

R

BỘ NÔNG NGHIỆP VÀ PHÁT TRIỂN NÔNG THÔN
VIỆN QUY HOẠCH VÀ THIẾT KẾ NÔNG NGHIỆP

ĐỀ TÀI KC.07.02

Nghiên cứu cơ sở khoa học để xây dựng tiêu chí, bước đi, cơ chế, chính sách trong quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp nông thôn

BÁO CÁO CÁC ĐỀ TÀI NHÁNH

Quyển 1:

**NGHIÊN CỨU THỰC TRẠNG HỆ THỐNG CHÍNH SÁCH
LIÊN QUAN ĐẾN NÔNG NGHIỆP VÀ NÔNG THÔN**

Chủ nhiệm đề tài:

PGS.TS. Vũ Năng Dũng

Hà Nội, 7/2004

Bản quyền 2004 thuộc VQHTKNN

Đơn xin sao chép toàn bộ hoặc từng phần tài liệu này phải gửi đến Viện trưởng VQHTKNN trừ trường hợp sử dụng với mục đích nghiên cứu

5863 - 1

7/6/05

QUYỀN 1:

NGHIÊN CỨU THỰC TRẠNG HỆ THỐNG CHÍNH SÁCH LIÊN QUAN ĐẾN NÔNG NGHIỆP VÀ NÔNG THÔN

Bao gồm các đề tài nhánh sau:

1. Nghiên cứu chính sách đất đai, hạn điền
2. Nghiên cứu chính sách phát triển sản xuất nông lâm nghiệp thủy sản, nghề muối
3. Nghiên cứu chính sách về quan hệ sản xuất trong nông nghiệp và nông thôn
4. Nghiên cứu chính sách xây dựng cơ sở hạ tầng
5. Nghiên cứu chính sách định canh, định cư, xây dựng kinh tế mới
6. Nghiên cứu chính sách tài chính, ngân hàng, tín dụng nông thôn
7. Nghiên cứu chính sách khoa học và công nghệ phục vụ CNH, HĐH nông nghiệp, nông thôn
8. Nghiên cứu chính sách xoá đói giảm nghèo và phát triển nguồn nhân lực

ĐỀ TÀI KHOA HỌC CÔNG NGHỆ CẤP NHÀ NƯỚC

MÃ SỐ KC.07.02

Đề tài nhánh:

NGHIÊN CỨU CHÍNH SÁCH ĐẤT ĐAI, HẠN ĐIỀN

Hà Nội, tháng 3/2002

MỤC LỤC

	Trang
Đặt vấn đề	1
Phần I. Những đặc trưng cơ bản của chính sách đất đai, hạn điền ở nước ta từ năm 1945 đến nay	
I. Thời kỳ cách mạng dân tộc dân chủ nhân dân (1945 - 1954)	1
1. Khai hoang vỡ hoá, tận dụng diện tích đất đai để sản xuất nông nghiệp	2
2. Chính sách ruộng đất chuyển chính mạnh mẽ với thực dân Pháp và bọn bù nhìn, vi phạm phản bội Tổ quốc	6
3. Hạn chế sự bóc lột và chiếm hữu ruộng đất, đi đến xoá bỏ toàn bộ việc chiếm hữu ruộng đất của giai cấp địa chủ phong kiến, đem lại ruộng đất cho dân cày	7
4. Đưa ruộng đất vắng chủ vào sản xuất	10
5. Chiếm hữu ruộng đất phải gắn liền với việc sử dụng đất	11
II. Thời kỳ cách mạng xã hội chủ nghĩa	13
1. Giai đoạn từ 1954 đến năm 1975	13
2. Giai đoạn từ năm 1975 đến nay	19
2.1. Thời kỳ 1975 - 1981	19
2.2. Thời kỳ 1982 - 1992	21
2.3. Thời kỳ từ năm 1992 đến nay	29
2.3.1. Những tác động của chính sách quản lý kinh tế đến các quan hệ về đất đai	29
2.3.2. Một số đặc trưng của chính sách pháp luật đất đai từ năm 1992 đến nay	38
Phần II. Một số vấn đề còn tồn tại và giải pháp trong thời gian tới	47
I. Vấn đề còn tồn tại	47
II. Những giải pháp trong thời gian tới	50
III. Kết luận	52

ĐẶT VẤN ĐỀ

Luật Đất đai năm 1993 xác định: “ Đất đai là tài nguyên quốc gia vô cùng quý giá, là tư liệu sản xuất đặc biệt, là thành phần quan trọng hàng đầu của môi trường sống, là địa bàn phân bố các khu dân cư, xây dựng các cơ sở kinh tế, văn hoá, xã hội, an ninh và quốc phòng...”.

Tài nguyên đất đai của nước ta có hạn, nhưng nhu cầu sử dụng đất đai ngày càng tăng phục vụ cho các nhu cầu phát triển kinh tế xã hội. Để phát huy nguồn nội lực của đất nước, Đảng và Nhà nước đã ban hành những chính sách cụ thể phù hợp với từng giai đoạn phát triển kinh tế xã hội của đất nước. Hiện nay cả nước đang chuyển sang thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá, phát triển kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Vì vậy, đòi hỏi phải có chính sách đất đai phù hợp với tình hình mới, trên cơ sở phát huy nội lực bắt nguồn từ đất đai và lao động. Đặc biệt vấn đề chính sách về đất đai, hạn điền có ảnh hưởng rất lớn đến quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông thôn.

Đề tài " Chính sách về đất đai, hạn điền " là một nhánh của Đề tài độc lập cấp Nhà nước: " Nghiên cứu cơ sở khoa học để xây dựng tiêu chí, bước đi, cơ chế chính sách trong quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông thôn " do Viện Quy hoạch và Thiết kế Nông nghiệp - NIAPP chủ trì. Mục tiêu của đề tài nhánh là nghiên cứu hệ thống chính sách, pháp luật đất đai, hạn điền của nước ta qua các thời kỳ từ năm 1945 đến nay. Từ đó rút ra những kết luận, kiến nghị để hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật về đất đai, hạn điền nhằm thúc đẩy nhanh quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông thôn theo chủ trương của Đảng và Nhà nước.

*

*

*

PHẦN I

NHỮNG ĐẶC TRƯNG CƠ BẢN CỦA CHÍNH SÁCH ĐẤT ĐAI, HẠN ĐIỀN Ở NƯỚC TA TỪ NĂM 1945 ĐẾN NAY

I. Thời kỳ cách mạng dân tộc dân chủ nhân dân(1945 - 1954)

Gần một thế kỷ, thực dân Pháp đặt ách thống trị trên đất nước ta, chúng chiếm đất đai, khai thác tài nguyên khoáng sản, lập đồn điền, trang trại để vơ vét nguyên liệu đem về chính quốc. Bên cạnh đó triều đại phong kiến và

Chính phủ bù nhìn, bọn tay sai phản động cấu kết chặt chẽ với thực dân Pháp ra sức đàn áp bóc lột nhân dân ta, giai cấp địa chủ phong kiến chiếm hữu nhiều ruộng đất, bản cùng hoá nông dân.

Xuất phát từ tình hình trên, Đảng ta đã đề ra hai nhiệm vụ chiến lược trong Cách mạng dân tộc dân chủ nhân dân là : Đánh đuổi thực dân Pháp, bọn bù nhìn tay sai phản động để giải phóng đất nước, giành lại độc lập dân tộc và đánh đổ giai cấp địa chủ phong kiến, đem lại ruộng đất cho dân cày.

Chính sách ruộng đất trong giai đoạn này nhằm thực hiện hai nhiệm vụ Cách mạng nói trên. Hai nhiệm vụ Cách mạng này được tiến hành song song, hỗ trợ thúc đẩy nhau và đi dần từng bước, từ thấp tới cao cùng với sự lớn mạnh của chính quyền Cách mạng .

Chính sách ruộng đất trong thời kỳ này có một số đặc trưng sau:

1. Khai hoang vỡ hoá, tận dụng diện tích đất đai để sản xuất nông nghiệp

Cách mạng tháng 8 năm 1945 giành được chính quyền trong tình trạng đất nước vừa chịu ảnh hưởng nặng nề của những năm đại chiến Thế giới lần thứ II và vừa trải qua nạn đói khủng khiếp năm 1945, lụt lội xảy ra liên tiếp làm cho nền sản xuất nông nghiệp bị tàn phá, kiệt quệ, nạn đói xảy ra liên tiếp. Từ khi có chính sách giảm tô và chính sách thuế nông nghiệp, địa chủ bỏ hoang ruộng đất để trốn thuế. Đảng và Chính phủ đã lãnh đạo toàn dân vừa lo diệt giặc ngoại xâm, vừa lo diệt giặc đói, giặc dốt.

Những chính sách ruộng đất trong 2-3 năm đầu sau Cách mạng tháng 8/1945 tập trung vào việc chấn hưng nền sản xuất nông nghiệp vừa bị sa sút, kiệt quệ, cụ thể là: Phục hồi lại những diện tích hoang hoá, ra sức tăng gia sản xuất lúa, hoa màu để chống đói cho nhân dân và có lương thực nuôi dưỡng lực lượng kháng chiến.

* Thông tư của Bộ Quốc dân kinh tế ra ngày 26/10/1945 về “ Khẩn cấp chấn hưng nông nghiệp “ . Thông tư này đề ra những biện pháp để tận dụng đất đai vào sản xuất , trong đó :

- Đối với các đồn điền hoặc ruộng đất vắng chủ thì chính quyền địa phương giao cho tá điền sản xuất trong thời hạn 1 năm và giảm cho họ 25% địa tô.

- Đối với những đồn điền trồng cây lâu năm như: chè, trầu, cao su... mà không có chủ thì trong dân ai muốn xuất vốn ra giữ gìn, khai thác thì trong vụ hoa lợi sắp tới họ có quyền được hưởng. Nếu trong dân chúng không ai xin bỏ vốn ra sinh lợi, thì chính quyền địa phương phải đảm đương hay ít ra phải hết sức ngăn cấm sự phá hoại.

- Biện pháp di dân: Thông tư ghi rõ: “ Muốn cứu những miền đói, ta có thể vận tiền, vận thóc từ các nơi khác đến tiếp tế cho họ, nhưng ta cũng có thể đem dân đói đến những nơi có đồn điền bỏ hoang. Số thóc hoặc hoa lợi Ủy ban hành chính thu được từ trước hoặc sắp thu được sẽ đem cứu tế hoặc cho họ vay để làm vốn lúc đầu. Ruộng bãi thì đã có sẵn để họ có thể sinh nghiệp được

ít nhất là 1 năm. Nhà ở họ cũng có thể có sẵn ở các ấp hoặc các đồn điền ấy. Vậy chỉ cần cấp cho họ ít lương ăn đường và ít nông cụ.

Như vậy ta sẽ giúp cho dân nghèo có công ăn việc làm trong lúc đói kém và sẽ khiến cho ruộng, nương, đồi, bãi bỏ hoang phí trong lúc chờ đợi".

* Nghị định của Bộ Quốc dân kinh tế ra ngày 15/11/1945 về kê khai và cho mượn đất trồng màu. Lời mở đầu đã nhận định: "Xét vì thiên tai, sức sản xuất thóc lúa vụ mùa năm nay kém sút nhiều và dân chúng phải cấp tốc và triệt để sản xuất cho được nhiều ngô, khoai, đỗ...Xét vì tình hình nguy ngập, không nên để một tấc đất nào bỏ hoang".

Nghị định quy định "Hạn trong 15 ngày kể từ ngày nhận được Nghị định này, tất cả các điền chủ có ruộng đất trồng màu được đều phải khai báo với Ủy ban nhân dân hàng xã về: Những ruộng đất đã có người trồng màu và không có người trồng màu, nếu không có người trồng thì phải cho các đoàn thể, cá nhân mượn một vụ để sản xuất màu và người mượn đất phải khai với điền chủ, nếu nhiều người cùng xin thì điền chủ có quyền lựa chọn. Hết thời hạn người mượn phải trả lại ruộng đất cho điền chủ. Người mượn ruộng bắt buộc phải trồng trọt trước Tết ta, qua tháng Chạp ta mà chưa trồng trọt thì điền chủ có quyền đòi lại để trồng lấy".

* Thông tư số 577/BKT của Bộ Kinh tế quốc dân ra ngày 16/11/1945 về "Phương pháp cấp tốc khuyến khích mọi việc trồng màu" cũng nhận định:

Tình hình mùa màng nước ta hiện giờ rất là nguy ngập. Sau nạn thủy tai vừa qua, đã làm thiệt hại ước chừng 27 vạn 4 nghìn tấn thóc chiêm, tiếp theo nạn hạn hán đã kéo dài từ 2 tháng nay, vụ mùa sắp tới đây tại Bắc bộ rất đáng lo ngại, 60% mùa màng chắc chắn bị hỏng. Một nạn đói thứ hai có thể lại xảy ra tại Bắc và Trung bộ...và sẽ khủng khiếp hơn là nạn xâm lược hiện thời của bọn thực dân Pháp tại Nam bộ.

Thông tư này cụ thể hơn Nghị định ngày 15/11/1945 nói trên và giao cho chính quyền địa phương có trách nhiệm tổ chức việc khai báo ruộng đất trồng màu của các điền chủ và tự mình điều tra những ruộng đất vắng chủ, công điền, công thổ chưa ai trồng trọt, cáo thị cho nông dân biết để xin làm màu. Tổ chức những khu trồng màu công cộng để thu hoa lợi dùng vào việc tiếp tế hoặc cứu tế.

* Sắc lệnh số 27/SL của Chủ tịch nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa ra ngày 2/3/1947 về "ấn định cách thức cấp tiểu doanh điền".

Nghị định số 35/BNV của Bộ Nội vụ - Canh nông - Tư pháp ra ngày 14/7/1948 sửa đổi thể thức cấp đất hoang thành lập tiểu doanh điền quy định tại Nghị định 35/BNV.

Các văn bản nói trên nhằm giải quyết những vùng có đất công bỏ hoang, nay đem cấp cho dân khai phá sản xuất.

Nội dung của Sắc lệnh số 27/SL như sau :

- Để di bớt dân các vùng nhân mãn và tăng diện tích trồng trọt trong toàn cõi Việt Nam, Chính phủ có thể cấp đất công hoang cho những miền gọi là vùng tiểu doanh điền cho công dân Việt Nam.

- Mỗi công dân Việt Nam trên 18 tuổi đều được quyền xin tạm trưng lô đất diện tích rộng nhất là 3 ha.

- Người được tạm trưng phải đến làm nhà ở trong làng sở tại có lô đất để ở hay cho một tá điền đến ở. Chậm nhất là cuối năm thứ 3 tất cả các lô đất được tạm trưng phải được trồng trọt.

- Người được tạm trưng không được nhượng, cho thuê, cầm, bán đất được tạm trưng.

- Người được tạm trưng được quyền hưởng tất cả các hoa lợi đã canh tác trên lô đất ấy, nếu người được tạm trưng chết, những người thừa kế được hưởng quyền lợi đó và phải theo tất cả các điều kiện của thể lệ này.

- Nếu người được tạm trưng không thi hành đầy đủ những điều kiện của thể lệ này thì Chính phủ có thể lấy lại lô đất tạm trưng không điều kiện bất cứ lúc nào.

- Trong thời hạn tạm trưng, lâu nhất là 3 năm nếu thực hiện được các điều kiện của thể lệ thì người được tạm trưng có quyền xin trưng vĩnh viễn. Đất được trưng vĩnh viễn thuộc quyền sở hữu của người trưng. Đất trưng vĩnh viễn không được cho, cầm, bán, đổi chác cho người ngoại tỉnh nếu không có giấy phép của Chính phủ.

* Sắc lệnh số 17/SL của Chủ tịch nước ra ngày 17/2/1947 và Sắc lệnh số 145/SL của Chủ tịch nước ra ngày 2/3/1948 về việc “thành lập nha khẩn hoang để di dân và định nhiệm vụ của nha khẩn hoang di dân”

* Sắc lệnh số 145/SL quy định: Nha khẩn hoang di dân thuộc Bộ Canh nông có nhiệm vụ thực hiện công việc di dân doanh điền để khai khẩn hoặc bảo vệ, phục hồi những đất hoang hay những đất đã khai khẩn rồi mà hiện bỏ hoang thuộc quyền sở hữu của quốc gia.

* Sắc lệnh số 236/SL của Chủ tịch nước ra ngày 20/8/1948 về việc “Đặt thành vùng doanh điền những vùng quốc gia công thổ có điều kiện trồng trọt.

- Sắc lệnh quy định : “Những vùng quốc gia công thổ xét có những điều kiện khai khẩn trồng trọt sẽ đặt thành vùng doanh điền”.

- Các cá nhân, đoàn thể hoặc cơ quan Chính phủ muốn xin cấp đất để khai khẩn theo các chế độ tiểu doanh điền đã ban hành hay trưng và đại doanh điền sắp ban hành sẽ hưởng về vùng doanh điền đã ấn định.

- Sau khi công việc đã hoàn thành ở tất cả các tỉnh trong toàn quốc, Bộ trưởng Canh nông sẽ đề nghị lên Chính phủ việc quy định vĩnh viễn vùng doanh điền trong toàn quốc”.

* Sắc lệnh số 90/SL của Chủ tịch nước ra ngày 22/5/1950 “ Định việc sử dụng các ruộng đất bỏ hoang”.

- Sắc lệnh quy định: “ Để triệt để tăng gia sản xuất nay cấm bỏ hoang những ruộng đất có chủ mà từ trước đến nay vẫn trồng trọt.

- Những ruộng đất có chủ mà đã bỏ hoang không có lý do chính đáng trong 5 năm liên kể từ ngày ban hành Sắc lệnh này trở về trước và nếu cho đến hết năm 1950 không đem ra tăng gia sản xuất , thì bị sung vào tài sản quốc gia.

- Tất cả những ruộng đất bỏ hoang ấy, sau khi tịch thu sẽ đem tạm cấp cho dân cày nghèo.

- Những người được tạm cấp được quyền cày cấy trồng trọt trong một thời hạn là 10 năm. 3 năm đầu người được tạm cấp hưởng hoàn toàn hoa lợi. Từ năm thứ tư trở đi sẽ phải đóng thuế và nộp quân lương. Tất cả các ruộng đất có chủ đã bỏ hoang chưa đầy 5 năm thì bắt buộc chủ ruộng phải trực tiếp khai thác hay cho lĩnh canh. Nhược bằng không thì bắt buộc chủ ruộng phải cho người khác mượn để canh tác. Nếu chủ ruộng không tự ý đem cho mượn, Ủy ban Kháng chiến hoặc địa phương sẽ đứng ra tổ chức việc cho mượn...Sắc lệnh này không thi hành đối với đất trồng cây kỹ nghệ lưu niên và những ruộng đất bỏ hoang vì người chủ bận công tác kháng chiến”.

Với những quy định trên của Sắc lệnh số 90/SL ngày 22/5/1950 cho thấy đến lúc này Chính phủ đã tỏ thái độ kiên quyết đối với những ruộng đất bỏ hoang không có lý do chính đáng (bỏ hoang từ 5 năm liên thì bị tịch thu chia cho dân cày nghèo, chưa đầy 5 năm liên thì chủ ruộng phải trực tiếp sản xuất hoặc cho lĩnh canh, nếu không chính quyền sẽ tổ chức cho người khác mượn).

* Chính sách khuyến khích sản xuất nông nghiệp ở những xã chưa cải cách ruộng đất của Hội đồng Chính phủ thông qua ngày 15/3/1954, trong đó có chính sách: “ Chống bỏ ruộng hoang, khuyến khích khai hoang” quy định: Đối với ruộng đất bỏ hoang không phải thiên tai, địch họa, không phải mất sức lao động thì nhất luật không giảm mức thuế nông nghiệp. Ai muốn cày cấy những ruộng đất bỏ hoang không kể là có hay không có lý do chính đáng thì báo cáo với Ủy ban K.C.H.C xã và Nông hội xã biết. Người cày cấy được thu toàn bộ hoa lợi và được miễn thuế nông nghiệp 3 năm. Đối với đất chưa khai phá, nếu ai khai phá chưa đầy 3 năm khi chia ruộng đất sẽ không tính số ruộng đất đó vào ruộng đất đã có của họ và được miễn thuế nông nghiệp 5 năm.

* Nghị định số 462/TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 10/7/1957 về “ Quy định việc sử dụng những đất công ở ven biển hoặc ven sông nước mặn còn bỏ hoang bỏ hoá để trồng cói”:

Những bãi đất công ở ven biển, ven sông nước mặn đến nay còn bỏ hoang, bỏ hoá mà trong cải cách ruộng đất chưa chia cho nông dân thì nay giao cho nông dân để trồng trọt, chủ yếu là để trồng cói. Những người nhận đất để trồng cói được hưởng quyền sử dụng đất từ 10 đến 15 năm. Tùy theo khả năng về đất đai của địa phương và khả năng lao động của mỗi hộ mà giao đất. Sau 1 năm kể từ ngày giao đất nếu còn bị bỏ hoang hoá thì bị thu lại để

giao cho người khác. Người sử dụng đất được miễn thuế từ 1 năm đến 5 năm kể từ năm bắt đầu trồng.

2. Chính sách ruộng đất chuyên chính mạnh mẽ với thực dân Pháp và bọn bù nhìn, Việt gian phản bội tổ quốc

Thực dân Pháp, Chính phủ bù nhìn theo Pháp, bọn Việt gian phản động là kẻ thù chính của dân tộc. Nhiệm vụ hàng đầu của dân tộc ta là đánh đuổi bọn thực dân Pháp xâm lược và bè lũ tay sai, giành độc lập và chủ quyền lãnh thổ, chính sách của Chính phủ đã chuyên chính mạnh mẽ bằng hình thức tịch thu toàn bộ ruộng đất của chúng chuyển thành sở hữu Nhà nước hoặc chia cho dân nghèo.

* Thông tư số 33/NV của Liên bộ Nội vụ - Tư pháp - Canh nông - Tài chính ra ngày 21/8/1949 quy định việc sử dụng ruộng đất của người Pháp có ghi:

- “ Đối với đất đai đã được khai thác trồng cây kỹ nghệ hoặc cây ăn quả hay để chăn nuôi thì một số làm trại doanh điền hay trại thí nghiệm canh nông, còn lại thì cho đoàn thể, nhân dân tạm trưng thầu.

- " Đối với những ruộng bãi mà phân lớn do tá điền vẫn tiếp tục cấy lúa, trồng màu thì tạm cấp cho dân nghèo cày cấy, trồng trọt. Mỗi nhân khẩu từ 15 tuổi trở lên diện tích ấn định tối đa như sau :

+ Bắc bộ và Trung bộ : 0,5 ha,

+ Nam bộ : 1,0 ha,

Người được tạm cấp ruộng đất đồn điền, trại ấp của Pháp được quyền cày cấy trồng trọt hưởng hoa lợi trong một thời gian thứ nhất là 5 năm và về sau Chính phủ có thể cho tiếp tục một hay nhiều hạn nữa. Người được chia ruộng đất phải trực tiếp trồng trọt, tuyệt đối không được dùng chế độ quá điền.

* Thông tư số 22/CN của Bộ Canh nông ra ngày 9/10/1952 về việc “Tạm cấp ruộng đất của Pháp và việt gian” quy định bổ sung như sau :

- Thời hạn tạm cấp nay tăng lên là 10 năm...sau vụ tháng 10 này trong những vùng tự do cũng như trong những vùng địch hậu mà ta có cơ sở, những ruộng đất của thực dân Pháp và Việt gian đã thành án rồi phải tổ chức tạm cấp hết cho dân cày nghèo, ngoài ra cần điều tra để tìm ra hết :

+ Ruộng đất chính là của thực dân Pháp nhưng đứng tên vợ là người Việt Nam.

+ Ruộng đất thực sự của việt gian nhưng đứng tên vợ hay người khác trong gia đình.

+ Ruộng đất của Việt gian khi kết án, quên chưa quyết định việc tịch thu tài sản (thí dụ trường hợp Việt gian đem xử hồi khởi nghĩa 1945) tất cả đem tạm cấp hết cho dân nghèo.

* Sắc lệnh số 75/SL của Chủ tịch nước ra ngày 1/7/1949 “ Về việc ruộng đất và tài sản phụ thuộc tịch thu của những người phạm nhân bị kết án về các tội làm phương hại đến nền độc lập quốc gia” quy định:

- Những ruộng đất và tài sản phụ thuộc tịch thu của những phạm nhân bị kết án về các tội làm phương hại đến nền độc lập quốc gia đều xung vào quốc gia công sản.

- Những đất đai hoang rậm: Trả về quốc gia công thổ

- Những ruộng đất trồng cây kỹ nghệ hoặc cây ăn quả hay để chăn nuôi để Chính phủ khai thác.

- Những ruộng, bãi cấy lúa hoặc trồng màu : Để tạm cấp cho dân cày cấy.

* Tiếp theo Sắc lệnh số 75/SL còn có Nghị định số 171/NV ra ngày 11/8/1949 và Nghị định số 3/NV-TP-TC-CN ra ngày 21/12/1949 của Bộ Nội vụ - Tư pháp - Tài chính - Canh nông về “quy định nguyên tắc sử dụng ruộng đất và cách chia cấp ruộng đất của Việt gian cho dân nghèo”.

Qua những Sắc lệnh, Nghị định, Thông tư về chính sách ruộng đất của Chính phủ ta đối với thực dân Pháp, bọn bù nhìn, Ngụy quyền và bọn Việt gian phản động cho chúng ta thấy thái độ kiên quyết của Đảng và Nhà nước ta lúc bấy giờ đối với kẻ thù. Tất cả đồn điền, trang trại, ruộng đất của Pháp, của bọn bù nhìn, của bọn Việt gian phản động đều bị tịch thu.

Ruộng đất của chúng được chia thành 3 loại :

- Ruộng đất còn hoang rậm (loại A) thì sung vào quốc gia công thổ.

- Ruộng đất trồng cây kỹ nghệ, cây ăn quả, hoặc để chăn nuôi thì Chính phủ khai thác dùng vào các trại thí nghiệm canh nông.

- Ruộng đất trồng lúa, màu thì chia cấp hết cho dân nghèo trong thời hạn 5 năm đến 10 năm, mỗi nhân khẩu từ 15 tuổi , tối đa là 0,5 ha ở Bắc và Trung bộ và 1 ha ở Nam bộ. Chia cấp theo thứ tự ưu tiên:

+ Tá điền và nông dân nghèo hiện vẫn làm ăn ở trong đồn điền hay trại ấp - những người mà ruộng đất trước kia bị chiếm đoạt.

+ Những bản, cố nông đã di cư tự động đến khai khẩn tăng gia sản xuất ở trong đồn điền hay trại ấp.

+ Thương binh, bộ đội tại ngũ, dân quân du kích địa phương, gia đình của những người này và gia đình các liệt sĩ.

+ Bản cố nông ở các địa phương lân cận đồn điền.

Những người được chia cấp ruộng đất phải trực tiếp cày cấy, không được quá điền, hàng năm phải đóng thuế điền và nộp 10% số thu hoạch vào quỹ quân lương của Chính phủ .

3. Hạn chế sự bóc lột và chiếm hữu ruộng đất đi đến xoá bỏ toàn bộ việc chiếm hữu ruộng đất của giai cấp địa chủ phong kiến, đem lại ruộng đất cho dân cày

Cùng với việc chuyển chính mạnh mẽ với thực dân Pháp, bọn bù nhìn Việt gian, chính sách ruộng đất trong thời kỳ này cũng từng bước hạn chế sự

bóc lột rồi đi đến xoá bỏ toàn bộ việc chiếm hữu ruộng đất của giai cấp địa chủ phong kiến, đem lại ruộng đất cho dân cày.

Chính sách từng bước hạn chế sự bóc lột và chiếm hữu ruộng đất của giai cấp địa chủ phong kiến phù hợp với đường lối Cách mạng dân tộc của Đảng và Chính phủ ta là tập hợp một lực lượng không phân biệt giàu nghèo, dân tộc, tôn giáo... trong mặt trận chống thực dân Pháp để giành độc lập. Vì vậy, đối với giai cấp địa chủ phong kiến thì chính sách ruộng đất của Đảng ta đi dần từng bước từ thấp tới cao và có phân biệt. Cùng với chính sách giảm tô 25%, chính sách thuế điền, chính sách quân lương, chính sách ruộng đất có tác động điều chỉnh việc chiếm hữu ruộng đất, quan hệ giữa điền chủ với tá điền. Khi cuộc trường kỳ kháng chiến của nhân dân ta đã chuyển sang giai đoạn phản công, để góp phần thắng lợi cho giai đoạn cuối của cuộc kháng chiến, Nhà nước đã ban hành Luật cải cách ruộng đất, xoá bỏ hoàn toàn việc chiếm hữu ruộng đất của giai cấp địa chủ phong kiến, đem lại ruộng đất cho dân cày.

Ngay từ những năm đầu của cuộc kháng chiến, các Nghị định, Thông tư về chấn hưng nông nghiệp đã bắt buộc các điền chủ phải cho mượn ruộng đất để trồng màu, những ruộng đất có chủ bỏ hoang từ 5 năm liền mà không có lý do chính đáng thì bị sung công và đem cấp cho dân nghèo.

* Sắc lệnh số 88/SL của Chủ tịch nước ra ngày 22/5/1950 quy định về thể lệ lĩnh canh ruộng đất như sau :

- Khi lĩnh canh ruộng đất, tá điền phải trực tiếp canh tác, cấm cho thuê hoặc cho lĩnh canh lại (quá điền). Thời hạn lĩnh canh ruộng đất ít nhất là 3 năm. Việc lĩnh canh phải có giấy giao kèo và do Uỷ ban K.C.H.C xã thị thực và ghi vào sổ trước bạ. Tá điền phải nộp tô cho chủ ruộng đúng như giao kèo.

- Trước khi hết hạn lĩnh canh, chủ ruộng muốn lấy lại phải báo trước một vụ canh tác.

- Trong thời hạn lĩnh canh không có quyền đòi lại ruộng đất trừ trường hợp tá điền không thực hiện nghĩa vụ trong giao kèo.

- Hết thời hạn giao kèo mà chủ điền tiếp tục cho lĩnh canh thì tá điền cũ được quyền ưu tiên lĩnh canh. Trường hợp chủ điền muốn bán ruộng thì tá điền đương lĩnh canh được quyền ưu tiên mua. Nếu tá điền chết thì vợ, con hay bố mẹ đồng cư được quyền tiếp tục canh tác.

- Trong thời hạn lĩnh canh chủ điền có thể xin huỷ giao kèo đòi lại ruộng để trực tiếp canh tác hay cho người khác lĩnh canh trong những trường hợp sau:

- + Tá điền đã phạm vào điều cấm về quá điền.
- + Tá điền không nộp địa tô theo đúng giao kèo.
- + Tá điền đã bỏ ruộng hoang hay không giữ gìn những công trình thủy lợi.

- Hết hạn lĩnh canh, điền chủ có quyền đòi lại ruộng đất để trực tiếp canh tác và ít nhất phải sau 3 năm mới được cho người khác lĩnh canh.

Sắc lệnh số 88/SL trên nhằm mục đích bảo đảm quyền cấy ruộng cho dân cày nghèo, chủ trương đoàn kết giữa tá điền và chủ điền, khuyến khích và bảo đảm việc canh tác có lợi.

* Luật cải cách ruộng đất do Quốc hội nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà thông qua trong khoá họp lần thứ III ngày 4/12/1953:

Điều 1 của Luật đã xác định mục đích, ý nghĩa cải cách ruộng đất là “Thủ tiêu quyền chiếm hữu ruộng đất của thực dân Pháp và của chế độ xâm lược khác ở Việt Nam, xoá bỏ chế độ phong kiến chiếm hữu ruộng đất của giai cấp địa chủ để thực hiện chế độ sở hữu ruộng đất của nông dân, để giải phóng sức lao động ở nông thôn, bồi dưỡng lực lượng của nhân dân, lực lượng của kháng chiến. Để đẩy mạnh kháng chiến, hoàn thành giải phóng dân tộc, củng cố chế độ dân chủ nhân dân, phát triển công cuộc kháng chiến”

Đây là cuộc Cách mạng ruộng đất triệt để nhất, sâu sắc nhất, nó chấm dứt chế độ chiếm hữu và bóc lột của địa chủ phong kiến, chuyển thành chế độ sở hữu của nông dân.

Luật đặt thành 3 hình thức tịch thu, trưng thu, trưng mua ruộng đất đã thể hiện rõ thái độ của Đảng và Nhà nước ta đối với từng đối tượng.

- Đối với địa chủ là Việt gian phản động, cường hào gian ác thì tịch thu.

- Đối với địa chủ kháng chiến và địa chủ thường thì trưng thu.

- Đối với ruộng đất của địa chủ không rõ tông tích, bỏ hoang, vắng chủ thì trưng thu, vắng chủ vì tham gia công tác kháng chiến thì trưng mua. Ruộng đất không phải của địa chủ nhưng bỏ hoang quá 2 năm không có lý do chính đáng thì trưng thu.

- Đối với ngoại kiều: Nếu ngoại kiều là nông dân từ trước tới nay sống ở nông thôn bằng nghề cày cấy, trồng trọt nếu làm bốn phần như người Việt Nam thì được quyền sở hữu ruộng đất. Đối với địa chủ ngoại kiều hợp tác với địch hoặc là phản động, cường hào gian ác thì tịch thu, nếu không hợp tác với địch, không phải là phản động cường hào thì trưng mua.

Luật cải cách ruộng đất còn xoá bỏ bằng hình thức trưng thu các công điền, công thổ, ruộng phe, ruộng giáp, ruộng xóm, ruộng tư văn, tư vũ, lộc điền, ruộng hậu, ruộng họ, ruộng môn sinh...ruộng của các đoàn thể và trưng mua, trưng thu ruộng đất của các nhà chung, nhà thờ, chùa, thánh thất, tu viện...

Những ruộng đất đã tịch thu, trưng thu, trưng mua trong cải cách ruộng đất được chia cấp cho nông dân, nông dân có quyền sở hữu những ruộng đất được chia cấp đó.

Luật cải cách ruộng đất ra đời cùng với những chiến công oanh liệt của quân và dân ta trên khắp các chiến trường đã động viên được quân và dân

ta giành được thắng lợi trên chiến trường Điện Biên Phủ lịch sử, dẫn đến Hiệp định Giơnevơ năm 1954, kết thúc ngót một thế kỷ đô hộ của thực dân Pháp trên đất nước ta, giải phóng hoàn toàn miền Bắc.

4. Đưa ruộng đất vắng chủ vào sản xuất

Từ sau Cách mạng tháng 8, hiện tượng đồn điền, trại ấp, ruộng đất vắng chủ tương đối phổ biến vì nhiều lý do như đồn điền, trại ấp, ruộng đất của người Pháp, bọn địa chủ, tay sai cho Pháp ở vùng tự do, của những người chạy vào vùng tạm chiếm, của người tản cư ra vùng tự do, của người đi tham gia kháng chiến ... Chính sách đối với ruộng đất vắng chủ nhằm mục đích không để những ruộng đất đó bỏ hoang mà phải được sử dụng để cày cấy, trồng trọt tăng thêm sản phẩm cho xã hội, mặt khác cũng nhằm trừng phạt đối với ngoại xâm và những phần tử chống lại Cách mạng, tôn trọng ruộng đất của những người có lý do ngay thẳng và người đi tham gia kháng chiến.

Ngay từ năm 1945, Thông tư về khẩn cấp chấn hưng nông nghiệp của Bộ Kinh tế quốc dân cũng đã quy định: " Các đồn điền, ruộng đất vắng chủ thì chính quyền địa phương giao cho tá điền sản xuất trong thời hạn 1 năm, nếu là đồn điền trồng cây lâu năm thì giao cho dân chúng ai có tiền vốn xuất ra để giữ gìn khai thác hưởng hoa lợi hoặc là chính quyền đảm đương và ít ra cũng ngăn cấm sự phá hoại. Sắc lệnh số 25/SL của Chủ tịch nước ra ngày 13/2/1950 quy định việc sử dụng đất bỏ hoang mà vắng chủ. Nghị định số 4/NV-TP-TC-CN ngày 6/6/1950 của Bộ Nội vụ - Tư pháp - Tài chính - Canh nông về ấn định thể lệ sử dụng ruộng đất vắng chủ trong thời kỳ kháng chiến.

* Thông tư số 1/ NV-TP-TC-CN của Bộ Nội vụ - Tư pháp - Tài chính - Canh nông ra ngày 14/2/1952 giải thích thêm về thể lệ sử dụng ruộng đất vắng chủ.

- Sắc lệnh số 25/SL phân loại những điền chủ vắng mặt để có chính sách thích hợp:

+ Những điền chủ là Việt gian, phản động thì áp dụng hình thức tịch thu, sung công hoặc cấp cho dân cày trồng trọt.

+ Những điền chủ ở trong vùng địch: Những đối tượng này chính sách cũng phân biệt giữa đối tượng cư trú ở các đô thị bị tạm chiếm, nhất là ở các thành phố lớn như Hà Nội, Sài Gòn...loại đối tượng này thì chia cấp cho dân nghèo, còn điền chủ tuy cũng ở trong vùng địch, nhưng ở các khu vực thôn quê, thị trấn nhỏ bị tạm chiếm thì còn phải xét đến hoàn cảnh khách quan ở địa phương và bản thân của mỗi điền chủ, nếu xét thấy cần phải trừng phạt để làm gương cho người khác thì ruộng đất của họ cũng đem chia cấp, nếu xét thấy người đó vẫn thiết tha với kháng chiến, hoặc là còn có thể lôi kéo họ đi theo kháng chiến, hoặc nếu trừng phạt có thể gây hoang mang cho dân chúng địa phương thì nên để thư thả chờ đợi thử thách trong một thời gian. Trong khi chờ đợi thì ruộng đất tạm giao cho nhân dân cày cấy.

+ Điền chủ vắng mặt nhưng không rõ tung tích (tức là những điền chủ vắng mặt không rõ là tản cư ra vùng tự do hay đi tham gia kháng chiến, hay

tản cư vào vùng địch hậu...). Đối với đối tượng này thì tạm giao đất của họ cho nhân dân cày cấy.

+ Điền chủ vắng mặt do tản cư ra vùng tự do hoặc đi tham gia kháng chiến: Đối với những đối tượng này chính quyền địa phương có trách nhiệm trông nom đất của họ để khi điền chủ trở về sẽ giao lại cho họ, trong quá trình trông nom có thể tạm giao cho dân cày cấy, những người cày cấy vẫn phải nộp tô cho chính quyền để khi điền chủ trở về chính quyền sẽ giao lại toàn bộ hoặc một phần số tô đó cho điền chủ.

Sắc lệnh, Nghị định và Thông tư về đất vắng chủ phân biệt giữa chia cấp và tạm giao, hai khái niệm này khác nhau:

- Tạm giao là còn tôn trọng quyền sở hữu ruộng đất của điền chủ vắng mặt.

- Chia cấp là không còn tôn trọng quyền sở hữu ruộng đất của điền chủ vắng mặt, dân nghèo được chia cấp không phải nộp tô, ruộng đất đó thuộc quyền sở hữu của mình.

5. Chiếm hữu ruộng đất phải gắn liền với sử dụng ruộng đất

- Chính sách ruộng đất trong thời kỳ này đã quán triệt tư tưởng tiến bộ là chiếm hữu ruộng đất bắt buộc phải sử dụng đất, không được để ruộng đất bỏ hoang, nếu chiếm hữu ruộng đất mà không sử dụng thì chính sách không công nhận quyền chiếm hữu và sử dụng đó, Nhà nước sẽ tước quyền sở hữu hoặc thu lại ruộng đất giao cho người khác. Có điều khác với hiện nay về quan niệm sử dụng. Ở những năm đầu sau Cách mạng tháng 8, quan niệm sử dụng là ruộng đất đó phải được cày cấy trồng trọt, bất kể là điền chủ trực tiếp sử dụng hay cho lĩnh canh, cho thuê; cho lĩnh canh, cho thuê vẫn được công nhận quyền sở hữu của điền chủ.

- Nghị định về việc “Cấp tốc và triệt để sản xuất màu” ra ngày 15/11/1945 quy định ruộng đất của địa chủ chưa trồng màu phải cho các đoàn thể và nhân dân mượn một vụ để trồng màu chống đói; chính quyền tổ chức trồng màu công cộng, chính quyền đứng ra cho mượn những ruộng đất vắng chủ.

- Sắc lệnh số 27/SL ra ngày 2/3/1947 về ấn định cách thức cấy tiểu doanh điền. Điều 2 quy định mỗi công dân trên 18 tuổi được quyền xin tạm trưng 3 ha. Người được tạm trưng chậm nhất là hết năm thứ 3 toàn bộ diện tích tạm trưng phải được trồng trọt, không được nhượng, cho thuê, cầm, bán. Nếu không sử dụng thì Chính phủ lấy lại ruộng đất không điều kiện bất cứ lúc nào.

- Nghị định số 171/NV ra ngày 11/8/1949 ấn định nguyên tắc sử dụng ruộng đất tịch thu của Việt gian. Điều 8 của Nghị định này quy định: người được chi ruộng đất phải trực tiếp trồng trọt (tuyệt đối không được dùng chế độ quá điền) sẽ mất quyền sở hữu đất nếu đất bị bỏ hoang.

- Thông tư số 33/NV ra ngày 21/5/1950 quy định việc sử dụng ruộng đất của người Pháp, cũng quy định như Nghị định 171/NV (phải trực tiếp trồng trọt, cấm quá điền).

- Sắc lệnh số 88/SL ra ngày 22/5/1950 quy định thể lệ lĩnh canh ruộng đất. Điều 1 của Sắc lệnh cũng quy định : “Trong việc lĩnh canh ruộng đất , nay cấm chế độ quá điền, nghĩa là tá điền phải trực tiếp canh tác, không được cho thuê hay cho lĩnh canh lại”

- Sắc lệnh số 90/SL ra ngày 22/5/1950 định việc sử dụng các ruộng đất bỏ hoang. Điều 2 của Sắc lệnh quy định: “Những ruộng đất có chủ mà bỏ hoang không có lý do chính đáng trong 5 năm liền không đem ra tăng gia sản xuất thì bị sung vào tài sản quốc gia ”. Điều 5 quy định : “ ruộng đất có chủ đã bỏ hoang chưa đầy 5 năm thì bắt buộc chủ ruộng phải trực tiếp sản xuất hoặc cho lĩnh canh hoặc cho mượn”.

- Nghị định số 4/NV ra ngày 6/6/1950 về ấn định việc sử dụng ruộng đất vắng chủ trong thời kỳ kháng chiến. Điều 5 của Nghị định cũng quy định: “Người đã được lĩnh canh phải trực tiếp trồng trọt, tuyệt đối không được cho thuê lại để lấy lãi” (quá điền).

- Nghị định số 462/TTg ra ngày 7/10/1957 về việc sử dụng đất ven biển, ven sông. Điều 2 Nghị định này cũng quy định : “ Người được giao đất phải sử dụng đất không được bán hoặc cho thuê lại. Một năm sau nếu đất đã giao còn bị bỏ hoang hay bỏ hoá thì sẽ bị tịch thu để giao cho người khác.

Ở các tỉnh phía nam sau năm 1954, Mặt trận dân tộc giải phóng và chính quyền Cách mạng lâm thời Cộng hoà miền nam Việt Nam vẫn gắn chặt cuộc vận động nông dân đấu tranh cách mạng, giành độc lập dân tộc với việc thực hiện khẩu hiệu “Người cày có ruộng”. Đường lối này đã được thể hiện trong chương trình 10 điểm (1960) trong cương lĩnh chính trị của Mặt trận dân tộc giải phóng miền nam Việt Nam (1967), trong chương trình hành động 12 điểm (6/1969) và trong Nghị định số 01/NĐ/75 ra ngày 5/3/1975 của Chính phủ Cách mạng lâm thời miền nam Việt Nam. Do đó, tuy sống trong tình hình có sự xáo trộn ruộng đất rất phức tạp do chiến tranh và chính sách ruộng đất rất phản động của Mỹ, Nguy gây ra (luật cải cách điền địa của Ngô Đình Diệm, Luật “người cày có ruộng” của Nguyễn Văn Thiệu) nhưng nói chung nhân dân lao động vẫn giữ vững, làm chủ được đại bộ phận ruộng đất ở miền Nam. Tính đến ngày Việt Nam đại thắng 30/4/1975, nông dân lao động đã làm chủ trên 70% ruộng đất canh tác của miền Nam vào thời điểm đó. Thắng lợi trên đây đã làm thay đổi tình hình nông thôn miền Nam, động viên mạnh mẽ tinh thần và lực lượng kháng chiến của trên 10 triệu nông dân, góp phần cùng cả nước tiến tới ngày Việt Nam đại thắng.

Nói tóm lại, Chính sách ruộng đất trong thời kỳ này đã tập trung giải quyết 5 vấn đề cơ bản như đã trình bày ở trên. Song vấn đề chuyên chính mạnh mẽ với thực dân, đế quốc, bọn việt gian phản động và vấn đề hạn chế đi đến xoá bỏ toàn bộ bóc lột và chiếm hữu ruộng đất của giai cấp địa chủ phong kiến là 2 nội dung cơ bản hàng đầu vì hai nội dung này gắn liền và là mục tiêu của nhiệm vụ cách mạng: “giành độc lập dân tộc và người cày có ruộng”. Đối với thực dân đế quốc, bọn bù nhìn và bọn Việt gian phản động thì chính sách ruộng đất trừng phạt không khoan nhượng (tịch thu sung vào công sản quốc gia hoặc chia cấp cho dân nghèo). Đối với giai cấp địa chủ phong kiến thì đấu

tranh từng bước và có phân biệt để đảm bảo chủ trương đoàn kết dân tộc trong mặt trận chống đế quốc. Chính sách này rất phù hợp với đặc điểm hình thành giai cấp và đấu tranh giai cấp ở nước ta, cuộc đấu tranh với phong kiến đi dần từng bước và có phân biệt song cuối cùng vẫn đi đến mục đích của nó là xoá bỏ tận gốc tàn tích bóc lột, chiếm hữu ruộng đất của giai cấp địa chủ phong kiến, đem lại ruộng đất cho dân cày bằng Luật cải cách ruộng đất. Trong quá trình đấu tranh với giai cấp địa chủ phong kiến phải kể đến các chính sách thuế và chính sách giảm tô là hai chính sách hỗ trợ đắc lực để xoá bỏ dần sự bóc lột và chiếm hữu ruộng đất của giai cấp địa chủ phong kiến.

Những năm đầu sau Cách mạng tháng 8/1945 từ thuế điền thổ chỉ dựa vào diện tích, hàng đất và nộp bằng tiền, thuế chưa mang tính chất đấu tranh giai cấp. Từ những năm 1950 trở đi, thuế nông nghiệp ra đời đánh theo bình quân thu nhập hoa lợi hàng năm của nhân khẩu trong mỗi hộ, theo biểu lũy tiến và phân biệt giữa người phát canh với người lĩnh canh nên đã huy động sự đóng góp của người giàu nhiều hơn người nghèo. Thiết lập công bằng trong xã hội, Vừa động viên được nhân tài vật lực cho cuộc kháng chiến thắng lợi và tạo tiền đề thuận lợi cho cuộc cải cách ruộng đất.

II. Thời kỳ Cách mạng xã hội chủ nghĩa

1. Giai đoạn từ 1954 đến 1975

Ngay từ khi mới thành lập năm 1930, trong Luận cương chính trị của Đảng ta đã chỉ rõ nhân dân Việt Nam làm Cách mạng dân tộc tư sản, tiến lên làm Cách mạng xã hội chủ nghĩa. Tại đại hội Đảng lần thứ hai năm 1951 Đảng ta đã khẳng định: Cách mạng dân chủ tư sản phải tiến lên Cách mạng xã hội chủ nghĩa. Vì vậy, ngay sau khi Cách mạng dân tộc và dân chủ căn bản hoàn thành, Đảng ta đã chủ trương hợp tác hoá nông nghiệp để từng bước đưa nông dân tiến lên chủ nghĩa xã hội.

Sau thắng lợi Điện Biên Phủ 5/1954 đất nước ta bị tạm thời chia làm hai miền: miền Bắc được hoàn toàn giải phóng, bước sang giai đoạn xây dựng và bảo vệ tổ quốc xã hội chủ nghĩa, miền Nam còn phải tiếp tục công cuộc cách mạng dân tộc dân chủ nhân dân. Trong bối cảnh ấy, Nghị quyết đại hội Đảng toàn quốc lần thứ 3 đã chỉ ra nhiệm vụ của mỗi miền :

- Miền Bắc bước vào thời kỳ xây dựng chủ nghĩa xã hội và là hậu phương vững chắc cho cách mạng miền Nam.

- Miền Nam phải hoàn thành công cuộc cách mạng dân tộc dân chủ nhân dân, đánh đuổi đế quốc Mỹ và bè lũ tay sai.

Như vậy, thời điểm chuyển nhiệm vụ từ cách mạng dân tộc dân chủ nhân dân sang cách mạng xã hội chủ nghĩa ở hai miền có khác nhau và đến năm 1975 cả nước mới chuyển sang làm nhiệm vụ cách mạng xã hội chủ nghĩa.

Tuy vậy, ngay từ năm 1959, Hiến pháp đã chỉ rõ tính chất và sự tồn tại của các thành phần kinh tế ở nước ta trong thời kỳ quá độ tiến lên chủ nghĩa xã hội bao gồm: “Ở nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, trong thời kỳ quá độ, các hình thức sở hữu chủ yếu về tư liệu sản xuất hiện nay là hình thức sở hữu Nhà nước tức là của toàn dân, hình thức sở hữu của các hợp tác xã tức là hình thức sở hữu tập thể của nhân dân lao động, hình thức sở hữu của những người lao động riêng lẻ và hình thức sở hữu tư sản dân tộc...”

Chính sách đất đai trong giai đoạn này nhằm phục vụ cho những nhiệm vụ của thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội.

Ngoài những nội dung cơ bản được thể hiện trong thời kỳ cách mạng dân tộc dân chủ nhân dân như : Khuyến khích việc sử dụng đất đai để sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, việc chiếm hữu ruộng đất phải gắn liền với việc sử dụng - trực canh, hạn chế và tiến tới xoá bỏ việc bóc lột bằng ruộng đất...Đến thời kỳ này còn có những nội dung cơ bản được thể hiện trong các văn bản của Nhà nước như:

**. Xác lập, củng cố và phát triển hình thức sở hữu Nhà nước đối với đất đai:*

Điều 12 Hiến pháp năm 1959 quy định: “ Kinh tế quốc doanh thuộc sở hữu toàn dân, giữ vai trò lãnh đạo trong nền kinh tế quốc dân và được Nhà nước bảo đảm phát triển ưu tiên”.

Các hầm mỏ, sông ngòi và những rừng cây, đất hoang, các tài nguyên khác mà pháp luật quy định là của Nhà nước đều thuộc sở hữu toàn dân. Nhằm thực hiện vai trò chủ đạo của kinh tế quốc doanh, thuộc sở hữu của Nhà nước trong toàn bộ nền kinh tế quốc dân, đặc biệt là trong việc quản lý, sử dụng các loại đất, để đem lại các lợi ích kinh tế ngày càng cao, bằng nhiều hình thức và phương pháp khác nhau, Nhà nước ta đã ban hành các văn bản pháp luật phù hợp để thực hiện yêu cầu nêu trên.

- Xây dựng hệ thống nông trường quốc doanh, tạo ra một hình thức sở hữu mới của Nhà nước đối với đất đai:

Bằng việc xây dựng nông trường quốc doanh, một khu vực kinh tế của Nhà nước trong lĩnh vực nông nghiệp, lâm nghiệp đã góp phần củng cố và hoàn thiện quan hệ sản xuất mới xã hội chủ nghĩa trong nông nghiệp. Việc tổ chức và điều hành các hoạt động sản xuất kinh doanh trong các nông trường được chế định bằng một hệ thống văn bản phù hợp, cụ thể như: Chỉ thị số 14/TTg ngày 3/2/1962 của Thủ tướng Chính phủ về giải quyết đất đai cho nông trường. Thông tư số 32/TT-LB ngày 23/11/1964 của Liên bộ Nông trường - Nội vụ về quan hệ đất đai và quản lý hành chính các nông trường.

Trong khi Nhà nước có chính sách ưu tiên để đảm bảo cho nông trường phát triển, thì Nhà nước cũng có quy định chặt chẽ trong nội bộ các nông trường, để cho nông trường phát triển tốt hơn và trở thành một chuẩn mực trong nền kinh tế quốc dân, Thông tư nêu rõ : “... Những đất đai đã giành cho nông trường thì nông trường phải có trách nhiệm quản lý về mọi mặt,

những đất đai đó dưới sự lãnh đạo của Bộ Nông trường và sự trực tiếp kiểm tra, giúp đỡ của chính quyền tỉnh, huyện sở tại ...”.

Cùng với những biện pháp nêu trên, để củng cố hệ thống nông trường thì việc áp dụng các biện pháp về khoa học kỹ thuật trong các nông trường đảm bảo cho việc sử dụng đất đai ngày càng có hiệu quả kinh tế cao hơn. Ngày 28/8/1964 Bộ Nông trường đã ra Chỉ thị số 197/NT-VP về vấn đề phòng chống xói mòn, giữ đất, giữ nước trong các nông trường quốc doanh.

Thông tư số 48/TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 3/6/1963 về việc chấp hành nghiêm chỉnh pháp luật, đảm bảo quyền sở hữu về tư liệu sản xuất trong nông thôn đã chỉ rõ : “.... Đối với những nông trường quốc doanh, lâm trường, những khu rừng và những cơ sở kinh tế quốc doanh khác của Nhà nước ở nông thôn, các hợp tác xã và nông thôn chưa vào hợp tác xã đều có nhiệm vụ bảo vệ và không được làm gì gây thiệt hại đến tài sản của Nhà nước”.

Việc khai thác đất hoang được Nhà nước khuyến khích nhưng phải được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cho phép, không ai được tự ý khoanh vùng, chiếm ruộng đất...của Nhà nước làm của riêng mình.

Điều này nó không những đảm bảo cho việc khai thác tốt tiềm năng đất đai của Nhà nước ta, mà còn đảm bảo một cách chắc chắn quyền sở hữu của Nhà nước đối với toàn bộ đất đai trên lãnh thổ nước ta.

Ngày 28/6/1971 Hội đồng Chính phủ đã ra Nghị quyết số 125/CP tăng cường công tác quản lý ruộng đất, Nghị quyết nêu rõ: “ Trong nông nghiệp, ruộng đất là tư liệu sản xuất chủ yếu. Ở miền Bắc nước ta, ruộng đất canh tác rất ít, hiện chỉ chiếm khoảng 12% diện tích tự nhiên, bình quân 10 người mới có 1 ha ruộng đất, mấy năm gần đây lại bị lấn chiếm, bỏ hoang hoá, sử dụng không đúng mục đích, màu mỡ không được bảo vệ, làm thiệt hại nghiêm trọng đến diện tích và chất lượng ruộng đất...” Để khắc phục tình trạng này, Nghị quyết cũng đã đề ra các biện pháp: “...Nghiêm cấm việc mua bán trái phép, mọi hành vi phá hoại đất đai, làm mất diện tích ruộng đất, làm giảm màu mỡ của ruộng đất và bỏ hoang hoá ruộng đất... Diện tích và màu mỡ của ruộng đất phải được bảo vệ và quản lý chặt chẽ, hết sức hạn chế việc dùng ruộng đất canh tác thành đất đai không sản xuất...”

Các văn bản như Thông tư số 01 ngày 10/2/1971 của Thủ tướng Chính phủ về việc bảo vệ đất nông nghiệp; Chỉ thị số 04/NN-RĐ ngày 3/3/1971 của Bộ Nông nghiệp về kiểm tra sử dụng ruộng đất trong ngành nông nghiệp ở các địa phương; Chỉ thị số 231/TTg ngày 24/9/1974 của Thủ tướng Chính phủ về tăng cường công tác quản lý ruộng đất .v.v...

Những văn bản trên đây đã có tác dụng nhiều mặt trong việc thiết lập và củng cố vững chắc hơn sở hữu của Nhà nước đối với đất đai .

Song song với những biện pháp nêu trên, thì Nhà nước cũng đã đề ra các biện pháp cụ thể trong việc quản lý và sử dụng đất vắng chủ, đất của tư nhân cho thuê, đất bỏ hoang hoá ở nội thành, nội thị; Thông tư 01 ngày 10/2/1971 nêu rõ: “Xoá bỏ chế độ chiếm hữu ruộng đất để cho thuê ở nội

thành, nội thị, đồng thời chấm dứt tình trạng về chiếm hữu và sử dụng ruộng đất bất hợp pháp của tư nhân về các loại đất vắng chủ, đất bỏ hoang hoá ở nội thành, nội thị. Nhà nước trực tiếp quản lý, phân phối và sử dụng các loại đất này kể cả bất động sản hiện có trên mặt đất...Người sử dụng đất không phải trả tiền thuê đất cho Nhà nước mà chỉ phải nộp thuế thổ trạch hay thuế nông nghiệp.

- Nhà nước sẽ thống nhất quản lý các loại đất sau đây:

+ Đất cho thuê của các thành phần bóc lột như địa chủ, phú nông, tư sản, có nhà cho thuê dù nhiều, dù ít đều do Nhà nước trực tiếp quản lý, phân phối và sử dụng.

+ Đất cho thuê của các tôn giáo, các hội dù diện tích cho thuê nhiều hay ít đều do Nhà nước trực tiếp quản lý.

+ Đất cho thuê của các tư nhân khác, đất công, đất bãi sa bồi, đất ven sông là đất công do Nhà nước quản lý, phân phối và sử dụng...”.

Những biện pháp này đã tập trung thống nhất việc quản lý của Nhà nước đối với toàn bộ đất đai trong cả nước.

Trên đây là những biện pháp cụ thể của Nhà nước trong việc thiết lập quyền sở hữu Nhà nước đối với đất đai theo tinh thần Hiệp pháp năm 1959 và cũng là nội dung rất cơ bản của pháp luật đất đai nước ta trong giai đoạn này.

** Hình thức sở hữu của hợp tác xã (sở hữu tập thể) đối với đất đai được xác lập, củng cố và phát triển (chủ yếu ở các tỉnh phía Bắc)*

Điều 13 Hiến pháp năm 1959 khẳng định:

“ Kinh tế hợp tác xã thuộc hình thức sở hữu tập thể của nhân dân lao động.

Nhà nước đặc biệt khuyến khích, hướng dẫn và giúp đỡ sự phát triển của kinh tế hợp tác xã”.

Hợp tác xã sản xuất nông - lâm nghiệp là một hình thức kinh tế tập thể, được xác lập từ năm 1959 theo Điều lệ mẫu của hợp tác xã: “ Hợp tác xã sản xuất nông nghiệp là hình thức tổ chức thích hợp nhất để đưa nông thôn từ sản xuất nhỏ cá thể đi vào con đường sản xuất tập thể xã hội chủ nghĩa, hợp tác xã sản xuất nông nghiệp có hai hình thức: hợp tác xã sản xuất nông nghiệp bậc thấp và hợp tác xã nông nghiệp bậc cao” và trong Điều lệ có ghi nhận: “Ruộng đất của xã viên phải giao cho hợp tác xã thống nhất sử dụng “ (trích Thông tư số 449/TTg ngày 17/12/1959 ban hành Điều lệ mẫu hợp tác xã sản xuất nông nghiệp).

Để xác lập hình thức sở hữu của hợp tác xã (sở hữu tập thể) đối với đất đai, trước hết Nhà nước ta phải tiến hành xây dựng hệ thống các hợp tác xã sản xuất nông nghiệp theo Điều lệ mẫu của hợp tác xã sản xuất nông nghiệp. Đưa những người sản xuất riêng lẻ và ruộng đất của họ vào hợp tác xã.

Tính đến năm 1960 ở miền Bắc nước ta đã có 85,8% số hộ nông dân vào hợp tác xã sản xuất nông nghiệp. Những hộ nông dân này khi vào hợp tác

xã thì những tư liệu sản xuất chủ yếu của họ cũng đưa vào hợp tác xã trong đó có ruộng đất.

** Chính sách khuyến khích việc tận dụng đất đai, khai hoang mở rộng diện tích, sử dụng đất đai ngày càng hiệu quả cao hơn*

Nhằm đảm bảo việc tận dụng đất đai đưa vào sản xuất, tập trung mở rộng diện tích đất đai, để tăng thu nhập cho nền kinh tế quốc dân, cũng như cải thiện đời sống nhân dân, chính sách của Đảng đã thể hiện một cách cụ thể vấn đề này như sau:

- Thông qua chính sách thuế (Điều lệ thuế nông nghiệp áp dụng ở nơi đã cải cách ruộng đất số 715-TTg ngày 24/3/1956), nhà nước khuyến khích nông dân khai khẩn, phục hồi đất bỏ hoang, đẩy mạnh sản xuất nông nghiệp, giảm nhẹ đóng góp cho nhân dân:

+ Đất hoang mới khai khẩn, được miễn thuế 5 năm, kể từ năm khai khẩn.

+ Ruộng đất bỏ hoang từ 2 vụ trở lên mới phục hồi được miễn thuế 3 năm.

- Đối với nhân dân đi khai hoang: Thông tư số 31/TTg ngày 24/4/1963 quy định bổ sung về chính sách nhân dân khai hoang đã quy định như sau: “Đất đã khai phá, sau khi được Ủy ban hành chính địa phương chứng nhận sẽ thuộc quyền sở hữu của tập thể, của hợp tác xã. Người khai hoang phải định canh, định cư, phải thực hiện các chế độ thể lệ, hướng dẫn về giữ đất, giữ nước, chống xói mòn, cải tạo đất đã khai hoang thành đất thực để sản xuất lâu dài...” và Thông tư cũng đã quy định một cách chi tiết việc sử dụng đất của những người đi khai hoang để họ làm nhà, làm kinh tế gia đình nhằm khuyến khích một cách thực tế cho những người đi khai hoang yên tâm sản xuất .

- Ngày 1/7/1961 Bộ Tài chính đã có Công văn số 159/TC-CN về chính sách thuế nông nghiệp đối với đồng bào đi khai hoang. Công văn nêu rõ: “Trong mấy năm qua, hưởng ứng cuộc vận động đồng bào miền xuôi lên xây dựng kinh tế miền núi, hàng vạn gia đình đã lên các tỉnh trung du, miền núi để xây dựng quê hương mới...Đối với ruộng đất mới khai hoang hoặc mới phục hồi: các hợp tác xã khai hoang tập trung cũng như nông hộ ở miền xuôi lên nhập vào hợp tác xã ở miền núi cùng sản xuất (khai hoang xen kẽ) hoặc làm ăn riêng lẻ, nếu có khai hoang hoặc phục hồi ruộng đất bỏ hoang được miễn thuế trong một thời hạn nhất định quy định ở Điều 1 Nghị định số 410/TTg ngày 6/9/1957 của Chính phủ:

+ Ai khai phá đất hoang, biến bãi bằng, thung lũng, sườn đồi, nương ót thành ruộng sẽ được miễn thuế nông nghiệp 7 năm.

+ Ai muốn cày cấy ruộng bỏ hoang thì báo cáo với Ủy ban hành chính và nông hội xã, Ủy ban và nông hội có trách nhiệm thương lượng với chủ ruộng cho ổn thỏa, đảm bảo đoàn kết dân tộc. Người cày cấy được thu hoàn toàn hoa lợi, được miễn thuế nông nghiệp từ 3 đến 5 năm ...” và Công văn

cũng đã quy định một cách chi tiết việc miễn thuế cho các hợp tác xã, các xã viên trong việc đóng thuế hàng năm.

Thực hiện chính sách đưa dân đi khai hoang xây dựng vùng kinh tế mới, các văn bản pháp luật giai đoạn này cũng đã quy định đầy đủ về đối tượng đi khai hoang, việc cấp đất để khai hoang và việc thanh lý các tài sản, ruộng đất của những người đi khai hoang để họ yên tâm sản xuất.

- Thông tư số 65/TT-LB ngày 22/10/1963 của Tổng cục lâm nghiệp và Tổng cục Khai khoáng về giành đất cho khai hoang và thủ tục cấp đất khai hoang đã quy định: “Đất giành cho khai hoang bao gồm: đất bãi ven sông, ven suối (trừ rừng phòng hộ), đồi cỏ thoải thoải có khả năng chăn nuôi, trồng cây công nghiệp; đất gần đồi núi có độ dốc thấp (dưới 20^0), không có rừng rậm hoặc rừng kiệt nhưng đất còn tốt, có khả năng phát triển nông nghiệp, một số đất không có rừng cây hoặc rừng cây thưa...” và Thông tư cũng đã quy định những loại đất không được khai hoang.

- Tại Thông tư số 69/CH-TC ngày 24/12/1964 của Tổng cục Khai hoang về giải quyết ruộng đất của đồng bào đi khai hoang. Thông tư nêu rõ: “Ruộng đất canh tác, những người đi cần để lại ruộng đất cho hợp tác xã sử dụng và được bù lại thoả đáng với giá trị của nó; ruộng đất của xã viên: những xã viên ra đi giao lại ruộng đất cho tập thể xã để làm tư liệu sản xuất chung của tập thể kể cả ruộng đất đã đưa vào hợp tác xã và ruộng đất tự khai phá thêm sau khi vào hợp tác xã.

+ Ruộng đất của người ngoài hợp tác xã khi họ đi thì cần vận động họ để lại cho hợp tác xã ...

+ Đất 5% làm kinh tế phụ của gia đình xã viên khi đi cần giao lại cho hợp tác xã.

+ Đất ở và cây lâu năm kể cả xã viên và người ngoài hợp tác xã trước hết phải để lại cho hợp tác xã”.

Song song với những chính sách trong việc khai hoang thì Nhà nước ta đã ban hành một số văn bản pháp luật trong việc mở rộng diện tích đất trồng trọt, tận dụng đất đai, tận dụng đất để sản xuất vụ đông... cụ thể là: Nghị quyết số 129/CP ngày 25/5/1974 của Hội đồng Chính phủ đối với các hợp tác xã mở rộng diện tích phát triển sản xuất nông - lâm nghiệp, Thông báo số 42-TB ngày 30/7/1974 của Hội nghị Thường vụ Hội đồng Chính phủ về tăng cường quản lý ruộng đất, Chỉ thị số 231-TTg ngày 24/9/1974 của Thủ tướng về việc tăng cường quản lý ruộng đất...Những văn bản này tập trung giải quyết các vấn đề như :

+ Khuyến khích một cách thực tế cho các hợp tác xã sản xuất nông nghiệp cũng như người nông dân hăng hái tham gia sản xuất để tạo ra nhiều của cải vật chất cho xã hội và gia đình.

+ Tận dụng đất đai để sản xuất sản phẩm cho xã hội.

+ Mở rộng việc thâm canh tăng vụ, sử dụng đất có hiệu quả cao nhất.

+ Hạn chế tới mức tối đa việc chuyển ruộng đất canh tác sang xây dựng cơ bản.

Bằng việc ban hành một loạt các văn bản pháp luật, các chính sách của Đảng và Nhà nước đã khuyến khích việc tận dụng, mở rộng diện tích đất đai, đi khai hoang xây dựng các vùng kinh tế mới thu được những kết quả nhất định về mặt kinh tế - xã hội trong giai đoạn lúc bấy giờ.

2. Giai đoạn từ 1975 đến nay.

Việc hoàn thành cuộc cách mạng dân tộc dân chủ nhân dân ở miền Nam, thống nhất nước nhà đã tạo những thuận lợi, những tiền đề xã hội rất cơ bản để xây dựng chủ nghĩa xã hội trong cả nước, trước hết là việc thống nhất về mặt Nhà nước giữa hai miền Nam - Bắc, xác lập một chế độ chính trị - kinh tế chung cho cả nước. Trong giai đoạn này có thể nghiên cứu chính sách về đất đai, hạn điền theo các thời kỳ sau:

2.1. Thời kỳ 1975 - 1981:

Đầu năm 1975, khi cuộc đấu tranh giải phóng miền Nam chuẩn bị bước vào giai đoạn kết thúc, trên cơ sở đánh giá tình hình cách mạng miền Nam, Chính phủ Cách mạng lâm thời Cộng hoà miền Nam đã ban hành chính sách ruộng đất (Ban hành kèm theo Nghị định số 01 ND/75 ngày 5/3/1975) nhằm: " Xoá bỏ toàn quyền chiếm hữu về ruộng đất của tập đoàn thống trị tay sai của đế quốc Mỹ, đại diện quyền lợi của tư sản mại bản quan liêu quân phiệt phát xít và địa chủ phong kiến, phản động nhất, xoá bỏ mọi hình thức bóc lột thực dân mới và phong kiến, thừa nhận và ổn định quyền sở hữu về ruộng đất của nông dân, ra sức hướng dẫn nông dân đi vào con đường làm ăn tập thể, hợp tác tương trợ, bằng hình thức hợp với từng vùng, từng bước cải tạo quan hệ sản xuất ở nông thôn, đi đôi với đẩy mạnh sản xuất nâng cao đời sống nông dân, phục vụ tấn công phía trước và xây dựng cơ sở vật chất cho chế độ dân chủ nhân dân ở miền Nam Việt Nam".

Chính sách trên đã tích cực tổ chức đưa nông dân lao động đi vào con đường làm ăn tập thể, tương trợ, đẩy mạnh sản xuất, nâng cao đời sống quần chúng nhân dân ở vùng giải phóng. Chính sách đã xác định và ổn định quyền sở hữu về ruộng đất của nông dân lao động đã được cách mạng chia cấp; nghiêm cấm việc sang bán ruộng đất do cách mạng chia cấp hoặc giao cho cày cấy. Riêng đất do bản thân tự lập, tạo nên hoặc do tổ phụ để lại thì có thể được bán, nhưng chỉ được bán cho chính quyền cách mạng. Ngoài ra chính sách này còn quy định việc quản lý đối với ruộng đất của gia đình liệt sĩ, tử sĩ, thương binh, bệnh binh, chiến sĩ, cán bộ, đối với ruộng đất của dân di cư lâu năm và đối với các loại đất đai công cộng...

Sau khi miền Nam hoàn toàn giải phóng, cả nước thống nhất và cùng thực hiện cuộc cách mạng XHCN, Bộ Chính trị có Nghị quyết số 254-NQ/TW ngày 15/7/1976 về những công tác trước mắt về miền Nam và đến ngày 20/9/1976 Ban chấp hành Trung ương có Chỉ thị số 235-CT/TW về thực hiện Nghị quyết của Bộ Chính trị về vấn đề ruộng đất ở miền Nam. Trong đó mục tiêu được đặt lên hàng đầu là xoá bỏ tàn dư của chế độ thực dân phong kiến về

ruộng đất, giải quyết tốt vấn đề tranh chấp ruộng đất trong nội bộ nông dân, quản lý chặt chẽ việc sử dụng đất, đặc biệt là đối với đất nông nghiệp. Đó là những văn bản quan trọng, bao trùm thể hiện quan điểm, đường lối của Đảng ta về chính sách ruộng đất, làm nền tảng cho Nhà nước ban hành các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan như:

- Nghị định số 185-CP ngày 25/9/1976 của Hội đồng Chính phủ ban hành Điều lệ thuế nông nghiệp thi hành thống nhất tại các tỉnh phía Nam.

- Quyết định số 188-CP ngày 25/9/1976 của Hội đồng Chính phủ về chính sách xoá bỏ triệt để tàn tích chiếm hữu ruộng đất và các hình thức bóc lột thực dân, phong kiến ở miền Nam Việt Nam.

- Thông tư số 31 - BXD ngày 18/10/1977 của Bộ Xây dựng giải thích và hướng dẫn thi hành chính sách quản lý và cải tạo XHCN đối với nhà, đất ở các đô thị phía Nam...

Đối với miền Bắc, Thủ tướng Chính phủ có chỉ thị số 94 - TTg ngày 01/4/1975 về việc xúc tiến công tác phân vùng nông nghiệp, lâm nghiệp và quy hoạch kinh tế trong năm 1975 để làm cơ sở phân bố lực lượng sản xuất, chuẩn bị cho kế hoạch năm 1976 và kế hoạch 5 năm 1976 - 1980.

Để quản lý đất lâm nghiệp, Thủ tướng Chính phủ đã có Chỉ thị số 257 ngày 16/7/1975 về việc đẩy mạnh trồng rừng, bảo vệ rừng và giao đất, giao rừng cho HTX kinh doanh. Trong đó yêu cầu đẩy mạnh phân vùng và quy hoạch vùng nông, lâm nghiệp để làm căn cứ giao đất, giao rừng cho các hợp tác xã kinh doanh, đồng thời Chỉ thị cũng yêu cầu phải xác định rõ ranh giới, diện tích đất của các nông, lâm trường quốc doanh, xác định rõ phương hướng nhiệm vụ của các tổ chức kinh tế này nhằm sử dụng đất lâm nghiệp có hiệu quả cao nhất;

Đối với quản lý, sử dụng đất nông nghiệp, ngày 13/10/1977 Hội đồng Chính phủ có Quyết định số 272/CP ban hành chính sách đối với hợp tác xã mở rộng diện tích sản xuất nông nghiệp, xây dựng vùng kinh tế mới, thực hiện định canh định cư và liên Bộ Nông nghiệp - Lâm nghiệp có Thông tư liên Bộ số 20-TTLB ngày 11/5/1978 hướng dẫn triển khai thực hiện quyết định trên.

Một sự kiện khác có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với sự phát triển kinh tế của đất nước nói chung và đối với nông, lâm nghiệp nói riêng, đó là Hội nghị Trung ương 6 khoá IV tháng 9/1979, có một số quyết định đặc biệt như : “thừa nhận sự tồn tại của kinh tế nhiều thành phần; nới lỏng cơ chế quản lý tập trung trong các hợp tác xã nông nghiệp, cho phép hộ xã viên được mượn đất của hợp tác xã để sản xuất;... thừa nhận sự tồn tại của kinh tế gia đình xã viên như là một bộ phận hợp thành của kinh tế xã hội chủ nghĩa...”. Nghị quyết này được xem như một văn kiện “tiên đổi mới” trong nông nghiệp, trong đó có vấn đề ruộng đất.

Quá trình đổi mới các chính sách ruộng đất ở nước ta trong thời kỳ này là một quá trình “tiệm tiến” theo từng bước thận trọng, luôn luôn phải xem xét

giải quyết mọi hiện tượng và tình huống về đất đai không đơn thuần chỉ về mặt hiệu quả kinh tế mà còn cả về các mặt chính trị, xã hội đan xen, có lúc tưởng như mâu thuẫn nhau, trì kéo ức chế nhau và từ đó phải lựa chọn cách giải quyết tương đối hợp lý và dễ chấp nhận nhất, không thể “câu toàn” nhưng vẫn phải giữ được các nguyên tắc cơ bản theo định hướng xã hội chủ nghĩa, nhằm đáp ứng yêu cầu của các thời điểm phát triển nông nghiệp và nông thôn một cách ổn định, bền vững theo tiến trình đổi mới chung của đất nước.

Lần đầu tiên Hiến pháp năm 1980 quy định : “Đất đai, rừng núi, sông hồ, hầm mỏ, tài nguyên thiên nhiên trong lòng đất, ở vùng biển và thềm lục địa... đều thuộc sở hữu toàn dân” (Điều 19); “Nhà nước thống nhất quản lý đất đai theo quy hoạch chung, nhằm bảo đảm đất đai được sử dụng hợp lý và tiết kiệm. Những tập thể và cá nhân đang sử dụng đất đai được tiếp tục sử dụng và hưởng kết quả lao động của mình theo quy định của pháp luật... Đất dành cho nông nghiệp và lâm nghiệp không được dùng vào việc khác, nếu không được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép...” (Điều 20) đã đánh dấu một bước chuyển cơ bản và quan trọng về chính sách đất đai của Đảng và Nhà nước ta kể từ sau cải cách ruộng đất và tập thể hoá nông nghiệp.

Chỉ thị 100 của Ban Bí thư Trung ương Đảng ngày 13/1/1981 về “Cải tiến công tác khoán, mở rộng khoán sản phẩm đến nhóm và người lao động trong hợp tác xã nông nghiệp”, quy định :

“... Hợp tác xã nông nghiệp phải quản lý chặt chẽ và sử dụng có hiệu quả tư liệu sản xuất, trước hết là ruộng đất, sức kéo, phân bón, các công cụ và cơ sở vật chất - kỹ thuật của tập thể...”.

“... Tổ chức tốt việc giao diện tích ruộng đất cho đội sản xuất, cho nhóm và người lao động sử dụng để thực hiện sản lượng khoán, tránh để đồng ruộng bị chia cắt manh mún... Khi diện tích giao khoán cho người lao động được phân bố hợp lý, thì có thể ổn định trong vài ba năm để xã viên yên tâm thâm canh trên diện tích đó...”.

Chỉ thị 100 đã mở ra một khả năng mới cho người xã viên được quyền sử dụng ruộng đất trong khuôn khổ rộng rãi hơn, thiết thân và gắn bó hơn, là một bước chuyển có ý nghĩa về chính sách ruộng đất. Các địa phương miền Bắc, miền Trung đã triển khai nhanh chóng việc thực hiện Chỉ thị 100. Riêng ở Nam Bộ, do công tác cải tạo nông nghiệp gặp nhiều trắc trở, Ban Bí thư nêu sự cần thiết phải làm thử từng bước để rút kinh nghiệm. Nhưng trên thực tế, trước yêu cầu bức bách của đời sống, một số địa phương Nam Bộ đã mạnh dạn vận dụng Chỉ thị 100, lấy động lực lợi ích để thu hút trung nông tham gia tập đoàn sản xuất và hợp tác xã .

2.2. Thời kỳ 1982 - 1992:

Ngày 18 tháng 1 năm 1984, Ban Bí thư ban hành Chỉ thị 35 về khuyến khích phát triển kinh tế gia đình :

“Về đất, cho phép các hộ gia đình nông dân tận dụng mọi nguồn đất đai mà hợp tác xã, nông, lâm trường chưa sử dụng hết để đưa vào sản xuất”;

“Về thuế, nhà nước không đánh thuế sản xuất, kinh doanh đối với kinh tế gia đình; chỉ đánh thuế sát sinh và đất thuộc; đất phục hoá được miễn thuế trong thời hạn 5 năm”;

“Về lưu thông, tiêu thụ, hộ gia đình nông dân được quyền tiêu thụ các sản phẩm làm ra”.

Đối với miền núi, Ban Bí thư đã ban hành Chỉ thị 29 ngày 21/11/1983 và Chỉ thị 56 ngày 29/01/1985 về giao đất, giao rừng cho hộ nông dân và việc củng cố quan hệ sản xuất ở miền núi. Trung ương nhận định : do những hạn chế của cơ chế quản lý cũ, thế mạnh của miền núi không được phát huy, tài nguyên đồi rừng ngày càng cạn kiệt, đời sống của nông dân vẫn nghèo nàn, lạc hậu... Trung ương chủ trương thực hiện việc giao đất, giao rừng đến hộ nông dân, gắn quyền hạn, trách nhiệm và lợi ích vật chất để khuyến khích nông dân trồng rừng trên đất trống, đồi núi trọc; nông dân được quyền thừa kế tài sản trên đất trồng rừng và cây công nghiệp dài ngày... Cần áp dụng linh hoạt các hình thức kinh tế hợp tác từ thấp đến cao; đối với vùng núi cao không nhất thiết tổ chức hợp tác xã mà phát triển kinh tế hộ gia đình và thiết lập quan hệ nhà nước - nông dân theo đơn vị bản, buôn; trong hợp tác xã, thực hiện cơ chế khoán gọn cho hộ xã viên.

Đối với các đơn vị quốc doanh, Ban Bí thư chỉ thị phải xem xét lại quy mô, xử lý tài sản, thiết bị, chuyển sang hạch toán kinh doanh, thực hiện chế độ khoán trong mọi hoạt động sản xuất, kinh doanh,... chủ trương giải thể các đơn vị kinh tế quốc doanh làm ăn thua lỗ kéo dài...

Riêng đối với nông nghiệp ở miền Nam, Ban Bí thư có Chỉ thị số 19 ngày 03/5/1983 “Về hoàn thành điều chỉnh ruộng đất, đẩy mạnh cải tạo xã hội chủ nghĩa đối với nông nghiệp” và Thông báo số 44 ngày 13/7/1984 của Ban Bí thư “Về ý kiến tiếp tục cải tạo xã hội chủ nghĩa đối với nông nghiệp miền Nam”, đã chỉ ra :

“... Hỗ trợ những nông dân nghèo mới được chia cấp ruộng đất để có điều kiện sử dụng ruộng đất có hiệu quả, phát triển sản xuất, cải thiện đời sống...

... Ở những nơi đã điều chỉnh ruộng đất, song còn chênh lệch ít nhiều về ruộng đất trong nội bộ nông dân, thì kết hợp với xây dựng tập đoàn sản xuất và thực hiện khoán sản phẩm để giải quyết tiếp...

... Tiến hành kiểm tra chế độ tập thể hoá về ruộng đất và các tư liệu khác trong các tập đoàn sản xuất nhằm nâng cao một bước về sở hữu tập thể, nhất là những tập đoàn chưa tiến hành điều chỉnh ruộng đất...”.

Chỉ thị nêu rõ : “... Đến nay, các tập đoàn sản xuất và hợp tác xã nông nghiệp đã thu hút 45,6% nông hộ, 38% diện tích đất đai; có nơi như Tiền Giang đã có đến trên 80% nông hộ tham gia lối làm ăn tập thể... Việc điều chỉnh ruộng đất và cải tạo nông nghiệp kết hợp với điều chỉnh dân cư từ nơi khác đến ở những vùng nhiều ruộng, ít người chưa làm được nhiều... Các tỉnh, thành cần có kế hoạch phù hợp tiếp tục điều chỉnh ruộng đất ở vùng bình quân diện tích cao gắn với công tác điều chỉnh dân cư, phân công lại lao động giữa các vùng, để sử dụng tốt hơn lao động và đất đai trong phạm vi toàn huyện, toàn tỉnh và toàn khu vực... Riêng đối với các vườn cây, việc cải tạo cần tiến hành thận trọng...”.

Như vậy, trong vòng 5 năm thi hành Chỉ thị 100 của Ban Bí thư và các Chỉ thị, Nghị quyết khác của Trung ương về cải tạo và quản lý nông nghiệp, và có liên quan về chính sách ruộng đất, mặc dầu vẫn còn gặp rất nhiều khó khăn về vốn đầu tư, về vật tư cung ứng cho nông nghiệp nhưng sản lượng lương thực tăng 27%, năng suất lúa tăng 23,8%, diện tích cây công nghiệp tăng 62,1%, đàn bò tăng 33,2%, đàn lợn tăng 22,1%. Tốc độ tăng trưởng nông nghiệp bình quân hàng năm cao hơn hẳn các thời kỳ trước. Tổng sản lượng nông nghiệp tăng 6%, thu nhập quốc dân trong nông nghiệp tăng 5,6%, lương thực bình quân đầu người năm sau cao hơn năm trước. Tuy vậy, đến những năm 1986 - 1987, nông nghiệp nước ta lại gặp phải những khó khăn mới, cùng với khó khăn chung của nền kinh tế quốc dân, đã dẫn đến cuộc khủng hoảng lúc bấy giờ.

Tháng 12 năm 1986, Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI, với tinh thần nhìn thẳng vào sự thật và với tinh thần đổi mới, đã phân tích sâu sắc và toàn diện những thành tựu cũng như những sai lầm, khuyết điểm, vạch ra phương hướng, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội cho những năm cuối thập kỷ 80. Đại hội đã đề ra 3 chương trình kinh tế lớn, nhấn mạnh vị trí đặc biệt của nông nghiệp, chủ trương đổi mới cơ chế quản lý trong các hợp tác xã nông nghiệp, phát huy triệt để vai trò chủ động của hộ nông dân, phấn đấu đưa nông nghiệp nước ta trở thành nền nông nghiệp sản xuất hàng hoá xã hội chủ nghĩa. Sau Đại hội, đời sống kinh tế - xã hội từng bước có chuyển biến, trên mặt trận nông nghiệp, cơ chế khoán sản phẩm theo tinh thần Chỉ thị 100, sau một thời gian phát huy tác dụng, đã bộc lộ rõ những hạn chế : về cơ bản, mô hình hợp tác xã vẫn dựa trên sở hữu tập thể, quản lý tập trung, phân phối thống nhất theo chế độ công điểm đã làm triệt tiêu động lực phấn đấu hăng say sản xuất của xã viên, nông dân nợ sản phẩm tăng lên, xã viên trả bớt ruộng khoán,

lương thực nhà nước huy động được ngày càng giảm. Cùng với thiên tai xảy ra năm 1987, số bị thiếu đói lên đến hàng triệu người.

Luật Đất đai được Quốc hội thông qua ngày 29 tháng 12 năm 1987 (công bố ngày 8/01/1988) là một đạo luật quan trọng, bước đầu tiếp cận với chính sách, cơ chế đổi mới của nền kinh tế đất nước. Những đặc trưng cơ bản thể hiện trong Luật Đất đai 1988 là: "... Nâng cao tinh thần trách nhiệm của mọi tổ chức và cá nhân trong việc bảo vệ và sử dụng đất đai, bảo vệ môi trường, đưa việc quản lý và sử dụng đất đai vào quy chế chặt chẽ, khai thác tiềm năng của đất đai một cách hợp lý và có hiệu quả, triệt để tiết kiệm đất, góp phần vào công cuộc cải tạo xã hội chủ nghĩa, bảo đảm công bằng xã hội, từng bước đưa nông nghiệp, lâm nghiệp lên sản xuất lớn, phục vụ sự nghiệp xây dựng và bảo vệ tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa".

Luật đã căn cứ vào tinh thần các Nghị quyết của Đại hội VI để thể chế hoá một phần rất quan trọng về chính sách đất đai đối với các thành phần kinh tế và tổ chức kinh tế..., đồng thời cũng tăng cường chế độ quản lý thống nhất của nhà nước đối với đất đai. Trong khi đó, vào thời điểm này, đang có tình hình tranh chấp đất đai xảy ra ở nhiều địa phương do sự lỏng lẻo trong quản lý đất đai ở các cơ sở.

Ngày 5 tháng 4 năm 1988, Bộ Chính trị ban hành Nghị quyết 10 về "Đổi mới quản lý nông nghiệp". Về nguyên nhân chủ yếu của tình hình còn khó khăn, Nghị quyết nêu lên là do lãnh đạo và chỉ đạo có 7 khuyết điểm chính, trong đó đề cập:

"Trong tổ chức lại sản xuất và cải tạo xã hội chủ nghĩa nông nghiệp, đã nhận thức giản đơn về chủ nghĩa xã hội, về chặng đường đầu của thời kỳ quá độ, không nắm vững quy luật quan hệ sản xuất nhất định phải phù hợp với tính chất và trình độ phát triển của lực lượng sản xuất, không nắm vững đặc điểm tự nhiên, kinh tế - xã hội của từng vùng, và không quán triệt nguyên tắc tự nguyện, cùng có lợi và quản lý dân chủ. Đã chủ quan, nóng vội trong cải tạo, gò ép nông dân vào hợp tác xã, tập đoàn sản xuất, đưa hợp tác xã lên quy mô lớn, trình độ cao, tập thể hoá triệt để tư liệu sản xuất trong khi chưa có đủ điều kiện, áp dụng máy móc những hình thức tổ chức quản lý giống nhau vào các vùng và các hợp tác xã, các tập đoàn sản xuất khác nhau...".

"... Trong các hợp tác xã và tập đoàn sản xuất, việc phân chia ruộng đất quá manh mún, tẻ rong công phóng điểm, tình trạng phân phối lương thực và thu nhập bình quân, xã viên phải gánh chịu quá nhiều khoản bao cấp cho xã hội, bao cấp qua giá...".

Về chấn chỉnh tổ chức hợp tác xã, Chỉ thị chỉ ra:

“... Củng cố và tăng cường các hợp tác xã quy mô toàn xã sản xuất kinh doanh có hiệu quả. Điều chỉnh quy mô quá lớn của một số hợp tác xã ở các tỉnh đồng bằng và trung du phía Bắc, duyên hải miền Trung, Tây Nguyên mà sản xuất trì trệ, quản lý kém và xã viên yêu cầu, thành các hợp tác xã có quy mô thích hợp...”.

Về khoán, phân công lao động và phân phối thu nhập trong hợp tác xã, tập đoàn sản xuất, Chỉ thị quy định :

“... Tiếp tục hoàn thiện cơ chế khoán sản phẩm cuối cùng đến nhóm và hộ xã viên, đến người lao động và đến tổ, đội sản xuất tùy theo điều kiện của ngành nghề cụ thể ở từng nơi, gắn kế hoạch sản xuất với kế hoạch phân phối từ đầu. Trong trồng trọt, về cơ bản khoán đến hộ hoặc nhóm hộ xã viên...”.

“... Trong ngành trồng trọt, phải điều chỉnh diện tích giao khoán, khắc phục tình trạng phân chia ruộng đất manh mún, bảo đảm cho người nhận khoán canh tác trên diện tích có quy mô thích hợp và ổn định trong khoảng 15 năm. Phân loại đúng các loại ruộng đất và xác định đúng các định mức, đơn giá đối với từng khâu trên từng loại đất để làm cơ sở giao khoán và ổn định mức khoán trong 5 năm, chỉ sửa đổi mức khoán khi điều kiện vật chất - kỹ thuật đã thay đổi. Tùy tình hình cụ thể mà hợp tác xã và tập đoàn sản xuất quyết định những khâu do tập thể đảm nhiệm và những khâu khoán cho xã viên (không nhất thiết tập thể làm 5 khâu, xã viên làm 3 khâu), bảo đảm cho các hộ xã viên nhận khoán thu được khoảng trên dưới 40% sản lượng khoán trở lên tùy theo số lượng khâu do hộ xã viên đảm nhiệm...”.

“... ở những nơi có điều kiện, khuyến khích người giỏi ngành nghề khác chuyển sang làm ngành nghề và trao lại ruộng đất cho hợp tác xã, tập đoàn sản xuất để giao khoán thêm cho người trồng trọt, người trao lại ruộng khoán cho hợp tác xã, tập đoàn sản xuất được bồi hoàn giá trị sản phẩm đang trồng trên đất đai đó, công sức bỏ ra để tăng thêm độ màu mỡ của đất và các điều kiện sản xuất khác so với khi mới nhận khoán của tập thể...”.

Đối với kinh tế cá thể, tư nhân, Chỉ thị đề ra :

“... Ở các vùng còn nhiều đất đai, mặt nước chưa khai thác, tùy tình hình cụ thể mà nhà nước có thể cho thuê hoặc giao quyền sử dụng một số ruộng đất, đất rừng, mặt nước cho hộ cá thể, tư nhân để họ tổ chức sản xuất kinh doanh theo đúng pháp luật. Đối với đất trồng rừng và cây công nghiệp dài ngày, có thể giao quyền sử dụng từ 1 đến 2 chu kỳ kinh doanh. Đối với mặt nước và đất trồng cây lương thực, cây công nghiệp hàng năm, thời gian đó có thể từ 15 đến 20 năm. Trong thời gian này, họ được giao quyền thừa kế sử dụng cho con cái, và trong trường hợp chuyển sang làm nghề khác được chính quyền cho phép chuyển nhượng quyền tiếp tục sử dụng cho chủ khác. Các hộ

tư nhân và công ty tư nhân được thuê mướn lao động theo yêu cầu phát triển sản xuất và theo Luật lao động...”.

Đối với các đơn vị kinh tế quốc doanh, Chỉ thị xác định :

“... Điều chỉnh quy mô các nông, lâm trường phù hợp với cơ sở vật chất - kỹ thuật và trình độ quản lý hiện nay. Diện tích đất, rừng đổi ra sau khi điều chỉnh quy mô, phải trả lại cho chính quyền địa phương để giao cho hợp tác xã, gia đình, cá thể hoặc tư nhân kinh doanh. Đất chưa dùng đến của cơ sở quốc doanh quản lý (sau khi đã điều chỉnh) cũng phải cho nông dân mượn để sản xuất. Cấm cưỡng đoạt ruộng đất đã khai phá của nông dân để lập các nông trường quốc doanh. Trong trường hợp đặc biệt cần bảo đảm cho nông trường có diện tích kinh doanh liên khoảnh, phải bồi thường thỏa đáng cho nông dân đang canh tác trên ruộng đất trong khoảnh, bảo đảm cho họ có ruộng đất mới để sản xuất hoặc có điều kiện để sinh sống bình thường...”.

Ở miền Nam, từ sau 1975, đến khi có Luật Đất đai và Nghị quyết 10 của Bộ Chính trị (5/4/1988), “việc giải quyết vấn đề ruộng đất song song với hợp tác hoá, nhằm rút ngắn sự cách biệt về điều kiện sản xuất, chủ yếu là ruộng đất, giữa các tầng lớp nông dân để xoá bỏ và hạn chế bất công”. Việc này đã không kích thích được sản xuất làm cho nông thôn Nam Bộ trì trệ trong một thời gian dài. Riêng ở Nam Bộ, tình trạng tranh chấp ruộng đất diễn ra phức tạp, kéo dài : phần lớn là đòi lại ruộng đất đã qua điều chỉnh, “nhường cơm sẻ áo”, những ruộng đất bị cắt bớt và bị “xáo canh” khi thực hiện khoán sản phẩm, những ruộng đất xâm canh bị cắt, những ruộng đất do nông trường, lâm trường và đơn vị quân đội quản lý nhưng không sử dụng hết, trong đó có cả ruộng đất của nông dân trước đây khai phá, những ruộng đất do một số cán bộ đảng viên chiếm dụng vì tư lợi... Ngoài ra còn có tranh chấp giữa đất trồng lúa với đất nuôi tôm, giữa đất trồng cao su với đất trồng cà phê, tiêu, điều, đất hương hoả, đất thổ cư...

Trước tình hình đó, Bộ Chính trị đã có Chỉ thị 47 chỉ đạo giải quyết các tranh chấp ruộng đất ở các tỉnh phía Nam. Về nguyên nhân, Chỉ thị 47 có đoạn viết : “... Nhất là trong Chỉ thị Ban Bí thư số 19/CT-TU ngày 03/5/1983 về hoàn thành điều chỉnh ruộng đất, đẩy mạnh cải tạo xã hội chủ nghĩa đối với nông nghiệp các tỉnh Nam Bộ đã có những điểm không đúng như : chủ trương chia cấp đất cho những hộ chưa có hoặc thiếu ruộng đất theo bình quân nhân khẩu xã; những nơi đã điều chỉnh ruộng đất song còn chênh lệch ít nhiều về ruộng đất trong nội bộ nông dân thì kết hợp với xây dựng tập đoàn sản xuất và thực hiện khoán sản phẩm để giải quyết tiếp...” đã dẫn đến tình trạng “xáo canh” cào bằng về ruộng đất ở nông thôn, gây xáo trộn lớn về ruộng đất với nhiều hộ nông dân. Chủ trương chia ruộng đất cho cả các hộ làm nghề buôn

bán hoặc đã có ngành nghề khác, không xem xét khả năng sản xuất nông nghiệp của mỗi hộ đã làm cho những hộ nông dân có khả năng sản xuất nông sản hàng hoá thiếu ruộng đất để sản xuất.

Như vậy, tiếp theo Chỉ thị 100, đến khi có Luật đất đai năm 1988 và trong quá trình thực hiện Nghị quyết 10 của Bộ Chính trị, ở khắp các vùng nông thôn trong cả nước ta đã dấy lên một sự quan tâm đặc biệt đến vấn đề ruộng đất. Thái độ của nông dân đối với quyền sở hữu hay quyền được sử dụng ruộng đất thể hiện có khác nhau theo từng vùng cụ thể do đặc điểm tự nhiên, kinh tế, xã hội ở đó chi phối và một phần do lịch sử quan hệ ruộng đất tại đó để lại. Có thể nói suốt cả thập kỷ 80 ở nước ta là một quãng thời gian sôi động về việc xác định quyền của người nông dân được làm chủ đối với ruộng đất. Luật đất đai năm 1988 và Nghị quyết 10 của Bộ Chính trị đã có một bước quyết định cơ bản về chính sách ruộng đất đối với nông dân. Nhờ vậy, cùng với các chính sách khác của Đảng và Nhà nước ta, tuy còn nhiều phức tạp như các vụ tranh chấp ruộng đất, nhưng tình hình sản xuất nông nghiệp và xã hội nông thôn đã có bước chuyển biến cơ bản: mặt trận sản xuất lương thực có bước ngoặt lớn, năm 1989 đạt 20,5 triệu tấn lương thực, tăng 3 triệu tấn so với năm 1987. Vùng lương thực hàng hoá lớn đã hình thành ở tứ giác Long Xuyên, Đồng Tháp Mười, Tiền Giang, Hậu Giang. Đã có 6 tỉnh đạt sản lượng trên 1 triệu tấn/năm. Từ một nước thiếu lương thực triền miên, nước ta đã vươn lên hàng các nước xuất khẩu gạo lớn của thế giới. Đời sống nông thôn được cải thiện rõ rệt.

Đại hội Đảng lần thứ VII tháng 6/1991, Hội nghị Trung ương 2 khoá VII tháng 3/1992 và việc ra đời Hiến pháp năm 1992 là những sự kiện chính trị đặc biệt quan trọng đối với việc đổi mới thể chế nền kinh tế đất nước trong đó có lĩnh vực đất đai.

Về vấn đề ruộng đất, tại Đại hội Đảng lần thứ VII tháng 6 năm 1991 đã ghi vào văn kiện : “Ruộng đất thuộc quyền sở hữu toàn dân, giao cho nông dân quyền sử dụng lâu dài (các vấn đề khác như việc chuyển quyền sử dụng, kế thừa, thế chấp... do Nhà nước quy định)”.

Hội nghị Trung ương 2 khoá VII tháng 3 năm 1992 quyết định : "...Việc chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thế chấp, thừa kế quyền sử dụng ruộng đất phải được pháp luật quy định cụ thể theo hướng khuyến khích nông dân an tâm đầu tư kinh doanh, nâng cao hiệu quả sử dụng đất, tạo điều kiện từng bước tích tụ ruộng đất trong giới hạn hợp lý để phát triển hàng hoá, đi đôi với mở rộng phân công lao động và phân bố lao động gắn với quá trình công nghiệp hoá. Quy định rõ các điều kiện cho phép chuyển nhượng quyền sử dụng ruộng đất, ngăn ngừa tình trạng người sống bằng nghề nông không còn

ruộng đất, người mua quyền sử dụng ruộng đất không phải để sản xuất mà để buôn bán ruộng đất, phát canh thu tô. Mức tập trung ruộng đất vào một hộ cũng phải quy định giới hạn tối đa tùy theo vùng và loại đất..."

Hiến pháp năm 1992 đã khẳng định lại những quyết định cơ bản của Đại hội Đảng và của Trung ương về quan hệ ruộng đất trong tình hình mới, cụ thể:

Điều 17 quy định: " Đất đai, rừng núi, sông hồ, nguồn nước, tài nguyên trong lòng đất, nguồn lợi ở vùng biển, thềm lục địa và vùng trời, phần vốn và tài sản do Nhà nước đầu tư vào các xí nghiệp, công trình thuộc các ngành và lĩnh vực kinh tế, văn hoá, xã hội, khoa học, kỹ thuật, ngoại giao, quốc phòng, an ninh cùng các tài sản khác mà pháp luật quy định là của Nhà nước, đều thuộc sở hữu toàn dân";

Điều 18 Hiến pháp 1992 quy định: " Nhà nước thống nhất quản lý toàn bộ đất đai theo quy hoạch và pháp luật, bảo đảm sử dụng đúng mục đích và có hiệu quả.

Nhà nước giao đất cho các tổ chức và cá nhân sử dụng ổn định lâu dài.

Tổ chức và cá nhân có trách nhiệm bảo vệ, bồi bổ, khai thác hợp lý, sử dụng tiết kiệm đất, được chuyển quyền sử dụng đất được Nhà nước giao theo quy định của pháp luật".

Trong thời gian gần 3 năm, kể từ sau Đại hội Đảng lần thứ VII tháng 3/1991, việc tiếp tục thể chế hoá các điều của Luật Đất đai 1988 và các tư tưởng chỉ đạo mới của Đại hội, của Trung ương diễn ra khẩn trương nhưng khó khăn và chậm chạp. Các quyền sử dụng đất giao cho hộ nông dân mới cụ thể hoá từng phần, và không đồng thời, thì nhiều trường hợp chuyển nhượng, mua bán, chia chác đất đai (cả trong nông nghiệp và đất đai nói chung) diễn ra rất phức tạp ở các địa phương trong toàn quốc, đặc biệt ở các đô thị lớn. Khi tư tưởng chỉ đạo của Trung ương đã ghi rõ trong các nghị quyết, lại được truyền bá rộng trên báo chí, mà vẫn chưa có văn bản pháp quy của nhà nước kịp hướng dẫn thi hành, thì sự vận dụng linh hoạt tại các địa phương và cơ sở, gây nên sự không thống nhất trong việc giải quyết các tình huống, rất dễ bị lợi dụng theo các mục đích không lành mạnh, tiêu cực.

Cho đến Hội nghị Trung ương 5 khoá VII tháng 6 năm 1993 về "Tiếp tục đổi mới và phát triển mạnh mẽ kinh tế - xã hội nông thôn" quyết định : "Kiên trì và nhất quán thực hiện chính sách phát triển kinh tế nhiều thành phần vận động theo cơ chế thị trường có sự quản lý của nhà nước ... Đổi mới kinh tế hợp tác, phát huy vai trò tự chủ của kinh tế hộ xã viên.... Khẳng định đất đai thuộc quyền sở hữu toàn dân... Quy định thời gian sử dụng đất hợp lý

đối với cây ngắn ngày và cây lâu năm. Khi hết thời hạn, người sử dụng đất có nhu cầu và đủ điều kiện sẽ được quyền tiếp tục sử dụng... Đối với những người đang sử dụng đất trên hạn mức thì Chính phủ có quy định và hướng dẫn riêng để họ an tâm sản xuất. Nhà nước có chính sách bảo đảm kết hợp lợi ích trước mắt và lợi ích lâu dài trong việc khai thác và sử dụng đất trồng đồi núi trọc, đất khai hoang, lấn biển. Đối với quỹ đất công ích, nơi nào có nhu cầu thì được để lại không quá 5% diện tích canh tác của xã, nhưng phải bảo đảm quản lý chặt chẽ và sử dụng có hiệu quả...".

2.3. Thời kỳ từ năm 1992 đến nay.

2.3.1. Những tác động của chính sách quản lý kinh tế đến các quan hệ về đất đai.

Cộng với sự chuyển đổi một cách toàn diện về cơ chế quản lý đất đai trong kinh tế “ Từ tập trung quản lý bao cấp, sang cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước theo định hướng XHCN”. Những chính sách, cơ chế trong quản lý kinh tế đã có tác động sâu sắc và tích cực đến các quan hệ đất đai. Do vậy, trong thực tiễn thi hành pháp luật đất đai ở nước ta giai đoạn 1987 – 1992 đã bộc lộ những yếu kém và bất cập như việc mua bán chuyển nhượng đất đai nhà ở diễn ra trên thực tế thiếu sự kiểm soát của Nhà nước, trong khi đó còn nhiều tư tưởng trái ngược nhau về vấn đề giá đất có được hình thành hay không ? giao đất có thu tiền hay không ...? Những vấn đề cốt lõi này pháp luật Đất đai 1987-1992 là nghiêm cấm “ Nghiêm cấm mua bán đất đai dưới mọi hình thức” hoặc ai có nhu cầu thì Nhà nước giao đất mà không phải mất tiền... Tuy nhiên, thực tiễn xảy ra lại hoàn toàn trái ngược. Do đó trong một thời gian dài đã có sự vênh nhau giữa pháp luật và đời sống.

Thực tiễn vấn đề mà trong quan hệ đất đai đặt ra như đã nêu trên đây, khi nghiên cứu vấn đề này đặt trong mối quan hệ với cơ chế kinh tế ta thấy có một số nét chủ yếu trong quan hệ kinh tế trước đây là quan hệ đất đai.

Trong thời kỳ này, nền kinh tế của Việt Nam vận động, đổi mới và phát triển theo hướng ngày càng phát huy các yếu tố kinh tế nhằm kích thích phát triển. Lợi ích về mặt vật chất của từng đơn vị sản xuất, hộ gia đình và cá nhân được coi trọng hơn và gắn bó trực tiếp với hiệu quả sử dụng các tư liệu và công cụ sản xuất của họ. Đất đai là tư liệu sản xuất có tầm quan trọng đặc biệt, vì vậy các lợi ích kinh tế có mối liên quan chặt chẽ tới quan hệ sử dụng đất đai.

Nhiều chính sách kinh tế đã được ban hành, sửa đổi, điều chỉnh, thay thế hoặc huỷ bỏ nhằm tạo cơ hội tốt hơn cho phát triển kinh tế chung và nâng cao đời sống của nhân dân. Trong đó những chính sách kinh tế có liên quan nhiều nhất tới quan hệ sử dụng đất đai có thể bao gồm các chủ trương chính sách làm tăng nhu cầu về đất đai của các cá nhân và tập thể, khuyến khích các thành phần kinh tế phát triển, đề cao vai trò hộ nông dân là đơn vị kinh tế tự chủ, khuyến khích thu hút đầu tư nước ngoài, xây dựng các khu công nghiệp,

đổi mới các doanh nghiệp nhà nước, nhất là các doanh nghiệp sử dụng nhiều đất đai như nông, lâm trường.

Đặc điểm lớn trong giai đoạn này là những chính sách mang tính kế hoạch hoá tập trung cao. Các chính sách này quy định Nhà nước có quyền quyết định trong hầu hết các hoạt động sản xuất kinh doanh và phân phối sản phẩm. Những nét lớn của chính sách kinh tế trong thời kỳ này là:

- Thực hiện chế độ giao chỉ tiêu sản xuất hàng năm tới từng xí nghiệp, hợp tác xã;
- Duy trì cơ chế Nhà nước quản lý và thu mua hầu hết các sản phẩm trong nền kinh tế;
- Nhà nước quy định giá hầu hết các mặt hàng và đưa vào phân phối theo chế độ tem phiếu tới tận các công dân, nông dân;
- Kinh tế hộ gia đình và kinh tế cá thể chưa được khuyến khích phát triển;
- Quan hệ kinh tế đối ngoại hạn chế chủ yếu là với các nước XHCN ở Đông Âu. Đầu tư nước ngoài hạn chế.

Trong điều kiện các chính sách kinh tế như vậy, các mối quan hệ về sử dụng đất đai chưa thực sự gắn kết với kết quả sản xuất, hiệu quả sử dụng đất đai và lợi ích cụ thể của người sử dụng. Thực tế cho thấy ngoài các nguyên nhân trên, nhu cầu về đất đai phần lớn được quản lý chặt chẽ theo kế hoạch cứng nhắc nên đã gây ra nhiều hiện tượng sử dụng đất đai một cách kém hiệu quả: ở nhiều nơi đã có hiện tượng nông dân trả lại ruộng; bỏ ruộng hoang hoá; hoặc hiện tượng chặt phá rừng để khai thác lâm sản một cách bừa bãi, trái pháp luật đã kéo dài nhiều năm chưa chấm dứt; ở khu vực thành thị, nhà ở phát triển chậm chạp, chất lượng nhà ở không đảm bảo.

Tuy nhiên trong giai đoạn này, ít xảy ra các hiện tượng như: việc xây dựng nhà ở trái phép, lấn chiếm đất đai để làm nhà ở và sản xuất, mua bán nhà đất, mở rộng việc xây cất mô mả. Việc khai thác rừng lấy gỗ tuy vẫn diễn ra, làm giảm diện tích rừng che phủ, nhưng lực lượng khai thác chủ yếu là các lâm trường quốc doanh và một số hộ du canh, du cư.

Tuy vậy, từ năm 1986 cho đến năm 1992, trong chính sách về phát triển kinh tế đã có những thay đổi nhanh chóng. Các chính sách phát triển kinh tế có sự thay đổi lớn về chủ chương: chuyển từ tập trung quan liêu sang tự do hoá sản xuất kinh doanh có sự điều tiết của Nhà nước, và gắn chặt chẽ hơn quyền lợi - trách nhiệm của người sử dụng đất... Những nội dung nổi bật của chính sách này là:

- + Đa dạng hoá và đa phương hoá các mối quan hệ kinh tế với các nước. Giảm dần các chỉ tiêu giao kế hoạch.
- + Đề cao vai trò của kinh tế hộ ở nông thôn.
- + Thực hiện giao đất, giao rừng cho nông dân sản xuất.

+ Giảm dần và chấm dứt chế độ phân phối bằng tem phiếu; tự do hoá thị trường nội địa.

+ Cởi mở dần các chính sách về nhà đất và cho phép nhân dân xây dựng nhà ở một cách thuận tiện hơn; đồng thời tiến hành hoá giá một số nhà do Nhà nước quản lý. Thực chất là hình thành một thị trường về nhà ở.

+ Tăng cường, hoàn thiện khung pháp lý về các mặt của đời sống kinh tế – xã hội: hàng chục luật mới đã được ban hành nhằm bảo đảm cơ sở cho việc quản lý phát triển nền kinh tế.

+ Khuyến khích mọi thành phần kinh tế, trong và ngoài nước đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng, cơ sở sản xuất và dịch vụ dưới nhiều hình thức đa dạng như: liên doanh, 100% vốn nước ngoài, BOT, BT.

Những đổi mới về chính sách phát triển kinh tế đã có tác động lớn tới mối quan hệ về sử dụng đất đai. Nhu cầu về đất đai tăng lên, các mối quan hệ đất đai một mặt trở nên năng động hơn, nhưng mặt khác cũng trở nên căng thẳng và phức tạp hơn.

Những thay đổi trong chính sách phát triển kinh tế đã có tác động phức tạp, làm thay đổi hành vi của các tác nhân có liên quan tới việc sử dụng đất đai. Những tác động này bao gồm 3 giai đoạn:

+ Để khuyến khích lao động, tăng đầu tư, nâng cao năng suất lao động, nâng cao lợi nhuận, các chính sách đổi mới kinh tế nhấn mạnh nhiều hơn tới lợi ích kinh tế của từng cá nhân, hộ gia đình, doanh nghiệp, tổ chức. Chính sách này một mặt đã tạo nên động lực hướng mọi nhân tố vào phát triển kinh tế nói chung, mặt khác cũng làm rõ hơn sự gắn kết giữa lợi ích cá thể với việc sử dụng các tư liệu sản xuất. Đất đai là một tư liệu sản xuất quan trọng, vì vậy các lợi ích này gắn bó rất chặt chẽ với quyền sử dụng các loại đất.

Trong thời kỳ trước đổi mới, từ 1980 tới 1989, lợi ích của các tác nhân được điều tiết thông qua các kế hoạch phân phối chung. Như vậy, các lợi ích này ít gắn trực tiếp với hiệu quả sản xuất và hiệu quả sử dụng đất đai. Ruộng đất và đất đai được các hợp tác xã và Nhà nước quản lý khá chặt chẽ, việc giao đất cho các cá nhân và hộ gia đình cũng như các tổ chức kinh tế tư nhân rất hạn chế. Những hoạt động đầu tư xây dựng hay sử dụng các thành quả trong việc sử dụng đất đai bị quản lý chặt chẽ: việc xây dựng nhà ở, văn phòng, khách sạn, hay phát triển sản xuất nông nghiệp của các cá nhân không được khuyến khích, do vậy lợi ích thu được của cá nhân trong việc sử dụng đất đai hầu như bị triệt tiêu.

Chính sách quản lý thị trường hàng hoá cũng bị hạn chế tới quan hệ lợi ích trong sử dụng đất đai: Ví dụ như việc quản lý chặt chẽ giá cả và hàng hoá vật liệu xây dựng như xi măng, sắt thép, gỗ, cho tới gạch ngói, sơn, đinh... làm cho việc xây dựng nhà ở trở nên rất khó khăn; vì vậy nhu cầu cần có đất bị hạn chế. Hoặc như việc quản lý chặt chẽ thị trường đầu ra của các sản phẩm hàng hoá như: hạn chế lưu thông lương thực, thực phẩm, phân bón vật tư và kế hoạch hoá phân phối các hàng công nghệ phẩm đã làm giảm các lợi ích cá nhân có thể có được thông qua việc sử dụng ruộng đất, mặt bằng nhà xưởng.

Việc bãi bỏ chính sách ngăn sông cấm chợ, cho phép tự do lưu thông hàng hóa và chính sách khuyến khích lợi ích hộ gia đình đã làm tăng cung cầu về hàng hoá các loại, từ đó tạo điều kiện thuận lợi cho việc phát triển sản xuất. Hầu hết các hoạt động phát triển sản xuất kinh doanh lại gắn với việc sử dụng đất đai, vì vậy lợi ích cuối cùng lại gắn rất chặt chẽ với việc có quyền sử dụng đất đai. Rõ ràng là các chính sách phát triển kinh tế đã làm thay đổi quan hệ trong sử dụng ruộng đất thông qua cơ chế lợi ích kinh tế.

+ Trước năm 1989, các chính sách kinh tế kế hoạch tập trung cao độ đã tồn tại trong một thời gian dài; lợi ích của cá nhân và hộ gia đình ít gắn trực tiếp tới việc sử dụng đất đai. Đất đai đều thuộc quyền quản lý chặt chẽ của tập thể (HTX) và nhà nước. Do vậy, tâm lý của các tác nhân trong quan hệ sử dụng đất đai nói chung là ít chú ý tới vấn đề đất đai; có nhiều hiện tượng phản ánh tâm lý đối với việc sử dụng đất đai, hoặc thờ ơ với việc sử dụng đất trong canh tác, hoặc là không nghĩ tới việc có một diện tích đất đai để sử dụng.

Tuy nhiên, với việc thay đổi chính sách kinh tế kể từ năm 1990, nhấn mạnh tới lợi ích cụ thể thì tâm lý có được một diện tích đất đai riêng để sử dụng cho gia đình và kinh doanh đã lan rộng trong mọi tầng lớp xã hội. Các hộ gia đình, các tổ chức đoàn thể, các doanh nghiệp tư nhân, các tập thể đều coi trọng việc có được các diện tích đất đai của mình.

Mặt tích cực của tâm lý thể hiện ở chỗ mọi người đều coi đất đai là tài sản quý, coi trọng việc bảo vệ đất đai, sử dụng đất đai một cách có hiệu quả hơn, và coi đất đai cần có các chủ sử dụng cụ thể.

Tuy nhiên, cũng còn có những hạn chế nhất định. Mặc dù về mặt luật pháp, đất đai vẫn được khẳng định là sở hữu toàn dân; nhưng trong thực tế, tâm lý cho rằng ai có quyền sử dụng đất đai thì người đó có lợi hơn so với người không có quyền sử dụng đất đai lại rất phổ biến. Vì vậy không chỉ các hộ nông dân cần có ruộng đất để canh tác, mà ngay cả các hộ gia đình công nhân hay cá nhân ở thành thị cũng muốn có đất riêng để xây nhà xưởng chứ không muốn thuê đất. Tình trạng tâm lý đó đã dẫn tới việc chia nhỏ, chia bình quân các diện tích đất đai có được; hoặc có nhiều nơi, việc lấn chiếm đất đai công cộng đã chuyển từ hành vi của từng cá nhân sang thành hành vi của cả tập thể, cộng đồng.

Việc phân chia đất đai không chỉ xảy ra ở các thôn xã, mà xảy ra trong cả các công ty, xí nghiệp quốc doanh, các tổ chức nhà nước, các đơn vị quân đội, các cơ quan quản lý hành chính các cấp. Một khi tâm lý muốn có đất riêng, phân chia đất trở thành một trào lưu trong xã hội thì phần lớn các quy định về quản lý đất đai bị vô hiệu hoá. Tâm lý này còn được đẩy cao hơn khi nhiều người trong xã hội, kể cả trong các cơ quan quản lý cho rằng nếu có cơ hội mà không kiếm cho mình một mảnh đất là đại đột và đi xa hơn nữa là tâm lý nếu không có cơ hội có đất thì phải tạo ra cơ hội đó.

Như vậy, từ chính sách thay đổi lợi ích kinh tế đã tác động mạnh đến tâm lý trong các quan hệ sử dụng đất đai trong các năm qua. Nếu so với thời kỳ trước năm 1989, thì tâm lý về sử dụng đất đai hiện nay đã có thay đổi hầu

như hoàn toàn khác trước. Những thay đổi này lại có tác động tiếp theo - đó là tác động tới hành vi trong quan hệ sử dụng đất đai.

+ Với tâm lý đất đai thuộc sở hữu toàn dân và với chính sách quản lý đất đai chặt chẽ trong thời kỳ trước đổi mới, các hành vi trong quan hệ sử dụng đất đai trước năm 1990 không quá phức tạp như hiện nay vì hai lý do: một là số lượng giao dịch có liên quan tới sử dụng đất đai không lớn, và hai là các lợi ích trong sử dụng đất đai bị quản lý bằng các cơ chế phân phối theo kế hoạch nên không hấp dẫn đối với những người có đất.

Trong thời kỳ sau đổi mới kinh tế, các hành vi trong quan hệ sử dụng đất đai trở nên ngày càng phức tạp vì lợi ích kinh tế cụ thể được quyết định rất nhiều một khi có được quyền sử dụng đất, nhất là có quyền sử dụng đất chính thức.

Mặt tích cực của việc thay đổi các hành vi trong quan hệ sử dụng đất đai là một xã hội ngày càng có nhu cầu nhiều hơn về hoàn thiện các chính sách pháp luật liên quan tới sử dụng đất đai, tâm lý ai cũng muốn giải quyết các vấn đề đất đai trên cơ sở pháp lý rõ ràng.

Nhưng với tâm lý là có đất thì có lợi ích và cần có đất riêng nên các hành vi trong quan hệ sử dụng đất đai dần dần trở nên đa dạng, phức tạp. Để có được đất đai, có thể nói trong xã hội mọi hành vi đều được thực hiện. Từ các hành vi chính thức tới các hành vi không chính thức, từ các hành vi kinh tế tới các hành vi về mặt đạo đức xã hội... đều được triệt để khai thác: Ví dụ như hối lộ, tập thể cùng lấn chiếm và phân chia đất đai, cướp chạy đất, tách hộ để có đất, li dị để có đất, làm giả giấy tờ, mua bán đất công, gây ra các vụ án vì vấn đề tranh chấp đất đai... Mọi mối quan hệ đều được sử dụng nhằm có được quyền sử dụng đất đai: thân quen, họ hàng, bạn chiến đấu cũ, đồng hương, bạn học...

Với hệ thống pháp luật chưa đồng bộ, và với hệ thống quản lý đất đai chưa hoàn thiện, các hành vi trong quan hệ sử dụng đất đai có xu hướng đi vào khai thác các mặt tiêu cực của vấn đề nhiều hơn.

Có thể thấy rằng tình trạng lấn chiếm đất công, tham ô về đất đai, hối lộ, tham nhũng trong việc quản lý sử dụng đất đai, tranh chấp đất đai, mâu thuẫn về đất đai trong xã hội... ngày càng trở nên phức tạp sau khi thực hiện chính sách đổi mới kinh tế từ 1990 tới nay. Thực tế cho thấy có tới trên 70% các vụ khiếu kiện là có liên quan tới vấn đề sử dụng đất đai.

Tác động cụ thể của các chính sách phát triển kinh tế tới các mối quan hệ sử dụng đất đai được thể hiện trên nhiều khía cạnh khác nhau.

Các mối quan hệ này rất đa dạng và phức tạp: có quan hệ song phương, có quan hệ đa phương, có các quan hệ một chiều, có các quan hệ nhiều chiều. Một nhóm có thể có các quan hệ nội tại và các mối quan hệ với các nhóm khác trong vấn đề sử dụng đất đai. Ví dụ, các hộ gia đình không những có các quan hệ với nhau trong vấn đề sử dụng đất đai, mà còn có quan hệ với nhiều cơ quan, tổ chức khác trong vấn đề này.

Trong giai đoạn này, các quan hệ giao dịch sử dụng đất đai chưa nhiều, không phức tạp. Đây là một thuận lợi cho công tác quản lý đất đai, nhưng đồng thời cũng là một hạn chế lớn vì chưa coi trọng vai trò của pháp luật trong quan hệ sử dụng đất đai. Việc sử dụng đất đai lãng phí, vô trách nhiệm, không lưu giữ các chứng từ về đất đai, không hoàn thiện các sổ sách quản lý đất đai... Từ đó gặp phải rất nhiều khó khăn trong việc giải quyết các vấn đề về đất đai khi cơ chế kinh tế chuyển đổi.

Trong giai đoạn đổi mới kinh tế từ năm 1990 tới nay, số đối tượng tham gia vào các giao dịch về sử dụng đất đai đã tăng lên một cách nhanh chóng, từ đó làm tăng thêm số lượng các giao dịch, dẫn tới hiện tượng quá tải đối với các cơ quan quản lý đất đai.

Bên cạnh các xí nghiệp quốc doanh, HTX, cơ quan nhà nước, còn có thêm hàng chục triệu hộ nông dân, hàng triệu hộ gia đình ở thành thị, hàng trăm ngàn cơ sở kinh tế tư nhân và hàng chục ngàn các cơ sở nước ngoài (cơ quan đại diện, văn phòng, công ty nước ngoài).

Tất cả những thay đổi này làm cho các mối quan hệ sử dụng đất đai ngày càng trở nên phức tạp. Tính phức tạp của quan hệ lợi ích trong sử dụng đất đai tăng lên khi địa vị pháp lý của nhiều chủ thể tham gia giao dịch quyền sử dụng đất đai hoặc chưa rõ ràng, hoặc là có nhiều chủ thể cùng có lợi ích kinh tế trên một diện tích đất nên khó phân định và xử lý dứt điểm.

Ngoài ra, trong điều kiện phát triển nền kinh tế nhiều thành phần, địa vị pháp lý của các thành phần kinh tế có thể thay đổi, càng làm cho các giao dịch đất đai phức tạp thêm. Ví dụ việc chuyển quyền sử dụng đất như đất đai của HTX có thể chuyển thành đất của các công ty, đất của công ty này chuyển sang cho công ty khác, đất của gia đình chuyển thành đất của xí nghiệp tư nhân; hoặc chuyển mục đích sử dụng đất như: đất nông nghiệp chuyển thành đất phi nông nghiệp, đất nông thôn trở thành đất đô thị...

Rõ ràng là các chính sách phát triển nền kinh tế thị trường, với nhiều thành phần kinh tế trong thời gian vừa qua đã làm tăng mức độ phức tạp trong các giao dịch sử dụng đất đai. Vấn đề quan trọng hơn nữa là nội dung “ Kinh tế thị trường và kinh tế nhiều thành phần” trong quan hệ về đất đai đã đang có xu hướng vượt khỏi nội dung “ dưới sự quản lý của Nhà nước”... Không ít các trường hợp là các cơ quan quản lý đất đai không thể xử lý dứt điểm các vấn đề phát sinh trong quan hệ sử dụng đất đai của các thành phần kinh tế, hoặc có lúc vai trò quản lý này bị coi nhẹ.

Nhà nước là một nhân tố quan trọng trong quan hệ sử dụng đất đai vì hai lý do: (1) một là đất đai theo hiến pháp là thuộc sở hữu toàn dân; (2) hai là tổ chức đại diện và điều phối quản lý các lợi ích trong sử dụng đất đai.

Tuy nhiên, cơ quan quản lý đất đai hiện nay ít có quyền lực tập trung cao, không phải là một cơ quan cấp Bộ và không phải là thành viên Chính phủ. Việc xử lý các vấn đề cụ thể về quan hệ đất đai thường giao cho chính quyền các cấp, do vậy đã không tránh khỏi nhiều trường hợp xử lý tùy tiện, không đúng quy chế, hoặc chính quyền đồng tình với các hành vi không đúng pháp

luật. Cùng cố nâng cao vai trò của cơ quan quản lý đất đai là một vấn đề cần phải được chú ý nhằm giải quyết một cách đồng bộ và nhất quán các chính sách quan hệ đất đai.

Những chính sách đổi mới kinh tế không những đã làm tăng thêm số lượng các đối tượng tham gia vào quan hệ sử dụng đất đai, mà nó còn làm cho mục tiêu sử dụng các loại đất đai thay đổi khá nhanh. Các mục tiêu sử dụng đất đai có thể bao gồm các nhóm sau:

- + Đất dùng làm nhà ở có liên quan tới đời sống gia đình (cửa hàng, dòng họ, từ đường, mồ mả...).
- + Đất dùng cho sản xuất nông – lâm nghiệp.
- + Đất cho xây dựng các xí nghiệp công nghiệp.
- + Đất cho xây dựng các văn phòng dịch vụ.
- + Đất cho xây dựng các công trình phúc lợi.
- + Đất đô thị.

Nhu cầu về các loại đất đều có xu hướng tăng nhanh trong các năm gần đây do hai lý do: Một là do dân số tăng nhanh làm cho nhu cầu về nhà đất tăng lên; Hai là đầu tư phát triển kinh tế tăng dần nên nhu cầu mặt bằng cho sản xuất tăng lên, kể cả sản xuất nông lâm ngư, công nghiệp, dịch vụ.

Những mục tiêu trong quan hệ sử dụng đất đai là nhằm:

* Thứ nhất cần có đất để đáp ứng các nhu cầu của phát triển đời sống xã hội của mỗi hộ, mỗi tập thể, mỗi xí nghiệp;

* Thứ hai là có nhu cầu chuyển đổi mục đích sử dụng đất để tăng thêm lợi nhuận, tức là tăng chi phí cơ hội trong sử dụng đất đai.

Ngoài ra một mục tiêu khác trong quan hệ sử dụng đất đai cần chú ý: đó là việc đầu tư có tính đầu cơ vào đất đai và các công trình xây dựng trên đất đai. Trong quan hệ này, không phải chỉ có các công ty tư nhân, các hộ gia đình, mà ngay cả xí nghiệp cơ quan nhà nước cũng tham gia.

Nói tóm lại, chính sách đổi mới kinh tế đã có tác động: một mặt các tác nhân đều muốn có quyền sử dụng một diện tích đất đai riêng; thứ hai mỗi tác nhân có đất đều cố gắng tăng tới mức tối đa chi phí cơ hội sử dụng đất: tức là đem lại cho người sử dụng đất lợi ích lớn nhất. Lợi ích này có thể dưới dạng các nguồn thu nhập khác nhau (thu nhập bằng tiền, thu nhập bằng hiện vật); hoặc đem lại cho người sử dụng tiện nghi phục vụ đời sống tốt nhất (như làm nhà ở hay các công trình giải trí, nghỉ ngơi).

Do có nhiều mục đích sử dụng đất khác nhau, trong đó mỗi mục đích đều dựa trên tính toán về lợi ích lớn nhất có thể đạt được của mỗi cá nhân, nên mục đích sử dụng đất đai có xu thế mất đi tính ổn định lâu dài. Đồng thời kéo theo đó là thay đổi các quan hệ sử dụng đất đai. Các diện tích đất nông nghiệp có thể được sử dụng trồng các loại cây mà nông dân cho là có lợi nhất; hoặc có nơi chuyển đổi, cho thuê lại ruộng đất để đi làm các nghề khác có thu nhập cao hơn (như ở các vùng có nghề truyền thống); hoặc bán lại đất cho các đối

tượng khác sử dụng. Đất thổ cư có thể có thể chuyển đổi thành đất xây dựng nhà xưởng, đất ao hồ lại bị lấp đi để xây nhà...

Việc Nhà nước có các quy định và hạn chế chuyển đổi mục đích sử dụng đất đai là cần thiết, nhưng cần sử dụng các biện pháp kinh tế để hướng người sử dụng vào các mục đích đó. Sử dụng các biện pháp hành chính để xử lý các mối quan hệ này vừa tốn kém, lại vừa ít hiệu quả vì thực tế cho thấy người sử dụng đất đã tìm nhiều cách để đạt được mục đích sử dụng đem lại cho họ lợi ích cao nhất.

Ví dụ có nơi lấy lý do đào mương để có nước cho sản xuất – và họ đã sử dụng các diện tích đất công để làm mương tưới tiêu, như vậy đã biến đất sản xuất thành mặt nước; nhưng sau đó lại cho rằng làm mương tưới tiêu ở nơi khác thì tốt hơn, và diện tích mặt nước đó được chia nhau để làm đất thổ cư vì chỉ có chính sách cấm chuyển đất nông nghiệp thành đất thổ cư, mà không cấm chuyển mặt nước thành đất thổ cư. Nhiều nơi cho thấy các gia đình đã đầu tư hàng chục triệu đồng để xây móng nhà trên diện tích các mặt nước được phân chia.

Có thể thấy các chính sách đổi mới kinh tế đã tác động tới thay đổi mục tiêu sử dụng đất đai của tất cả các đối tượng sử dụng đất đai. Do một bên là các chính sách chuyển đổi mục đích sử dụng đất đai của Nhà nước có xu hướng hạn chế việc chuyển đổi mục đích sử dụng, một bên là lợi ích và nhu cầu của nhiều đối tượng sử dụng đất trong xã hội, dưới tác động của quy luật cung - cầu nên các quan hệ trong sử dụng đất đai đã được “vận dụng” theo hướng thuận theo, chấp thuận các lợi ích của người sử dụng đất.

Các mối quan hệ trong sử dụng đất đai được thực hiện thông qua các giao dịch có tính kinh tế và phi kinh tế.

Các giao dịch không bao gồm việc trả tiền để nhận quyền sử dụng đất; các giao dịch này chủ yếu là các quan hệ xin – cho – cấp phát đất đai; trong giao dịch này, các cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước là cấp có quyết định việc giao quyền sử dụng đất cho nông dân sản xuất, cấp đất cho các xí nghiệp hay công ty làm mặt bằng sản xuất. Tuy nhiên cũng có nhiều trường hợp cấp không có thẩm quyền cũng giao đất: ví dụ như các cơ quan xí nghiệp chia đất làm nhà ở cho công nhân viên, cấp xã, HTX chia đất cho các hộ gia đình...

Trong điều kiện khi nhu cầu về đất đai tăng lên và nhất là khi việc sử dụng đất đai có thể đem lại lợi nhuận lớn thì các giao dịch phi kinh tế sẽ bị lợi dụng, bị bóp méo, và bị làm cho phức tạp lên. Và mục tiêu của các hiện tượng này là lợi ích của cả hai phía: phía cấp đất và phía nhận đất. Từ đó các quan hệ phi kinh tế trở thành các quan hệ có tính hình thức; những hoạt động có tính kinh tế được tính tới và được đưa vào một cách phi chính thức trong các giao dịch phi kinh tế. Thực tế là bên quyết định giao đất và bên nhận đất đều nhận được một số lợi ích nhất định: trực tiếp hoặc gián tiếp.

Các giao dịch mà bên nhận đất phải trả một khoản tiền nhất định theo quy định chung. Các giao dịch này mang tính tự phát trong xã hội, do nhu cầu khác nhau đối với sử dụng đất đai các loại hay có sự can thiệp của chính

quyền. Tuy nhiên, các quy định về trả tiền cho quyền sử dụng đất cũng có thể chia ra làm hai dạng: một là các quy chế giá cả có tính kinh tế thị trường, giá cả được xác định theo mức cung cầu trong xã hội; và hai là các quy chế giá cả có tính thị trường không hoàn hảo, tức là giá cả được định thấp hơn hoặc cao hơn so với giá thị trường.

Chủ yếu là các giao dịch giữa các hộ gia đình trong việc chuyển nhượng mua bán các diện tích đất làm nhà ở. Các giao dịch này thường là các thoả thuận của hai bên và không có các giấy tờ cam kết chính thức được cấp có thẩm quyền công nhận. Giá cả mua bán do hai bên tự quyết định.

Trong các năm trở lại đây, việc giao dịch có tính kinh tế đã lan sang nhiều diện tích đất đai khác nhau như: đất trồng cây công nghiệp, đất sản xuất nông nghiệp, đất nghĩa địa, đất xây dựng. Việc mua bán, sang nhượng đất đai được thoả thuận và thanh toán theo nhiều mức giá khác nhau, tùy theo diễn biến tình hình về cung cầu đất đai trong xã hội.

Một đặc điểm là các giao dịch này thường chỉ diễn ra giữa các hộ gia đình và cá nhân với nhau, ít có sự tham gia của các tổ chức chính thức. Diện tích đất đai trong mỗi giao dịch thường không lớn, từ vài chục mét vuông tới vài nghìn mét vuông. Tuy nhiên, tổng số lượng giao dịch lại rất lớn vì số cá thể tham gia các giao dịch có xu thế tăng lên: hầu như tất cả các hộ gia đình đều có liên quan tới các giao dịch này. Đây là các giao dịch về nhu cầu sử dụng đất đai, trong đó Nhà nước có quy định về mức giá hoặc khung giá cụ thể cho mỗi loại đất và mỗi đối tượng sử dụng đất. Ví dụ như cho thuê đất trong các khu công nghiệp, giá cho thuê đất đối với các liên doanh, các doanh nghiệp, khung giá đất để tính thuế tại các khu đô thị, khung giá đất thổ cư đối với các hộ gia đình...

Giá hay tiền thuê quyền sử dụng đất được xác định và điều chỉnh theo các quy chế chung. Mức giá này thường có thể thấp hơn hoặc cao hơn so với mức giá trên thị trường. Do vậy, đã dẫn tới việc cần điều chỉnh thường xuyên các khung giá này. Ví dụ như mức giá thuê đất trong các khu công nghiệp được điều chỉnh khác nhau, hoặc giá tính thuế trong các khu vực đô thị cũng rất khác nhau.

Một trong những đặc điểm của các giao dịch chính thức này là còn nhiều tồn tại về mặt thủ tục giấy tờ như giải quyết chậm các vấn đề phát sinh, có nhiều quy chế chồng chéo, thủ tục phức tạp... Nhất là trong các trường hợp khi giá đất quy định có xu thế thấp hơn giá thị trường thì càng làm cho nhu cầu sử dụng đất tăng lên, các thủ tục giấy tờ càng trở nên phức tạp vì phải xem xét nhiều mặt có liên quan.

Xu thế chung cho thấy trong quá trình đổi mới các chính sách kinh tế trong gần hai thập kỷ (1980-1998), các quan hệ giao dịch sử dụng đất đai có tính chất phi kinh tế đang bị thu hẹp nhanh chóng, thay vào đó là các quan hệ kinh tế tự phát, có tính thị trường cao trong sử dụng đất đai, có vai trò lớn dần so với các quy định của Nhà nước về giá đất đai. Các khung giá của Nhà nước ban hành cũng trên cơ sở tham khảo hay dựa trên các mức giá đất theo cung – cầu trên thị trường hay trong xã hội.

Trong qua trình đổi mới kinh tế hiện nay, các quan hệ về sử dụng đất đai đang chịu tác động rất lớn của những thay đổi về lợi ích, tâm lý, và hành vi của người sử dụng đất. Những thay đổi này bao trùm lên hầu hết các quan hệ về mục tiêu, nội hàm sử dụng đất đai và lôi kéo hầu hết các đối tượng trong xã hội tham gia. Các thay đổi đó mang tính chất khách quan của nền kinh tế trong quá trình chuyển đổi và phát triển. Tuy nhiên, quản lý sự thay đổi này là một vấn đề quan trọng trong quá trình phát triển xã hội. Vì vậy, việc không ngừng hoàn thiện các chính sách đất đai và nâng cao năng lực của cơ quan quản lý đất đai là một yêu cầu cấp thiết hiện nay đang đặt ra, cần được giải quyết sớm.

2.3.2. Một số đặc trưng của chính sách pháp luật đất đai từ năm 1992 đến nay.

Từ những tác động tích cực của cơ chế quản lý kinh tế lên các quan hệ đất đai như đã nêu trên, Nhà nước ta đã thông qua Luật đất đai năm 1993.

Luật đất đai năm 1993 là một mốc quan trọng trong quá trình phát triển và giải quyết các quan hệ về đất đai. Các nội dung được quy định trong Luật Đất đai thực sự đã mở ra một cơ chế mới tích cực hơn, tác động lên cả ba quan hệ: quan hệ giữa Nhà nước với người sử dụng đất, quan hệ giữa những người sử dụng đất với nhau và đặc biệt là quan hệ giữa đất đai với chính sách phát triển kinh tế nói chung.

Trong quá trình tổ chức thi hành các chính sách pháp luật đất đai từ sau khi có Luật Đất đai 1993 đến nay, một số vấn đề chủ yếu nổi lên là:

Một là: Pháp luật đất đai giai đoạn này vẫn quy định và giữ nguyên hình thức đất đai thuộc sở hữu toàn dân, nhưng lại cho người sử dụng đất có các quyền: chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, thế chấp và góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất. Đây là một giải pháp xử lý trong quan hệ đất đai hết sức đúng đắn, có cơ sở khoa học và thực tiễn của Đảng và Nhà nước ta. Với quy định này chúng ta vẫn giữ được vai trò chủ đạo của Nhà Nước trong quản lý đất đai; đặc biệt là chủ quyền lãnh thổ gắn liền với chủ thể trong quan hệ quốc gia và lãnh thổ; đồng thời mở ra một cơ hội thuận lợi cho người sử dụng đất phát huy được tính chủ động, năng động, an tâm trong sử dụng đất và cũng là một phần vốn quan trọng trong qua trình sản xuất kinh doanh của các đối tượng sử dụng đất.

Hai là: Pháp luật thừa nhận đất đai có giá: rõ ràng đây là một điểm rất mới và tiến bộ trong Luật Đất đai 1993. Các quy định của Luật đã thể hiện một cách tương đối đầy đủ các yếu tố kinh tế trong quan hệ đất đai, mà tập trung là tiền tệ hoá giá trị quyền sử dụng đất. Tất nhiên chúng ta không đề cao quá vấn đề này, bởi vì trong quan hệ đất đai ngoài yếu tố kinh tế còn có ý nghĩa chính trị – xã hội. Song, dấu sao đây cũng là một vấn đề cần được nghiên cứu phân tích đầy đủ dưới những góc độ khác nhau trong thời kỳ mới - thời kỳ quá độ đi lên CNXH. Cùng với nó là việc đổi mới cơ chế quản lý kinh tế theo cơ chế thị trường định hướng XHCN; trong việc xác định giá trị quyền sử dụng đất, yếu tố giá được thể hiện rất rõ phù hợp với việc phát triển kinh tế trong từng thời kỳ, cũng như các chính sách về xã hội đi cùng, cụ thể: khi giao

đất cho các đối tượng sử dụng đất thì tùy từng đối tượng mà Nhà nước thu 100% tiền sử dụng đất, nhưng cũng có trường hợp Nhà nước giảm tiền sử dụng đất hoặc miễn hoàn toàn. Các minh chứng thể hiện trong từng đối tượng sử dụng đất cụ thể đã thể hiện vai trò của Nhà nước XHCN, nhưng đồng thời thể hiện yếu tố thị trường phù hợp với từng đối tượng cụ thể. Mặt khác, trong quá trình thực hiện chính sách đất đai, Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất cho một số đối tượng nhất định khi giao đất nông nghiệp, lâm nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân trực tiếp làm nông nghiệp, giao đất cho các cơ quan hành chính sự nghiệp, sự nghiệp kinh tế... Song khi người dân có nhu cầu chuyển nhượng hoặc Nhà nước thu hồi đất thì đều được xác giá đất để tính đền bù hoặc giá để chuyển nhượng. Những vấn đề xung quanh việc xác định giá đất đã có những tác động tích cực đến các quan hệ đất đai; thể hiện khi chúng ta tổ chức lại sản xuất, thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hóa nông nghiệp nông thôn, hoặc giải quyết vấn đề tích tụ đất đai, hạn điền trong phát triển kinh tế trang trại, nhằm từng bước phát triển nền nông nghiệp hàng hoá.

Ba là: Giao đất ổn định lâu dài cho hộ gia đình, cá nhân và một số đối tượng sử dụng khác. Việc giao đất ổn định cho người nông dân là một giải pháp quan trọng nhằm xoá bỏ trạng thái vô chủ trong quan hệ sử dụng đất. Với việc giao đất ổn định lâu dài làm cho người sử dụng đất yên tâm đầu tư sản xuất, đồng thời cũng tạo ra động lực thúc đẩy sản xuất phát triển. Thực tiễn một số nước trên thế giới, giao đất ổn định càng lâu dài, sử dụng đất càng ổn định hơn. Ngay thực tiễn ở nước ta, khi giao đất trước đây với đất 5% và đất sử dụng chung của HTX thì đất 5% bao giờ cũng sử dụng có hiệu quả hơn. Mặt khác giao đất với thời hạn ngắn thì luôn tạo cho người sử dụng đất cảm giác bị thu hồi, ít chủ động đến việc đầu tư bồi bổ, cải tạo đất, mà chỉ chú ý đến khai thác dẫn đến việc làm nghèo kiệt đất. Đây không chỉ là sự kìm hãm tới hiệu quả sử dụng đất mà còn làm giảm tính năng động trong sử dụng đất đai theo cơ chế thị trường.

Bốn là: Hạn mức sử dụng đất: Thực tiễn với điều kiện dân số và đất đai ở nước ta việc quy định hạn mức sử dụng đất là một vấn đề hoàn toàn đúng đắn, không chỉ trước mắt mà còn lâu dài. Bởi vì nước ta đất chật người đông, ngành nghề lại chưa phát triển, do đó để đảm bảo ổn định tình hình kinh tế, chính trị, xã hội và kinh tế tiếp tục phát triển thì cần quy định mức hạn điền. Số liệu điều tra điển hình ở một số địa phương có thể giúp chúng ta hình dung rõ hơn về vấn đề này. Ở các tỉnh thuộc khu vực miền núi phía Bắc chỉ có một số điểm điều tra là có số hộ nông dân có diện tích trồng cây lâu năm, còn lại chủ yếu là vườn gắn với đất ở. Ở các tỉnh miền Nam đại bộ phận điểm điều tra đều có diện tích đất trồng cây lâu năm. Trong đó tại một số điểm điều tra: xã Tân Châu và xã Lát (Lâm Đồng), xã Xuân Vinh (Đồng Nai), xã Trường Lạc (Cần Thơ) có nhiều hộ gia đình có diện tích đất trồng cây lâu năm với quy mô tương đối lớn. Điển hình là xã Tân Châu có 100% số hộ có đất nông nghiệp trồng cây lâu năm. Tại đây, các hộ nông dân chủ yếu trồng cà phê, đất trồng cà phê đạt mức 88% tổng diện tích đất canh tác của xã. Tại xã Xuân Vinh (Đồng Nai) diện tích đất trồng cây lâu năm chiếm 53% tổng diện tích canh tác của xã. Về quy mô diện tích trồng cây lâu năm/hộ thì ngay ở xã Tân Châu chỉ

đạt 9,1ha/hộ là cao nhất, thấp hơn 3 lần mức hạn điền cho phép (30ha). Ở xã Xuân Vinh (Đồng Nai), quy mô đó chỉ đạt 5,3 ha/hộ. Tuy nhiên việc điều tra chưa phủ hết các vùng và điểm có quy mô diện tích đất nông nghiệp trồng cây lâu năm bằng và vượt mức hạn điền quy định. Song các số liệu thu được từ các cuộc điều tra kinh tế – xã hội do các cơ quan, tổ chức của Việt Nam cũng như các tổ chức quốc tế khác thực hiện (có sự phối hợp của các cơ quan, tổ chức Việt Nam) đã chứng minh nhận định này.

Cuộc điều tra các hộ giàu, nghèo của Bộ NN&PTNT đã ghi nhận các hiện tượng như sau: ở các tỉnh Đồng Nai, Bình Dương có nhiều hộ gia đình có quy mô diện tích đất cây lâu năm (cao su) bằng hoặc vượt mức hạn điền (30ha) như quy định tại Luật Đất đai năm 1993. Các số liệu thu nhận được qua báo cáo của các sở Địa chính cho thấy ở các tỉnh Yên Bái, Bắc Giang, Tuyên Quang, Sơn La (khu vực miền Bắc), Đắk Lắk, Lâm Đồng (khu vực Tây Nguyên), Long An, Cần Thơ, Trà Vinh (khu vực miền Nam) có hàng chục nghìn hộ nông dân có quy mô diện tích đất trồng cây lâu năm vượt mức 30ha.

Để sử dụng tiềm năng đất trống đồi núi trọc, bãi bồi ven biển và mặt nước nhằm tăng sản phẩm hàng hoá và nguyên liệu cho công nghiệp, để làm tốt hơn công tác định canh định cư, từng bước cải thiện và nâng cao đời sống vật chất và tinh thần cho đồng bào vùng kinh tế mới, đồng bào các dân tộc, góp phần tích lũy cho Nhà nước, Chính phủ đã có nhiều chính sách khuyến khích và hỗ trợ hộ gia đình, cá nhân khai thác các loại đất nói trên theo hướng sản xuất hàng hoá. Quy mô giới hạn đối với các loại đất này không được quy định cụ thể mà tùy vào khả năng lao động, khả năng vốn đầu tư của từng hộ gia đình, cá nhân ở từng vùng khác nhau.

Qua nhiều công trình điều tra khảo sát cho thấy: ở các tỉnh miền núi và trung du phía Bắc, dọc vùng ven biển Đông bằng Bắc Bộ, vùng Tây Nguyên, Đông Nam Bộ... Những nơi còn nhiều đất trống đồi núi trọc, bãi bồi ven biển và mặt nước, nhiều hộ nông dân đã đầu tư vốn, lao động nhận khoán đất rừng hoặc khai hoang đất trống đồi núi trọc để trồng rừng, cải tạo vùng nước lợ thành các đầm phá nuôi trồng thủy sản với quy mô lớn.

Ở tỉnh Yên Bái, Tỉnh đã giao 73.799 ha đất rừng cho hơn 2.600 hộ gia đình có khả năng về lao động, vốn để chăm sóc, bảo vệ quy mô diện tích trên dưới 30 ha/hộ.

Ở các tỉnh ven biển Đông Bằng Sông Hồng, lợi dụng quá trình đất liền tiến dần ra biển tạo nên vùng nước lợ, bãi bồi ven biển, nhân dân địa phương đắp đê quai lấn biển tạo thành vùng đất canh tác thuận thực chủ yếu để nuôi trồng thủy sản hoặc trồng lúa. Chẳng hạn như ở huyện Thái Thụy, Tiền Hải-Thái Bình nhiều nông dân đã nhận khoán của xã từ 50-70 ha bãi bồi ven biển để nuôi tôm, cua, cá... cung cấp khối lượng hàng hoá lớn cho xã hội.

Thực tế thực hiện chế độ hạn điền đối với các loại đất khác nhau như đã trình bày trong phần trên cho phép rút ra kết luận:

So với đại bộ phận nông dân thì mức hạn điền 2 – 3 ha (đối với đất trồng cây hàng năm), 10 và 30 ha (đối với đất trồng cây lâu năm) là khá cao;

Song đối với các hộ gia đình có lao động, vốn và mong muốn đầu tư vào sản xuất nông nghiệp, làm giàu bằng nông nghiệp thì mức hạn điền quy định trong Luật đất đai 1993 là điều kiện thuận lợi để mở rộng quy mô sản xuất, phát triển sản xuất hàng hóa trong nông nghiệp, nông thôn.

Nhìn chung tỷ lệ hộ nông dân sử dụng đất nông nghiệp trồng cây hàng năm, đất nông nghiệp trồng cây lâu năm và đất trống đồi núi trọc, đất bãi bồi ven biển bằng hoặc trên mức hạn điền là rất thấp. Mặc dù vậy, sự xuất hiện các hộ nông dân sử dụng đất bằng hoặc vượt mức hạn điền cũng đã có tác động tích cực đối với đời sống kinh tế - xã hội nông thôn hiện nay, nó thể hiện ở các mặt sau:

- Trước hết, do sản xuất kinh doanh trên quy mô lớn, nên các hộ nông dân này đã *tạo thêm công ăn việc làm cho nhiều lao động hiện không có hoặc không đủ việc làm ở nông thôn*. Số liệu điều tra giàu nghèo ở nông thôn hiện nay cho thấy: có hộ sản xuất kinh doanh trên diện tích lớn đã phải thuê thêm 110 lao động thường xuyên và 186 lao động thời vụ trong năm với tiền công 7-8 nghìn đồng/ngày đối với lao động giản đơn và 10-25 nghìn đồng/ngày đối với những công việc nặng nhọc và phức tạp hơn. Đại bộ phận số lao động làm thuê này là nông dân nghèo ít ruộng hoặc không có ruộng. Như vậy, các hộ nông dân sử dụng đất đai trên quy mô lớn không chỉ đã nâng cao thu nhập cho chính mình mà còn tạo việc làm, nâng cao thu nhập cho một số lượng khá lớn lao động nông nghiệp còn thiếu việc làm, đặc biệt là những nông dân ít ruộng đất hoặc không có ruộng đất. Ở mức độ khái quát cao hơn, việc xuất hiện ngày càng nhiều các hộ nông dân sản xuất kinh doanh trên quy mô diện tích lớn, bằng hoặc vượt mức hạn điền là tiền đề cho việc dịch chuyển nguồn lao động trong nông nghiệp, nông thôn. Đến lượt mình, sự dễ dàng chuyển dịch lao động là tiền đề cho sự dịch chuyển cơ cấu sản xuất, cơ cấu kinh tế trong nông nghiệp, nông thôn.

- Những hộ nông dân sản xuất kinh doanh với quy mô đất đai bằng hoặc vượt mức hạn điền là những hộ có khả năng tổ chức, quản lý sản xuất, có sự nhạy bén với thị trường, vì thế *họ là những hộ sản xuất hàng hoá gắn với thị trường tiêu thụ sản phẩm trong nước và xuất khẩu*. Kết quả điều tra giàu nghèo trong nông thôn cho thấy, trung bình các hộ nông dân giàu bán ra thị trường một lượng hàng hoá khoảng 17-20 triệu đồng/hộ/năm. Cá biệt có những trường hợp hộ nông dân ở Lâm Đồng mỗi năm bán ra thị trường hơn 800 triệu đồng hàng hoá. Chính các hộ này là yếu tố cấu thành nền sản xuất hàng hoá trong nông nghiệp, nông thôn Việt Nam hiện nay và trong tương lai.

- Những hộ nông dân sản xuất kinh doanh trên quy mô đất đai lớn (bằng hoặc vượt mức hạn điền), ngoài việc cần thuê thêm lao động thường xuyên hoặc thời vụ, họ cần có sự hỗ trợ của máy móc kỹ thuật trong các khâu công việc như làm đất, tưới tiêu nước, vận chuyển sản phẩm khi thu hoạch và

đem bán trên thị trường, máy móc phục vụ chế biến nông sản,... Số liệu thu nhận được của các cuộc điều tra giàu nghèo trong nông thôn, điều tra mức sống xác nhận điều đó: Hiện nay trung bình 10 hộ nông dân kinh doanh trên diện tích lớn có 02 máy kéo nhỏ, 04 máy nổ, 06 máy bơm nước, 02 máy tuốt lúa và nhiều loại máy móc khác. Ở những vùng trồng cây công nghiệp dài ngày như Lâm Đồng, Đắk Lắk, Đồng Nai và các vùng lúa tập trung thì việc mua sắm máy móc nông nghiệp cao gấp ba lần so với các vùng khác. Rõ ràng là các hộ nông dân sản xuất kinh doanh trên quy mô đất đai lớn trở thành các hạt nhân quan trọng thúc đẩy quá trình cơ giới hoá, công nghiệp hoá nền sản xuất nông nghiệp và kinh tế nông thôn.

- Hiệu ứng tích cực của những vấn đề vừa trình bày trên dẫn đến sự hình thành những trang trại với quy mô thích hợp trong nông nghiệp và nông thôn Việt Nam - mô hình tổ chức sản xuất phổ biến, mang lại hiệu quả cao ở nhiều nước trong khu vực có điều kiện tự nhiên và phương thức canh tác tương đồng với Việt Nam.

Việc áp dụng chế độ hạn mức sử dụng đất cùng với việc thực hiện trên thực tế các quyền của người sử dụng đất thực sự có tác động tích cực đối với đời sống kinh tế ở nông thôn như đã trình bày ở các phần trên. Tuy nhiên cần đánh giá đúng mức mặt thứ hai của vấn đề này như sau:

Hiện nay, quy mô ruộng đất mà đa số hộ nông dân đang sử dụng là quá nhỏ, đặc biệt là ở vùng trung du, đồng bằng Bắc Bộ và miền Bắc Trung Bộ. Hơn nữa, do bị quy định của điều kiện lịch sử, tại những vùng này, ruộng đất của mỗi hộ được phân bố trên nhiều khoảnh nhỏ và cách xa nhau hơn so với các vùng khác. Quy mô bé nhỏ và tính chất manh mún của ruộng đất đã hạn chế việc nâng cao hiệu quả canh tác. Xét trên quan điểm dài hạn, đây là yếu tố không thuận lợi cho quá trình biến đổi cơ cấu kinh tế nông thôn. Hạn mức sử dụng đất, với những quy định cụ thể về hạn mức nêu trên cũng có hiệu ứng tương tự đối với nền kinh tế nông thôn trong tương lai. Việc quy định hạn mức sử dụng đất ở mức tối đa 3 ha đối với đất canh tác làm giảm khả năng lựa chọn và thực hiện các mục tiêu đầu tư có hiệu quả nhất, đặc biệt là đối với những hộ nông dân có năng lực kinh doanh cao.

Như vậy, việc thực hiện chế độ hạn mức sử dụng đất đang làm nảy sinh mâu thuẫn giữa một bên là mục tiêu đảm bảo cho tất cả người làm nông nghiệp có đất sản xuất với một bên là hiệu quả kinh tế trong sản xuất nông nghiệp (tích tụ, tập trung ruộng đất, tăng khả năng sinh lợi của từng đơn vị diện tích, tạo môi trường thuận lợi cho việc lựa chọn và ra các quyết định kinh tế của hộ nông dân, đẩy nhanh hơn quá trình biến đổi cơ cấu kinh tế ở nông thôn).

Việc thực hiện chế độ hạn mức sử dụng đất trên thực tế tuy chỉ mới ở giai đoạn khởi đầu, tuy vậy nó cũng đã đặt ra nhiều vấn đề kinh tế - xã hội cần quan tâm giải quyết như sau:

Để có thể tích tụ vào tay mình một quy mô diện tích đất đai lớn, các nông hộ cần có vốn để đầu tư xây dựng cơ bản (hoặc kiến thiết các vườn cây lâu năm hoặc khai thác và tu tạo các khu đầm phá để nuôi trồng thủy sản, hoặc để khoanh nuôi, trồng mới và bảo vệ rừng,...). Các hộ nông dân có thể huy động vốn từ nhiều nguồn: tự có, vay từ các tổ chức tín dụng, huy động vốn của những người thân, họ hàng hoặc góp cổ phần.

Kết quả điều tra của nhiều chương trình, dự án nghiên cứu về nông nghiệp nông thôn cho thấy: các nông hộ sử dụng quy mô đất đai lớn tự đầu tư khoảng 30-50% nhu cầu vốn, vay Ngân hàng khoảng 20-40%, huy động vốn cổ phần hoặc vay người thân, họ hàng 10-30%. Như vậy, ngoài nguồn vốn tự có, những hộ nông dân sản xuất kinh doanh trên quy mô diện tích đất đai lớn đều phải vay vốn Ngân hàng là chủ yếu.

Tuy nhiên, ở đây họ gặp phải một số khó khăn là số lượng vốn được vay quá ít so với nhu cầu, mặt khác thời hạn vay ngắn so với chu kỳ sản xuất, đặc biệt là với loại cây lâu năm. Đây là một trở ngại đối với các hộ nông dân có khả năng và nguyện vọng sử dụng đất đai quy mô lớn (vượt hạn mức) để thúc đẩy quá trình tích tụ, tập trung đất đai trong nông nghiệp và nông thôn.

Vấn đề đặt ra ở đây là cần nghiên cứu một cơ chế chính sách cho vay riêng đối với các hộ nông dân có khả năng và nguyện vọng sử dụng đất đai quy mô lớn (vượt hạn mức) để thúc đẩy quá trình tích tụ, tập trung đất đai trong nông nghiệp và nông thôn.

- Vấn đề tích tụ, tập trung đất đai phụ thuộc vào nhiều điều kiện, trong đó có việc thực hiện trên thực tế các quyền của người sử dụng đất. Vấn đề đặt ra ở đây là tạo lập các cơ sở pháp lý để “các quyền” này được thực hiện rộng rãi và thuận tiện trên thực tế. Nội dung của khái niệm “cơ sở thuận tiện” này có thể bao gồm việc nhanh chóng cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho hộ nông dân và cá nhân, ban hành quy định theo hướng đơn giản hoá và chi tiết, rõ ràng các thủ tục hành chính đối với việc thực hiện các quyền của người sử dụng đất.

- Quá trình tích tụ và tập trung đất đai phụ thuộc vào việc thực hiện trên thực tế 5 quyền của người sử dụng đất. Quá trình này diễn ra tất yếu sẽ dẫn đến tích tụ, tập trung đất đai vào người sử dụng này và thu hẹp đất đai ở người sử dụng kia. Điều đó hàm chứa nguy cơ một số hộ nông dân không có ruộng phải đi làm thuê cho người khác. Và thực tế đã ghi nhận được hiện tượng này. Điều tra chưa đầy đủ ở các tỉnh Lâm Đồng, Đắk Lắk, Đồng Nai, Long An,

Cần Thơ, Sóc Trăng, Trà Vinh từ 7-10% hộ nông dân không có ruộng, trong số đó có 33% số hộ do túng thiếu, nghèo đói phải chuyển quyền sử dụng đất cho người khác, 10% do quen đi làm thuê hơn là làm chủ và 52% là do chủ cũ đòi lại đất của họ. Như vậy là có hơn 40% số nông hộ không có đất ở các tỉnh này là do tác động trực tiếp của quá trình tích tụ đất và thực hiện các quyền của người sử dụng đất.

Trên quan điểm phát triển nông nghiệp, nông thôn để xét thì đó là hiện tượng bình thường. Tuy nhiên, với mục đích ổn định xã hội để phát triển thì cần có chính sách hỗ trợ những hộ nông dân không còn ruộng đất để họ có thể chuyển sang làm việc khác phù hợp hơn, có thu nhập ổn định.

Trong tương lai, vấn đề hạn mức sử dụng đất sẽ như thế nào? Đây không chỉ là vấn đề xã hội mà còn mang cả tính kinh tế và phát triển. Khi thành tựu khoa học ngày càng được áp dụng trong đời sống, sinh hoạt và sản xuất, khi công nghiệp phát triển thì lực lượng lao động trong nông nghiệp sẽ ngày càng giảm, hạn mức sử dụng đất sẽ trở nên mất ý nghĩa. Đây là điều tất yếu của xã hội phát triển, của một quốc gia phát triển.

Năm là Về quỹ đất 5% ở xã, phường, thị trấn:

Đây là một vấn đề mới được Luật đất đai 1993 quy định. Các quy định này xuất phát từ thực tiễn trong sử dụng đất đai ở nước ta. Trước đây, khi chúng ta thực hiện khoán 10 thì các xã đã để lại quỹ đất để chia vòng hai. Việc để lại quỹ đất này thực tiễn đã giải quyết được nhiều vấn đề đặt ra như phát triển hạ tầng, giải quyết đất cho số nhân khẩu phát sinh...từ yêu cầu thực tiễn đó, để giải quyết các vấn đề trong quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đòi hỏi phải để lại quỹ đất 5%.

Qua khảo sát ở một số địa phương cho thấy: việc để lại quỹ đất công ích rất khác nhau giữa hai miền Nam - Bắc, giữa đồng bằng và miền núi. Phân tích số liệu tổng điều tra nông nghiệp, nông thôn của các vùng và các địa phương cho thấy, tỷ lệ đất nông nghiệp do xã quản lý, sử dụng chung trong cả nước là 5,33%. Trong đó đáng chú ý là các tỉnh phía Bắc 11,98%, miền núi trung du bắc bộ 13,69%, đồng bằng sông Hồng 6,76%, Khu 4 cũ 14,79%. Các tỉnh phía Nam, chỉ có vùng duyên hải miền Trung là tỷ lệ này xấp xỉ các tỉnh phía Bắc, tỷ lệ chung của toàn vùng là 7,84%, có tỉnh lên tới 13%. Các tỉnh miền Đông Nam Bộ, tỷ lệ đất công ích chỉ có 0,42%, các tỉnh đồng bằng sông Cửu long là 0,13% và các tỉnh Tây Nguyên là 2,92%, tình hình trên được giải thích như sau:

- Đối với các tỉnh miền Nam, do việc hợp tác hoá trong sản xuất nông nghiệp chưa triệt để, khi tập đoàn tan rã, hầu như ruộng đất lại trở về với chủ cũ. Điều này hoàn toàn có nguyên nhân lịch sử, ở miền Nam đã trải qua hai cuộc chiến tranh chống thực dân, đế quốc rồi lại trải qua cuộc chiến tranh biên giới Tây Nam, nhất là trong thời kỳ chế độ Nguyễn Văn Thiệu thực hiện cải cách điền địa, người nông dân phải đổ mồ hôi, thậm chí phải đổ cả xương máu

để giành giật, giữ gìn mảnh ruộng của mình. Khi tiến hành hợp tác hoá đối với một số nơi thực sự là khó khăn và mới chỉ vận động được nông dân thành lập hợp tác xã bậc thấp hoặc hình thành các tập đoàn sản xuất nông nghiệp, làm ăn tập thể nhưng ruộng đất vẫn là của tư nhân. Khi Hiến pháp năm 1980 quy định: “Đất đai, rừng núi, sông hồ, hầm mỏ, tài nguyên thiên nhiên trong lòng đất, ở vùng biển và thềm lục địa...đều thuộc sở hữu toàn dân”(Điều 19, Hiến pháp 1980), đồng thời cũng là thời kỳ bắt đầu thực hiện chế độ khoán theo Chỉ thị 100 và sau này là Nghị quyết 10. Dù muốn hay không, ruộng đất lại trở về với chủ cũ. Đã quá quen thuộc với hình thức sở hữu tư nhân về đất đai, cho nên khi điều chỉnh mối quan hệ ruộng đất trong nội bộ nông dân và đất đai thuộc sở hữu toàn dân, cuối cùng ruộng đất lại trở về với chủ cũ, mặc dù họ chỉ được quyền sử dụng và các xã không còn quỹ đất nông nghiệp để làm công ích. Nếu rút ở các hộ ra là rất khó khăn, nếu làm không khéo thì đây là một trong những nguyên nhân phát sinh những khiếu nại, tố cáo, tranh chấp đất đai. Do vậy, các xã ở các tỉnh Nam Bộ hầu như không có quỹ đất công ích và như vậy trong quản lý ở đây cũng hầu như không có khái niệm về quỹ đất công ích.

Ở các tỉnh miền Bắc, do phong trào hợp tác hoá được thực hiện từ những năm 60, hầu hết đất đai mà chủ yếu là đất nông nghiệp đã được tập thể hoá; ngoài ra quỹ đất công chiếm phần lớn ở miền Trung. Việc để lại “quỹ đất vòng 2” theo Nghị quyết 10 có thuận lợi, hầu hết các xã đều để lại đất công ích, nhất là các xã vùng đồng bằng. Trong khi nhiều địa phương nghiêm túc thực hiện đúng quy định việc để lại quỹ đất công ích, quản lý chặt chẽ và sử dụng nguồn thu từ quỹ đất công ích đúng mục đích, đúng chế độ tài chính, góp phần cải thiện bộ mặt nông thôn, giảm phần đóng góp của nhân dân, vẫn còn nhiều địa phương lợi dụng quỹ đất công ích để tham nhũng, tiêu cực. Một số địa phương ở Bắc Giang, Bắc Ninh, Nam Định diện tích quỹ đất công ích đã để vượt quá quy định, có nơi để tới 7%-10% (như ở xã Đình Tổ – Bắc Ninh, xã Nghĩa Châu – Nam Định).

Bên cạnh đó lại có địa phương đã cố tình tách đất nuôi trồng thuỷ sản ra khỏi quỹ đất nông nghiệp, trong khi Điều 42 Luật đất đai quy định: “Đất nông nghiệp là đất được xác định chủ yếu để sử dụng vào sản xuất nông nghiệp như trồng trọt, chăn nuôi, nuôi trồng thuỷ sản hoặc nghiên cứu thí nghiệm về nông nghiệp”. Những địa phương này đã để lại diện tích đất trồng trọt vào khoảng 5% diện tích đất nông nghiệp, còn lại diện tích mặt nước nuôi trồng thuỷ sản lại không thống kê vào diện tích đất nông nghiệp. Diện tích đất nuôi trồng thuỷ sản này được địa phương cho hộ gia đình, cá nhân đầu thầu hoặc cho thuê trong thời hạn dài (có nơi tới 15-20 năm). Nếu tính tỷ trọng trong đất nông nghiệp thì diện tích nuôi trồng thuỷ sản mà địa phương cho đầu thầu, cho thuê (dưới dạng quỹ đất công ích) chiếm tới 20-25% diện tích đất nông nghiệp. Hiện tượng này thường xảy ra ở các địa phương ven sông, biển. Có địa phương để lại quỹ đất công ích hoàn toàn bằng đất canh tác, trong khi Luật đất đai quy định để 5% quỹ đất nông nghiệp.

Ví dụ ở tỉnh Thái Bình, tổng diện tích quỹ đất công ích là 5.205,58 ha, trong đó đất canh tác là 4.884,17 ha, còn lại là 321,41 ha đất có mặt nước

dùng vào nông nghiệp. Hoặc ở xã Đoàn Kết, tỉnh Hải Dương để lại 30 ha (5,3%) làm quỹ đất công ích, điều đáng nói ở đây, 30 ha này là đất 2 vụ lúa.

Một số địa phương, tiền thu được từ việc cho đấu thầu hoặc cho thuê đất không đưa vào sử dụng cho mục đích công ích của xã. Đây là một trong những kẽ hở để sinh ra nạn tham nhũng và tiêu cực, gây bất bình, hoài nghi trong nhân dân. Có thể nói, thời gian qua, công tác thanh tra địa chính đã buông lỏng thanh tra, kiểm tra việc quản lý, sử dụng quỹ đất công ích. Do đó, hiện nay chưa có số liệu thống kê chính xác về những vi phạm này.

Ở các tỉnh miền núi (đặc biệt là các tỉnh miền núi phía Bắc), do đặc điểm có nhiều dân tộc khác nhau nên phong tục, tập quán sinh hoạt, sản xuất cũng như nhận thức của cán bộ, nhân dân ở các địa phương này cũng khác nhau. Qua khảo sát thực tế các dân tộc H'mông, Phù Lá, Tày ở Bắc Hà, Lào Cai cho thấy người nông dân ở miền núi đã bao đời nay gắn bó với rừng núi, ruộng đất, cho nên mảnh đất mà ông cha họ đã khai phá trước đây, đối với họ là hết sức thiêng liêng, quý giá. Trong đó đất nông nghiệp trồng lúa nước lại càng quý giá, chính vì vậy mà phần lớn các dân tộc ở đây không có khái niệm chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Đã có thời kỳ nghe theo lời tuyên truyền của một số phần tử chậm tiến, người H'mông ở Bắc Hà đã ùn ùn kéo nhau vào Tây Nguyên, Nam Bộ. Họ bán hết tài sản nhưng ruộng đất thì họ không bán, họ giao lại cho những người trong dòng họ còn ở lại. Đối với họ, cấp hay không cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất không quan trọng. Điều họ quan tâm hơn cả là được trực tiếp canh tác, đầu tư và bảo vệ thửa đất mà ông cha họ hay do họ trực tiếp khai phá, và khi biết mình không còn có khả năng khai thác sử dụng họ phân chia đất đai cho con cái. Dù khi đã vào HTX sản xuất nông nghiệp, họ vẫn muốn được trực tiếp canh tác trên mảnh đất mà ông cha họ đã khai phá. Do vậy đến khi thực hiện khoán theo Chỉ thị 100 và Nghị quyết 10, dù muốn hay không ruộng đất (đã vào HTX) lại trở về với chủ cũ. Như vậy sẽ có tình trạng thiếu công bằng về ruộng đất trong nông dân. Người thiếu ruộng đất thì cam chịu không đòi hỏi, khiếu nại, họ không muốn canh tác trên thửa đất mà do tổ tiên của dòng họ khác khai phá. Chúng ta đã biết, do thiếu đất trồng trọt mà có những người H'mông đã từng gùi đất đổ vào hốc đá trên sườn núi để trồng ngô, có những người phơi lưng cùng trời đất, xếp từng viên đá ngăn đất, ngăn dòng nước hiếm hoi trên sườn núi cao để tạo nên mảnh ruộng chỉ rộng vài mét vuông. Sự kiên trì của họ đã được đền đáp, họ đã có đủ lương thực (lúa, ngô). Chính vì vậy mà HTX nông nghiệp ở miền núi đã tự sớm giải tán và tất yếu việc để lại quỹ đất công ích ở các xã miền núi là rất khó khăn và hầu như không thể thực hiện được.

So sánh ở hai huyện của Lào Cai là Bảo Thắng và Bắc Hà:

Huyện Bảo Thắng là một huyện vùng thấp có 15 xã, thị trấn với 16 dân tộc khác nhau, các xã và thị trấn đều để lại quỹ đất công ích với tỷ lệ nhỏ hơn 5% diện tích đất nông nghiệp.

Huyện Bắc Hà có 34 xã, thị trấn với 14 dân tộc khác nhau, nhưng chỉ có 4 xã, thị trấn để lại được quỹ đất công ích.

Sự khác nhau giữa hai huyện này có nhiều nguyên nhân: ở Bảo Thắng chiếm đa số là người kinh từ Hải Phòng, Thái Bình, Nam Định, Hải Dương... đi xây dựng vùng kinh tế mới và nông trường quốc doanh từ những năm 1962-1963. Như vậy, có thể nói nguồn gốc đất nông nghiệp ở Bảo Thắng là của HTX và nông trường quốc doanh.

Từ những năm 1962-1963 người nông dân quen thuộc với hình thức sở hữu tập thể (HTX) hoặc sở hữu Nhà nước (nông trường) về đất đai. Khi các nông trường giải thể đất đai được giao lại cho các xã. Do đó việc thực hiện khoán trong nông nghiệp theo Nghị quyết 10 và thực hiện Nghị định số 64 /CP của Chính phủ gặp nhiều thuận lợi; được giao khoán, thửa nào người nông dân cũng vui lòng nhận, miễn là công bằng và họ đón nhận GCNQSDĐ với một niềm hân hoan phấn khởi, bởi vì họ hiểu rằng từ nay họ hoàn toàn làm chủ trên mảnh đất được Nhà nước giao, họ được chủ động sản xuất kinh doanh và được chuyển quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật. Quỹ đất công ích được để ở các xã với tỷ lệ nhỏ hơn 5% đất nông nghiệp và được các hộ thuê với thời hạn 3 năm, nếu là đất NTTS và kết hợp thuỷ lợi thì thời hạn thuê là 5 năm. Thời hạn thuê như vậy là bảo đảm quyền lợi người thuê đất, vừa đảm bảo lợi ích của tập thể.

Nhìn chung ở những địa phương để lại quỹ đất công ích rất đa dạng và phong phú, mặc dù đã được Chính phủ quy định cụ thể nhưng các địa phương đã áp dụng nhiều hình thức quản lý sử dụng khác nhau.

Những nơi để quỹ công ích liên khoảnh, tập trung thì UBND xã cho các hộ gia đình, cá nhân thuê, đấu thầu. Nhưng điều cần nói ở đây là thời hạn thuê và đấu thầu. Có nhiều địa phương không xác định được vị trí cụ thể của đất công ích, để không theo quy hoạch nên đã khoán, cho thuê, đấu thầu đan xen vào diện tích đất giao ổn định cho hộ gia đình rồi tính sản lượng để thu quỹ. Như vậy người sử dụng đất công ích được sử dụng bằng thời hạn được Nhà nước giao đất nông nghiệp. Có nơi thời hạn thuê, thầu là một nhiệm kỳ UBND xã.

PHẦN II

MỘT SỐ MẶT CÒN TỒN TẠI

VÀ GIẢI PHÁP TRONG THỜI GIAN TỚI

I. Tồn tại:

- Nhận thức về đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý với quyền sử dụng đất ổn định lâu dài vẫn còn lẫn lộn, có sự sai lệch trong nhận thức giữa quyền sử dụng và sở hữu. Hệ thống pháp luật về đất đai hiện nay còn thiên về xử lý những quan hệ ban đầu có tính chất hành chính, chưa tiếp cận kịp thời với những biến động có tính chất thị trường. Tình hình kinh tế - xã hội đang có nhiều biến động có tính đột phá theo hướng công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, dẫn đến những biến động về quan hệ đất đai rất phức tạp, hệ thống pháp luật đất đai hiện hành chưa theo kịp.

- Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai được cấp có thẩm quyền xét duyệt là một trong những công cụ quan trọng trong quản lý nhà nước về đất đai, song công tác này chưa được chú trọng đầu tư đúng mức. Kinh phí đầu tư cho việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất hiện đã phân cấp cho ngân sách địa phương, do vậy nhiều nơi tiến hành còn chậm, đặc biệt là quy hoạch cấp huyện, cấp xã, sản phẩm làm ra có giá trị sử dụng thấp.

- Nhận thức về cơ chế thị trường với quản lý Nhà nước về đất đai còn chưa thống nhất nên buông lỏng trong việc quản lý, vận hành thị trường bất động sản, trong đó có quyền sử dụng đất, khiến cho việc hình thành thị trường ngầm ngoài sự kiểm soát của Nhà nước; Chưa xây dựng được cơ chế quản lý thị trường bất động sản. Việc theo dõi, cập nhật biến động của đất đai còn có nhiều điểm yếu nên không điều phối được thị trường, để thị trường ngầm diễn biến rất phức tạp trong những năm qua, dẫn đến Nhà nước mất đất, thất thu lớn cho ngân sách Nhà nước. Song song với đó nhiều cán bộ phải xử lý kỷ luật hoặc ra toà (do cơ chế quản lý đất đai còn thiếu, chưa đồng bộ).

- Vấn đề xem xét nguồn gốc đất đai như thế nào là hợp lý, hợp pháp còn chưa thống nhất trong tiêu chí do lịch sử để lại, giữa giải quyết đất đai bằng luật pháp hiện tại và các chính sách trước đây.

- Pháp luật quy định còn thiếu, song nhiều vấn đề đã được quy định nhưng việc thực hiện không nghiêm và không thống nhất đã dẫn tới làm phức tạp thêm tình hình. Việc tổ chức thi hành pháp luật về đất đai chưa được các cấp, các ngành quan tâm đúng mức. Mặt khác, nhận thức của các cấp, các ngành trong việc thực hiện Luật Đất đai còn chưa thống nhất, gây nên phức tạp trong cách giải quyết.

- Tổ chức quản lý của các cấp không nghiêm, không tuân thủ theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và các quy định pháp luật đã ban hành; để tình trạng chuyển nhượng, sử dụng sai mục đích, giao đất, cho thuê đất không đúng pháp luật khá phổ biến, gây thêm nhiều phức tạp tại các địa phương.

- Chính sách đất đai thay đổi khá nhanh (tính từ năm 1993 đến nay Luật Đất đai đã qua sửa đổi, bổ sung đến 3 lần), nhất là chính sách đối với vấn đề bồi thường giải phóng mặt bằng, làm tăng thêm mâu thuẫn phức tạp, khó khăn cho công tác quản lý.

- Công tác tuyên truyền chính sách pháp luật đất đai còn có nhiều hạn chế. Chưa tổ chức tuyên truyền sâu rộng chính sách pháp luật trong nhân dân. Tính pháp chế XHCN trong lĩnh vực quản lý, sử dụng đất đai chưa được tôn trọng.

- Trong thời gian qua chính sách pháp luật đất đai mới chỉ quan tâm quản lý diện tích bề mặt, mà chưa đi sâu nghiên cứu về chiều sâu, chất lượng đất, nên làm hạn chế việc khai thác quỹ đất và ảnh hưởng đến môi trường sinh thái.

- Đầu tư xây dựng tài liệu ban đầu cho quản lý, đo đạc địa chính, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và xây dựng hồ sơ địa chính ban đầu còn chậm, với nguồn kinh phí cấp cho công tác này còn hạn hẹp.

- Nhiều chính sách cụ thể quy định đối với các đối tượng sử dụng đất còn có phần gò bó trong quá trình giải phóng mọi năng lực của đất đai, cụ thể như sau:

+ Đối với nông nghiệp còn nhiều vấn đề chưa thống nhất giữa tích tụ ruộng đất đi lên sản xuất lớn với tổ chức phân công lại lao động trong nông nghiệp, điều kiện mở rộng phát triển kinh tế hộ gia đình.

+ Chưa có các chính sách tích cực để huy động các thành phần kinh tế tham gia đầu tư phát triển nông nghiệp, lâm nghiệp bằng các hình thức góp vốn khác nhau như góp vốn bằng tiền, hiện vật, góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất, cổ phần hoá bằng giá trị quyền sử dụng đất...để tổ chức sản xuất, tạo điều kiện thực hiện công nghiệp hoá trong nông nghiệp, nông thôn nên năng suất lao động còn thấp.

+ Chưa thực sự mở rộng quyền tự chủ cho người sử dụng đất, các chính sách kinh tế còn mang tính hành chính.

+ Đối với đất lâm nghiệp: Các tổ chức do Nhà nước quản lý còn bao chiếm rất nhiều đất đai, quản lý lỏng lẻo nên rừng vẫn bị tàn phá nghiêm trọng.

+ Đối với đất đô thị: Quản lý quy hoạch và phát triển đô thị chưa tốt, thiếu quy định để quản lý kịp thời thị trường bất động sản. Chưa quan tâm đến quy hoạch đất ở nông thôn.

+ Đối với các khu công nghiệp: Các khu công nghiệp phát triển tràn lan, hiệu quả sử dụng chưa cao, còn lãng phí đất đai và vốn đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng. Chưa mạnh dạn quản lý đất đai theo giá trị nên chưa tạo ra nguồn vốn từ đất đai để phục vụ cho đầu tư phát triển.

+ Đối với đất cho người nước ngoài thuê còn để cho các công ty xây dựng cơ sở hạ tầng quản lý, Nhà nước chưa quản lý chặt chẽ và cơ chế chưa thật sự cởi mở nên có những ảnh hưởng nhất định đến việc thu hút vốn đầu tư nước ngoài.

+ Đối với quy hoạch đất quốc phòng, an ninh: Chủ yếu là thừa nhận hiện trạng vì quy hoạch sử dụng đất quốc phòng, an ninh phải có một sự quan sát và tầm nhìn chiến lược lâu dài.

+ Việc quản lý và sử dụng đất đai vùng đất biên giới, hải đảo chưa được nghiên cứu để định ra chế độ quản lý, sử dụng gắn kinh tế với quốc phòng, an ninh cho phù hợp với đặc điểm, điều kiện của vùng này. Do đó, việc khai thác đất đai gắn với nhiệm vụ bảo vệ Tổ quốc chưa có kết hợp chặt chẽ, để vừa khai thác tài nguyên đất đai có hiệu quả vừa gắn với bảo vệ Tổ quốc, nhất là vùng hải đảo và thềm lục địa.

- Những quy định về trường hợp giao đất có thu tiền sử dụng đất để tạo vốn xây dựng cơ sở hạ tầng còn rất chung chung, thiếu những quy định cụ thể về các vấn đề như: Năng lực của chủ đầu tư, trình tự, thủ tục thực hiện dự án cũng như việc định giá đất để thanh toán cho nhà đầu tư... tạo ra kẽ hở lớn, dễ dẫn đến tiêu cực, thất thu cho ngân sách Nhà nước.

- Những vấn đề khác: Đất tôn giáo thiếu quy định chặt chẽ, kịp thời. Cần ban hành thêm một số quy định về đất hương hỏa, nhà thờ, thánh thất tôn giáo, chính sách đất đai cụ thể đối với đồng bào dân tộc thiểu số.

- Về tổ chức cơ quan quản lý Nhà nước đối với đất đai:

+ Tình trạng quản lý đất đai hiện nay là thiếu tập trung thống nhất vào một đầu mối. Chức năng, nhiệm vụ giữa một số Bộ, ngành còn chồng chéo nên việc quản lý Nhà nước về đất đai thiếu sự tập trung và hiệu quả chưa cao. Ngành Địa chính được pháp luật giao và thực hiện trách nhiệm trước Nhà nước về công tác quản lý đất đai trên toàn lãnh thổ, nhưng Chính phủ lại giao cho các ngành khác ra chính sách quản lý như Nghị định 64/CP về giao đất nông nghiệp ổn định lâu dài cho hộ gia đình, cá nhân, Nghị định 02/CP về giao đất lâm nghiệp lại giao cho Ngành Nông nghiệp, Nghị định 60/CP, 61/CP giao cho Ngành Xây dựng, về cơ chế tài chính, giá đất, chính sách bồi thường, giải phóng mặt bằng giao cho Ngành Tài chính, nhưng khi tiến hành các công việc cụ thể như giao đất, thuê đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất... lại giao cho Ngành Địa chính. Từ đó nảy sinh sự chồng chéo và không sát với thực tiễn và yêu cầu quản lý của Nhà nước, dẫn tới nhiều khiếu kiện và tranh chấp. Vấn đề đặt ra ở đây là giữa chủ thể quản lý Nhà nước về đất đai và người sử dụng đất cần phải làm rõ và có quy định cụ thể.

+ Trách nhiệm quản lý Nhà nước về đất đai của cơ quan địa chính trước chính quyền các cấp cũng còn chưa rõ ràng. Đây là cơ quan chịu trách nhiệm quản lý Nhà nước hay là cơ quan giúp việc chính quyền. Trong thực tiễn hiện nay thì Ngành Địa chính chỉ là cơ quan giúp việc cho chính quyền, do vậy năng lực quản lý và chế độ trách nhiệm còn nhiều hạn chế và bất cập. Tình trạng quản lý theo ngành dọc và phân cấp theo lãnh thổ chưa chặt chẽ, chưa thành một tổ chức thống nhất quản lý toàn diện lĩnh vực đất đai, dẫn đến tình trạng phân tán, chồng chéo và phức tạp. Khả năng quản lý nhà nước của Ngành với chức năng giúp việc cho chính quyền các cấp tạo nên phiền hà và kẽ hở trong khi thực hiện chính sách đất đai.

II. Những giải pháp trong thời gian tới:

- Phải có dự báo chiến lược về sử dụng đất đai gắn với chiến lược phát triển kinh tế xã hội của đất nước. Tính toán quy hoạch sử dụng đất đai đến năm 2010 và tầm nhìn đến năm 2020. Quy hoạch sử dụng đất phải được xem là một giải pháp tổng thể định hướng cho quá trình phát triển và quyết định

tương lai của nền kinh tế. Thông qua đó, Nhà nước can thiệp vào các quan hệ đất đai, khắc phục những nhược điểm do lịch sử để lại hay giải quyết những vấn đề mà quá trình phát triển đang đặt ra. Lấy quy hoạch sử dụng đất làm cơ sở cho hoạt động quản lý và chỉ phát huy được tính dân chủ trong quản lý một khi quy hoạch sử dụng đất được công bố công khai từ trong quá trình xây dựng đến suốt quá trình thực hiện, điều chỉnh và hoàn thiện. Xã hội càng phát triển thì yêu cầu chất lượng của quy hoạch sử dụng đất càng cao. Mục tiêu của quy hoạch phải đạt được là: Bảo vệ được đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp nhất là đất trồng lúa và đất có rừng; Bảo vệ được môi trường và giữ được cân bằng sinh thái; Phát triển công nghiệp và xây dựng cơ sở hạ tầng; Giải quyết tốt nhu cầu về nhà ở (liên quan đến phát triển đô thị và khu dân cư nông thôn)...

- Hoàn chỉnh Luật Đất đai sửa đổi (một cách toàn diện, đồng bộ) phục vụ cho khai thác tiềm năng đất đai để thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước cũng như phục vụ cho quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông thôn, cụ thể là:

+ Phải thống nhất nhận thức đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý và việc giao quyền sử dụng đất cho các chủ sử dụng là một thể thống nhất. Nhà nước thống nhất quản lý bằng pháp luật chính là người đại diện cho sở hữu toàn dân.

+ Mở rộng các quyền, xác định rõ nghĩa vụ của người sử dụng đất (tổ chức, hộ gia đình, cá nhân) và người quản lý đất đai (cơ quan chịu trách nhiệm và người đứng đầu những cơ quan này), trong đó đặc biệt chú ý đến các mặt về chuyển quyền sử dụng đất trong cơ chế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa.

+ Phải xây dựng hệ thống các định mức về sử dụng đất làm cơ sở cho quy hoạch đất đai, trong đó đặc biệt chú ý đến các định mức về bảo vệ đất nông nghiệp, bảo vệ môi trường, phát triển công nghiệp và giải quyết nhu cầu xã hội về nhà ở.

+ Nhanh chóng hình thành thị trường bất động sản có sự điều hành, quản lý của Nhà nước. Nhà nước phải có cơ quan định giá đất đảm bảo yêu cầu vừa nắm chắc được quy luật giá cả của thị trường, vừa am hiểu xu hướng phát triển kinh tế - xã hội để hình thành được bảng giá bất động sản làm công cụ sắc bén không chỉ để điều tiết kinh tế mà còn tạo điều kiện thực hiện thuận lợi chính sách phát triển kinh tế (đất đai cho mục tiêu công nghiệp hoá và hiện đại hoá đất nước) và cải thiện các điều kiện xã hội (đất đai để phát triển cơ sở hạ tầng và giải quyết chính sách về nhà ở).

+ Giải quyết vấn đề tích tụ đất đai phải gắn với chuyển đổi cơ cấu ngành nghề trong nông thôn và phân công lại lao động xã hội.

- Sớm nghiên cứu thành lập một cơ quan quản lý Nhà nước tập trung về tài nguyên thiên nhiên nói chung trong đó lấy tài nguyên đất đai làm nền tảng để triển khai ra các loại tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, tài nguyên biển, thống nhất quy hoạch khai thác sử dụng tài nguyên quốc gia cũng là một xu thế mà nhiều nước đang hướng tới. Trong hoàn cảnh của Việt Nam cần nghiên cứu sâu thêm về khả năng này.

III. Kết luận:

Hoàn thiện hệ thống chính sách pháp luật đất đai để đáp ứng nhiệm vụ phát triển kinh tế, ổn định chính trị xã hội của đất nước nói chung và phục vụ cho quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp và nông thôn là một trong những nhiệm vụ hàng đầu của Nhà nước ta. Đây vừa là nhiệm vụ cấp bách, vừa là nhiệm vụ mang tính lâu dài. Đất đai vốn là vấn đề phức tạp và nhạy cảm, vì vậy việc sửa đổi, bổ sung pháp luật đất đai cần thận trọng và phải có cơ sở khoa học, thực tiễn vững chắc. Đặc biệt là chính sách về đất đai, hạn điền vì nó liên quan đến việc làm và đời sống của hàng chục triệu nông dân. Với kết quả nghiên cứu của Đề tài, chúng tôi hy vọng sẽ góp một phần vào việc hoàn thiện, định hướng xây dựng hệ thống pháp luật đất đai nói chung và các chính sách về đất đai, hạn điền nói riêng nhằm phục vụ cho quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp, nông thôn ở nước ta trong thời gian tới./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Các văn bản pháp quy về quản lý đất đai ban hành ở Việt Nam tập I (từ năm 1945 đến năm 1979), tập II (từ năm 1980 đến năm 1997).
2. Hiến pháp Việt Nam (năm 1946, 1959, 1980 và 1992), NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội năm 1995.
3. Luật Đất đai năm 1988.
4. Luật Đất đai năm 1993.
5. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai năm 1998.
6. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai năm 2001.
7. Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn Quốc lần thứ VIII của Đảng Cộng sản Việt Nam. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội năm 1996.
8. Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn Quốc lần thứ IX của Đảng Cộng sản Việt Nam. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội năm 2001.
9. Tổng quan nông nghiệp Việt Nam - Viện Quy hoạch và Thiết kế Nông nghiệp, tháng 8 năm 1996.
10. Một số tài liệu tham khảo khác.

* * * * *

ĐỀ TÀI KHOA HỌC CÔNG NGHỆ CẤP NHÀ NƯỚC

MÃ SỐ KC.07.02

Đề tài nhánh:

**NGHIÊN CỨU CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN SẢN XUẤT
NÔNG LÂM NGHIỆP THUỶ SẢN, NGHỀ MUỐI**

Hà Nội, tháng 3/2002

MỤC LỤC

1. Chính sách phát triển các ngành sản xuất hàng hoá lớn	4
1.1. Về lương thực, chủ yếu là lúa gạo.....	5
1.2. Về cây công nghiệp, rau và cây ăn quả.....	5
1.3. Về chăn nuôi	6
1.4. Về thủy sản.....	6
1.5. Về lâm nghiệp	7
1.6. Về diêm nghiệp	8
2. Chính sách phát triển các thành phần kinh tế gắn với tổ chức lại sản xuất nông nghiệp.....	9
2.1. Doanh nghiệp nhà nước.....	9
2.2. Về kinh tế hộ và trang trại gia đình.....	10
2.3. Về kinh tế hợp tác xã	11
2.4. Về kinh tế tư nhân	11
3. Về chính sách đất đai	13
4. Chính sách tạo việc làm, xoá đói giảm nghèo và phát triển nhân lực	16
4.1. Giải quyết việc làm	16
4.2. Về xoá đói giảm nghèo	18
4.3. Về các chính sách bảo trợ	20
4.4. Đào tạo nghề cho lao động nông thôn	21
5. Chính sách phát triển khoa học công nghệ và khuyến nông, khuyến lâm.....	22
5.1. Nghiên cứu chọn tạo các giống cây trồng, giống vật nuôi.....	23
5.2. Nghiên cứu khoa học công nghệ sinh học	23

5.3. Nghiên cứu các biện pháp kỹ thuật thâm canh cây trồng, nuôi dưỡng gia súc, bảo đảm chất lượng vệ sinh, an toàn thực phẩm	24
5.5. Nghiên cứu cơ sở khoa học và thực tiễn trong việc chuyển đổi cơ cấu cây trồng, cơ cấu mùa vụ, cơ cấu kinh tế nông nghiệp - nông thôn	25
5.6. Nghiên cứu xây dựng mới, soát xét lại các tiêu chuẩn, chất lượng sản phẩm, quy trình, quy phạm	25
6. Chính sách tiêu thụ, thương mại và hội nhập kinh tế	27
6.1. Chính sách thị trường	27
6.2. Chính sách hội nhập kinh tế quốc tế và hỗ trợ doanh nghiệp tìm kiếm thị trường	30
6.3. Về nhập khẩu	30
7. Chính sách đầu tư	30
7.1. Đầu tư cho nông nghiệp	31
7.2. Đầu tư phát triển nông thôn	32
8. Chính sách tài chính, tín dụng nông nghiệp, nông thôn	33
8.1. Về vốn cho vay với lãi suất ưu đãi	34
8.2. Về tín dụng thương mại	35
9. Chính sách phát triển giáo dục, y tế, văn hoá nông thôn	36
9.1. Về giáo dục	36
9.2. Về y tế	38
9.3. Về văn hoá nông thôn	39
10. Chính sách khuyến khích phát triển ngành nghề nông thôn	40
11. Chính sách thu hút cán bộ cho khu vực nông thôn, nhất là các tỉnh miền núi cao, hải đảo	41

NGHIÊN CỨU CHÍNH SÁCH
PHÁT TRIỂN SẢN XUẤT NÔNG - LÂM NGHIỆP - THỦY SẢN - MUỐI

Nghiên cứu hệ thống chính sách trong lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn đã ban hành những năm đổi mới vừa qua, qua khảo sát thực tiễn ở một số tỉnh đại diện cho các vùng sinh thái, nhóm nghiên cứu chính sách thuộc đề án công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp, nông thôn báo cáo đề xuất một số chính sách thúc đẩy công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp, nông thôn trong thời gian tới như sau:

Phân tích những nguyên nhân đưa đến sự thành công của nông nghiệp, nông thôn nước ta trong những năm đổi mới, nhiều tổ chức quốc tế, các cơ quan của Đảng, Nhà nước và Chính phủ cho rằng: suy cho cùng, thành tựu của nông nghiệp và nông thôn đạt được trong những năm vừa qua là nhờ cơ chế chính sách kinh tế đem lại lợi ích cho nông dân, từ đó tạo ra động lực đối với hàng chục triệu hộ nông dân trên mọi vùng đất nước, trở thành lực lượng hậu thuẫn quan trọng làm thay đổi cục diện sản xuất nông nghiệp, từ một nước thiếu ăn triển miên thành một nước sản xuất hàng hoá với hầu hết các loại sản phẩm, nông thôn nhiều vùng được khởi sắc. Do vậy, việc nghiên cứu để hoàn thiện những chính sách đã ban hành và tiếp tục đưa ra những chính sách mới cũng phải tạo được nguồn động lực mới, trước hết vẫn là từ lợi ích của nông dân cùng với lợi ích của lực lượng lao động phục vụ trực tiếp nông nghiệp, nông thôn. Có như vậy mới thúc đẩy nhanh quá trình công nghiệp

hoá, hiện đại hoá nông nghiệp, nông thôn, đem lại hiệu quả cao. Với cách tiếp cận như vậy, xin đề xuất một số chính sách chủ yếu để thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp, nông thôn.

1. Chính sách phát triển các ngành sản xuất hàng hoá lớn

Nền nông nghiệp nước ta phát triển trên điều kiện sinh thái đa dạng của một nước kéo dài 15 vĩ tuyến, đã tạo ra một cơ cấu kinh tế nông nghiệp rất phong phú, được coi là một nước giàu tài nguyên sinh vật. Nhưng phải xuất phát từ yêu cầu của thị trường (cả thị trường trong và ngoài nước), kết hợp với lợi thế của từng vùng, cũng như cả nước để chọn lựa một số ngành hàng chủ lực, có khả năng phát triển lớn, liên quan đến việc làm của đông đảo nông dân, có khả năng tạo được sức cạnh tranh bền vững trên thị trường quốc tế.

Trước khi đề cập đến các chính sách phát triển một số ngành hàng sản xuất hàng hoá lớn, về quan điểm phải làm rõ một số vấn đề sau đây:

- Về nhu cầu thị trường trong nước: cơ bản, nông nghiệp nước ta bảo đảm nhu cầu đời sống của nhân dân, nguyên liệu cho công nghiệp trong tương lai. Tuy vậy vẫn có mặt hàng đang phải nhập khẩu. Trong tương lai nước ta có thể sẽ tự sản xuất một số mặt hàng để thay thế nhập khẩu, nhưng phải trên cơ sở đảm bảo hiệu quả.

- Về xuất khẩu: hàng nông, lâm, thủy sản xuất khẩu của nước ta gồm rất nhiều loại, nhưng phải dựa vào lợi thế lâu dài, chọn các mặt hàng chủ lực như: gạo, cà phê, chè, cao su, điều, rau quả, thịt, thủy sản, lâm sản các loại, với kim ngạch mỗi mặt hàng từ 100 triệu USD/năm trở lên; các mặt hàng khác thuộc lợi thế riêng của từng vùng, từng địa phương vẫn hết sức coi trọng để khai thác mọi tiềm năng của đất nước.

Trên quan điểm này, kiến nghị một số chính sách đối với các ngành sản xuất hàng hoá như sau:

1.1. Về lương thực, chủ yếu là lúa gạo

Về lúa gạo, trong tương lai dân số nước ta có thể lên đến 140 triệu người, nhưng lượng gạo để ăn trên đầu người sẽ giảm dần, khoảng 200kg/người/năm, tức 28 triệu tấn lúa/năm. Do vậy, quá trình thực hiện chuyển dịch cơ cấu kinh tế nông nghiệp, nông thôn vẫn phải thực hiện các biện pháp để giữ cho được 3,5 - 4 triệu ha đất lúa được tưới, bảo đảm sản xuất 35 - 40 triệu tấn lúa/năm trong tương lai lâu dài. Vùng Đồng bằng sông Cửu Long phải được xây dựng thành vùng chuyên canh để xuất khẩu và đảm bảo an ninh lương thực quốc gia khi xảy ra thiên tai, dịch họa, được đầu tư đồng bộ để hiện đại hoá từ sản xuất đến chế biến các sản phẩm từ lúa gạo và các loại sản phẩm phụ, đồng thời áp dụng công nghệ sử dụng tổng hợp đất trồng lúa để nông dân vùng này có thể làm giàu từ nghề làm lúa theo mô hình trang trại trong tương lai, nâng kim ngạch xuất khẩu lúa gạo lên 1-1,5 triệu USD/năm. Vùng Đồng bằng sông Hồng với các vùng khác sản xuất đủ ăn. Ở một số vùng xa xôi, hẻo lánh mà có điều kiện sản xuất lương thực, được Nhà nước đầu tư thuỷ lợi nhỏ, hỗ trợ xây dựng ruộng bậc thang, giống lúa, và hướng dẫn kỹ thuật, để bà con phát triển sản xuất lương thực nhằm bảo đảm đời sống ổn định.

Nhưng về lâu dài nước ta có thể sẽ là một nước thiếu thức ăn chăn nuôi. Nếu mức tiêu thụ thịt bình quân đầu người lên đến mức 30kg/người/năm, cả nước cần khoảng 4 triệu tấn thịt, nhu cầu thức ăn chăn nuôi về ngô, sản, đậu tương... khoảng 15 triệu tấn, thì nước ta vẫn phải nhập khẩu ngô, đậu tương.

Để cải tạo cơ cấu bữa ăn, mức nhập khẩu bột mì sẽ ngày càng lớn, đồng thời còn phải nhập khẩu đại mạch để sản xuất bia.

1.2. Về cây công nghiệp, rau và cây ăn quả

Những năm qua trên thực tế đã hình thành một số vùng chuyên canh tập trung về cây công nghiệp: cà phê ở Tây Nguyên, cao su ở Đông Nam Bộ, chè ở Trung du miền núi phía Bắc..., vùng rau quả ở Đồng Bằng sông Hồng, Lâm Đông, cây ăn quả ở Đồng bằng sông Cửu Long, Đông Nam Bộ, Trung

du miền núi phía Bắc... Những sản phẩm này đang vươn ra thị trường thế giới với nhiều triển vọng. Trong những năm tới phải có chính sách đầu tư hiện đại hoá sản xuất cung ứng giống, cơ giới hoá các khâu trồng, chăm sóc, vận chuyển, kho tàng bảo quản, công nghệ bảo quản và công nghiệp chế biến... để trong 10 năm tới có thể đuổi kịp các nước tiên tiến trong khu vực.

1.3. Về chăn nuôi

Hàng chục năm qua, mặc dù ngành chăn nuôi đã có nhiều tiến bộ, nhưng vẫn là ngành sản xuất phụ thuộc, tận dụng sản phẩm của trồng trọt, một vài năm gần đây bước đầu đã có sự khởi sắc. Tuy vậy, chăn nuôi vẫn là một ngành có lợi thế của nước ta. Do vậy, trong những năm tới phải khai thác có hiệu quả lợi thế của từng vùng để phát triển nhanh chăn nuôi theo hướng công nghiệp hoá hiện đại hoá: khuyến khích phát triển các trang trại và các cơ sở chăn nuôi sản xuất hàng hoá theo phương pháp công nghiệp với quy mô phù hợp, tập trung vào bò sữa, bò thịt, lợn hướng nạc và gia cầm. Áp dụng công nghệ hiện đại trong tuyển chọn, lai tạo giống, đồng thời nhập khẩu giống và công nghệ để sản xuất giống tốt đáp ứng yêu cầu phát triển đàn gia súc có năng suất, chất lượng cao. Tăng nhanh năng lực sản xuất thức ăn chăn nuôi công nghiệp, tăng cường các cơ sở thú y và kiểm dịch, chủ động khống chế dịch bệnh, xây dựng các vùng an toàn dịch bệnh trên phạm vi toàn quốc. Nâng cấp và xây dựng mới các cơ sở giết mổ, chế biến thịt, sữa có trang bị hiện đại đạt yêu cầu về chất lượng và vệ sinh an toàn thực phẩm.

1.4. Về thủy sản

Theo báo cáo qui hoạch của ngành thủy sản, nước ta với trữ lượng 4 triệu tấn cá biển, 2 triệu ha mặt nước nuôi trồng, tiềm năng phát triển thủy sản rất lớn, là nguồn dinh dưỡng đậm động vật quan trọng cho đời sống nhân dân ta và có tiềm năng xuất khẩu lớn. Do vậy, phải được tập trung đầu tư toàn diện trong một số năm cho cả hai chương trình đánh bắt và nuôi trồng gắn với chế biến hiện đại, vươn lên là nước đứng đầu trong khu vực Đông Nam Á.

Nhà nước cần có chính sách khuyến khích, hỗ trợ và đầu tư cho hai chương trình trên hướng vào các nội dung:

Xúc tiến đầu tư khảo sát, đánh giá lại nguồn lợi thủy sản, để có luận cứ và phát triển nghề cá xa bờ, cơ cấu lại lực lượng khai thác gần bờ một cách hợp lý, lựa chọn và phát triển các loại tàu thuyền, công nghệ khai thác thích hợp và đồng bộ; xây dựng cơ cấu hạ tầng, dịch vụ sản xuất, chế biến và phòng tránh thiên tai, tai nạn;

Phát triển mạnh các loại hình nuôi thủy sản, nhất là hình thức nuôi công nghiệp, bán công nghiệp và nuôi sinh thái phù hợp với điều kiện tự nhiên ở các vùng nước biển, nước lợ, nước ngọt với các loài có giá trị cao, như: tôm, nhuyễn thể, cá biển, các nước ngọt; áp dụng các thành tựu khoa học kỹ thuật, đảm bảo các vùng nuôi trồng thủy sản được an toàn dịch bệnh.

Tăng ngân sách đầu tư và kinh phí cho nghiên cứu trong nước kết hợp với nhập khẩu để phát triển nhanh công nghệ sản xuất giống, thức ăn và công nghiệp nuôi trên biển, nuôi thủy sản kết hợp với canh tác nông nghiệp.

Đầu tư phát triển công nghiệp chế biến các sản phẩm đáp ứng được yêu cầu về chất lượng và vệ sinh an toàn thực phẩm theo qui định quốc tế để xuất khẩu, đảm bảo đến năm 2001 tỷ lệ thủy sản được chế biến đạt 60-70%. Phát triển công nghệ sản xuất sản phẩm sạch bệnh, sạch hoá chất, không có dư lượng các chất độc hại và thuốc kháng sinh, sản phẩm biến đổi gen.

1.5. Về lâm nghiệp

Ngành sản xuất lâm nghiệp có vị trí đặc biệt về môi trường sinh thái và kinh tế, trước hết là vì môi trường sinh thái. Hơn 10 năm qua, Đảng và Nhà nước đã thực thi thành công các biện pháp đảm bảo cơ bản về an ninh lương thực quốc gia, thì trong thập kỷ này phải tập trung sức để phát triển rừng đảm bảo an ninh quốc gia về môi trường. Trước hết thực thi các chính sách tập trung vào các nội dung chủ yếu sau đây:

Quy hoạch để hình thành các vùng rừng nguyên liệu gắn với các cơ sở chế biến bột giấy, ván nhân tạo, cung cấp gỗ trụ mỏ, gỗ xây dựng và gỗ gia

dụng, áp dụng phương thức quản lý rừng bền vững, tạo lâm phẩm ổn định lâu dài.

Ứng dụng công nghệ nuôi cấy mô, nhân hom; nhập khẩu kết với chọn tạo trong nước để sản xuất giống có mức tăng trưởng cao phục vụ trồng rừng.

Đầu tư phát triển cơ giới hoá trước hết cho các khâu khai thác, vận chuyển gỗ, lâm sản; phát triển công nghiệp chế biến lâm sản để đến năm 2010 đạt 1 triệu m³ ván nhân tạo, 1 triệu tấn giấy và bột giấy; hỗ trợ phát triển mạnh các cơ sở sản xuất đồ gỗ gia dụng, hàng thủ công mỹ nghệ đáp ứng yêu cầu tăng nhanh ở trong nước và xuất khẩu.

1.6. Về diêm nghiệp

Đối với ngành sản xuất muối, tập trung vào nâng cao năng lực và chất lượng sản xuất muối, mọi chính sách đều phải hướng vào các nội dung chủ yếu sau đây:

Đầu tư phát triển muối bằng công nghệ tiên tiến để đạt năng suất và chất lượng cao, hạ giá thành sản phẩm, đáp ứng nhu cầu muối cho tiêu dùng, công nghiệp trong nước và xuất khẩu.

Đầu tư phát triển cơ giới hoá các khâu sản xuất nước chát, thu gom, vận chuyển muối... Đối với các đồng muối công nghiệp, áp dụng công nghệ tự động hoá quá trình sản xuất nước chát.

Mở rộng sản xuất muối tinh và muối trộn I-ốt với công nghệ tiên tiến gắn với vùng sản xuất muối. Phát triển sản xuất hoá chất kết hợp với sản xuất muối trên qui mô lớn.

Các ngành sản xuất trên đây kết hợp hài hoà với nhau tạo nên một nền nông nghiệp mạnh phát triển bền vững thực hiện 3 mục tiêu nâng cao năng suất, chất lượng, hiệu quả đảm bảo sức cạnh tranh của hàng nông nghiệp Việt Nam, nâng cao đời sống nông dân, xây dựng nông thôn mới; bảo vệ và cải thiện môi trường sinh thái.

2. Chính sách phát triển các thành phần kinh tế gắn với tổ chức lại sản xuất nông nghiệp

2.1. Doanh nghiệp nhà nước

Trước hết phải xác định quan điểm vận dụng chủ trương *"phát triển nền kinh tế nhiều thành phần, lấy kinh tế nhà nước làm chủ đạo trong lĩnh vực kinh tế nông nghiệp và kinh tế nông thôn"*.

Xét về tổng thể cục diện kinh tế đất nước, kinh tế nhà nước, trong đó có kinh tế quốc doanh tập trung vào một số ngành và lĩnh vực để làm vai trò chủ đạo trong nền kinh tế. Nhưng trong từng lĩnh vực, vị trí của các thành phần kinh tế lại không giống nhau.

Trong thực tế nông nghiệp Việt Nam hiện nay, về sản xuất trồng trọt, trong 8,1 triệu ha đất nông nghiệp chỉ có 600 ngàn ha đất do nông trường quốc doanh quản lý chiếm không đến 8%, như vậy còn trên 90% đất nông nghiệp do kinh tế hộ nông dân làm chủ; trong ngành chăn nuôi, với 7 triệu con trâu, bò, 18 triệu con lợn nái coi như toàn bộ là do nông dân làm. Trong công nghiệp chế biến nông, lâm, sản, trước hết là về lúa gạo thì lực lượng xay xát tư nhân làm ra sản lượng trên 10 triệu tấn gạo/năm, chiếm 70% toàn bộ sản lượng gạo được chế biến.

Như vậy vai trò doanh nghiệp nhà nước trong nông nghiệp cần được xác định theo định hướng: phát triển doanh nghiệp nhà nước ở một số vùng khó khăn để giúp đỡ tổ chức cuộc sống đồng bào các dân tộc, nhất là vùng biên giới, quản lý rừng phòng hộ, đặc dụng, quản lý một số công trình thủy nông quan trọng, tham gia phát triển một số doanh nghiệp công nghiệp chế biến, tham gia xuất nhập khẩu mà về lâu dài những doanh nghiệp này cũng phải được cổ phần hoá, trong đó có cổ phần của nông dân.

Nhà nước ta phải khuyến khích các thành phần kinh tế khác để phát triển nông thôn coi đó là biện pháp quan trọng nhất để khai thác nguồn nội

lực trong nông nghiệp, nông thôn nhằm xây dựng một nền nông nghiệp mạnh, một nông thôn phát triển bền vững.

2.2. Về kinh tế hộ và trang trại gia đình

Kinh tế hộ nông dân là một loại hình tổ chức sản xuất nông nghiệp tồn tại lâu dài, khi đối tượng của nông nghiệp vẫn còn là sinh vật, phải dựa vào đất và sản xuất ở ngoài trời. Nhưng kinh tế hộ nông nghiệp ở nước ta hiện nay là kinh tế hộ tiểu nông, sản xuất để tự sinh tồn, không thể phát triển nền nông nghiệp hàng hoá theo hướng hiện đại hoá. Tình tất yếu về kinh tế hộ trong tổ chức sản xuất hàng hoá ở nông thôn là kinh tế tiểu nông chuyển dần sang kinh tế hộ kiểu trang trại gia đình, từ đó người nông dân từ chỗ sản xuất để tự sinh tồn chuyển thành lực lượng sản xuất hàng hoá. Chỉ có trên cơ sở kinh tế trang trại gia đình với quy mô kinh doanh lớn hơn mới áp dụng được công nghệ tiên tiến để tổ chức sản xuất nông nghiệp theo hướng công nghiệp, từ đó mới nâng cao được sức cạnh tranh về chất lượng và giá cả hàng hoá. Trong quá trình chuyển dịch từ nước nông nghiệp sang nước công nghiệp vào năm 2020 thì xu hướng tất yếu là phần lớn lao động nông nghiệp chuyển sang làm công nghiệp, dịch vụ bao gồm công nghiệp, dịch vụ tại thành thị và công nghiệp, dịch vụ tại nông thôn. Như vậy trong nông thôn diễn ra 2 quá trình tổ chức lại sản xuất: ***một là***, quá trình chuyển hẳn kinh tế hộ tiểu nông tự cấp tự túc sang kinh tế hộ sản xuất hàng hoá với qui mô kinh doanh lớn hơn, mà ở những vùng có nhiều đất thì dựa vào tích tụ ruộng đất, ở vùng ít đất vừa có tích tụ ruộng đất ở mức hợp lý, vừa mở rộng qui mô trang trại sản xuất kinh doanh các mặt hàng có giá trị cao mà sử dụng ít đất; ***hai là***, sẽ ngày càng có nhiều người làm nông nghiệp chuyển sang làm phi nông nghiệp, gồm công nghiệp và dịch vụ tại nông thôn hoặc ra đô thị. Quá trình tích tụ ruộng đất để nâng cao qui mô kinh doanh của những người làm nông nghiệp và quá trình phi nông nghiệp hoá ở những người làm nông nghiệp ở nông thôn là 2 quá trình mang tính quy luật của xã hội loài người. Đảng và Nhà nước ta chủ động lãnh đạo 2 quá trình đó diễn ra một cách hài hoà, không để quá trình đó diễn

ra một cách tự phát ngoài vòng kiểm soát của Nhà nước, dẫn đến phá sản hàng loạt nông dân nghèo. Trong một nông thôn phát triển trong tương lai phần lớn sản xuất kinh doanh dựa vào kinh tế trang trại gia đình, có bộ phận làm nông nghiệp, có bộ phận vừa làm nông nghiệp vừa làm công nghiệp, dịch vụ và có hộ chuyên làm công nghiệp, dịch vụ có gắn với nông nghiệp. Nhưng trên tổng thể, nguồn thu nhập chính trong xã hộ nông thôn dù là loại hộ kinh tế nào thì cũng dựa vào công nghiệp, dịch vụ, còn nguồn thu nhập từ nông nghiệp chiếm tỷ trọng ngày càng giảm đi. Đó là tiền đề của quá trình đô thị hoá nông thôn, tạo điều kiện để xã hội hoá nông thôn chuyển dần từ nền văn minh nông nghiệp sang văn minh công nghiệp, văn minh đô thị.

2.3. Về kinh tế hợp tác xã

Nền kinh tế hàng hoá dựa vào kinh tế trang trại gia đình là chủ yếu đã tự nó xoá bỏ kiểu sản xuất khép kín của kinh tế tiểu nông sản xuất để tự sinh tồn, mà phải được hiện đại hoá từng bước và đặt ra yêu cầu chuyên môn đòi hỏi sự phân công lại lao động trong phạm vi của cộng đồng nông thôn. Kinh tế hợp tác đảm bảo yêu cầu dịch vụ đầu vào và đầu ra cho sản xuất của kinh tế hộ gia đình trên cơ sở cổ phần đóng góp của các thành viên, bảo đảm quá trình sản xuất của kinh tế gia đình sản xuất chuyên môn hoá được triển khai thuận lợi, ít rủi ro, đủ khả năng cạnh tranh với các thành phần kinh tế khác. Hợp tác xã kiểu mới sẽ chuyên môn hoá theo ngành hàng, không bị kìm hãm ranh giới hành chính, là sản phẩm tất yếu của quá trình phát triển kinh tế hàng hoá.

2.4. Về kinh tế tư nhân

Kinh tế tư nhân trong nông nghiệp cần được khuyến khích phát triển. Bộ phận này thông thường là những nông dân có kiến thức, có vốn, có quản lý kinh doanh ở địa phương hoặc những người có vốn ở nơi khác muốn đầu tư vào nông nghiệp. Thực tiễn đã cho thấy kinh doanh nông nghiệp là một ngành kinh doanh có lợi nhuận thấp, nhiều rủi ro, nên những tư nhân dám bỏ vốn đầu tư vào nông nghiệp đều là những người đam mê với nông nghiệp có kèm

nguồn lực cực kỳ to lớn, để khai thác mọi nguồn tiềm năng đất đai, rừng, biển, của đất nước, tạo nhiều việc làm, xoá đói giảm nghèo, làm giàu cho dân, chấn hưng nền kinh tế nông thôn.

Trên cơ sở phát huy nguồn lực các thành phần kinh tế phải tổ chức lại nền sản xuất nông nghiệp Việt Nam.

Sản xuất hàng hoá nông nghiệp là một dòng chảy bắt nguồn từ kinh tế hộ nông dân, được đổ ra đại dương mênh mông của thị trường trong nước và quốc tế. Phải đảm bảo dòng chảy ấy được tăng dần giá trị qua các công đoạn sản xuất và được vận động thông suốt phù hợp với yêu cầu cạnh tranh quốc tế, không những trên thị trường thế giới mà ngay cả trên thị trường trong nước khi nền kinh tế đã trở thành nền kinh tế mở. Mô hình dòng chảy ấy có thể là kinh tế hộ tiểu nông - kinh tế trang trại gia đình gắn với kinh tế hợp tác theo từng ngành hàng chủ lực, gắn sản xuất với chế biến, kết hợp với kinh tế quốc doanh, kinh tế tư nhân cùng cạnh tranh hướng ra thế giới với sản phẩm Việt Nam có chất lượng cao, uy tín lớn, có bạn hàng lâu dài.

3. Về chính sách đất đai

Sau những năm thực hiện đường lối đổi mới của Đảng và Nhà nước diện tích nông nghiệp đã tăng từ 6,993 triệu ha năm 1990 lên trên 9,345 triệu ha năm 2000, tăng 33,63%, diện tích đất lâm nghiệp có rừng từ 9,4 triệu ha năm 1990 tăng lên 11,575 triệu ha năm 2000, tăng 23,2%. Nhờ chính sách đất đai, nông nghiệp và kinh tế nông thôn nước ta đã đạt được những kết quả to lớn, nhiều hộ đã vươn lên làm giàu, phát triển kinh tế trang trại. Với nền sản xuất nông nghiệp hàng hóa đang ngày càng hội nhập sâu vào kinh tế khu vực và thế giới, cần phải tiếp tục nghiên cứu chính sách đất đai để quản lý được chặt chẽ và sử dụng có hiệu quả hơn.

Trong cơ chế kinh tế thị trường, việc nghiên cứu chính sách đất đai phải tuân thủ nguyên tắc: đất đai thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước thống nhất quản lý, đồng thời đất đai được vận động trên thị trường chịu sự chi phối của quy luật thị trường sẽ trở thành một loại hàng hoá đặc biệt. Trên cơ sở đảm

theo tính mạo hiểm trong nghề nghiệp, rất đáng hoan nghênh, cần được xã hội tôn vinh.

Kinh tế tư nhân về nông nghiệp, trước hết là trang trại tư nhân. Loại trang trại này khác với trang trại gia đình ở chỗ trang trại gia đình dựa chủ yếu vào lao động của gia đình, còn trang trại tư nhân có quy mô lớn hơn, dựa chủ yếu vào lao động làm thuê.

Cả nước ta xuất hiện đủ các loại trang trại tư nhân về nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản cơ quy mô từ 10 ha đến 100 ha. Loại trang trại trên 1.000 ha không nhiều. Ví dụ trang trại trồng bạch đàn ở Long An có khoảng 2.000 ha, trang trại trồng mía ở Long An có khoảng 2.000 ha, trang trại trồng rừng ở Nghệ An có khoảng 1.000 ha, trang trại chăn nuôi 10.000 con lợn ở Đồng Nai... đã giúp chúng ta có thêm kinh nghiệm để tổ chức nền sản xuất nông nghiệp Việt Nam theo hướng hiện đại hoá.

Kinh tế tư nhân về công nghiệp trong nông thôn, nhất là công nghiệp chế biến cũng đang phát triển. Công nghiệp chế biến gạo, đường, chè, cao su, gỗ, thủy sản, dệt may... thu hút được khá nhiều lao động và huy động được nguồn vốn khá lớn (chỉ lấy ví dụ ở Thái Bình có 3 doanh nghiệp tư nhân có tổng số vốn bỏ ra và vay ngân hàng là 300 tỷ đồng, sử dụng được khoảng 5.000 lao động...).

Công nghiệp chế biến nông, lâm sản và công nghiệp nông thôn ở Việt Nam chủ yếu là xí nghiệp nhỏ và vừa, đầu tư ít vốn, sử dụng nhiều lao động, phân bố rộng khắp trên địa bàn nông thôn, có khả năng thích ứng và cơ động cao trong cơ chế thị trường, cần được khuyến khích, chủ yếu dựa vào kinh tế hợp tác xã và kinh tế tư nhân.

Phát triển kinh tế nhiều thành phần thực chất là xây dựng một nền kinh tế dựa vào dân, huy động sức dân tham gia vào quá trình phát triển. Nhà nước phải tháo gỡ mọi vướng mắc đối với họ, đặc biệt là phải xoá bỏ mọi sự kỳ thị kinh tế tư nhân đang tồn tại trong dư luận xã hội, từ đó huy động được ý chí, sức người, tiền vốn và tài trí của hàng chục triệu nông dân, làm bật dậy một

bảo nguyên tắc đất đai thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước thống nhất quản lý theo quy định của Hiến pháp thì phải có cơ chế quản lý phù hợp để loại tài sản có giá trị to lớn này được sử dụng có hiệu quả cao nhất. Những cũng phải nghiên cứu đất đai là một loại hàng hoá bất động sản đặc biệt với đầy đủ các thuộc tính của hàng hoá vận động trong cơ chế thị trường được Nhà nước quản lý với 2 phương diện: một là Nhà nước làm nhiệm vụ quản lý nhà nước về đất đai, hai là Nhà nước là chủ sở hữu về đất đai.

Trên giác độ đó, đất đai phải có chủ và người chủ của đất đai có các quyền sử dụng đất với các quyền lớn hơn trong khuôn khổ pháp luật cho phép hiện nay đảm bảo sản xuất ra nhiều của cải cho xã hội, làm giàu cho đất nước theo hướng công nghiệp hoá, hiện đại hoá. Quyền của người sử dụng đất được Nhà nước giao đất không phải trả tiền, được Nhà nước cho thuê đất có trả tiền; Nhà nước quản lý chặt chẽ về mục đích sử dụng, thời hạn giao và cho thuê, thực thi quyền thu hồi vì mục đích quốc gia và lợi ích cộng đồng; người sử dụng được pháp luật bảo vệ các lợi ích hợp pháp.

Đất đai nông nghiệp vận động trong cơ chế thị trường nên nhìn nhận theo hướng đó, thì các quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, thế chấp quyền sử dụng đất đai của nông dân được pháp luật bảo hộ và khi đó việc chuyển nhượng đất, cho thuê đất trong nông dân nông thôn sẽ trở nên bình thường; đương nhiên sẽ xuất hiện người tích tụ ruộng đất để mở rộng qui mô sản xuất kinh doanh và người có ít đất hoặc không có đất. Để đảm bảo hai mục tiêu hiệu quả sử dụng đất và thu nhập ngày càng cao hơn cho nội người dân, kiến nghị:

Trước hết về hạn điền: Trong điều kiện hiện nay vấn đề chuyển nhượng quyền sử dụng đất hoặc cho thuê đất sẽ diễn ra trên địa bàn nông thôn, nhưng do điều kiện nước ta đất chật, người đông, cơ hội tìm kiếm việc làm phi nông nghiệp trong nông thôn hiện còn khó khăn thì mức hạn điền về đất lúa như hiện nay là phù hợp, mức hạn điền về cây công nghiệp và cây ăn quả còn cao hơn. Nhưng ở vùng đất trống, đồi núi trọc, ngoài việc đảm bảo dân tại có đất

đai sản xuất, phần đất đai còn lại trên miền núi, bãi bồi ven biển sẽ khuyến khích giao hoặc cho thuê đối với các tổ chức, cá nhân có vốn, có nguyện vọng tạo lập cơ nghiệp lâu dài từ nông nghiệp để sản xuất kinh doanh, kể cả hình thức kinh tế trang trại lớn đi thẳng lên sản xuất hàng hoá theo kiểu công nghiệp.

Trong quá trình vận động của đất đai, sẽ xuất hiện tình trạng có một bộ phận nông dân không có đất. Nguyên nhân của tình trạng này rất nhiều: do HTX, tập đoàn sản xuất tan vỡ, do cầm cố, sang nhượng, do tách hộ, do Nhà nước lấy đất...Việc chuyển nhượng đất để chuyển đổi từ nghề nông sang làm nghề khác là phù hợp quy luật. Trong quá trình thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp, nông thôn phải hướng cho đất đai được vận động theo quy luật này.

Hướng giải quyết lâu dài không nên trói chặt nông dân vào một số diện tích đất eo hẹp để tự sinh tồn mà phải tạo lập một cơ cấu kinh tế để thu hút nhân dân nông thôn tham gia vào lâm, nông nghiệp, công nghiệp, dịch vụ, trong đó tỷ trọng công nghiệp, dịch vụ sẽ lớn hơn thu nhập từ nông nghiệp thì nông dân nước ta mới thoát khỏi nghèo túng. Vì vậy, giải pháp dài hạn là tìm ra nhiều ngành nghề phi nông nghiệp để giảm dần lao động trong nông nghiệp, còn giải pháp ngắn hạn, khi chưa đủ việc làm phi nông nghiệp thì ở nơi còn quỹ đất có thể khai thác cần đầu tư mở rộng để thu hút số dân không có đất đến sản xuất lập nghiệp, đồng thời giải quyết bằng việc thực hiện các biện pháp hỗ trợ cần thiết để nông dân được vay vốn thuận lợi và được hướng dẫn cách làm giàu, tạo thu nhập để tự nuôi mình và trả nợ ngân hàng, chấm dứt tỷ lệ vay nặng lãi trong nông thôn. Ở những nơi có điều kiện thì giúp đỡ nông dân có vốn chuộc lại đất đai đã cầm cố.

Từ những phân tích trên, chính sách đất đai trong quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp, nông thôn cần phải hướng dẫn vào các nội dung sau đây:

Một là, Nhà nước tạo điều kiện cho nông dân thực hiện "dồn điền, đổi thửa" trên cơ sở tự nguyện, cho phép nông dân được sử dụng giá trị quyền sử dụng đất để góp vốn cổ phần tham gia phát triển sản xuất, kinh doanh, liên doanh, liên kết...; tạo điều kiện để việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất và chuyển nhượng quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật được thuận lợi, dễ dàng.

Hai là, ở nông thôn, việc phát triển công nghiệp, ngành nghề, dịch vụ cũng cần mặt bằng để xây dựng thì vừa phải đảm bảo tiết kiệm đất nhưng cũng có kế hoạch chuyển mục đích sử dụng một số diện tích đất để phát triển công nghiệp nông thôn tạo điều kiện cho công nghiệp nông thôn phát triển một cách thuận lợi. Do vậy, các địa phương cần phải quy hoạch các khu đất phù hợp, xây dựng cơ sở hạ tầng cho doanh nghiệp, HTX, cá nhân... thuê với chính sách ưu đãi để phát triển công nghiệp, ngành nghề, dịch vụ, phát triển các trang trại chăn nuôi.

Ba là, trong quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, cũng như công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp nông thôn, nhất thiết phải có một số diện tích đất nông nghiệp chuyển sang mục đích khác để xây dựng kết cấu hạ tầng, phát triển công nghiệp, phát triển đô thị. Nhà nước có chính sách quản lý chặt chẽ và tiết kiệm để đảm bảo một diện tích đất nông nghiệp chuyển sang mục đích khác được sử dụng đúng mức cần thiết, cần đến đâu, lấy đến đó và khi lấy vào đất nông nghiệp có giá trị cao, nhất là đất lúa nước và đất lâm nghiệp có rừng thì phải nộp một khoản thuế cao hơn cho Nhà nước.

4. Chính sách tạo việc làm, xoá đói giảm nghèo và phát triển nhân lực

4.1. Giải quyết việc làm

Trong số 30 triệu lao động ở nông thôn hiện nay, có khoảng 7-8 triệu người chưa có hoặc thiếu việc làm, hàng năm còn bổ sung thêm 1 triệu lao động.

Từ thực tiễn ở một số mô hình đã xử lý có kết quả về việc làm và thu nhập, xin kiến nghị một số giải pháp và quan điểm giải quyết việc làm trong nông thôn:

Một là, bằng mọi chính sách để tạo ra một cơ cấu kinh tế trong nông thôn để thu hút nhiều lao động.

Trong nông nghiệp phải phát triển mạnh mẽ một số ngành sản xuất nông nghiệp có thị trường, có giá trị cao, nhưng cần nhiều lao động (chẳng hạn 1 ha rau sản xuất theo công nghệ sạch cần 10-15 lao động với 50-60 triệu đồng/ha, 1 ha chè tham canh với năng suất 15 tấn/ha thu hút được 10 lao động, thu nhập đạt trên 20 triệu đồng/ha...), đồng thời mở mang nhanh công nghiệp, dịch vụ nhất là công nghiệp dùng nhiều lao động. Phải đảm bảo một số ngành công nghiệp, tiểu thủ công dùng ít vốn, cần nhiều lao động, chỉ phát triển tại nông thôn: chế biến nông, lâm, thủy sản, may mặc, da giày, sản xuất vật liệu xây dựng, cơ khí sửa chữa, lắp ráp... Phấn đấu đến năm sau năm 2010 thu nhập từ lao động phi nông nghiệp phải là nguồn thu nhập chủ yếu của nông dân ở nông thôn và chỉ có đi theo hướng đó thì mới thu hẹp được khoảng cách mức sống giữa nông thôn và thành thị. Để phát triển các doanh nghiệp vừa và nhỏ ở nông thôn thì phải có chính sách khuyến khích đặc biệt từ giá thuê đất đến các loại thuế... Đây chính là thực hiện phân công lại lao động nông thôn theo hướng tăng tỷ lệ lao động công nghiệp, dịch vụ, ngành nghề và giảm tỷ lệ lao động nông nghhèo xuống còn 65% năm 2005 và 50% vào năm 2010.

Hai là, khai thác tiềm năng đất đai, rừng, biển. Trong tương lai gần, có khả năng mở mang khoảng 100.000 ha đất lúa, 1 triệu ha cây nông nghiệp lâu năm, trồng 3 triệu ha rừng (trong dự án trồng mới 5 triệu ha rừng), nuôi trồng 2 triệu ha thủy sản... sẽ thu hút được 5 triệu lao động, tổng GDP có thể tăng thêm khoảng 8-10 tỷ USD/năm, có ý nghĩa lớn về kinh tế, chính trị, an ninh, quốc phòng. Để khai thác tiềm năng này, tạo nhiều việc làm, phải đổi mới cách làm và có chính sách phù hợp kêu gọi mọi người có vốn được Nhà nước giao đất có trả tiền hoặc cho thuê dài hạn không hạn chế về số lượng diện

tích, hoặc cho phép các công ty được vay vốn để đầu tư cũng như giành một phần diện tích để Nhà nước giao cho các hộ nghèo, thực hiện chính sách xã hội. Do đối với chính sách này, có chính sách khuyến khích các nhà đầu tư phát triển công nghiệp chế biến, thì tiềm năng này sẽ nhanh chóng trở thành hiện thực.

Ba là, phải khẩn trương xúc tiến kế hoạch xuất khẩu lao động. Philippin hàng năm xuất khẩu 6,5 triệu lao động thu về trên 7 tỷ USD/năm. Nước ta phải có chính sách toàn diện, nhất là chính sách tài chính về khoản đóng góp ban đầu, kinh phí đào tạo nghề... để tạo nhiều cơ hội hơn cho lao động nông thôn tham gia kế hoạch xuất khẩu lao động, có như vậy mới xuất khẩu được hàng triệu lao động sang các nước.

Bốn là, trong cơ chế kinh tế thị trường, việc giải quyết việc làm cũng phải tuân thủ theo quy luật thị trường, cũng phải có một bộ phận lao động vào làm việc trong các doanh nghiệp vừa và nhỏ, trang trại, HTX... ở nông thôn. Trong thập kỷ này, Nhà nước không thể đủ sức tạo ra nhiều việc làm cho dân; mặt khác việc mở mới các doanh nghiệp Nhà nước trong nông nghiệp rất kém hiệu quả. Vì vậy, nguồn tạo việc làm chủ yếu do hộ gia đình, cá nhân, tự chủ, còn một phần lao động sẽ vào làm cho các trang trại, xí nghiệp, HTX, doanh nghiệp tư nhân... Trên quan điểm này Nhà nước phải có chính sách khuyến khích phát triển mạnh mẽ kinh tế trang trại gia đình, trang trại tư nhân, xí nghiệp hợp tác xã, xí nghiệp cổ phần, xí nghiệp tư nhân... ở nông thôn, tạo cơ hội tốt về việc làm cho nông dân có hiệu quả. Với hệ thống luật pháp hiện nay, đủ điều kiện bảo vệ quyền lợi và các quyền khai thác của người lao động vào làm việc ở các tổ chức này.

4.2. Về xoá đói giảm nghèo

Tỷ lệ hộ đói nghèo ở nông thôn hiện còn 17% (theo tiêu chí mới); trong hơn 2,2 triệu hộ gia đình thuộc diện nghèo, có gần 90% sinh sống ở nông thôn. Theo quy luật phát triển trong thời kỳ đầu của các nước đang phát triển, khoảng cách giàu nghèo sẽ doãng ra. Ở nước ta cũng có xu hướng tương tự.

Năm 1996, thu nhập bình quân một người một tháng của 20% số người có thu nhập cao nhất gấp 7,3 lần thu nhập bình quân một người một tháng của 20% số người có thu nhập nhất, đến năm 1999 tỷ lệ này tăng lên 8,9 lần, tại khu vực nông thôn, tỷ lệ này năm 1996 là 6,1 lần, năm 1999 là 6,3 lần. Với tốc độ tăng của công nghiệp trên 10,3%/năm, của dịch vụ trên 12%/năm, của nông nghiệp 4-4,5%/năm thì khoảng cách thu nhập giữa công nghiệp và nông nghiệp, giữa thành thị và nông thôn càng tiếp tục doãng ra.

Từ thực tiễn này, đề nghị việc xoá đói giảm nghèo nên chia làm 2 bước:

Bước 1: giải quyết đời sống của những người dân nghèo tuyệt đối, để không còn có hộ dân đói kinh niên, trong khi phải chấp nhận khoảng cách giàu nghèo trong xã hội còn doãng ra. Nhà nước phải có chính sách ưu đãi, trợ giúp những hộ này có việc làm, tăng gia sản xuất để chấm dứt nghèo đói, từng bước vươn lên làm giàu. Trong 5 năm tới, giải quyết về cơ bản khoảng 300 ngàn hộ đói nghèo và phải nâng cao một bước đời sống của 2,5 triệu người túng thiếu ở 2.300 xã thuộc các huyện đặc biệt khó khăn.

Bước 2: xoá hết đói, giảm đến mức thấp nhất hộ nghèo, giúp nông dân nghèo vươn lên làm giàu, người đã giàu tiếp tục làm giàu thêm, nhưng khoảng cách giàu nghèo từng bước được rút ngắn lại. Trong vòng khoảng 15 năm sau, về cơ bản, 10 triệu hộ nông dân sống ở nông thôn đều đạt mức sống khá so với thành thị, trong đó có một bộ phận khá giàu, nhưng không còn hộ nghèo túng.

Theo các bước trên, xin đề xuất một số giải pháp như sau:

- Phải tập trung đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng nông thôn, mà việc đầu tư này đã được thế giới kết luận: Ở Châu Á, tỷ lệ lãi ròng của đầu tư vào kết cấu hạ tầng nông thôn thường đạt mức 20-30%, giải toả được những bế tắc của nền kinh tế tự do hoá, tạo điều kiện cho mọi người nông dân có cơ hội được tiếp cận với dịch vụ công cộng về đi lại, nước tưới, nước sinh hoạt, điện, mua bán vật tư hàng hoá, hưởng thụ văn hoá...

- Tạo điều kiện giúp đỡ người nghèo phát triển sản xuất theo hướng hàng hoá. Chọn cơ cấu kinh tế cây trồng, vật nuôi phù hợp, được hướng dẫn kỹ thuật cụ thể để họ làm giàu có hiệu quả. Nếu có điều kiện sản xuất lương thực thì tạo điều kiện để họ tự sản xuất tại chỗ. Nhà nước thực hiện đầu tư phát triển hệ thống thuỷ lợi nhỏ, hỗ trợ xây dựng ruộng bậc thang, trợ một phần giá giống mới và tổ chức hướng dẫn để nông dân vùng này phát triển được sản xuất lúa, màu, giải quyết nhu cầu lương thực cho họ; đồng thời hướng dẫn nông dân phát triển sản xuất những loại sản phẩm hàng hoá có thị trường ổn định, giá bán có lời để đưa sản xuất vùng nghèo sớm thoát khỏi nền kinh tế tự nhiên.

- Về lâu dài, tạo mọi điều kiện cần thiết để nâng cao dân trí trên cơ sở phát triển giáo dục, văn hoá, để đồng bào tự chủ quản lý được cuộc sống của gia đình, của cộng đồng.

4.3. Về các chính sách bảo trợ

Đây là các loại chính sách lớn để bảo trợ cho nông dân giảm bảo trợ xã hội, bảo trợ cho thiên tai, các loại bảo trợ về giá do rủi ro khi có biến động của thị trường mà bất cứ một nước nào trên thế giới đều đã có những giải pháp xử lý. Từ thực tiễn điều kiện của nước ta và những vấn đề đang đặt ra, kiến nghị những chính sách bảo trợ:

- Nhà nước nghiên cứu để miễn các loại thuế (thuế sử dụng đất nông nghiệp, thuế kinh doanh các mặt hàng cần khuyến khích ở nông thôn...) hoặc để lại cho đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng nông thôn nhằm tăng năng lực phòng chống thiên tai, hạn chế rủi ro; hình thành các quỹ bảo hiểm sản xuất (thiên tai, dịch hoạ, giá cả...), có sự hỗ trợ tích cực của Nhà nước, nhưng phải có sự tham gia của người dân.

- Tăng cường xây dựng các cơ sở phúc lợi công cộng: nhà trẻ, mẫu giáo, trạm y tế, trường học, nhà văn hoá và các cơ sở hạ tầng khác, xây dựng quỹ bảo hiểm xã hội nông dân trên cơ sở tự nguyện đóng góp theo quy định.

4.4. Đào tạo nghề cho lao động nông thôn

Hiện nay lao động khu vực nông thôn được đào tạo mới đạt 9,3%. Để thực hiện các chương trình đề ra, việc đào tạo nghề cho lao động nông thôn được coi là nhiệm vụ trọng tâm. Nhu cầu đào tạo như sau:

- Đối với nông dân, ngư dân, diêm dân, thông qua các lớp tập huấn ngắn hạn, các lớp khuyến nông và các loại hình đào tạo khác để bảo đảm mỗi năm huấn luyện kỹ thuật cho khoảng 1 triệu lượt người.

- Để thực hiện mục tiêu đến năm 2010: 50% lao động nông thôn làm dịch vụ và công nghiệp, cùng với nỗ lực tạo việc làm, phải đào tạo, chuẩn bị tay nghề cho khoảng 6 triệu người, mỗi năm 600 ngàn người (các ngành tiểu thủ công nghiệp 180 ngàn người, cơ khí hoá, điện khí hóa 200 ngàn người, các ngành dịch vụ 200 ngàn người, công nghiệp chế biến 20 ngàn người).

Thực hiện được chương trình và mục tiêu đào tạo trên, cần phải thực hiện các giải pháp chính sau:

- Đầu tư xây dựng mới và nâng cấp các cơ sở dạy nghề của Nhà nước, đồng thời có cơ chế khuyến khích phát triển các hình thức dạy nghề đa dạng; tăng cường các cơ sở đào tạo, kể các đội ngũ giáo viên, cơ sở vật chất - kỹ thuật, hoàn thiện chương trình, nội dung giảng dạy.

- Tổ chức thành lập mỗi huyện một trung tâm đào tạo nghề, gắn với khuyến nông, khuyến lâm, khuyến công và thực hiện chức năng lồng ghép các chương trình đào tạo, tổ chức các lớp đào tạo trên địa bàn huyện. Trước mắt ưu tiên đào tạo cán bộ kỹ thuật phục vụ nông nghiệp, công nghiệp chế biến nông, lâm, thủy sản,... chú trọng hỗ trợ đào tạo cán bộ HTX, chủ trang trại, theo các chủ trương chính sách đã ban hành.

- Nhà nước hỗ trợ một phần kinh tế đào tạo ngắn hạn cho lao động nông thôn, gắn khuyến nông, khuyến lâm, khuyến công với hệ thống các trường đào tạo nghề cho nông dân.

- Cho phép tính chí phí đào tạo nghề cho lao động nông thôn vào giá thành tính thuế để khuyến khích các doanh nghiệp tổ chức chỉ đạo, bồi dưỡng tay nghề cho lao động nông thôn, trước mắt là địa bàn vùng nguyên liệu.

- Mở rộng mạng lưới đào tạo dạy nghề ở nông thôn, chú trọng đến phát triển kỹ năng về sản xuất nông, lâm nghiệp, chế biến nông sản, cơ giới hoá, điện khí hoá; khuyến khích hình thức học nghề từ xa ở nông thôn, thông qua sử dụng kênh truyền hình đặc biệt.

- Hình thành các trung tâm thông tin việc làm ở nông thôn làm cầu nối giữa cung và cầu lao động ở các vùng nông thôn; kết hợp chặt chẽ với các chương trình và hoạt động của các chương trình dạy nghề.

Thực hiện các chính sách này, đảm bảo hàng năm đào tạo nghề cho 1 triệu lao động, đưa tỷ lệ lao động nông thôn được đào tạo lên 40% vào năm 2010.

5. Chính sách phát triển khoa học công nghệ và khuyến nông, khuyến lâm

Ở nước ta, tiến bộ khoa học kỹ thuật đã có đóng góp to lớn vào thành tựu phát triển sản xuất nông nghiệp trong những năm qua, nhưng mới chỉ đóng góp được 30% lượng tăng trưởng nông nghiệp. Trong thập kỷ tới, khoa học kỹ thuật phải đóng góp cho được 50% lượng tăng trưởng nông nghiệp nhất là tiến bộ kỹ thuật về giống cây trồng, vật nuôi có năng suất cao, chất lượng tốt, về công nghệ sản xuất hiện đại hoá, về bảo vệ mùa màng và đàn gia súc, về bảo vệ và nâng cao độ màu mỡ của đất trồng, về bảo vệ và phòng chống ô nhiễm môi trường nước, hạn chế và giảm nhẹ thiên tai.

Nhưng khoa học, kỹ thuật nông, lâm nghiệp là ngành khoa học thực nghiệm với đối tượng nghiên cứu có chu kỳ sản xuất dài lại phải qua thí nghiệm trong sản xuất đòi hỏi phải tìm ra cách làm mới để khoa học kỹ thuật thực sự trở thành nhân tố hàng đầu của lực lượng sản xuất trong nông nghiệp.

Về mặt định hướng phải huy động lực lượng nghiên cứu trong cả nước bao gồm các viện, trường đại học các cơ sở nghiên cứu khoa học của các công ty, doanh nghiệp tập trung lực lượng nghiên cứu một số đề tài phục vụ sản xuất kịp thời. Nhưng Nhà nước phải hết sức coi trọng việc giành một số vốn thích đáng để nhập khẩu tiến bộ kỹ thuật của thế giới để Việt Nam hoá, tìm cách “đi tắt đón đầu” trong khoa học. Trong nhiều nước trên thế giới và nhiều nước khu vực có lực lượng nghiên cứu khoa học rất lớn, mỗi nước có những thành tựu đáng khâm phục, nếu biết khai thác tốt thì Việt Nam có đủ sức hội tụ những thành tựu mới nhất về khoa học kỹ thuật áp dụng vào sản xuất nông nghiệp mang lại lợi ích to lớn cho đất nước và cho nông dân. Để đảm bảo thực thi chính sách này, Nhà nước phải tăng cường công tác tình báo khoa học và giành một số vốn đặc biệt để chi dùng cho việc nhập nội những thành tựu khoa học, tranh thủ được mọi cơ hội cho nước ta.

Tập trung vào các nội dung chủ yếu sau:

5.1. Nghiên cứu chọn tạo các giống cây trồng, giống vật nuôi

Nghiên cứu chọn tạo các giống cây trồng, giống vật nuôi có năng suất và chất lượng cao phù hợp các vùng sinh thái, đáp ứng yêu cầu đa dạng hoá về sinh học và phát triển bền vững. Ưu tiên đầu tư chọn tạo những giống cây trồng, vật nuôi chính, có giá trị kinh tế cao và tạo ra các sản phẩm xuất khẩu (lúa, ngô, cà phê, chè, cao su, điều, gà, vịt, lợn, bò sữa, v.v...), những giống cây ăn quả (vải, nhãn, sầu riêng, hồng, xoài, v.v...) phục vụ tiêu dùng trong nước và xuất khẩu; giống cây lâm nghiệp và con giống phục vụ việc nuôi trồng thủy sản (nhất là sản xuất tôm, cá bố mẹ sạch bệnh).

5.2. Nghiên cứu khoa học công nghệ sinh học

Nghiên cứu công nghệ sản xuất phân vi sinh, phân hữu cơ sinh học, các thuốc trừ sâu sinh học, các loại thức ăn giàu dinh dưỡng, các loại thuốc thú y và vacxin thế hệ mới (vacxin phủ dầu, vacxin kép, vacxin Gumbro, v.v...). ứng dụng các công nghệ tế bào, công nghệ nuôi cấy bao phấn, công nghệ cấy

truyền hợp tử, công nghệ chuyển gen, v.v... vào công tác chọn tạo giống cây trồng vật nuôi có năng suất cao, chống chịu sâu bệnh.

5.3. Nghiên cứu các biện pháp kỹ thuật thâm canh cây trồng, nuôi dưỡng gia súc, bảo đảm chất lượng vệ sinh, an toàn thực phẩm

Đối với cây trồng, tập trung vào bảo vệ thực vật, áp dụng các biện pháp phòng trừ sâu bệnh tổng hợp (IPM), nghiên cứu các quy luật phát triển của sâu bệnh, biện pháp phòng trừ sinh học (thuốc vi sinh, thảo mộc, đấu tranh sinh học, v.v...) để giảm bớt thuốc hoá học, kỹ thuật và liều lượng phun; kỹ thuật tưới tiêu cho cây công nghiệp (cà phê, chè, mía, v.v...).

Đối với chăn nuôi, tập trung vào công tác thú y: xây dựng vùng an toàn dịch bệnh, nghiên cứu biện pháp kỹ thuật và tổ chức để khống chế bệnh lở mồm long móng, nhiệt thán; thanh toán các bệnh tụ huyết trùng, dịch tả, Newcatle; nghiên cứu chế độ nuôi dưỡng cho các gia súc, gia cầm, thủy sản.

5.4. Nghiên cứu và phát triển công nghệ sau thu hoạch

Tập trung ưu tiên nghiên cứu phát triển và phổ biến công nghệ thiết bị bảo quản, đóng gói các loại nông sản, nhất là các sản phẩm tươi sống: rau, hoa, quả, thịt, cá để giảm tỷ lệ tổn thất, kéo dài thời gian tiêu thụ: áp dụng các kỹ thuật hiện đại với các phương pháp truyền thống.

- Khảo sát, nghiên cứu chọn lọc các loại máy móc, thiết bị, công nghệ chế biến nông, lâm sản tiến bộ của các nước để phổ biến nhập nội vào sản xuất trong nước;

- Nghiên cứu chế tạo các công cụ, thiết bị cơ khí cải tiến để nâng cao năng suất, chất lượng và hiệu quả của các ngành sản xuất tiểu thủ công nghiệp, như: máy sấy chè, ngô, lúa; máy xay xát lúa, ngô; máy ép đường thủ công; máy làm phở, bún, miến, v.v...

5.5. Nghiên cứu cơ sở khoa học và thực tiễn trong việc chuyển đổi cơ cấu cây trồng, cơ cấu mùa vụ, cơ cấu kinh tế nông nghiệp - nông thôn

Nghiên cứu cơ sở khoa học và thực tiễn trong việc chuyển đổi cơ cấu cây trồng, cơ cấu mùa vụ, cơ cấu kinh tế nông nghiệp - nông thôn tập trung vào 2 vùng đồng bằng và các tỉnh còn nhiều tiềm năng về đất (Trung du miền núi, Duyên Hải và Tây Nguyên); nghiên cứu về các vấn đề kinh tế, quản lý trong cơ chế thị trường, nhất là nghiên cứu về thị trường nông sản trong và ngoài nước.

5.6. Nghiên cứu xây dựng mới, soát xét lại các tiêu chuẩn, chất lượng sản phẩm, quy trình, quy phạm

Nghiên cứu xây dựng mới, soát xét lại (khoảng 250) tiêu chuẩn, chất lượng sản phẩm, quy trình, quy phạm trên cơ sở những tiêu chuẩn của quốc tế cho phù hợp với điều kiện của người sản xuất và nhu cầu của người tiêu dùng trong nước, tham gia hội nhập kinh tế. Tổ chức thực hiện các tiêu chuẩn đề ra, coi đây là nhiệm vụ trọng tâm của quản lý Nhà nước về tiêu chuẩn trong giai đoạn mới.

Các giải pháp chính gồm:

- Đổi mới cơ chế chính sách quản lý khoa học công nghệ: hoàn thiện phân công quản lý khoa học công nghệ cho các Bộ, ngành, nhất là công tác kế hoạch, tài chính và tổ chức các chương trình, đề tài nghiên cứu; phân định rõ chức năng quản lý nhà nước về khoa học công nghệ giữa Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường và Bộ Nông nghiệp và PTNT, giữa Trung ương và địa phương.

Đổi mới cơ chế kế hoạch hoá và tài chính, chuyển sang xây dựng kế hoạch theo đơn đặt hàng; thay thế cơ chế cấp phát theo kiểu “xin - cho” bằng cơ chế hợp đồng thông qua đấu thầu.

Khuyến khích các cơ quan khoa học công nghệ, cán bộ nghiên cứu triển khai thuộc mọi thành phần kinh tế tham gia đấu thầu và ký kết hợp đồng

các chương trình, đề tài, dự án nghiên cứu, thử nghiệm và chuyển giao công nghệ.

Xây dựng chính sách khuyến khích đổi mới công nghệ, thiết bị và áp dụng tiêu chuẩn của các doanh nghiệp (thông qua chính sách tín dụng, thuế, v.v...), chuyển giao nhanh các tiến bộ khoa học công nghệ vào sản xuất để nâng cao chất lượng sản phẩm, hạ giá thành (chính sách giảm thuế, tỷ lệ thu hồi kinh phí triển khai trong nông nghiệp thấp hơn so với các ngành khác, v.v...).

- Xây dựng, hoàn thiện hệ thống nghiên cứu - triển khai và quản lý chất lượng sản phẩm.

+ Sắp xếp hoàn chỉnh hệ thống nghiên cứu và chuyển giao các tiến bộ khoa học công nghệ vào sản xuất (quốc gia, vùng, chuyên ngành). Tăng cường đầu tư xây dựng hệ thống nghiên cứu, bao gồm cả trang thiết bị nghiên cứu, thử nghiệm và đào tạo cán bộ, ưu tiên cho các cơ sở chọn tạo giống, ứng dụng công nghệ sinh học, nghiên cứu và bảo quản, chế biến nông, lâm, thủy sản.

+ Xây dựng và kiện toàn hệ thống quản lý chất lượng sản phẩm từ Trung ương đến địa phương, các doanh nghiệp (KCS) có đủ cán bộ chuyên môn, trình độ và trang thiết bị hiện đại để quản lý tốt và kiểm tra toàn bộ quá trình sản xuất ra sản phẩm từ khâu giống, kỹ thuật thâm canh, bảo quản, chế biến, chất lượng vật tư đầu vào của sản xuất, vệ sinh an toàn thực phẩm, vệ sinh công nghiệp ngang với trình độ quốc tế. Khuyến khích các thành phần kinh tế thành lập các công ty tư vấn, dịch vụ kiểm tra chất lượng sản phẩm, đặc biệt là sản phẩm xuất khẩu, các sản phẩm liên quan đến vệ sinh an toàn thực phẩm.

- Phát triển hệ thống thông tin khoa học công nghệ và mở rộng hợp tác quốc tế về khoa học công nghệ để nâng cao hiệu quả hoạt động khoa học công nghệ, đặc biệt là năng suất, chất lượng các nông sản phẩm.

Hàng năm, Nhà nước phải đầu tư cho nghiên cứu khoa học nông nghiệp đạt 1% GDP nông nghiệp (hiện nay là 0,3%), tạo điều kiện hình thành các trung tâm nghiên cứu ứng dụng mạnh, có đủ năng lực đưa ra những đột phá về khoa học công nghệ; Nhà nước giành kinh phí thoả đáng để nhập khẩu công nghệ tiên tiến, của nước ngoài, nhất là các loại giống, máy móc, thiết bị, v.v... phục vụ kịp thời cho sản xuất; có chính sách khuyến khích các thành phần kinh tế tham gia phát triển khoa học công nghệ.

Đổi mới và mở rộng hệ thống khuyến nông tới cơ sở, thực hiện xã hội hoá công tác khuyến nông. Sử dụng có hiệu quả lực lượng của các tổ chức nghiên cứu khoa học, các trường đào tạo vào công tác khuyến nông.

6. Chính sách tiêu thụ, thương mại và hội nhập kinh tế

6.1. Chính sách thị trường

a) Phát triển thị trường trong nước

Nước ta đến năm 2010 sẽ có khoảng 90 triệu dân, đây là thị trường rộng lớn để tiêu thụ nông lâm sản hàng hoá của nông nghiệp. Hiện nay mức tiêu thụ hầu hết các loại nông sản trong nước (trừ gạo) đều thấp hơn nhiều so với các nước trong khu vực và trên thế giới. Mức tiêu thụ đường bình quân ở nước ta mới khoảng 9 kg/người/năm, trong khi thế giới là 20 kg/người/năm; rau 40 kg/người/năm so với thế giới 100 kg/người/năm; quả 30 kg/người/năm so với thế giới 100 - 150 kg/người/năm, thịt 22 kg/người/năm so với Trung Quốc 38 kg/người/năm; trứng bình quân ở nước ta 45 quả/người/năm, trong khi đó ở Trung Quốc 320 quả/người/năm; sữa tươi sản xuất trong nước đạt 0,52 lít/người, trong khi đó ở Trung Quốc 6 lít/người, Thái Lan 12 lít/người.

Biện pháp chính để mở rộng thị trường tiêu thụ nông sản trong nước gồm:

- Đa dạng hoá sản phẩm đáp ứng yêu cầu của mỗi nhóm người tiêu dùng trong nước;

- Các cơ sở sản xuất kinh doanh phát triển mạnh hệ thống phân phối về các vùng nông thôn;

- Phát triển mạnh thông tin thị trường bằng nhiều hình thức đa dạng thông tin đại chúng, thông tin chuyên ngành, mạng điện tử, v.v...

- Tháo gỡ những cản trở lưu thông nông, lâm, thuỷ sản hàng hoá: xoá bỏ tình trạng kiểm tra, kiểm soát hàng hoá của các cơ quan công an, thuế, quản lý thị trường, kiểm lâm trên đường (trừ những trường hợp đặc biệt theo quy định của pháp luật), chủ yếu kiểm tra ở nơi đi và nơi đến;

- Phát triển mạnh các HTX tiêu thụ để hợp đồng tiêu thụ hàng hoá cho các hộ nông dân;

- Xoá bỏ những quy định có tính chất địa phương cản trở việc mua gom nông sản;

- Phát triển hình thức gia công, hợp đồng giữa các cơ sở chế biến, buôn bán với nông dân đảm bảo tiêu thụ nông, lâm, thuỷ sản khi nông dân làm ra;

- Tăng khả năng tiêu dùng lương thực thực phẩm của người nghèo, nhất là ở các vùng cao, vùng sâu, vùng xa bằng cách vận chuyển hàng hoá đến các vùng này trong những trường hợp khó khăn để đáp ứng đầy đủ và kịp thời nhu cầu lương thực thực phẩm cho mọi người; tổ chức các chương trình xây dựng hạ tầng cơ sở, trồng rừng vào vụ giáp hạt để tăng khả năng thanh toán mua lương thực cho dân nghèo; tổ chức các chương trình tăng dinh dưỡng cho trẻ em bằng cách trợ cấp thực phẩm cho các nhà trẻ, trường học cấp I, cấp II, v.v...;

- Bình ổn thị trường trong nước

- Phân loại cấp độ bảo đảm ổn định giá trong nước:

+ Loại I. Bảo đảm cao: Nhà nước can thiệp để duy trì giá trong nước khá ổn định: lúa gạo, phân Urea.

+ Loại II. Bảo đảm trung bình: Nhà nước có biện pháp hỗ trợ nông dân giảm nhẹ tác động xấu của thị trường : đường, muối.

+ Loại III. Bảo đảm thấp: Nhà nước hỗ trợ nông dân và các doanh nghiệp nâng cao khả năng cạnh tranh của nông sản hàng hoá, phòng tránh, khắc phục rủi ro của thị trường: rau, quả, cà phê, cao su, chè, điều, bông, dầu ăn, thuốc lá nguyên liệu thức ăn chăn nuôi, thịt, trứng, sữa, lâm sản.

b) Thúc đẩy xuất khẩu

- Tiến hành đàm phán các hiệp định thương mại song phương và đa phương, tạo điều kiện cho các doanh nghiệp trong nước xâm nhập thị trường nước ngoài.

- Thống nhất về thủ tục hải quan, vệ sinh dịch tễ và các hình thức kiểm soát kỹ thuật theo các hiệp định và quy định quốc tế.

- Hỗ trợ (theo thị trường và mặt hàng) cho các dự án của các doanh nghiệp xuất khẩu xâm nhập thị trường mới có tiềm năng.

- Bên cạnh hệ thống tham tán thương mại của Bộ Thương mại, tại các nước và thị trường quan trọng nên đặt tham tán nông nghiệp để thường xuyên theo dõi thông tin, biến đổi trong chính sách thương mại, nông sản và thực hiện các hoạt động giao dịch thương mại (trước mắt ở Trung Quốc, EU, Nhật, Mỹ).

- Trợ giúp các doanh nghiệp tổ chức các hoạt động giới thiệu và tiếp thị các sản phẩm hàng hoá nông lâm hải sản thông qua hội chợ, triển lãm, quảng cáo, tìm kiếm và mở rộng thị trường nước ngoài (cấp vé máy bay, hỗ trợ tiền thuê mặt bằng, tham gia hội chợ, v.v...)

- Hướng dẫn các doanh nghiệp áp dụng các tiêu chuẩn hàng hoá; thực hiện nghiêm ngặt việc kiểm soát chất lượng hàng hoá xuất khẩu, xây dựng uy tín của nông sản Việt Nam trên thị trường quốc tế. Nhà nước quản lý xuất khẩu bằng tiêu chuẩn chất lượng thay cho các biện pháp hành chính.

- Sử dụng các chính sách tài chính hỗ trợ xuất khẩu gồm:

+ Nhà nước có chính sách chủ động về vốn để các doanh nghiệp mua tạm trữ hàng xuất khẩu khi giá xuống dưới 10% so với giá sàn.

+ Lập quỹ tín dụng xuất khẩu để tạo điều kiện các doanh nghiệp được xuất khẩu trả chậm cho khách hàng có đủ điều kiện.

+ Thành lập các hiệp hội theo từng mặt hàng để thống nhất tham gia thị trường, không tranh mua tranh bán với nhau.

+ Làm rõ quy chế chi hoa hồng phù hợp với tình hình hiện nay để khuyến khích người môi giới tiêu thụ sản phẩm.

6.2. Chính sách hội nhập kinh tế quốc tế và hỗ trợ doanh nghiệp tìm kiếm thị trường

- Các chương trình hợp tác quốc tế, các hoạt động ngoại giao đều hướng tới mở rộng quan hệ thương mại và đầu tư, mở rộng thị trường tiêu thụ hàng hoá của Việt Nam, trước hết là hàng nông sản.

- Hỗ trợ một phần kinh phí để các doanh nghiệp tham gia hội chợ, triển lãm, v.v... giới thiệu hàng hoá tại nước ngoài hoặc ra nước ngoài tìm kiếm thị trường xuất khẩu.

6.3. Về nhập khẩu

Khuyến khích các doanh nghiệp có đủ điều kiện nhập khẩu đủ các loại vật tư, giống, phân bón, nguyên liệu, thiết bị máy móc để phục vụ sản xuất nông nghiệp trong nước.

7. Chính sách đầu tư

Mặc dù, nguồn vốn đầu tư của Nhà nước có hạn, nhưng 5 năm 1996 - 2000 đầu tư cho nông nghiệp vẫn được ưu tiên và tăng đáng kể, nhất là đầu tư xây dựng cơ bản. Nhà nước đã tăng nguồn cho ngân sách cho xây dựng cơ bản ngành nông nghiệp từ 0,3% GDP năm 1990 lên 1% năm 1999. Tuy nhiên so với yêu cầu và kế hoạch đặt ra vẫn còn thấp. Theo kế hoạch 5 năm 1996 - 2000, đầu tư cho nông nghiệp sẽ là 20% tổng đầu tư của Nhà nước, nhưng thực tế mới đạt 12% (năm 1997), 15% (năm 1998), 17% (năm 1999). Trong cơ cấu đầu tư chưa chú ý đúng mức tới phát triển khoa học - công nghệ (nhất là giống), công nghiệp chế biến, kết cấu hạ tầng, phương tiện cho thị trường

tiêu thụ nông lâm sản. Trong đầu tư xây dựng cơ bản vẫn giành chủ yếu cho thuỷ lợi, năm 1998 tổng chi xây dựng cơ bản cho ngành nông nghiệp 3.492 tỷ đồng (phần vốn Bộ Nông nghiệp và PTNT quản lý), trong đó thuỷ lợi là 2.307 tỷ đồng (chiếm 67%). Đầu tư phát triển thuỷ lợi vẫn đang tập trung chủ yếu cho các công trình tưới phục vụ sản xuất lúa gạo.

Chi phí đầu tư cho nghiên cứu nông nghiệp quá thấp so với các nước. Năm 1998, 1999 đầu tư cho lĩnh vực này khoảng 80 tỷ đồng, bằng 1,7% chỉ tiêu xã hội trong nông nghiệp và bằng 0,3% so với tổng sản phẩm quốc nội từ nông nghiệp. Trong khi đó Trung Quốc chi 6% tổng cho ngành nông nghiệp, Malaysia, Thái Lan đầu tư 10%, các nước Châu á khác chi tối thiểu là 3%.

Trong những năm tới, đầu tư để thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp - nông thôn cần nghiên cứu và vận dụng chính sách đầu tư theo hướng:

7.1. Đầu tư cho nông nghiệp

Cơ cấu đầu tư phải đảm bảo mức thoả đáng cho nông nghiệp, nông thôn, gồm vốn đầu tư toàn xã hội và vốn đầu tư từ ngân sách Nhà nước cho nông nghiệp, nông thôn.

Nhà nước phải phân định rõ trách nhiệm giữa Nhà nước với dân trong lĩnh vực đầu tư phát triển.

Về lâu dài trách nhiệm Nhà nước nên:

- Xây dựng và thực thi các chính sách khuyến khích nông dân và các thành phần kinh tế phát triển sản xuất kinh doanh nông lâm nghiệp đạt hiệu quả, đảm bảo môi trường cạnh tranh lành mạnh, bảo vệ lợi ích chính đáng của nông dân.

- Đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng gồm công trình thuỷ lợi đầu mối, kênh tiêu chính, đường giao thông đến xã, đường dây điện đến trạm hạ thế xã, công trình cung cấp nước sinh hoạt đầu mối, hỗ trợ dân xây dựng kênh mương nội đồng, trường học, bệnh xá, tuỳ theo điều kiện từng vùng.

- Bảo vệ và phát triển rừng đặc dụng, rừng phòng hộ, các công trình phòng chống thiên tai, bảo vệ môi trường, giảm nhẹ thiệt hại do thiên tai.

- Phát triển y tế, giáo dục, văn hoá, tổ chức các dịch vụ công cộng, như: khuyến nông, khuyến lâm, bảo vệ thực vật, thú y, thuỷ nông với sự tham gia của nhân dân.

- Nghiên cứu khoa học và chuyển giao công nghệ, quản lý chất lượng hàng hoá.

- Bảo trợ xã hội, xoá đói giảm nghèo.

- Đảm bảo an ninh, trật tự xã hội.

Như vậy, Nhà nước sẽ tập trung đầu tư vào các lĩnh vực công cộng. Nhà nước phải làm đúng những việc Nhà nước phải làm không phó mặc cho dân, nhưng cũng không làm thay dân. Ngược lại, dân phải làm những việc mà dân phải làm, không ỉ lại vào Nhà nước, nhưng chịu sự quản lý của Nhà nước và được Nhà nước thực hiện các chính sách ưu ái đối với nông nghiệp, nông thôn thông qua các chính sách nâng đỡ, tài trợ, điều tiết và hạn chế những tác động mặt trái của cơ chế thị trường, bảo vệ lợi ích chính đáng của nông dân.

Từ cơ sở lý luận và thực tiễn này, Nhà nước sẽ giành vốn ngân sách đầu tư phát triển với tỷ lệ thoả đáng, đảm bảo tối thiểu 20% mức vốn ngân sách hàng năm chủ yếu để phát triển thuỷ lợi, phát triển rừng phòng hộ và đặc dụng, xây dựng các công trình phòng chống thiên tai, hỗ trợ xây dựng kết cấu hạ tầng phục vụ đời sống nông dân, chủ yếu là ở vùng nghèo.

Việc đầu tư phát triển sản xuất là do dân làm, dựa vào nguồn vốn tự có của các thành phần kinh tế trong toàn xã hội, vốn vay ngân hàng, tự chịu trách nhiệm về hiệu quả sản xuất kinh doanh.

7.2. Đầu tư phát triển nông thôn

Vừa qua Bộ Nông nghiệp và PTNT tiến hành hỗ trợ địa phương điều tra xây dựng dự án phát triển nông thôn theo hướng công nghiệp hoá, hiện đại hoá, hợp tác hoá, dân chủ hoá, ở 12 xã điểm của 7 vùng sinh thái, nhu cầu

vốn đầu tư bình quân chung một xã khoảng 40 tỷ đồng, trong đó đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng khoảng 15 tỷ đồng. Với khoảng 8.950 xã, nếu xây dựng kết cấu hạ tầng đạt mức sơ khai theo tiêu chuẩn đô thị về đường, điện, trường học, bệnh xá, trung tâm văn hoá, v.v... theo mức trên 20 tỷ đồng/xã, ước tổng vốn đầu tư khoảng 134.000 tỷ đồng, tính ra khoảng gần 9 tỷ USD.

Sự nghiệp phát triển nông thôn to lớn này nhất thiết phải do Nhà nước và nhân dân cùng làm trong khoảng 20 năm trở lên, dựa vào các nguồn vốn sau đây:

- Toàn bộ thuế sử dụng đất nông nghiệp được để lại xây dựng, bình quân mỗi năm khoảng 1.800 tỷ đồng, trong 20 năm được 36.000 tỷ đồng.

- Nhân dân tự nguyện đóng góp khoảng 2% GDP/đầu người (khoảng 50.000 đồng/người/năm) khoảng 3.000 tỷ đồng/năm, trong 20 năm được khoảng 60.000 tỷ đồng. Đồng thời phải loại bỏ các khoản đóng góp khác của nông dân mang tính lạm dụng và tuỳ tiện.

- Phần còn lại khoảng 38.000 tỷ đồng, tương đương 2.500 triệu USD, mỗi năm cần khoảng 125 triệu USD, phải tranh thủ sự viện trợ quốc tế cho các xã nghèo (2.300 xã nghèo).

Với 3 nguồn vốn đó, trên 9 tỷ USD (134.000 tỷ đồng) đầu tư đúng mục đích, thì đến năm 2020, khoảng 60 triệu dân nông thôn Việt Nam được bước vào một kỷ nguyên mới của một nông thôn bước đầu được đô thị hoá.

8. Chính sách tài chính, tín dụng nông nghiệp, nông thôn

Theo số liệu của Ngân hàng Nông nghiệp và PTNT Việt Nam, tính đến tháng 8 năm 2000 có 4.591.941 khách hàng đang có dư nợ, với số tiền 24,7 nghìn tỷ đồng. Chia theo các đối tượng có 4.540.128 hộ gia đình, cá nhân vay (gồm 4.081.816 hộ sản xuất nông, lâm, ngư, diêm nghiệp, 152.172 hộ sản xuất kinh doanh ngành nghề) với tiền vay dư nợ 24,1 nghìn tỷ đồng; có 27.000 trang trại vay với số tiền 413,5 tỷ đồng; có 24.425 tổ hợp tác vay với

số tiền 118,4 tỷ đồng; có 2.308 HTX vay số tiền 87,7 tỷ đồng, trong đó chỉ có 280 HTX nông nghiệp được vay với số tiền 20,3 tỷ đồng.

Như vậy, khách hàng hiện nay ở khu vực nông thôn của Ngân hàng Nông nghiệp và PTNT chủ yếu là hộ gia đình (chiếm 98,8%); số HTX nông nghiệp tiếp cận được với tín dụng ngân hàng còn quá ít khoảng 3%.

Ngoài nguồn vay của Ngân hàng Nông nghiệp và PTNT, khu vực nông thôn hộ gia đình, cá nhân, tổ hợp tác và HTX còn được vay từ các nguồn quỹ tín dụng nhân dân, ngân hàng người nghèo, vay qua các tổ chức xã hội, v.v... tổng hợp lại hiện nay đã có 40% số hộ tiếp cận được tín dụng đầu tư.

Sản xuất hàng hoá ngày càng phát triển với tốc độ nhanh, nông dân có nhu cầu vay vốn ngày càng nhiều. Nguyên vọng vay vốn của nông dân bao gồm thời hạn cho vay, thời gian ân hạn, lãi suất, thế chấp, v.v... Nhà nước ta đang có 2 chính sách giải quyết vốn cho dân vay theo hầu hết thương mại và lãi suất ưu đãi. Cần phải phân tích về cơ chế tín dụng này:

8.1. Về vốn cho vay với lãi suất ưu đãi

Hiện nay dùng chủ yếu cho nông dân nghèo vay, hoặc hỗ trợ dân bị thiên tai và một số nhu cầu đặc biệt khác, chính sách này được nông dân hoan nghênh, nhưng về lâu dài cơ chế tín dụng này có nhiều mặt trái:

- Trước hết đó là vốn cho vay với lãi suất ưu đãi thì phải dùng nguyên vốn ngân sách để bù lãi suất chênh lệch với lãi suất thương mại, nhưng do ngân sách rất có hạn, cho nên vốn tín dụng ưu đãi không có nguồn lớn và không ổn định.

- Dùng lãi suất ưu đãi thông qua ngân hàng thương mại cho vay Nhà nước bù lãi suất chênh lệch thì sẽ làm cho ngân hàng thương mại thực hiện chức năng công ích, không thể vươn lên thực hiện chức năng kinh doanh vốn trong cơ chế thị trường.

- Với lãi suất ưu đãi thì các loại ngân hàng được tiếp nhận khoản cho vay này sẽ khác nhau, tạo nên một sân chơi không bình đẳng ngay trong hệ thống ngân hàng.

- Đã còn 2 loại lãi suất: lãi suất thương mại và lãi suất ưu đãi thì không thể nào chặn đứng được tình trạng tiêu cực cả 2 phía: nông dân thì ỉ lại, ngân hàng không thực hiện được chức năng kinh doanh và trên thực tế người nông dân rất khó vay được loại tín dụng này một cách thuận lợi.

Vì vậy cơ chế cho vay lãi suất ưu đãi chỉ nên ứng dụng trong phạm vi rất hẹp, mà Nhà nước nên khuyến khích kiểu hỗ trợ tín dụng tự nguyện trong cộng đồng người nghèo, do dân đứng ra tổ chức với sự giúp đỡ của các tổ chức chính trị - xã hội, xã hội - nghề nghiệp. Nhà nước tài trợ cho nông dân bằng nhiều kênh khác có hiệu quả lâu dài, không nên thiên mạnh về hướng sử dụng kênh cho vay lãi suất ưu đãi này để giải quyết các chính sách xã hội vì nó đang tiềm ẩn những nguy cơ đổ vỡ.

8.2. Về tín dụng thương mại

Ngân hàng đi vay để cho nông dân vay, phải là lãi suất dương, thời hạn cho vay tùy theo từng loại sản phẩm, có thời gian ân hạn, cho vay rộng rãi với mọi đối tượng sản xuất kinh doanh. Để giúp nông dân sử dụng nguồn vốn có hiệu quả thì cán bộ tín dụng phải gắn với lực lượng khuyến nông đó dân sử dụng nguồn vốn vay làm ra của cải và có khả năng trả nợ.

Chỉ có thể thay đổi cơ bản cơ chế tín dụng như vậy thì mới có nguồn vốn lớn cho dân vay ngắn hạn, trung hạn và dài hạn, sử dụng nguồn vốn vay có hiệu quả - ngân hàng mới trở thành doanh nghiệp kinh doanh tiền tệ thực sự, lành mạnh hoá hoạt động ngân hàng, nâng cao chất lượng tín dụng.

Từ thực tiễn và phân tích trên kiến nghị:

- Nhà nước cho phép các tổ chức tín dụng (ngân hàng thương mại quốc doanh, ngân hàng cổ phần, v.v...) hoạt động dưới nhiều lĩnh vực đa dạng ở nông thôn với lãi suất thoả thuận (trừ chính sách vay với lãi suất vay thương

mai quy định chung của Nhà nước hiện nay), khuyến khích phát triển quỹ tín dụng nhân dân ở các xã.

- Rà soát, điều chỉnh bổ sung các chính sách thuế theo hướng khuyến khích các doanh nghiệp đầu tư phát triển sản xuất, chế biến, kinh doanh nông, lâm, thủy sản ở nông thôn.

- Xây dựng chính sách hỗ trợ doanh nghiệp mở rộng các hình thức bán trả góp vật tư, máy móc, thiết bị nông nghiệp cho nông dân, ứng vốn cho dân vay sản xuất nguyên liệu.

- Khuyến khích các thành phần kinh tế tham gia xây dựng quỹ bảo hiểm ngành hàng để trợ giúp nguồn sản xuất khi gặp rủi ro.

9. Chính sách phát triển giáo dục, y tế, văn hoá nông thôn

9.1. Về giáo dục

Trong những năm qua Nhà nước đã có những nỗ lực lớn để duy trì và phát triển nền giáo dục. Tới nay hầu hết các xã đã có trường cấp I và cấp II. Số học sinh tăng bình quân 5,5%/năm. Tỷ lệ bỏ học, mù chữ giảm dần. Tuy vậy, hiện nay chỉ có 42% trẻ em trong độ tuổi đi học mẫu giáo, 93% đi học cấp I, 77% đi học cấp II và 32% theo học cấp III, đồng thời còn 9% người mù chữ. Chất lượng giáo dục nhìn chung còn yếu, một phần do đội ngũ giáo viên còn thiếu và yếu. Hiện nay mới có 1,43 giáo viên cấp II và III/lớp trong khi tiêu chuẩn tương ứng là 1,7 và 2,1 số giáo viên cấp I đáp ứng khoảng 60 - 65% và mới chỉ có khoảng 72% giáo viên tiểu học có trình độ tối thiểu cần thiết. Chế độ đãi ngộ cho giáo viên đã được cải thiện nhưng còn thấp, nhất là ở các vùng cao, vùng sâu, vùng xa.

Công tác đào tạo ngành nghề còn ít, mới chỉ có khoảng 10% lao động ở nông thôn được đào tạo.

Từ nay tới năm 2010 phấn đấu đạt các mục tiêu như sau:

<i>Chỉ tiêu</i>	<i>Hiện nay</i>	<i>Năm 2010</i>
- Tỷ lệ biết chữ	89%	97%
- Tỷ lệ trẻ em đi học mẫu giáo	40%	70%
- Tỷ lệ trẻ em cấp I	93%	100%
- Tỷ lệ trẻ em đi học cấp II, III	42%	70%
- Đào tạo ngành nghề	12%	50%

Để đạt được những mục tiêu trên cần thực hiện các biện pháp sau đây:

- Phát triển hệ thống giáo dục mầm non đa dạng, cải tiến và phổ biến nội dung, phương pháp giáo dục mầm non phù hợp;

- Thực hiện phổ cập giáo dục cấp I cho trẻ em dưới 14 tuổi và hoàn thành công tác này vào năm 2000;

- Từng bước xoá mù chữ;

- Hoàn thiện chương trình giảng dạy và bộ sách giáo khoa;

- Đào tạo đội ngũ giáo viên và có chính sách ưu đãi cho giáo viên ở nông thôn, nhất là các vùng cao, vùng sâu, vùng xa;

- Tiếp tục hỗ trợ các xã, huyện đầu tư nâng cấp cơ sở vật chất ở các trường học;

- Có chính sách trợ cấp và học bổng để tạo điều kiện cho con em nông dân nghèo cùng được tới trường, kể cả cấp II, III, các trường dạy nghề, cao đẳng và đại học;

- Khuyến khích phát triển các loại trường dân lập, tư thục và bán công. Hiện nay các cơ sở loại này đã đảm bảo nuôi dạy 0,1% học sinh cấp I, 2,6% học sinh cấp II và 28,9% học sinh cấp III ở nông thôn, đó là chưa kể đến việc phần lớn trẻ em tuổi nhà trẻ mẫu giáo ở nhà hoặc gửi ở các cơ sở không phải của Nhà nước.

9.2. Y tế

Hệ thống y tế ở nông thôn đang từng bước được củng cố. Hiện nay hầu hết các xã đã có trạm xá, chất lượng dịch vụ của các trạm xá đang từng bước được cải thiện và đóng vai trò quan trọng trong việc phòng bệnh và chữa bệnh ở cơ sở. Tuy vậy, các trung tâm y tế xã có vai trò rất quan trọng đối với người nghèo vì chỉ có khoảng 10% người nghèo đến bệnh viện.

Trong những năm qua, nước ta đã có nhiều cố gắng trong việc bảo vệ bà mẹ và trẻ em, kế hoạch hoá gia đình, do vậy tỷ lệ tử vong của trẻ em dưới 5 tuổi là 61/1000, tỷ lệ tử vong của bà mẹ là 110/100.000, tương đối thấp so với các nước trong vùng. Tuy vậy, tỷ lệ này còn cao ở nhiều vùng nông thôn, nhất là các vùng cao, vùng sâu, vùng xa, ở Tây Nguyên tỷ lệ tử vong của trẻ em là 108/1000 và của bà mẹ lên tới 180/100.000; tình trạng đông con vẫn là nguyên nhân quan trọng dẫn đến nghèo đói đối với nhiều hộ gia đình; tới năm 1997 tỷ lệ suy dinh dưỡng ở nông thôn vẫn ở mức cao 40,6%.

Trong những năm tới phải phấn đấu cải thiện tình trạng y tế, từng bước nâng cao thể trạng dân cư nông thôn. Tới năm 2000 dự kiến giảm tỷ lệ tử vong của trẻ em dưới 5 tuổi xuống còn 25%, tỷ trẻ em suy dinh dưỡng xuống dưới 30%, thanh toán các rối loạn do thiếu iốt vào năm 2005, làm giảm tỷ lệ mắc bệnh truyền nhiễm do ký sinh trùng, cải thiện tình hình bệnh tật của nhân dân. Cần nghiên cứu đề ra cuộc vận động sử dụng đậu nành và một số thức ăn giàu sinh tố rẻ tiền, phổ cập trong toàn dân nhằm nâng cao khả năng an ninh về dinh dưỡng trong nhân dân ta.

Để đạt được các mục tiêu đề ra, tới năm 2000 cần xây dựng các trung tâm y tế ở tất cả các xã, tăng cường trang thiết bị; đảm bảo ít nhất 40% trạm xá xã có bác sĩ, tất cả các trạm xá có hộ sinh, tất cả các thôn, bản có cán bộ y tế; tổ chức và tăng cường các đoàn y tế lưu động tới các trạm xá có hộ sinh, tất cả các thôn, bản có cán bộ y tế; tổ chức và tăng cường các đoàn y tế lưu động tới các vùng cao; tăng cường các bệnh viện huyện và khu vực; khuyến khích các dịch vụ y tế bán công và tư nhân; có chính sách để thu hút cán bộ y

tế về nông thôn, nhất là các vùng cao, vùng sâu, vùng xa; điều chỉnh chính sách hỗ trợ viện phí và bảo hiểm cho người nghèo, gia đình chính sách, đồng bào dân tộc, đảm bảo mọi người có điều kiện tiếp cận dịch vụ y tế.

9.3. Về văn hoá nông thôn

Trung ương Đảng vừa mới họp, thảo luận và có Nghị quyết về vấn đề phát triển văn hoá. Rõ ràng, phát triển văn hoá là nền tảng lâu dài, là động lực cho quá trình phát triển và phải là một bộ phận hữu cơ của mọi hoạt động kinh tế - xã hội trên địa bàn nông thôn. Phát triển văn hoá không chỉ bao gồm tuyên truyền vận động các chủ trương chính sách của Đảng, Nhà nước, các sinh hoạt văn nghệ, thể thao lành mạnh, xây dựng nếp sống mới trên cơ sở phát huy những thuần phong mỹ tục, bài trừ các hủ tục, tệ nạn xã hội. Văn hoá nông thôn phát triển còn được thể hiện trong quá trình quy hoạch, thiết kế và xây dựng, các khu dân cư nông thôn, các công trình kiến trúc, làng bản, ruộng đồng trong việc xây dựng các quan hệ hợp tác văn minh trong sản xuất kinh doanh phát huy tình làng, nghĩa xóm để nông thôn nước ta trong tương lai không chỉ trù phú, hiện đại mà còn ấm áp tình người và mãi mãi là cái nôi của nền văn hoá dân tộc Việt Nam.

Để thực hiện Nghị quyết Trung ương đề ra, Chính phủ chỉ đạo ngành văn hoá và các ngành có liên quan cùng với các địa phương xây dựng kế hoạch triển khai cụ thể.

Tuy nhiên, vấn đề quan trọng hàng đầu là phải có một đội ngũ cán bộ có tâm huyết và kiến thức để làm nòng cốt cho cuộc vận động lớn này. Các cấp Đảng, chính quyền phải có sự quan tâm chỉ đạo thường xuyên để tập hợp các lực lượng cùng với ngành văn hoá tạo điều kiện để triển khai có hiệu quả.

Đồng thời, thông qua ngân sách các cấp, Nhà nước hỗ trợ các xã khôi phục và xây dựng mới các nhà văn hoá, khu thể thao, tổ chức các hoạt động văn hoá ở cơ sở.

10. Chính sách khuyến khích phát triển ngành nghề nông thôn

Hiện nay, khu vực nông thôn có 26,5% số hộ kiêm sản xuất tiểu thủ công nghiệp, 11,3% số hộ và cơ sở phi nông nghiệp. Số hộ và cơ sở phi nông nghiệp gồm 1,35 triệu đơn vị, trong đó 97% là hộ gia đình, 3% là cơ sở. Số cơ sở phi nông nghiệp là 40.500 đơn vị, trong đó HTX chiếm 5,8%, doanh nghiệp tư nhân chiếm 80,1% (trên 32.000 doanh nghiệp). Hoạt động sản xuất ngành nghề nông thôn hiện tại sử dụng 29,45% lao động nông thôn (khoảng 10 triệu lao động), bình quân 1 hộ phi nông nghiệp ngoài lao động gia đình, tạo được việc làm cho 3 - 4 lao động thường xuyên và 2 - 3 lao động thời vụ; bình quân mỗi cơ sở tạo được việc làm cho 27 lao động thường xuyên và 8 - 10 lao động thời vụ. Riêng các doanh nghiệp tư nhân, bình quân mỗi doanh nghiệp tạo được việc làm cho trên dưới 100 lao động. Phần lớn các doanh nghiệp tư nhân tham gia sản xuất các mặt hàng xuất khẩu, một số doanh nghiệp đã trực tiếp xuất khẩu với giá trị kim ngạch không nhỏ, như: xí nghiệp tư nhân Hoàng Anh (Gia Lai) vốn hiện có trên 110 tỷ đồng, xuất khẩu các sản phẩm gỗ cao cấp, mỗi năm đạt trên 20 triệu USD; xí nghiệp chế biến thực phẩm tư nhân Hải Phòng xuất khẩu 1.800 tấn thịt lợn/năm; công ty trách nhiệm hữu hạn Tuấn Lộc (Đồng Nai) doanh thu sản xuất bàn ghế 100 tỷ/năm, v.v...

Trong những năm tới phát triển mạnh mẽ ngành nghề nông thôn là một trong những nhiệm vụ trọng tâm, nhằm: nhanh chóng rút bớt và tạo việc làm cho lao động nông thôn, là lực lượng đông đảo tham gia tiêu thụ nông sản hàng hoá cho nông dân. Do đó, cần phải thực hiện một số chính sách chính sau đây:

- Thực hiện nhất quán chủ trương: Nhà nước khuyến khích, tạo điều kiện và có chính sách bảo vệ quyền lợi hợp pháp của hộ gia đình, cá nhân, tổ chức đầu tư phát triển ngành nghề nông thôn, nhằm đáp ứng nhu cầu tiêu dùng trong nước và xuất khẩu, góp phần giữ gìn các giá trị văn hoá dân tộc và giải quyết việc làm ở nông thôn, xoá đói, giảm nghèo,...

- Hộ gia đình, cơ sở sản xuất công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, dịch vụ ở nông thôn được Nhà nước cho thuê đất dài hạn và được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được thuê; cho miễn tiền thuê đất trong 3 năm đầu và giảm 50% mức thuế 5 năm tiếp theo.

- Cho phép các hộ gia đình, cơ sở đầu tư phát triển ngành nghề nông thôn được khai thác và sử dụng tài nguyên khoáng sản làm nguyên liệu theo quy định của luật pháp.

- Được hưởng chính sách ưu đãi đầu tư theo Nghị định 51/1999/NĐ-CP và được vay vốn đầu tư, hỗ trợ lãi suất sau đầu tư theo Nghị định 43/1999/NĐ-CP của Chính phủ.

- Chính sách cho hưởng mức thuế thấp nhất quy định tại Nghị định 51/1999/NĐ-CP của Chính phủ và thuế tài nguyên theo luật thuế tài nguyên.

- Phát triển các thể chế hỗ trợ như: Hiệp hội doanh nghiệp; các cơ sở đào tạo, hệ thống kiểm tra chất lượng, dịch vụ tiếp thị, vận tải, thông tin thị trường, v.v...

11. Chính sách thu hút cán bộ cho khu vực nông thôn, nhất là các tỉnh miền núi cao, hải đảo

Hiện nay toàn ngành nông nghiệp có 331 ngàn cán bộ kỹ thuật, trong đó: 280 ngàn công nhân kỹ thuật, 28 ngàn cán bộ có trình độ trung học, 22,8 ngàn cán bộ cao đẳng và đại học; 60% lực lượng này hoạt động ở các cơ sở sản xuất kinh doanh do Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn trực tiếp quản lý; 36% đang làm việc tại các địa phương, bình quân mỗi tỉnh khoảng 1.600 người. Thực tế hiện nay đang xuất hiện xu thế học xong được công tác tại các thành phố lớn hoặc các thị xã, ngại về các huyện, thị, nhất là các huyện, thị vùng cao, vùng sâu và hải đảo.

Để có đủ lực lượng cán bộ có trình độ đáp ứng được yêu cầu công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp và nông thôn trên khắp địa bàn của cả nước, ngoài việc mở rộng các sơ sở đào tạo thuộc ngành và các trường thuộc

Bộ Giáo dục và Đào tạo, cần có một số chính sách ưu đãi thu hút cán bộ cho khu vực nông thôn sau đây:

- Tiếp tục thực hiện chính sách ưu tiên điểm cho con em nông dân khi tuyển sinh (khu vực nông thôn ưu tiên 2 điểm); miễn học phí, có học bổng phù hợp khuyến khích đối tượng con em nông dân.

- Chính sách ưu tiên đặc biệt đối với đào tạo cán bộ người dân tộc, người vùng cao, vùng xa, với hình thức tuyển cử, có học bổng; chính sách đãi ngộ thích hợp đối với cán bộ này sau đào tạo về công tác tại địa phương.

- Nhà nước hỗ trợ kinh phí đào tạo cho các tỉnh miền núi, vùng sâu, hải đảo, phối hợp với các trường đại học tổ chức đào tạo kỹ sư thực hành khoảng 2 năm tại địa phương, để có lực lượng bổ sung cho sự thiếu hụt cán bộ ở các vùng này.

- Đối với học sinh tốt nghiệp các trường đại học, trung học và cao đẳng, Nhà nước đặt thành chủ trương sau khi ra trường phải có ít nhất 3 - 5 năm công tác tại các địa bàn nông thôn, miền núi, hải đảo và ít nhất 7 năm ở các địa bàn nông thôn vùng đồng bằng sẽ được tuyển chọn về các cơ quan Trung ương, tỉnh, thành phố. Có thể được biên chế vào cơ quan Trung ương, tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, nhưng phải công tác biệt phái ở các địa bàn nông thôn thời gian tương ứng các địa bàn như trên (Bộ Y tế đề nghị chính sách này).

- Thực hiện chính sách đãi ngộ thỏa đáng để thu hút cán bộ kỹ thuật về công tác tại nông thôn (Trung Quốc đã áp dụng), như: về công tác tại các thị xã, thành phố thuộc tỉnh vùng miền núi, hải đảo được phân hệ số lương gấp 3 lần; về các huyện, thị vùng đồng bằng gấp 2 lần; vùng núi cao, vùng sâu và hải đảo gấp 4 lần; về công tác tại các xã vùng cao, vùng sâu, hải đảo gấp 5 lần, v.v...

ĐỀ TÀI KHOA HỌC CÔNG NGHỆ CẤP NHÀ NƯỚC

MÃ SỐ KC.07.02

Đề tài nhánh:

**NGHIÊN CỨU CHÍNH SÁCH VỀ QUAN HỆ SẢN XUẤT
TRONG NÔNG NGHIỆP VÀ NÔNG THÔN**

Cơ quan thực hiện:

VIỆN QUY HOẠCH VÀ THIẾT KẾ NÔNG NGHIỆP

Hà Nội, tháng 3/2002

MỤC LỤC

1. Về kinh tế hộ.....	3
1.1. Đối với hộ sản xuất nông - lâm ngư - diêm nghiệp và kiêm ngành nghề dịch vụ ở nông thôn.....	3
1.2. Hộ chuyên sản xuất phi nông nghiệp	4
1.3. Về kinh tế trang trại	6
1.4. Chính sách phát triển kinh tế hộ thời gian tới	8
2. Về kinh tế tư nhân.....	10
3. Về kinh tế hợp tác và hợp tác xã.....	12
3.1. Công tác tổ chức chỉ đạo.....	12
3.2. Những nội dung cụ thể trong việc thực hiện Luật HTX trong nông nghiệp.....	13
3.3. Phương hướng và các giải pháp	25
4. Về doanh nghiệp nhà nước và nông, lâm trường quốc doanh	33
4.1. Doanh nghiệp nhà nước	33
4.2. Về nông trường quốc doanh.....	35
4.3. Về lâm trường quốc doanh.....	39

Trong nhiều thập kỷ qua, Đảng ta luôn luôn giành sự quan tâm đặc biệt tới mặt trận nông nghiệp và đã dày công tìm tòi để hoạch định, đưa ra những quyết sách lớn mở đường cho nông nghiệp, nông thôn phát triển.

Thực hiện đường lối đổi mới của Đảng, trong 5 năm qua (1996-2000) nông nghiệp và kinh tế nông thôn nước ta tiếp tục phát triển nhanh và toàn diện, đã đạt và vượt hầu hết các chỉ tiêu do Đại hội Đảng lần thứ VIII đề ra. Sản xuất nông nghiệp phát triển tương đối toàn diện, liên tục với tốc độ tăng trưởng 5,6%/năm. Cơ cấu kinh tế nông thôn bước đầu chuyển dịch theo hướng tăng tỷ trọng của công nghiệp và dịch vụ. Kim ngạch xuất khẩu nông, lâm sản tăng nhanh, một số mặt hàng có giá trị xuất khẩu lớn (gạo, cà phê, cao su...). Cơ sở hạ tầng, nhất là hệ thống thủy lợi được tăng cường. Quan hệ sản xuất được tiếp tục đổi mới. Đời sống của đại bộ phận nông dân được cải thiện. Nhiều nhân tố mới trong nông nghiệp và xây dựng nông thôn xuất hiện. Những thành tích đó góp phần rất quan trọng vào sự ổn định và phát triển kinh tế - xã hội đất nước.

Tuy vậy, trong quá trình thực hiện, trước những yêu cầu cao hơn của nền kinh tế thị trường, nông nghiệp nước ta đang đứng trước những khó khăn, thách thức lớn: Cơ cấu kinh tế chuyển dịch chậm, trồng trọt còn chiếm 80% giá trị nông nghiệp; công nghiệp, ngành nghề và dịch vụ ở nông thôn phát triển chậm. Lao động ở nông thôn thiếu việc làm còn lớn; thị trường tiêu thụ nông sản hàng hoá gặp nhiều khó khăn, khả năng cạnh tranh của nông sản phẩm hàng hóa yếu; cơ sở hạ tầng nông thôn còn yếu kém; quá trình đổi mới quan hệ sản xuất chưa theo kịp yêu cầu phát triển của nền nông nghiệp sản xuất hàng hoá theo cơ chế mới.

Để khắc phục những hạn chế trên, thực hiện chủ trương và đường lối phát triển nông nghiệp, nông thôn theo Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ IX, nhất là chủ trương, chính sách phát triển kinh tế nhiều thành phần, trong đó kinh tế quốc doanh và kinh tế tập thể là nền tảng cho sự phát triển kinh tế ở

nông thôn, qua điều tra nghiên cứu, một số địa phương đại diện cho các vùng sinh thái nông nghiệp, từ theo dõi thực tiễn nhiều năm, xin nêu một số kết quả, định hướng phát triển của các thành phần kinh tế nông nghiệp, nông thôn như sau:

1. Về kinh tế hộ

Kinh tế hộ nước ta là một loại hình tổ chức kinh tế mà tuyệt đại bộ phận có qui mô nhỏ, mang tính truyền thống gia đình, là mô hình có sức sống, tồn tại và phát triển lâu dài của xã hội nông thôn Việt Nam. Hiện có 11.780.184 hộ sản xuất nông, lâm, ngư, diêm nghiệp và ngành nghề ở nông thôn. Trong đó 62% số hộ chuyên sản xuất nông, lâm, ngư, diêm nghiệp; 26% hộ chuyên sản xuất nông, lâm, ngư, diêm nghiệp và ngành nghề; 12% số hộ hoạt động phi nông nghiệp, gồm: tiểu thủ công nghiệp, xây dựng, thương mại, dịch vụ,...

1.1. Đối với hộ sản xuất nông - lâm ngư - diêm nghiệp và kiêm ngành nghề dịch vụ ở nông thôn

Thực hiện đường lối đổi mới của Đảng, đặc biệt là từ Nghị quyết 10-NQ/TW của Bộ Chính trị (khoá VI), ngày 5/4/1988, kinh tế hộ tự chủ được coi trọng, phát huy và tồn tại lâu dài đã tạo nên động lực to lớn trong nông nghiệp, nông thôn. Những năm qua, kinh tế hộ tiếp tục phát triển, góp phần hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ an toàn lương thực quốc gia, cung cấp nông sản thực phẩm cho xã hội, nguyên liệu cho công nghiệp chế biến và xuất khẩu, đưa nông nghiệp nước ta lên vị thế mới trên thị trường nông sản thế giới (lúa gạo, cà phê, cao su, thủy sản, hạt tiêu, hạt điều, cây ăn quả,...). Một số bộ phận đã chuyển sang sản xuất hàng hóa, mở rộng qui mô sản xuất. Quá trình phát triển đã hình thành 3 loại hình kinh tế hộ.

- Một bộ phận khoảng 10% hộ nông dân nhờ có vốn, có kinh nghiệm sản xuất nông, lâm, ngư nghiệp; có kiến thức tương đối khá, bước đầu tiếp cận được thị trường, đã mạnh dạn đầu tư mở rộng qui mô sản xuất nông, lâm, ngư nghiệp theo hướng sản xuất hàng hoá. Thu nhập bình quân hàng năm

trên 15 triệu đồng/hộ Trong đó, một số hộ có qui mô sản xuất phát triển lên một bước mới dưới hình thức trang trại.

- Bộ phận thứ 2 gồm 70% hộ nông dân là những hộ có qui mô diện tích nông nghiệp từ 0,5-1 ha/hộ, vốn chưa nhiều, nhưng tích lũy được một số kiến thức và kinh nghiệm sản xuất nông, lâm, ngư nghiệp và cũng có khát vọng vươn lên làm giàu, trong đó có trên 30% hộ vừa sản xuất nông, lâm, ngư nghiệp vừa làm thêm các ngành tiểu, thủ, công nghiệp. Nhìn chung, loại hộ này có qui mô sản xuất chưa lớn, nhưng đang chuyển dần sang hướng sản xuất hàng hoá, thu nhập đang từng bước được tăng lên.

- Bộ phận thứ ba là các hộ nghèo, chiếm khoảng 20% tổng số hộ nông dân, phần lớn là đồng bào các dân tộc, sinh sống ở các vùng sâu, vùng xa, vùng có nhiều khó khăn. Các hộ này thường có ít đất hoặc không có đất để sản xuất, thiếu vốn, thiếu kinh nghiệm và kiến thức, nên thu nhập thấp và đời sống không ổn định, một bộ phận còn rất khó khăn, rất cần sự hỗ trợ của Nhà nước và cộng đồng.

Trong những năm tới, nhiệm vụ của ngành là tạo điều kiện và hỗ trợ các hộ khá, hộ kinh tế trang trại nâng cao hiệu quả sản xuất kinh doanh, tiếp tục mở rộng sản xuất hàng hoá gắn với thị trường; hỗ trợ các hộ trung bình chuyển mạnh sang sản xuất hàng hoá; có chính sách ưu tiên, trợ giúp các hộ nghèo về các điều kiện phát triển sản xuất, có thu nhập để cải thiện cuộc sống và từng bước tiến tới làm giàu. Khuyến khích và hỗ trợ các hộ gia đình phát triển các ngành nghề tiểu, thủ, công nghiệp, dịch vụ để tăng thu nhập, cải thiện đời sống.

1.2. Hộ chuyên sản xuất phi nông nghiệp

Hiện nay ở nông thôn có 1.363.428 hộ (chiếm 12,1% tổng số hộ nông thôn) hoạt động sản xuất phi nông nghiệp. Trong đó có 292.968 hộ hoạt động chế biến nông, lâm, thủy sản (chiếm 21,5%); 428.184 hộ sản xuất công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp và xây dựng (chiếm 31,4%); 642.276 hộ hoạt động dịch vụ (chiếm 47,1%). Trong vài năm gần đây các hộ kiêm và chuyên

ngành nghề tăng lên, bình quân mỗi hộ sử dụng 3-4 lao động thường xuyên và 2-3 lao động thời vụ, số hộ sử dụng nhiều lao động còn rất thấp (tỷ lệ hộ sử dụng trên 10 lao động mới chiếm 1-2%).

Vốn sản xuất bình quân của một hộ theo điều tra điểm là 25,73 triệu đồng (bằng 3,67% số vốn cơ sở), trong đó vốn cố định chiếm 57,2%. Về qui mô vốn, có tới 86,81% số hộ có vốn dưới 50 triệu đồng; 37,66% số hộ có vốn dưới 10 triệu đồng. Bình quân vốn đầu tư một lao động thường xuyên của hộ 7,75 triệu đồng (bằng 29,32% số vốn cơ sở).

Hiện nay mới có 16,6% số hộ sản xuất phi nông nghiệp vay được vốn ngân hàng; vốn vay từ Ngân hàng Nhà nước chiếm 68,52% tổng số vốn vay. Mới có 1,83% số hộ được vay từ các chương trình (chiếm 2,71% tổng vốn vay).

Khó khăn nhất đối với các hộ sản xuất phi nông nghiệp hiện nay là thiếu vốn đầu tư để mở rộng qui mô sản xuất, đất đai xây dựng nhà xưởng; thiếu thông tin thị trường tiếp cận mở thêm thị trường tiêu thụ sản phẩm. Thực tế đang xuất hiện xu thế các hộ có điều kiện về vốn, kiến thức khoa học kỹ thuật và quản lý phát triển mở rộng sản xuất, thiết lập thành công ty, doanh nghiệp tư nhân. Các hộ khác ít có điều kiện về vốn, khả năng mở rộng sản xuất, liên kết hình thành các hợp tác xã, tổ hợp tác để hỗ trợ sản xuất kinh doanh, tăng khả năng cạnh tranh, bảo vệ quyền lợi trong cơ chế thị trường.

Kinh tế hộ gia đình ở nông thôn (làm nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, dịch vụ, tiểu thủ công nghiệp... hoặc kết hợp làm nhiều ngành nghề) là loại hình tổ chức sản xuất có hiệu quả về kinh tế - xã hội, tồn tại và phát triển lâu dài, có vị trí quan trọng trong sản xuất nông nghiệp và quá trình thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp, nông thôn. Từ thực tiễn vừa qua, khi Nhà nước có chính sách, nhất là chính sách về đất đai, tín dụng,... đã khuyến khích mạnh mẽ kinh tế hộ gia đình phát triển. Một bộ phận hộ nông dân có kinh nghiệm, sáng tạo và lao động cần cù, có khoa học

đã vươn lên làm giàu, chủ yếu sản xuất hàng hoá, ngày càng mở rộng qui mô, hình thành trang trại.

1.3. Về kinh tế trang trại

Triển khai Nghị quyết số 03/2000/NQ-CP, ngày 2/2/2000 của Chính phủ, Bộ Nông nghiệp và PTNT cùng với Tổng cục Thống kê có sự phối hợp của các Bộ, ngành và tham gia ý kiến của địa phương, đã ban hành Thông tư liên tịch số 69/2000/TTLT/BNN-TCTK về “hướng dẫn tiêu chí để xác định kinh tế trang trại”.

Dựa trên tiêu chí này, Tổng cục Thống kê đã cùng với các địa phương xác định lại số liệu trang trại cả nước có đến năm 1999 là 55.852 trang trại. Trong đó, trang trại trồng cây hàng năm chiếm 56%; trang trại trồng cây lâu năm chiếm 27%; trang trại chăn nuôi chiếm 2,9%; trang trại trồng rừng chiếm 4,1%; trang trại nuôi trồng thuỷ sản chiếm 3,8%; trang trại kinh doanh tổng hợp chiếm 5,6%. Kinh tế trang trại là một bước phát triển mới của kinh tế hộ gắn với mục tiêu sản xuất hàng hoá qui mô lớn, góp phần thúc đẩy quá trình chuyển đổi cơ cấu kinh tế nông nghiệp và nông thôn theo hướng tăng nhanh tỷ trọng sản xuất hàng hoá, tạo ra các vùng sản xuất hàng hoá tập trung, làm tiền đề cho công nghiệp chế biến nông, lâm sản, đưa công nghiệp và các ngành nghề dịch vụ về nông thôn, tăng tốc độ phủ xanh đất trống, đồi núi trọc, cải thiện môi trường sinh thái.

Tuy vậy, sự phát triển của trang trại đang đặt ra những vấn đề cần phải giải quyết:

(1) Chủ trương của Đảng, nghị quyết của Chính phủ chưa được thể chế hoá thành những chính sách cụ thể, việc giao đất và cho thuê đất chưa được thực hiện chu đáo, nhiều chủ trang trại vẫn còn băn khoăn chưa thực sự yên tâm đầu tư phát triển sản xuất, nhất là gần 30% số đất chưa được giao, cho thuê ổn định, lâu dài.

(2) Ở hầu hết các địa phương có trang trại phát triển chưa chủ động triển khai qui hoạch sản xuất; hệ thống thuỷ lợi, giao thông, điện, nước, thông tin liên lạc, thị trường kém phát triển.

(3) Phần lớn chủ trang trại xuất thân từ người sản xuất qui mô nhỏ, hiểu biết về thị trường, khoa học kỹ thuật và quản lý còn hạn chế, lại thiếu vốn nên sản xuất quảng canh, hiệu quả thấp. Đã có trang trại thua lỗ, nợ nần, thậm chí phải phá sản.

Để mô hình trang trại phát triển đúng hướng có hiệu quả, ***cần phải triển khai thực hiện các biện pháp sau đây:***

- Các địa phương cần phải xúc tiến rà soát lại qui hoạch phát triển nông, lâm, ngư nghiệp, quỹ đất còn hoang hoá, chưa sử dụng để hướng dẫn các hộ gia đình nông dân có vốn, có kinh nghiệm, có lòng đam mê với nông nghiệp đến thuê đất phát triển kinh tế trang trại.

Đối với các vùng đông dân, hướng dẫn các hộ gia đình phát triển trang trại đi vào kinh doanh các loại sản phẩm có giá trị cao, yêu cầu ít đất, gắn với công nghiệp chế biến, thương mại và dịch vụ (làm giống, hoa, cây cảnh,...).

Qui hoạch xây dựng kết cấu hạ tầng, nhất là thuỷ lợi, giao thông, hệ thống cung ứng điện, nước, cơ sở công nghiệp chế biến, cơ sở sản xuất và cung ứng giống cây, con... đảm bảo đáp ứng tốt các yêu cầu phát triển sản xuất của trang trại.

- Trên cơ sở số lượng trang trại hiện có, các địa phương tiến hành rà soát lại diện tích đất đai trang trại đang sử dụng, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

- Tuyên truyền, hướng dẫn và khuyến khích các chủ trang trại liên kết thành các HTX, giúp nhau phát triển sản xuất, tiêu thụ sản phẩm. Tăng cường công tác quản lý Nhà nước đối với kinh tế trang trại. Tổ chức tổng kết đúc rút kinh nghiệm các mô hình trang trại tiên tiến, để tuyên truyền phổ biến, thăm quan học tập lẫn nhau.

1.4. Chính sách phát triển kinh tế hộ thời gian tới

Thực chất quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp, nông thôn là để xây dựng một nền nông nghiệp hàng hoá mạnh, phát triển bền vững có năng suất, chất lượng hiệu quả và sức cạnh tranh cao. Kinh tế nông thôn được chuyển từ thuần nông sang một nền kinh tế nông thôn công nghiệp hoá, trong đó tỷ trọng công nghiệp và dịch vụ nông thôn nâng lên trên 50%, thu hút hàng chục triệu lao động dôi ra từ quá trình hiện đại hoá nông nghiệp. Theo hướng này phải phát huy mọi nguồn lực, trong đó khai thác triệt để các nguồn lực của tất cả các thành phần kinh tế. Kinh tế nhà nước có vai trò chủ đạo, cùng với kinh tế hợp tác ngày càng trở thành nền tảng, nhưng trong nông nghiệp, nông thôn nên có cách tiếp cận sát thực tiễn và phải có sáng tạo. Từ thực tiễn và cách tiếp cận mới thì ***trụ cột của nền sản xuất nông nghiệp hàng hoá trong tương lai là: hộ nông dân sản xuất hàng hoá lớn + doanh nghiệp vừa và nhỏ.***

Hiện nay, trong sản xuất nông nghiệp có 9,3 triệu ha đất nông nghiệp, chỉ có 5% là thuộc doanh nghiệp nhà nước, chủ yếu là cao su, một ít diện tích cà phê, chè,... 95% diện tích còn lại là do dân làm.

Tính tất yếu về kinh tế trong tổ chức sản xuất hàng hoá ở nông thôn là kinh tế hộ tiểu nông chuyển dần sang kinh tế hộ theo kiểu trang trại gia đình, từ đó người nông dân từ chỗ sản xuất để tự sinh tồn chuyển thành lực lượng sản xuất hàng hoá. Chỉ có trên cơ sở kinh tế trang trại gia đình với qui mô kinh doanh lớn hơn mới áp dụng được công nghệ tiên tiến để tổ chức sản xuất nông nghiệp theo kiểu công nghiệp, từ đó mới nâng cao được sức cạnh tranh và chất lượng và giá cả hàng hoá. Trong quá trình chuyển dịch từ nước nông nghiệp sang nước công nghiệp vào năm 2010, thì xu hướng tất yếu là phần lớn lao động nông nghiệp chuyển sang công nghiệp, dịch vụ bao gồm công nghiệp dịch vụ tại thành phố và công nghiệp dịch vụ tại nông thôn. Như vậy, trong nông thôn sẽ diễn ra 2 quá trình tổ chức lại sản xuất: ***Một là***, quá trình chuyển hẳn kinh tế hộ tiểu nông tự cấp tự túc sang kinh tế hộ sản xuất hàng

hoá có qui mô kinh doanh lớn hơn mà ở vùng có nhiều đất thì dựa vào tích tụ ruộng đất, ở vùng ít đất vừa có tích tụ ruộng đất ở mức hợp lý vừa mở rộng qui mô sản xuất trang trại kinh doanh các mặt hàng có giá trị cao mà ít dùng đất. **Hai là**, sẽ ngày càng có nhiều người làm nông nghiệp chuyển sang làm phi nông nghiệp, gồm công nghiệp và dịch vụ tại nông thôn hoặc ra đô thị. Quá trình tích tụ ruộng đất để nâng cao qui mô kinh doanh của những người làm nông nghiệp ở nông thôn là hai quá trình mang tính qui luật của xã hội loài người. Đảng và Nhà nước ta chủ động lãnh đạo hai quá trình đó diễn ra một cách hài hoà, không để quá trình đó diễn ra một cách tự phát ngoài vòng kiểm soát của Nhà nước, dẫn đến phá sản hàng loạt nông dân nghèo. Một nông thôn phát triển trong tương lai, phần lớn sản xuất kinh doanh dựa vào kinh tế trang trại gia đình, có bộ phận làm nông nghiệp, có bộ phận vừa làm nông nghiệp vừa làm công nghiệp dịch vụ và có hộ chuyên làm công nghiệp, dịch vụ có gắn với nông nghiệp, nhưng trên tổng thể, nguồn thu nhập chính trong xã hội nông thôn dù là loại hình kinh tế nào cũng đều dựa vào công nghiệp dịch vụ, còn nguồn thu nhập từ nông nghiệp chiếm tỷ trọng ngày càng giảm đi. Đó là tiền đề của quá trình công nghiệp hoá, đô thị hoá nông thôn, tạo điều kiện để xã hội nông thôn chuyển dần sang nền văn minh nông nghiệp sang nền văn minh công nghiệp, văn minh đô thị.

Khó khăn lớn nhất của nông thôn hiện nay là kinh tế hộ nông nghiệp còn nhỏ bé (bình quân 0,7 ha đất nông nghiệp và 2,5 lao động/hộ), tỷ lệ hộ nông dân ở tình trạng tự cấp quá cao, muốn chuyển sang sản xuất hàng hoá, nhưng thiếu vốn, đất đai quá ít. Để có nền nông nghiệp với tỷ suất hàng hoá cao, Nhà nước phải có chính sách giao đất, cho vay vốn, chuyển giao kỹ thuật và thị trường, khuyến khích tuyệt đại bộ phận hộ nông dân chuyển sang sản xuất hàng hoá, được coi như là một đòn seo nhằm tăng trưởng kinh tế nông nghiệp trong thời gian tới. Phát triển kinh tế hộ sản xuất hàng hoá là cơ sở để phát triển kinh tế hợp tác, hợp qui luật, hợp lòng dân và chắc chắn đem lại lợi ích thiết thực cho nông dân và xã hội.

Đồng thời, Nhà nước và cộng đồng giúp đỡ để những hộ nghèo, thông qua chính sách tín dụng ưu đãi, hướng dẫn kỹ thuật..., tổ chức dạy nghề để những hộ này có điều kiện vươn lên được trong nền kinh tế thị trường, vươn lên sản xuất để đủ tiêu dùng và từng bước làm giàu.

Đối với những hộ quá nghèo, Nhà nước mở rộng chương trình xóa đói, giảm nghèo, thông qua việc mở rộng diện tích tưới, trợ giúp vật tư sản xuất (giống, phân bón) và hướng dẫn qui trình sản xuất, để họ tự vươn lên thoát khỏi nghèo đói. Với những hộ nông dân nghèo túng ở các vùng núi và vùng thường xuyên bị thiên tai, Nhà nước giúp đỡ xác định cơ cấu cây trồng, vật nuôi phù hợp, thông qua các mô hình trình diễn để đưa nhanh tiến bộ kỹ thuật vào sản xuất, tăng thêm nguồn vốn vay ưu đãi và các nguồn tại trợ khác, tạo điều kiện để ổn định và phát triển sản xuất, nâng cao đời sống.

2. Về kinh tế tư nhân

Kinh tế tư nhân trong nông nghiệp cần được khuyến khích phát triển. Bộ phận này thông thường là những nông dân có kiến thức, có vốn, có tài quản lý kinh doanh ở địa phương hoặc những người có vốn ở nơi khác muốn đầu tư vào nông nghiệp. Thực tiễn cho thấy kinh doanh nông nghiệp là một ngành kinh doanh có lợi nhuận thấp, nhiều rủi ro, nên những tư nhân dám bỏ vốn đầu tư vào nông nghiệp đều là những người đam mê với nông nghiệp có kèm theo tính mạo hiểm trong nghề nghiệp, rất đáng hoan nghênh, cần được xã hội tôn vinh.

Kinh tế tư nhân về nông nghiệp, trước hết là trang trại tư nhân. Loại trang trại này khác trang trại gia đình ở chỗ trang trại gia đình dựa chủ yếu vào lao động gia đình, còn trang trại tư nhân có qui mô lớn hơn, dựa chủ yếu vào lao động làm thuê.

Ở nước ta đã xuất hiện đủ loại trang trại tư nhân về nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản có qui mô từ 10 ha đến hơn 100 ha. Loại trang trại tư nhân có qui mô lớn hơn 1.000 ha không nhiều: trang trại trồng bạch đàn ở Long An khoảng 2.000 ha, trang trại trồng rừng ở Nghệ An khoảng

1.000 ha, trang trại nuôi lợn ở Đồng Nai nuôi khoảng 10.000 lợn đã giúp chúng ta có thêm những kinh nghiệm để tổ chức nền sản xuất nông nghiệp Việt Nam theo hướng hiện đại hoá.

Kinh tế tư nhân về công nghiệp trong nông thôn, nhất là về công nghiệp chế biến cũng đang phát triển. Công nghiệp chế biến gạo, đường, chè, cao su, gỗ, thủy sản, dệt may,..., thu hút được khá nhiều lao động và huy động được nguồn vốn khá lớn (lấy thí dụ ở Thái Bình có 3 doanh nghiệp tư nhân có vốn bỏ ra và vay ngân hàng được trên 300 tỷ đồng vốn đầu tư, sử dụng được khoảng 5.000 lao động...)

Công nghiệp chế biến nông, lâm sản và công nghiệp nông thôn ở Việt Nam chủ yếu là xí nghiệp vừa và nhỏ, đầu tư ít vốn, sử dụng nhiều lao động, phân bố rộng khắp trong các địa bàn nông thôn, có khả năng thích ứng và cơ động cao trong cơ chế thị trường cần được khuyến khích, chủ yếu phải dựa vào kinh tế hợp tác xã và kinh tế tư nhân.

Phát triển kinh tế tư nhân nhiều thành phần thực chất là xây dựng một nền kinh tế dựa vào dân, huy động sức dân tham gia vào quá trình phát triển. Nhà nước phải tháo gỡ mọi vướng mắc đối với họ, đặc biệt là phải xoá bỏ mọi sự kỳ thị kinh tế tư nhân đang tồn tại trong dư luận xã hội, từ đó huy động được ý chí, sức người, tiền vốn và tài chí của hàng chục triệu nông dân, làm bật dậy một nguồn lực cực kỳ to lớn để khai phá mọi nguồn tiềm năng đất đai, rừng biển của đất nước, tạo nhiều việc làm, xoá đói giảm nghèo, làm giàu cho dân, chấn hưng nền kinh tế nông thôn.

Trên cơ sở phát huy nguồn lực các thành phần kinh tế phải tổ chức lại nền nông nghiệp Việt Nam.

Sản xuất hàng hoá nông nghiệp là một dòng chảy bắt nguồn từ kinh tế hộ nông dân đổ ra đại dương mênh mông của thị trường trong nước và quốc tế. Phải đảm bảo dòng chảy ấy được tăng dần giá trị thông qua các công đoạn sản xuất và được vận động thông suốt phù hợp với yêu cầu cạnh tranh quốc

tế, không những trên thị trường thế giới mà ngay cả trên thị trường trong nước, khi nền kinh tế đã trở thành nền kinh tế mở.

Mô hình dòng chảy ấy có thể là: kinh tế hộ tiểu nông - kinh tế trang trại gia đình gắn với kinh tế hợp tác theo từng ngành hàng chủ lực, gắn sản xuất với chế biến, kết hợp với kinh tế quốc doanh, kinh tế tư nhân cùng cạnh tranh hướng ra thế giới với sản phẩm Việt Nam có chất lượng cao, có uy tín lớn, có bán hàng lâu dài.

3. Về kinh tế hợp tác và hợp tác xã

Sau khi Luật HTX được Quốc hội thông qua và có hiệu lực thi hành từ ngày 1 tháng 1 năm 1997, cùng nhiều Nghị định của Chính phủ về thi hành Luật, Bộ Nông nghiệp và PTNT đã cùng các Bộ, Ngành ở Trung ương chỉ đạo, hướng dẫn địa phương tổ chức thực hiện. Bộ Nông nghiệp và PTNT báo cáo kết quả triển khai Luật HTX trong lĩnh vực nông nghiệp sau 4 năm thực hiện, cụ thể như sau:

3.1. Công tác Tổ chức chỉ đạo

3.1.1. Ở Trung ương

- Từ tháng 1 tới tháng 5 năm 1997, Chính phủ đã ban hành các Nghị định hướng dẫn thi hành Luật HTX, bao gồm cả Điều lệ mẫu HTXNN (43/CP).

- Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã ban hành thông tư hướng dẫn về việc chuyển đổi, đăng ký thành lập HTX theo luật, Bộ Tài chính có các thông tư hướng dẫn về chính sách ưu đãi thuế và tài chính đối với các HTX.

- Bộ Nông nghiệp và PTNT đã phối hợp với Bộ Tài chính biên soạn chế độ kế toán HTXNN; biên soạn tài liệu hướng dẫn và phối hợp với các địa phương tổ chức tập huấn cho gần 2.500 cán bộ chỉ đạo HTX ở các cấp tỉnh, huyện và một số HTX điển hình; tài liệu hướng dẫn tổ chức, quản lý hoạt động dịch vụ trong HTX nông nghiệp; làm thí điểm việc chuyển đổi và thành lập HTX mới theo Luật để rút kinh nghiệm và chỉ đạo trên diện rộng;

hàng năm cử các đoàn công tác tới các địa phương khảo sát nắm tình hình triển khai thực hiện Luật, tổ chức các hội nghị sơ kết 1 năm, 2 năm rút kinh nghiệm và chỉ đạo, uốn nắn những thiếu sót.

3.1.2. Ở địa phương

Các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đã thành lập Ban chỉ đạo triển khai Luật HTX ở cấp tỉnh và huyện do đồng chí Phó chủ tịch UBND làm trưởng ban, các thành viên là đại diện lãnh đạo các cơ quan có liên quan ở tỉnh và huyện. Ban chỉ đạo tỉnh đã ban hành các văn bản hướng dẫn thi hành Luật HTX và các nghị định của Chính phủ phù hợp với hoàn cảnh cụ thể ở địa phương mình; bố trí ngân sách, tổ chức các lớp tập huấn để quán triệt các văn bản nói trên cho cán bộ có liên quan ở cấp tỉnh, huyện, xã và cán bộ HTX (Hà Nội 1 tỷ đồng, Hà Tây 400 triệu đồng, Vĩnh Phúc 300 triệu đồng). Các địa phương đã tổ chức làm thí điểm chuyển đổi HTX (mỗi tỉnh 3 - 10 HTX), xây dựng mới HTX, giải thể các HTX yếu kém theo Luật, trước khi triển khai ra diện rộng.

3.2. Những nội dung cụ thể trong việc thực hiện Luật HTX trong nông nghiệp

3.2.1. Tình hình chuyển đổi HTX

Trước khi thực hiện Luật HTX (năm 1996), cả nước có 13.782 HTXNN. Trong 4 năm qua, các địa phương đã rà soát, phân loại, làm thủ tục giải thể hoặc không thống kê những HTX yếu kém trên thực tế không tồn tại, mà chỉ còn tên trong danh sách, với tổng số là 6.355 HTX. Do vậy, số HTX nông nghiệp còn lại thuộc đối tượng chuyển đổi là 7.349 HTX.

Theo báo cáo của các địa phương, tới tháng 01/2001, cả nước đã chuyển đổi được 5.764 HTX, chiếm 78,4% tổng số HTX; 61,8% HTX đã được cấp giấy đăng ký kinh doanh; thành lập mới 1.415 HTX, đưa tổng số HTX lên 8.764 HTX.

a) Những mặt đạt được

- Làm rõ tài chính của HTX cũ và mới:

Tài sản của HTX cũ được kiểm kê, đánh giá, bàn giao cho chủ quản lý cụ thể; HTX mới chỉ quản lý những tài sản có liên quan trực tiếp đến sản xuất, kinh doanh; chuyển giao cho chính quyền địa phương quản lý những tài sản, cơ sở vật chất dùng chung cho cả cộng đồng dân cư; thanh lý, nhượng bán những tài sản không có nhu cầu sử dụng.

Vốn của HTX được xác định rành mạch, gồm cả vốn cố định, vốn lưu động, vốn tự có, vốn đi vay. Bình quân 1 HTX mới có 556 triệu đồng vốn, trong đó, 80% là tài sản cố định, chủ yếu là công trình thủy lợi và điện, 20% là vốn lưu động.

Các HTX cũng đã làm rõ các khoản nợ phải thu, phải trả, xác nhận nợ và xử lý một bước công nợ trong HTX:

+ Đối với nợ phải thu:

Bình quân 1 HTX có nợ phải thu 148 triệu đồng, trong đó, xã viên nợ 70 - 90%. Phần lớn các HTX đã giảm nợ đối với những khoản xã viên nợ trước năm 1988; giảm nợ cho các hộ gia đình thương binh, liệt sĩ, gia đình nghèo, neo đơn; xoá nợ đối với những người đã chết, hộ gia đình đã chuyển đi nơi khác sinh sống. Một số HTX áp dụng biện pháp thu nợ bằng cách huy động công lao động để xây dựng, tu sửa kênh mương và một số công trình phục vụ sản xuất khác. Nhiều HTX chuyển giao một số khoản nợ khó đòi cho UBND xã thu để bổ xung vào quỹ phúc lợi của xã hoặc giao hồ sơ sang toà án kinh tế huyện để xử lý bằng pháp luật. Đồng thời, trong quá trình chuyển đổi, các HTX đã cố gắng thu nợ, nơi đạt cao nhất là 20 - 30%. Tuy vậy, ở miền Bắc nợ chiếm trên 60% vốn lưu động của HTX và do không thu được nợ, nên 20 - 25% số HTX không còn vốn lưu động để hoạt động.

+ Đối với nợ phải trả:

HTX xác định rõ ràng về cơ sở pháp lý của các khoản nợ phải trả và loại trừ khỏi phân vốn khi phân bổ vốn góp cho xã viên. Nếu HTX cũ chưa trả được thì tùy theo tính chất của khoản nợ mà bàn giao cho HTX mới hoặc UBND xã. Bình quân 1 HTX có nợ phải trả là 82,5 triệu đồng, trong đó, ở miền Bắc: 54 triệu đồng, ở miền Trung: 168 triệu đồng. Trong quá trình chuyển đổi, một số HTX đã cố gắng thanh toán nợ cũ.

+ Đối với việc xác định vốn góp của xã viên khi HTX chuyển đổi, đăng ký lại theo luật :

HTX phân bổ giá trị tài sản và vốn quỹ được kế thừa từ HTX cũ thành vốn góp của xã viên trong HTX mới. Phương pháp phân bổ có khác nhau ở các địa phương.

Ở một số ít HTX, xã viên góp vốn mới 10 - 50 nghìn đồng/người. Một số HTX quy định cán bộ HTX, xã viên làm dịch vụ góp vốn có phần trách nhiệm 0,5 - 3 triệu đồng/người.

- Làm rõ xã viên tham gia HTX mới

Các HTX đã quy định tiêu chuẩn xã viên HTX là hộ gia đình hoặc lao động trong độ tuổi, lập lại danh sách xã viên cụ thể thay cho tình trạng ai cũng có thể là xã viên trước đây. Ở miền Bắc và miền Trung, 80% HTX đăng ký lại xã viên qua danh sách do trưởng thôn, trưởng bản lập, số xã viên đăng ký vào HTX mới chiếm 80 - 100% số xã viên của HTX cũ.

- Xác định cụ thể nội dung hoạt động của HTX

Ở miền Bắc và miền Trung, hầu hết các HTX nông nghiệp đã chuyển sang làm dịch vụ từ sau khi có Nghị quyết 10 của Bộ Chính trị, các HTX đã điều chỉnh phương thức hoạt động cho phù hợp với cơ chế mới, nhất là ở các HTX khá giỏi. Tuy vậy, trong quá trình chuyển đổi các HTX đều rà soát lại nội dung hoạt động, xây dựng phương án sản xuất, kinh doanh và dịch vụ.

Nội dung hoạt động chủ yếu của hầu hết các HTX mới đều hướng vào phục vụ trực tiếp nhu cầu phát triển kinh tế hộ, phù hợp với điều kiện vốn, cơ sở vật chất - kỹ thuật và khả năng quản lý của cán bộ HTX. Số HTX làm dịch vụ thủy nông chiếm 95%, bảo vệ thực vật 62%, khuyến nông 48%, cung ứng giống cây trồng 41%, cung ứng vật tư 36%, điện 52%, làm đất 15%, tiêu thụ sản phẩm 10%. Một số HTX còn tổ chức chế biến nông sản, làm ngành nghề, tạo việc làm cho nhiều lao động, tăng thu nhập cho xã viên. Nhiều HTX ở miền Trung có vốn lớn đã cho xã viên vay lại để phát triển kinh tế gia đình. Tuy vậy, đa số các HTX tập trung làm các dịch vụ có tính công ích cao gắn với hệ thống cơ sở hạ tầng, ít cạnh tranh và cần ít vốn.

Các HTX đã rà soát lại định mức thu chi của các dịch vụ, phần lớn đã giảm giá dịch vụ so với trước đây và so với bên ngoài. Ở nhiều nơi giá điện giảm từ 1.000 - 1.200 đồng/kwh xuống còn 550 - 700 đ/kwh, v.v...

- Củng cố bộ máy và chức năng của Ban Quản trị HTX

Tổ chức bộ máy quản lý HTX thường gọn, nhẹ phù hợp với quy mô hoạt động của từng HTX. Chức năng, nhiệm vụ của Ban Quản trị, Ban Kiểm soát được xác định rõ ràng hơn. Bình quân 1 HTX ở miền Bắc, Ban Quản trị có 2 - 3 người, Ban Kiểm soát 1 - 3 người, bộ máy giúp việc 4 - 6 người.

- Về phân phối trong HTX

Đa số các HTX chú trọng thực hiện giảm giá và nâng cao chất lượng dịch vụ cho xã viên. Một số ít HTX đã thực hiện nguyên tắc phân phối mới theo vốn góp, mức độ sử dụng dịch vụ và đóng góp công lao động.

b) Những vấn đề còn tồn tại

Tồn tại cơ bản của quá trình chuyển đổi là nhiều HTX thực hiện chuyển đổi đạt chất lượng thấp, chủ yếu mới chuyển đổi về tổ chức, mà chưa có sự thay đổi rõ nét về nội dung và cung cách hoạt động, ngay về tổ chức cũng còn nhiều điểm chưa phù hợp với Luật HTX và các Nghị định của Chính phủ. Cụ thể như sau:

- Về mặt tài chính:

+ Xử lý tài sản công nợ cũ chưa đúng theo quy định tại Nghị định 16/CP của Chính phủ. Giá trị tài sản còn lại của HTX dùng cho sản xuất - kinh doanh, dịch vụ không được phân bổ thành vốn góp của xã viên mà chuyển toàn bộ cho HTX mới làm vốn chung. Xã viên vào HTX mới không rõ trách nhiệm và quyền lợi của mình về mặt tài chính còn lại. Những xã viên không gia nhập HTX chuyển đổi cũng không được nhận lại phần giá trị của mình đã đóng góp trước đây. Ở một số HTX quy mô thôn, ấp, xã viên thắc mắc về việc chuyển giao tài sản dùng chung cho UBND xã quản lý nhưng chưa được xử lý thỏa đáng về mặt tài chính.

+ Công nợ trong HTX, đặc biệt nợ của xã viên, ở nhiều HTX chưa được phân tích rõ ràng, một số xã viên không ký nhận và cam kết trả nợ; HTX không thu được nợ, nên không có điều kiện trả nợ cho ngân hàng để có thể tiếp tục vay vốn hoạt động, có nơi lại phát sinh nợ mới.

+ Ở đa số HTX, xã viên không góp vốn mới hoặc chỉ góp tượng trưng 10 - 50 nghìn đồng/người, nên HTX có ít vốn để hoạt động.

- Về xã viên

Một số HTX chuyển toàn bộ số xã viên cũ thành xã viên HTX mới mà không làm đầy đủ các thủ tục đăng ký theo Luật HTX, có xã viên chưa thật sự tự giác tham gia HTX mới mà vào HTX một cách thụ động theo phong trào, để giữ đất, vì lo không được giải quyết thỏa đáng về quyền lợi nếu không tham gia HTX, v.v...

- Về hoạt động

Nhiều HTX vẫn làm những dịch vụ như trước, cung cách làm dịch vụ không có thay đổi rõ rệt; hoạt động dịch vụ chưa gắn với kinh doanh mà chủ yếu phục vụ xã viên, không lấy lời. Mặt khác, HTX còn chưa tìm kiếm, mở mang ngành nghề, nên chưa giải quyết được lao động dư thừa, kinh tế hợp tác và kinh tế hộ xã viên phát triển còn chậm.

- Về phân phối

Hầu hết các HTX (80%) vẫn phân phối theo cách cũ (trích lập các quỹ), không chia lãi cho xã viên theo nguyên tắc của Luật hoặc chia tương trung. Các HTX khác chủ yếu mới phân phối lãi theo cổ phần, một số ít có phân phối theo mức độ sử dụng dịch vụ.

Tiền công của cán bộ chưa gắn với kết quả hoạt động của HTX mà quy định theo mức tương đương với cán bộ xã (khoảng 200.000 đ/tháng).

Tình trạng HTX bao cấp các hoạt động của chính quyền, đoàn thể đã giảm nhưng vẫn còn khá nặng nề ở nhiều nơi.

3.2.2. Tình hình thành lập HTX mới

Tới nay, theo thống kê của các tỉnh, cả nước có 1.415 HTX được thành lập mới, trong đó, ở các tỉnh phía Bắc 850 HTX, các tỉnh phía Nam 565 HTX (riêng các tỉnh đồng bằng sông Cửu Long: 484 HTX).

a) Những ưu điểm của HTX mới thành lập

(1) Phần lớn HTX mới thành lập đã bảo đảm thực hiện các nguyên tắc của Luật HTX: các HTX đều tiến hành thành lập theo đúng thủ tục, trình tự của Luật HTX, xây dựng được Điều lệ cụ thể của HTX, có phương án sản xuất - kinh doanh, xã viên có góp vốn tạo thành vốn điều lệ; tổ chức Đại hội xã viên theo các nguyên tắc dân chủ, bình đẳng; thực hiện phân phối lãi theo nguyên tắc của Luật;

(2) Xã viên tham gia HTX một cách thực sự tự nguyện nên góp vốn lớn và tham gia tích cực vào các hoạt động của HTX. Ở An Giang xã viên góp vốn 50.000 - 833.000 đồng/cổ phần, ở miền Bắc xã viên nhiều HTX mới cũng góp 200 - 300 nghìn đồng/cổ phần, có nơi xã viên góp tới bình quân 3 - 5 triệu đồng/người (Hưng Yên).

(3) Các HTX mới thành lập đều tập trung vào hoạt động dịch vụ gắn với thị trường. Nhiều HTX đã làm tốt các dịch vụ cho xã viên. Ở An Giang 80% HTX làm dịch vụ 1 - 2 khâu: tưới tiêu, làm đất, hoặc cung ứng vật tư,

đã giảm giá dịch vụ về nước 80 - 130 kg/ha/vụ, giảm giá cày xới 25 - 30 kg/ha, giảm giá phân bón 20 - 50 đ/kg. Nhiều HTX phối hợp có hiệu quả với các DNNN. Các HTX ở khu vực Nông trường Sông Hậu, Công ty Đường Lam Sơn, HTX Bình Hoà Bắc ở Long An, v.v... đã tiêu thụ sản phẩm và làm dịch vụ đầu vào cho nông dân đạt hiệu quả cao. Sự hỗ trợ ban đầu của các doanh nghiệp nhà nước đã tạo điều kiện cho nhiều HTX mới ra đời, nhất là sự hỗ trợ về bao tiêu sản phẩm và vốn.

(4) Ở Đồng bằng sông Cửu Long, một số nông dân không có ruộng đất tham gia HTX được bố trí làm dịch vụ (một số nơi HTX tạo điều kiện cho xã viên được vay vốn để mua sắm máy móc và tư liệu sản xuất để làm dịch vụ).

b) Những khó khăn chính của các HTX mới thành lập

- Phần lớn các HTX mới thành lập ở phía Nam hoặc HTX thành lập ở nơi không có HTX nông nghiệp cũ ở phía Bắc thường thiếu cán bộ có trình độ, năng lực, thiếu cơ sở vật chất và vốn, nên hoạt động còn nghèo nàn, khả năng cạnh tranh thấp.

- Các HTX mới thành lập trên cơ sở đình chỉ hoạt động của các HTX nông nghiệp cũ ở phía Bắc thường có 20 - 50 xã viên, bằng 3 - 5% số xã viên cũ, tuy được kế thừa sử dụng cơ sở vật chất kỹ thuật và vốn quỹ của HTX cũ để lại nhưng cũng có khó khăn do thiếu vốn, thiếu sự hậu thuẫn mạnh mẽ của những người hưởng dịch vụ không là xã viên, khó chỉ đạo điều hành việc quy hoạch bố trí cây trồng, huy động sự đóng góp của cộng đồng để tu bổ, nâng cấp các công trình thuộc cơ sở hạ tầng công cộng.

3.2.3. Giải thể những HTX yếu kém

So với danh sách trước đây, tới nay các tỉnh báo cáo đã có 6355 HTX nông nghiệp giải thể hoặc chỉ tồn tại tên gọi nên nay không thống kê nữa. Các tỉnh phía Bắc đã giải thể 5.729 HTX, chiếm 47,3% số HTX toàn vùng, trong đó làm thủ tục giải thể 2.894 HTX, tự giải thể 2.233 HTX. Riêng tỉnh Thanh Hoá đã đình chỉ hoạt động của 1.969 HTX hay 96% tổng số HTX trong toàn tỉnh. Tỉnh Sơn La có 1.397 HTX, tỉnh Hoà Bình có trên 600 HTX

quy mô thôn bản thực chất không còn nội dung hoạt động xong vẫn giữ tên, nay không thống kê nữa. Các tỉnh phía Nam đã giải thể 626 HTX, chiếm 37,5% tổng số HTX trong vùng, riêng Quảng Nam đã giải thể 100 HTX.

Các HTX giải thể đã chuyển giao các tài sản và công nợ cho UBND xã, một số xã đã giao các tài sản này cho các Ban Nông nghiệp xã quản lý sử dụng; một số xã đấu thầu cho tư nhân sử dụng. Tuy vậy, có nơi, số tài sản dùng chung được Ủy ban nhân dân xã giao cho Ban nông nghiệp xã hoặc trưởng thôn, trưởng bản không được quản lý sử dụng có hiệu quả, làm phát sinh tiêu cực, nhân dân thắc mắc.

Tuy nhiên, trong danh sách hiện nay, số HTX thuộc loại yếu kém, chỉ tồn tại trên sổ sách cũng còn khá lớn, nhất là ở các vùng trung du, miền núi. Ở một số HTX, nhiều vấn đề tồn đọng đã lâu không được giải quyết, nhất là ruộng đất, công nợ, tài sản dùng chung không ai quản lý sử dụng, v.v... gây khó khăn cho việc chuyển đổi hoặc giải thể HTX; cản trở cho sự ra đời của các tổ chức kinh tế hợp tác kiểu mới.

3.2.4 Đánh giá chung

a) Những mặt đạt được

(1) Hầu hết các HTX chuyển đổi đã kế thừa, tiếp nhận quản lý sử dụng các công trình thủy lợi, điện, nước, đường giao thông, vốn, quỹ và kinh nghiệm tổ chức các dịch vụ tích lũy được từ nhiều năm qua để phục vụ sản xuất và đời sống của xã viên cũng như nhân dân trên địa bàn. Một số nơi ở Miền núi phía Bắc khi xoá bỏ HTX mà không có hình thức tổ chức khác phù hợp thay thế đã xảy ra tình trạng cơ sở vật chất - kỹ thuật không được quản lý chặt chẽ, bị thất thoát, hư hỏng, xuống cấp nặng nề, sản xuất gặp rất nhiều khó khăn. Nhiều HTX chuyển đổi đã huy động vốn và công sức lao động của xã viên kết hợp với sự hỗ trợ của HTX đã tu bổ, nâng cấp và xây dựng một số cơ sở hạ tầng nông thôn, nhất là trong phong trào kiên cố hoá kênh mương hiện nay.

Các HTX chuyển đổi đã tập trung làm các dịch vụ thiết yếu phục vụ kinh tế hộ gia đình xã viên. Số HTX làm dịch vụ thuỷ nông chiếm 95%, bảo vệ thực vật 62%, khuyến nông 48%, cung ứng giống cây trồng 41%, cung ứng vật tư 36%, điện 52%, làm đất 15%, tiêu thụ sản phẩm 10%. Một số HTX còn tổ chức chế biến nông sản và làm ngành nghề (HTX Đông Xuân ở Sóc Sơn- Hà Nội). Nhiều HTX ở miền Trung có vốn lớn đã cho xã viên vay lại để phát triển kinh tế gia đình. Nhiều HTX đóng vai trò tích cực trong việc tìm tòi, hướng dẫn nông dân áp dụng tiến bộ kỹ thuật, áp dụng giống mới, chuyển đổi cơ cấu cây trồng, mùa vụ...

Các HTX cũng đã rà soát lại định mức thu chi của các dịch vụ, phần lớn đã giảm giá dịch vụ so với trước đây và so với bên ngoài. Một số HTX không giảm giá nhưng đã nâng cao chất lượng dịch vụ cho xã viên. Ở Thanh Hoá, nhiều HTX đã giảm 30% phí dịch vụ thuỷ nông, phí dịch vụ bảo vệ thực vật, giảm từ 0,8 kg/sào xuống 0,5kg/sào; ở nhiều nơi giá điện giảm từ 1000-1100 đ/KWh xuống còn 550-700đ/KWh.

(2) Ở đa số các HTX mới thành lập, xã viên tham gia tự nguyện nên một số góp vốn lớn (ở An Giang, 50.000-830.000đ/cổ phần; ở Hưng Yên, 200.000-300.000 đ/cổ phần; có nơi 2-3 triệu đồng/cổ phần). Nhiều HTX làm tốt các dịch vụ cho xã viên; ở An Giang, 80% HTX làm dịch vụ 1-2 khâu: tưới tiêu, làm đất hoặc cung ứng vật tư, đã giảm giá dịch vụ về nước 80-130 kg/ha/vụ, giảm giá cày xới 25-30 kg/ha. Nhiều HTX liên kết với doanh nghiệp Nhà nước tiêu thụ tốt sản phẩm do nông dân làm ra, như: HTX Bình Hoà Bắc ở Long An, các HTX ở khu vực gần Nông trường Sông Hậu, vùng Lam Sơn (Thanh Hoá). Một số HTX ở Nam Bộ đã thu hút nông dân không có đất sản xuất vào làm dịch vụ, tạo việc làm và thu nhập cho họ.

b) Những tồn tại chính

(1). Một số HTX chuyển đổi mang tính hình thức, mới chỉ chuyển đổi về tổ chức, chưa có sự chuyển biến rõ rệt về nội dung và phương thức hoạt

động; một số vấn đề về tài sản, vốn quỹ, xã viên, phân phối chưa được xử lý theo Luật.

Theo đánh giá của nhiều địa phương, chỉ có khoảng 30% HTX chuyển đổi hoạt động tốt, nhưng cũng có khoảng 20% số HTX yếu kém (ở một số tỉnh miền núi tỉ lệ HTX yếu kém chiếm khoảng 50%-60%) do nội dung hoạt động ít, thiếu vốn, thiếu phương tiện, cán bộ yếu và thiếu. Có HTX sau khi chuyển đổi một thời gian đã không tiếp tục hoạt động được và đã giải thể, như ở tỉnh Quảng Ninh đã giải thể 5 HTX; ở tỉnh Hoà Bình, Sơn La, HTX yếu kém không hoạt động được, nhưng để tồn tại HTX lại quay về cách quản lý cũ. Nội dung hoạt động của các HTX chủ yếu vẫn là dịch vụ đầu vào có tính chất công ích cao.

Một số HTX xử lý tài sản, công nợ cũ chưa đúng theo quy định tại Nghị định 16/CP. Nhiều nơi xã viên tham gia HTX theo phong trào, chủ yếu để giữ đất, giữ quyền lợi gắn với tài sản, vốn, quỹ của HTX cũ nay chuyển giao cho HTX mới; có nơi lại vì yếu tố tâm lý xã hội cộng đồng. Đa số các HTX (80%) vẫn phân phối theo cách cũ, không chia lãi cho xã viên theo Luật hoặc chỉ chia tượng trưng. Lương của cán bộ chưa gắn với kết quả hoạt động của HTX mà nhiều nơi quy định theo mức lương của cán bộ xã. Tình trạng HTX bao cấp các hoạt động của chính quyền, đoàn thể đã giảm nhưng vẫn còn khá nặng nề. Việc đăng ký kinh doanh tiến hành chậm, làm cho HTX chậm có đủ tư cách pháp nhân để hoạt động.

(2). Nhiều HTX chuyển đổi và thành lập mới thiếu vốn, thiếu cán bộ hiểu biết về quản lý, kinh doanh theo cơ chế mới, nội dung kinh doanh còn nghèo nàn.

Các HTX chuyển đổi bình quân có 556 triệu đồng vốn, trong đó 80% là tài sản cố định, chủ yếu là công trình thuỷ lợi, 20% là vốn lưu động. Ở miền Bắc, nợ chiếm trên 60% vốn lưu động của HTX nhưng không thu được, nên 20 - 25% HTX không có thêm vốn để hoạt động. Trong khi đó, ở hầu hết

các HTX xã viên không góp vốn mới, hoặc chỉ góp tượng trưng từ 10 - 50 nghìn đồng/người.

Các HTX thành lập mới ở miền Bắc thường có 20- 100 xã viên, có HTX chỉ có 2- 3 triệu đồng tiền vốn. Một số HTX thành lập mới sau thời gian hoạt động đã không đứng vững, phải tự giải thể do thiếu vốn, năng lực tổ chức, quản lý của cán bộ HTX còn yếu; như ở tỉnh Lâm Đồng đã giải thể 2 HTX, tỉnh Long An: 3 HTX. Tỉnh Hoà Bình thành lập mới 3 HTX, khả năng giải thể 1 HTX.

(3). Còn có số lượng lớn HTX thuộc diện yếu kém chưa được xử lý dứt điểm đã cản trở, quá trình xây dựng các loại hình kinh tế hợp tác kiểu mới.

Hiện nay có khoảng 1400 HTX thuộc diện này, tập trung ở các vùng miền núi, chủ yếu có quy mô thôn, bản, nhiều HTX chỉ còn tên, không còn vốn, quỹ, tài sản, hầu như không hoạt động gì. Một số HTX có nhiều vấn đề tồn đọng không được giải quyết, nhất là về ruộng đất, công nợ và tài sản chung.

c) Nguyên nhân của những vấn đề tồn tại

Nguyên nhân khách quan:

- Do kinh tế ở nhiều nơi còn mang nhiều tính chất tự túc, tự cấp, sản xuất nhỏ, nên nhu cầu hợp tác chưa cao, nhất là ở các tỉnh miền núi.

- Do những khó khăn lịch sử để lại: những ảnh hưởng của cách nghĩ, cách làm cũ còn nặng nề; có nơi ruộng đất chưa giao xong; một số vấn đề về tài chính trong HTX chưa được giải quyết dứt điểm, đặc biệt là công nợ; nhiều hộ xã viên nợ HTX chồng chất từ nhiều năm nay, các HTX còn nợ ngân hàng khá lớn. Theo báo cáo của 60/61 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, tổng số công nợ của HTX nông nghiệp tính đến ngày 31/12/1996 là thời gian trước khi thực hiện Luật HTX là 552,3 tỉ đồng; trong đó, nợ ngân

hàng là 125,4 tỷ đồng, nợ thuế nông nghiệp 22,4 tỷ, nợ các doanh nghiệp nhà nước 236,3 tỷ đồng.

Nguyên nhân chủ quan:

- Nhận thức của không ít cán bộ các cấp, các ngành và nhân dân về đổi mới hoạt động của HTX chưa đầy đủ, có tư tưởng chờ đợi, ỷ lại, ngại khó, sợ đụng chạm đến những vấn đề phức tạp ở nông thôn; có nơi nôn nóng, chủ quan, làm ô ạt;

- Công tác chỉ đạo của các cấp chính quyền ở nhiều nơi còn thiếu sâu sát: ở Trung ương chưa có sự quan tâm chỉ đạo đúng mức; các Bộ, ngành chưa có sự phối hợp chặt chẽ.

Ở các địa phương, các tỉnh đã quan tâm chỉ đạo, nhưng việc triển khai thực hiện ở cấp huyện, xã ở nhiều nơi còn rất yếu và lúng túng; có nơi phân công trách nhiệm chưa hợp lý giữa các ngành đối với HTX nông nghiệp.

- Công tác tuyên truyền phổ biến Luật còn yếu, các cơ quan thông tin đại chúng đã tổ chức tuyên truyền Luật HTX, song công tác này còn chưa thường xuyên, chưa hệ thống và ít tới dân;

- Về chính sách: sau khi có Luật HTX, các chính sách cụ thể chậm được ban hành, chưa đồng bộ hoặc đã ban hành nhưng chưa có hướng dẫn và triển khai thực hiện như: chưa có hướng dẫn xử lý công nợ đối với nợ cũ của HTX; chưa có thông tư hướng dẫn cho HTX vay vốn, vì vậy, tới nay hầu hết các HTX chưa được vay vốn của ngân hàng quốc doanh; chính sách thuế đối với các HTX nông nghiệp cũng đã được ban hành nhưng vẫn còn một số điểm chưa phù hợp và mới được sửa đổi lại tháng 4/1999. Nghị định 15/CP của Chính phủ quy định cán bộ HTX được miễn, giảm 50% kinh phí khi đi đào tạo, được mua bảo hiểm, v.v... nhưng cho tới nay chưa có thông tư hướng dẫn nên chính sách đó không được thực hiện. Nghị định 02/CP của Chính phủ quy định về chức năng quản lý Nhà nước đối với HTX cũng chưa được cụ thể hoá nên nhiều địa phương không rõ cơ quan nào là đầu mối quản lý Nhà

nước về các HTX nông nghiệp. Nghị định 43/CP về Điều lệ mẫu của các HTX nông nghiệp cũng chưa được hướng dẫn thực hiện.

- Bộ máy quản lý Nhà nước về HTX nông nghiệp rất mỏng. Lực lượng cán bộ quản lý HTX nông nghiệp chủ yếu ở mỗi tỉnh chỉ gồm 2 - 3 người của Sở Nông nghiệp và PTNT, ở mỗi huyện chỉ có 1 người ở Phòng Nông nghiệp và PTNT theo dõi theo dõi việc này và lại làm kiêm một số việc khác

- *Trình độ khả năng của cán bộ HTX còn yếu so với yêu cầu, không ít Chủ nhiệm HTX có trình độ văn hoá cấp 1, Kế toán trưởng mới qua lớp tập huấn ngắn ngày. Theo số liệu ở 1.347 HTX đã chuyển đổi theo Luật thuộc 10 tỉnh phía Bắc, với Chủ nhiệm: có trình độ đại học chiếm tỷ lệ 6,3%, trung cấp 13,7%, sơ cấp 22,4%, chưa qua đào tạo 57,5%; với Kế toán trưởng: có trình độ đại học 2,2%, trung cấp 12,5%, sơ cấp 48%, chưa qua đào tạo 37,1%.*

- Mặc dù đã có nhiều mô hình liên kết có hiệu quả giữa doanh nghiệp nhà nước và HTX, nhưng chưa phổ biến, trong nhiều trường hợp các doanh nghiệp nhà nước chưa tích cực hỗ trợ các HTX mở rộng hoạt động và nâng cao năng lực cạnh tranh trong cơ chế thị trường. Trong gần 9.000 HTX nông nghiệp, mới chỉ có khoảng 100 HTX làm đại lý vật tư, và khoảng 130 HTX ký hợp đồng nhân giống lúa, ngô cho các công ty quốc doanh.

3.3. Phương hướng và các giải pháp

3.3.1. Phương hướng chính

- Hỗ trợ các HTX đã chuyển đổi hoặc mới thành lập (trên 7.000 HTX) hoàn thiện cơ chế quản lý, mở rộng và nâng cao hiệu quả các hoạt động dịch vụ và kinh doanh, đáp ứng tốt hơn các yêu cầu của xã viên theo các mô hình đa dạng, khuyến khích các HTX chuyển dịch cơ cấu ngành nghề, phát triển thành các HTX nông nghiệp sản xuất, kinh doanh dịch vụ tổng hợp.

- Tập trung chỉ đạo thực hiện với bước đi vững chắc việc chuyển đổi các HTX còn lại theo Luật Hợp tác xã. Đối với các HTX khá và trung bình, tiếp tục hỗ trợ giải quyết các vướng mắc về tài sản, vốn, quỹ, cho vay vốn, đào tạo cán bộ chuyên môn, quản lý, v.v... để chuyển đổi thành HTX mới.

- Đối với những HTX yếu kém (khoảng 1.500 HTX), tồn tại hình thức đã có nhiều biện pháp hỗ trợ vẫn không khắc phục được, xã viên có nguyện vọng thì xem xét từng trường hợp, có thể giải thể và hướng dẫn, giúp đỡ nông dân hình thành tổ chức kinh tế hợp tác mới phù hợp.

- Ở những nơi chưa có HTX, cần làm tốt công tác tuyên truyền, hỗ trợ, khuyến khích hình thành HTX và các loại hình hợp tác đa dạng từ thấp đến cao, hướng vào dịch vụ sản xuất và đời sống theo nhu cầu của nông dân.

Quá trình chuyển đổi và xây dựng mới HTX phải xuất phát từ điều kiện cụ thể ở từng vùng cụ thể như sau:

+ Đồng bằng Sông Hồng, Khu 4 cũ, Khu 5: nơi HTX đã hình thành và hoạt động dịch vụ có nề nếp từ nhiều năm nay, có cơ sở vật chất - kỹ thuật lớn, có vốn, quỹ, thì tiếp tục đổi mới nội dung, phương thức hoạt động để phát huy cơ sở vật chất - kỹ thuật hiện có, làm dịch vụ cho xã viên, tổ chức chế biến và tiêu thụ nông lâm sản, mở mang nhiều ngành nghề mới.

Phát triển các mô hình HTX đa dạng, kể cả thành lập các HTX mới trong lòng HTX cũ nhất là các loại hình dịch vụ tiêu thụ sản phẩm, bảo quản, chế biến nông sản và ngành nghề nông thôn.

+ Miền núi phía Bắc: nhiều nơi còn mang nặng tính chất tự cung, tự cấp, sản xuất phân tán, chủ yếu là xây dựng các tổ hợp tác nhằm quản lý sử dụng tốt các công trình điện, thủy lợi; tiếp nhận sự hỗ trợ của Nhà nước về vốn, vật tư cho xã viên. Hỗ trợ các HTX hiện có tiếp tục đổi mới nội dung hoạt động, nâng cao hiệu quả dịch vụ cho xã viên, hướng tới phát triển các dịch vụ chế biến và tiêu thụ nông lâm sản cho xã viên.

Đối với các HTX yếu kém, tồn tại hình thức thì tìm mọi biện pháp hỗ trợ vừa chuyển đổi, vừa củng cố, nếu không được thì giải thể; hướng dẫn nông dân hình thành các tổ hợp tác phù hợp.

+ Đông Nam Bộ và Tây Nguyên: là vùng phát triển mạnh cây công nghiệp, cây ăn quả, rau màu, chăn nuôi hàng hóa. Khuyến khích nông dân

xây dựng các tổ hợp tác để giúp nhau vay vốn, tiêu thụ sản phẩm, tiếp nhận sự hỗ trợ của Nhà nước, nhất là ở vùng đồng bào dân tộc; nơi có điều kiện thì hỗ trợ nông dân xây dựng các HTX hướng vào chuyển giao kỹ thuật, chế biến, tiêu thụ nông lâm sản hàng hóa như bò sữa, cà phê, cao su, rau cao cấp, lâm nghiệp... kinh doanh tổng hợp.

+ Đồng bằng Sông Cửu Long: Tiếp tục phát triển các tổ hợp tác đa dạng là hướng chính của vùng. Xây dựng HTX mới trên cơ sở tổ kinh tế hợp tác hoạt động có hiệu quả, chú trọng phát triển các dịch vụ sau thu hoạch và tiêu thụ nông sản phẩm.

3.3.2. Một số giải pháp

Để hỗ trợ tích cực cho các HTX chuyển đổi hoạt động tốt, những HTX yếu kém có điều kiện để chuyển đổi và thành lập các HTX mới theo phương hướng trên, Bộ Nông nghiệp và PTNT xin kiến nghị một số vấn đề cấp thiết cần giải quyết đối với HTX nông nghiệp:

a) Tăng cường công tác chỉ đạo

Các địa phương tăng cường chỉ đạo thường xuyên việc chuyển đổi, xây dựng mới và nâng cao hiệu quả hoạt động của các HTX, tiếp tục đẩy mạnh công tác tuyên truyền Luật HTX và các chính sách có liên quan, xây dựng các mô hình để rút kinh nghiệm, bao gồm cả mô hình HTX chế biến, tiêu thụ nông sản. Thực hiện đúng chức năng và nhiệm vụ của mình theo qui định tại Nghị định 02 / CP của Chính phủ. Bộ Nông nghiệp và PTNT tích cực phối hợp với các địa phương thực hiện các nhiệm vụ này.

Để tạo điều kiện cho các HTX, nâng cao hiệu quả hoạt động dịch vụ, sản xuất, kinh doanh, Bộ Nông nghiệp và PTNT chỉ đạo các doanh nghiệp và tổ chức nhà nước thuộc phạm vi quản lý của Bộ tăng cường hỗ trợ và mở rộng liên kết với các HTX, cụ thể:

- Các doanh nghiệp nhà nước tạo điều kiện cho các HTX làm đại lý, uỷ thác, hoặc ký các hợp đồng bao tiêu sản phẩm lâu dài.

- Thực hiện phân cấp cho HTX quản lý các công trình thủy lợi nhỏ. Các Công ty Thủy nông phối hợp với HTX quản lý vận hành các hệ thống thủy lợi trên cơ sở phân giao hợp lý.

- Các Trung tâm Khuyến nông, Chi cục Bảo vệ thực vật và Thú y, Công ty thủy nông ở các tỉnh giúp đỡ các HTX đào tạo cán bộ kỹ thuật và lấy HTX làm cơ sở để tổ chức chuyển giao kỹ thuật dịch vụ có hiệu quả cho nông dân.

b) Về hỗ trợ vốn cho HTX

Theo số liệu của Ngân hàng Nông nghiệp và PTNT Việt Nam: trong tổng số 8.343 HTX (của các ngành trong đó chủ yếu là các HTX nông nghiệp), có 57% số HTX có nhu cầu vay vốn nhưng chỉ có 999 HTX có đủ điều kiện vay vốn như qui định của Chính phủ, chiếm 11,9 %; còn 3.128 HTX hay 38% số HTX muốn vay nhưng không đủ điều kiện vay. Chính phủ chỉ đạo các Bộ, ngành sớm xây dựng, hướng dẫn lập và sử dụng Quỹ bảo lãnh tín dụng để HTX được vay vốn thông qua sự bảo lãnh của Quỹ này.

c) Xóa nợ cho các HTX đối với một số khoản vay

Hầu hết HTX cũ đều mắc nợ Nhà nước, tồn đọng từ nhiều năm nay, bao gồm: nợ ngân hàng, nợ ngân sách (thuế), nợ các doanh nghiệp nhà nước.

Theo báo cáo của 60/61 Sở Nông nghiệp và PTNT tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, tình hình nợ tính đến ngày 31/12/1996 là thời gian trước khi thực hiện Luật HTX như sau (có phụ lục kèm theo):

Tổng công nợ của HTX nông nghiệp là	552,3 tỷ đồng
1. HTX NN nợ Ngân hàng là	125,4 tỷ đồng
trong đó :	
- Nợ đã được khoan	78,0 tỷ đồng
- Nợ chưa được khoan	47,4 tỷ đồng
2. HTX nợ thuế nông nghiệp	22,4 tỷ đồng

3. HTX nợ các doanh nghiệp (thuỷ lợi phí, tiền mua vật tư nông nghiệp, giống cây trồng, v.v...) 236,3 tỷ đồng

4. HTX nợ các đối tượng khác như: nợ ngân sách huyện, các tổ chức đoàn thể, xã viên ... 168,2 tỷ đồng

Xin kiến nghị Chính phủ cách xử lý như sau:

- Đối với nợ ngân hàng:

+ Cho xoá các khoản nợ ngân hàng số khoản nợ đã được khoanh, vì đây là nợ của những HTX yếu kém không có khả năng thanh toán.

+ Đối với các khoản nợ ngân hàng chưa được khoanh nợ, xin được xoá nợ cho những HTX đã vay ngân hàng nhưng do bị thiên tai, lũ, lụt gây thiệt hại tài sản; một số HTX đã tự giải thể hoặc còn tồn tại hình thức, thực tế không có khả năng thanh toán nợ.

+ Các khoản nợ được Chính phủ cho xoá nợ theo Quyết định số 95/1998-QĐ-TTg ngày 18/5/1998 về thanh toán nợ giai đoạn II cần nhanh chóng triển khai thực hiện.

+ Nguồn vốn để bù cho ngân hàng do việc xoá nợ cho HTX lấy từ quỹ dự phòng rủi ro (nếu có); giảm nộp ngân sách của ngân hàng theo kế hoạch hàng năm, hoặc ngân sách Nhà nước cấp bù.

- Đối với nợ thuế nông nghiệp:

Xoá nợ thuế cho các HTX còn nợ thuế nông nghiệp từ trước khi thực hiện thu thuế trực tiếp đến hộ.

Ngân sách Nhà nước sẽ cấp bù cho địa phương được Chính phủ cho xoá nợ số thuế HTX còn nợ Nhà nước.

- Đối với các khoản nợ doanh nghiệp Nhà nước.

Các HTX nợ các doanh nghiệp nhà nước chủ yếu là nợ thuỷ lợi phí, nợ các cơ quan dịch vụ vật tư nông nghiệp, giống cây trồng, vật nuôi. Đến nay, các HTX cũ hết vốn, HTX mới cũng không có khả năng thanh toán. Kiến nghị Chính phủ:

Tiến hành xem xét từng trường hợp cụ thể, nếu thực sự không có khả năng thanh toán thì xoá nợ cho HTX. Đồng thời, giảm vốn tương ứng cho các doanh nghiệp nhà nước bị HTX mắc nợ.

- Đối với các khoản HTX nợ các đối tượng khác:

+ Đối với các khoản nợ ngân sách, giao cho UBND huyện xem xét cụ thể từng trường hợp nợ, đối tượng nợ, nếu thực sự HTX hết vốn, không có khả năng thanh toán, thì cho xoá nợ.

+ Đối với các khoản HTX nợ xã viên phải xem xét kỹ từng trường hợp, bàn bạc giữa HTX và bên nợ để tìm cách giải quyết phù hợp.

Chính phủ quyết định xoá nợ cho HTX đối với khoản nợ : Thuế nông nghiệp, nợ doanh nghiệp Nhà nước và các đối tượng khác trên cơ sở các khoản nợ được làm rõ, đề nghị của Đại hội xã viên HTX, Ủy ban nhân dân huyện thẩm định. Đồng thời với việc Nhà nước xoá nợ cho HTX, HTX xoá nợ cho hộ xã viên đối với những khoản nợ liên quan đến khoản nợ Nhà nước đã xoá nợ cho HTX.

- Chính phủ giao cho Bộ Tài chính chủ trì, phối hợp với Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, Bộ Nông nghiệp và PTNT và các Bộ, ngành có liên quan, UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương xây dựng đề án, hướng dẫn, chỉ đạo chủ trương xoá nợ đối với HTX nông nghiệp.

3.3.3. Miễn, giảm tiền thuê đất đối với HTX đã được cấp giấy đăng ký kinh doanh

Hiện nay Bộ Tài chính đã có Thông tư hướng dẫn số 44/1999/TT-BTC nhưng chỉ miễn cho các HTX ở nông thôn miền núi, hải đảo và miễn trong 5 năm; còn những HTX khác thì chỉ được giảm tiền thuê 50% trong 2 năm với những HTX đã được cấp giấy đăng ký kinh doanh.

Theo tinh thần Nghị định số 04/2000/NĐ-CP của Chính phủ về thi hành Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai và Điều 15, 18, danh mục những ngành, nghề, địa bàn được miễn, giảm tiền thuê đất của

Nghị định số 51/1999/NĐ-CP ngày 8/7/1999 quy định chi tiết thi hành Luật Khuyến khích đầu tư trong nước. Để khuyến khích hơn đối với HTX, xin kiến nghị: Miễn tiền thuê đất để làm trụ sở, nhà kho, các công trình dịch vụ, phục vụ sản xuất khác cho tất cả các HTX nông nghiệp.

3.3.4. Miễn các loại thuế đối với các hoạt động dịch vụ của HTX cho kinh tế hộ xã viên

Chính phủ đã ban hành Nghị định số 15/CP về chính sách khuyến khích phát triển HTX; Bộ Tài chính đã có Thông tư hướng dẫn số 44/1999/TT-BTC về ưu đãi thuế đối với HTX. Thực tế hiện nay hoạt động của HTX còn ở phạm vi hẹp, mới ở một số khâu: tưới, tiêu nước, bảo vệ thực vật, làm đất, cung ứng giống mới cho xã viên. HTX không có lãi từ những hoạt động này mà chủ yếu phục vụ phát triển kinh tế hộ xã viên. Hoạt động cung ứng vật tư, chế biến, tiêu thụ sản phẩm đang là nhu cầu lớn của kinh tế hộ, song phần lớn các HTX chưa làm được, số HTX thực hiện được thì không ổn định và gặp nhiều khó khăn trước sự cạnh tranh quyết liệt của kinh tế thị trường. Để khuyến khích HTX mở rộng các hoạt động dịch vụ, đáp ứng nhu cầu sản xuất kinh tế hộ, tăng cường kinh tế tập thể, ngoài chính sách hiện hành về thuế đối với HTX, kiến nghị Chính phủ miễn các loại thuế cho các hoạt động dịch vụ của HTX đối với những hoạt động (cung ứng vật tư sản xuất, chế biến, tiêu thụ sản phẩm, v.v...) phục vụ sản xuất, đời sống của hộ xã viên.

3.3.5. Về đào tạo cán bộ HTX

Từ năm 1996 đến nay, cả nước mới bồi dưỡng được khoảng gần 3000 cán bộ HTX trong tổng số gần 27.000 người là Chủ nhiệm, Kế toán trưởng và cán bộ quản lý nhà nước về HTX cần được đào tạo. Trong đó chủ yếu là đào tạo ngắn ngày từ 15 ngày đến 1 tháng, số cán bộ được đào tạo từ 4 đến 6 tháng chỉ có 100 người. Công tác bồi dưỡng, đào tạo cán bộ HTX đang là một trong các vấn đề cấp thiết hiện nay và trong điều kiện HTX còn khó khăn về kinh phí để hỗ trợ cho cán bộ HTX được cử đi đào tạo; Bộ kiến nghị

Chính phủ, cùng với việc củng cố các trường cán bộ quản lý hiện có của ngành Nông nghiệp và PTNT, xây dựng thêm một cơ sở ở miền Trung thành các trung tâm mạnh để đào tạo cán bộ quản lý HTX trong cả nước, đồng thời Nhà nước cấp 100% kinh phí để đào tạo, bồi dưỡng cho Chủ nhiệm HTX, Kế toán trưởng và Trưởng ban kiểm soát HTX trong thời gian từ năm 2000 đến năm 2005. Chính phủ chỉ đạo Bộ Tài chính chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành có liên quan sớm ban hành Thông tư hướng dẫn Nghị định 15CP của chính phủ về chính sách khuyến khích đào tạo cán bộ HTX.

3.3.6. Cho phép HTX được làm dịch vụ tín dụng nội bộ (đối với xã viên của HTX)

Luật các Tổ chức tín dụng được Quốc hội thông qua và có hiệu lực thi hành từ ngày 01/10/1998. Quy định về việc các tổ chức không phải là tổ chức tín dụng được phép kinh doanh tiền tệ, như sau:

- Điều 13, khoản 1 Luật các tổ chức tín dụng có ghi "các tổ chức không phải là tổ chức tín dụng có thể được Ngân hàng Nhà nước cho phép thực hiện một số hoạt động ngân hàng khi đáp ứng đầy đủ các quy định tại khoản 2, Điều 22 của Luật này".

- Khoản 2 Điều 22 của Luật này ghi: "các điều kiện để được cấp giấy phép hoạt động ngân hàng đối với tổ chức không phải tổ chức tín dụng gồm có:

- + Hoạt động ngân hàng là cần thiết và có liên quan chặt chẽ với hoạt động chính;

- + Có đủ vốn, điều kiện vật chất phù hợp với yêu cầu của hoạt động ngân hàng;

- + Có đội ngũ cán bộ am hiểu hoạt động ngân hàng;

- + Có phương án kinh doanh khả thi về hoạt động ngân hàng".

(Điều 20 của Luật quy định "Hoạt động ngân hàng là hoạt động kinh doanh tiền tệ và dịch vụ ngân hàng với nội dung thường xuyên là nhận tiền

gửi, sử dụng số tiền này để cấp tín dụng và cung ứng các dịch vụ thanh toán").

Như vậy, các HTX đã được cấp đăng ký theo Luật HTX được hoạt động tín dụng nội bộ là không trái với quy định của Luật các tổ chức tín dụng và Luật HTX. Thực tế vừa qua, nhiều HTX đã hoạt động tín dụng nội bộ tương đối có kết quả tốt, nhưng chưa được chính thức cho phép hoạt động nên không có sự hướng dẫn, kiểm tra, giám sát của cơ quan quản lý nhà nước. Vì vậy, kiến nghị Chính phủ cho phép các HTX được thực hiện dịch vụ tín dụng nội bộ với nội dung: huy động tiền tiết kiệm của xã viên và sử dụng vốn tự có của mình cũng như các khoản vay ngân hàng để cho xã viên vay phát triển sản xuất, kinh doanh, cải thiện đời sống. Đồng thời, kiến nghị Chính phủ giao cho Ngân hàng Nhà nước Việt Nam chủ trì, phối hợp với Bộ Nông nghiệp và PTNT ban hành Thông tư liên Bộ hướng dẫn hoạt động tín dụng trong nội bộ HTX một cách thích hợp.

4. Về doanh nghiệp nhà nước và nông, lâm trường quốc doanh

4.1. Doanh nghiệp nhà nước

Trong lĩnh vực nông nghiệp và phát triển nông thôn có số lượng lớn doanh nghiệp nhà nước, hầu hết là các doanh nghiệp vừa và nhỏ. Hiện nay, Bộ Nông nghiệp và PTNT đang trực tiếp quản lý 272 doanh nghiệp, gồm: 247 doanh nghiệp thành viên của 14 tổng công ty 90 và 31 doanh nghiệp độc lập trong đó có 32 doanh nghiệp công ích, 240 doanh nghiệp kinh doanh.

Các doanh nghiệp này quản lý 2.735 tỷ đồng vốn sản xuất kinh doanh và 75 nghìn lao động, trong đó có 17% doanh nghiệp vốn dưới 1 tỷ đồng; 49% từ 1-5 tỷ đồng; 20% từ 5-10 tỷ đồng.

Năm 2000, các doanh nghiệp có tổng doanh thu 12.908 tỷ đồng, trong đó xuất khẩu 2.059 tỷ đồng, có 215 doanh nghiệp lãi (80%), 42 doanh nghiệp lỗ (15%), hoà vốn 14 (5%). Hiện nay, tổng số nợ phải trả là 7.440 tỷ đồng, nợ phải thu là 3.338 tỷ đồng, trong đó nợ khó đòi là 248 tỷ đồng.

Về cổ phần hoá, tính đến hết tháng 6 năm 2000, Bộ Nông nghiệp và PTNT đã chuyển đổi sở hữu như sau:

- Cổ phần hoá được 45 đơn vị, trong đó có 36 doanh nghiệp hạch toán độc lập và 9 bộ phận doanh nghiệp. Tổng vốn Nhà nước đã cổ phần hoá 503,3 tỷ đồng; với 13.267 người lao động từ doanh nghiệp Nhà nước đã chuyển sang lao động tại công ty cổ phần.

- Giao doanh nghiệp cho tập thể người lao động tại doanh nghiệp theo Nghị định 103/NĐ-CP được 1 doanh nghiệp, với tổng số vốn Nhà nước là 902 triệu và 47 người lao động tại doanh nghiệp.

- Các mục tiêu của cổ phần hoá đã đạt được kết quả rõ rệt, đã huy động được trên 80 tỷ đồng vốn của người lao động trong doanh nghiệp và các đối tượng ngoài xã hội để đưa vào hoạt động sản xuất kinh doanh; người lao động đã thực sự làm chủ doanh nghiệp; cơ cấu và cơ chế quản lý, điều hành doanh nghiệp được thay đổi theo hướng thực sự gọn nhẹ và hiệu lực, hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh đều tăng.

Hướng sắp xếp trong thời gian tới:

Nhà nước cần duy trì và tạo điều kiện nâng cao hiệu quả hoạt động của các doanh nghiệp công ích, chủ yếu trong các lĩnh vực: quản lý hệ thống thuỷ lợi đầu mối, rừng phòng hộ và đặc dụng, một số cơ sở duy trì giống cây trồng, vật nuôi làm gốc, một số doanh nghiệp dịch vụ nông nghiệp ở các vùng có nhiều khó khăn (vùng cao, vùng biên giới, hải đảo). Tuy nhiên, ngay trong các lĩnh vực này cũng cần phải đổi mới hoạt động của các doanh nghiệp. Đối với các doanh nghiệp quản lý thuỷ nông, phải tiến hành bàn giao cho các tổ chức của nông dân quản lý, khai thác các hệ thống nhỏ ở cơ sở, khuyến khích sự tham gia của các thành phần kinh tế.

Đối với các doanh nghiệp kinh doanh, Nhà nước củng cố 2 Tổng công ty Lương thực miền Nam và miền Bắc đủ năng lực can thiệp chi phối để ổn định thị trường lương thực trong nước. Khuyến khích mạnh các thành phần kinh tế tham gia kinh doanh lương thực và các ngành hàng khác.

Cần tạo ra môi trường cạnh tranh để khuyến khích các doanh nghiệp phấn đấu nâng cao hiệu quả hoạt động. Ngay cả đối với những ngành hàng nhà nước độc quyền thì cũng cần phải có 2-3 công ty để tránh dẫn đến độc quyền doanh nghiệp.

Đồng thời, điều chỉnh các cơ chế chính sách tạo điều kiện cho các doanh nghiệp được tự chủ và năng động hơn để phản ứng trước các diễn biến của thị trường, mà trước hết là cơ chế quản lý cán bộ, nhân lực và quản lý tài chính. Một mặt nới rộng quyền của các doanh nghiệp, mặt khác phải thực hiện nghiêm chỉnh kỷ luật tài chính cũng như yêu cầu đối với cán bộ. Những doanh nghiệp làm ăn thua lỗ liên tục nhiều năm, không phát huy hiệu quả thì không chỉ thay thế cán bộ mà phải giải thể theo luật.

Đẩy mạnh thực hiện chủ trương cổ phần hoá, bán, khoán, cho thuê doanh nghiệp. Trước hết cần khẳng định rõ chủ trương để các doanh nghiệp không chờ đợi, một số cổ nứu kéo để trông đợi vào sự bao cấp của Nhà nước. Đồng thời có chính sách khuyến khích hơn đối với các doanh nghiệp thực hiện cổ phần hoá.

Kinh nghiệm của chúng tôi cho thấy cổ phần hoá không làm suy yếu vai trò quản lý nhà nước ở các doanh nghiệp nhà nước cần có sự chi phối, nếu làm tốt thì lợi ích của người lao động vẫn bảo đảm và được nâng cao.

4.2. Về nông trường quốc doanh

Theo báo cáo của các địa phương và kết quả điều tra có thể đánh giá khái quát tình hình nông trường quốc doanh nước ta hiện nay như sau:

Quá trình sắp xếp lại hiện nay cả nước có khoảng 372 nông trường quốc doanh, trong đó các tổng công ty quản lý 230 nông trường, địa phương quản lý 142 nông trường. Số nông trường quốc doanh giảm đi là do một số nông trường trở thành thành viên của 1 công ty chế biến công nghiệp. Trong 372 nông trường quốc doanh, có 178 nông trường sản xuất cao su (chiếm 47,8%), 66 nông trường cà phê, 55 nông trường chè,...

Quá trình rà soát lại quy hoạch đất đai, các nông trường đã bàn giao lại cho địa phương 281.400 ha, bằng 30% diện tích đất nông nghiệp của nông trường. Đến nay, nông trường quốc doanh thực còn quản lý 67 vạn ha đất tự nhiên, trong đó 43 vạn ha đất nông nghiệp. Nông trường quốc doanh đã trồng 23 vạn ha cao su, chiếm 58,4 % diện tích cao su cả nước (trong đó tổng công ty quản lý trên 20 vạn ha), trên 5 vạn ha cà phê (trong đó tổng công ty quản lý 2,7 vạn ha), trên 10.000 ha chè, chiếm gần 12% diện tích chè cả nước (tổng công ty quản lý 6.000 ha), trên 6.000 ha cây ăn quả, 1,5 vạn ha mía, 1,4 vạn ha lúa,...

Thực hiện cơ chế quản lý mới, các nông trường quốc doanh đã tổ chức sắp xếp lại bộ máy quản lý, phần lớn không có phòng ban, cán bộ quản lý kiêm nhiệm nhiều việc nên hiện nay thường còn khoảng 15-20 người (chiếm 4-5% tổng số cán bộ công nhân nông trường), trước đây thường 60-80 người; mỗi đội sản xuất thường còn 1-2 người; đội có qui mô lớn là 2 người.

Quá trình đổi mới hoạt động của nông trường quốc doanh những năm vừa qua đã đạt được:

(1) Diện tích đất được Nhà nước giao sử dụng có hiệu quả; diện tích đất chưa sử dụng ngày càng giảm, chủ yếu là đất khó khai thác, đòi hỏi vốn đầu tư lớn

Diện tích đất bình quân của một nông trường quốc doanh hiện nay là 1.650 ha, trong đó đất nông nghiệp 944 ha, chiếm 57,2% diện tích đất tự nhiên. Các nông trường đã đưa vào sử dụng trên 90% diện tích đất nông nghiệp, đến năm 1999 diện tích đất nông nghiệp của nông trường quốc doanh chưa sử dụng là 9,8% (năm 1990 là 19%). Đã có 85% số nông trường quốc doanh giao khoán ổn định lâu dài đất đai cho hộ gia đình, cá nhân.

(2) Giá trị vườn cây, đàn gia súc và thu nhập bình quân trên 1 ha canh tác tăng

Do giao khoán ổn định đất lâu dài, kết hợp với bán và khoán vườn cây, gia súc cho các hộ, người lao động, nên vườn cây, đàn gia súc được đầu

tư, chăm sóc bảo vệ tốt, giá trị vườn cây được tăng lên rất nhiều, các nông trường đã bảo toàn được vốn đầu tư của Nhà nước như vườn chè của Công ty chè Mộc Châu năm 1996 giá trị bán 10 triệu đồng/ha đến nay đánh giá bình quân 50 triệu đồng/ha (tăng 5 lần).

(3) Doanh thu và hiệu quả sản xuất kinh doanh của nông trường quốc doanh tăng, đời sống của cán bộ công nhân viên được cải thiện

Doanh thu bình quân mỗi nông trường từ 6.755 triệu đồng năm 1996 tăng lên 20.917 triệu đồng năm 1998 (gấp 3,1 lần). Nộp ngân sách bình quân 1 nông trường từ 635,7 triệu đồng năm 1996 tăng lên 830,2 triệu đồng năm 1998. Mức thu nhập từ nhận khoán với nông trường và từ kinh tế VAC bình quân 1 lao động năm 1991 là 79.000 đồng/tháng (tương đương 40 kg gạo), năm 1993 là 145.000 đồng/tháng (tương đương 72 kg gạo), (số liệu điều tra 14 nông trường năm 1993), năm 1996 là 320.000 đồng/lao động/tháng, tương đương 100 kg gạo (số liệu điều tra 24 nông trường năm 1997).

(4) Do thực hiện có hiệu quả cơ chế khoán, đồng thời mở thêm các ngành dịch vụ, nhìn chung vốn của nông trường quốc doanh có tăng hơn trước, chủ yếu là tăng vốn tự bổ sung và vốn liên doanh

Theo báo cáo của trên 69 nông trường quốc doanh, vốn bình quân hiện nay của một nông trường là 6,7 tỷ đồng, tăng so với năm 1995 là 30%, chủ yếu là tăng vốn tự có và vốn liên doanh, liên kết của nông trường tăng từ 41,5% năm 1990 lên 70,8% năm 1999.

Một số tồn tại của nông trường quốc doanh

- Nhiều nông trường chưa làm tốt vai trò là trung tâm sản xuất, dịch vụ khoa học kỹ thuật trong nông nghiệp, nông thôn đã được Nghị quyết 06/NQ-TW, ngày 10/11/1998 của Bộ Chính trị.

- Ở một số nông trường đất đai giao khoán ổn định, lâu dài cho hộ gia đình đúng tại qui định tại Nghị định 01/CP, ngày 4/11/1995 của Chính phủ. Trong khi đó đã có hiện tượng chuyển nhượng, bán quyền sử dụng đất khoán

dưới nhiều hình thức. Vấn đề sở hữu vườn cây, con gia súc sau khi bán cho hộ gia đình và khi các hộ trả hết khấu hao giá trị vườn cây, gia súc chưa được Nhà nước xác định rõ.

- Hiện vẫn còn khoảng 40% số nông trường chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, một số nông trường chưa có Quyết định giao đất, chưa hoàn chỉnh thủ tục pháp lý cấp quyền sử dụng đất, nên xảy ra tình trạng tranh chấp đất đai giữa nông trường và dân địa phương, có nơi rất gay gắt. Theo số liệu điều tra 27 nông trường, hiện có tới 2.748 ha đất dân tranh chấp, lấn chiếm của nông trường.

- Hiện còn trên 26% nông trường sản xuất kinh doanh thua lỗ, không có tích lũy, cơ sở vật chất xuống cấp, đời sống cán bộ công nhân khó khăn, nợ đọng bảo hiểm xã hội chưa được xử lý.

Trước tình hình này, để nông trường quốc doanh khắc phục được những tồn tại, trong thời gian tới phải đổi mới cơ chế hoạt động của nông trường quốc doanh theo các nguyên tắc và với các giải pháp cơ bản sau đây:

a. Nguyên tắc đổi mới

(1) Tiếp tục duy trì và củng cố nông trường quốc doanh, nâng cao hiệu quả sản xuất kinh doanh, tăng cường năng lực làm tốt vai trò là trung tâm hỗ trợ phát triển kinh tế - xã hội ở các vùng, góp phần đảm bảo quốc phòng an ninh nhất là ở các vùng sâu, vùng xa, vùng biên giới.

(2) Đổi mới nông trường quốc doanh theo hướng gắn sản xuất với thị trường trên cơ sở phát huy cao đất đai và các nguồn lực sẵn có, hình thành các vùng sản xuất hàng hoá tập trung quy mô lớn gắn với chế biến.

(3) Đổi mới nông trường quốc doanh theo hướng gắn lợi ích và trách nhiệm của người lao động với kết quả sản xuất - kinh doanh, đảm bảo hài hoà lợi ích giữa công nhân, nông trường và Nhà nước, trong và ngoài nông trường.

b. Các giải pháp cơ bản

- Nông trường phải quy hoạch và bố trí lại sản xuất cho phù hợp với khả năng đầu tư, năng lực và trình độ quản lý.

- Hoàn thiện việc giao khoán đất, vườn cây, gia súc ổn định lâu dài cho hộ gia đình cán bộ, công nhân và hộ nông dân trên địa bàn theo Nghị định 01-CP ngày 4/1/1995 của Chính phủ.

- Nông trường phát triển các dịch vụ, tổ chế biến và tiêu thụ sản phẩm. Thực hiện liên kết, liên doanh và làm nhiệm vụ dịch vụ, chuyển giao kỹ thuật và công nghệ cho các hộ gia đình, cá nhân trong và ngoài nông trường

4.3. Về lâm trường quốc doanh

Hiện nay, cả nước có 412 lâm trường quốc doanh, trong đó 378 trực thuộc tỉnh, 14 lâm trường thuộc Tổng công ty Lâm nghiệp, 20 lâm trường thuộc Tổng công ty Giấy Việt Nam. Hiện nay các lâm trường quốc doanh quản lý 4,7 triệu ha đất lâm nghiệp, trong đó có 3,7 triệu ha có rừng và 1 triệu ha đất trống, đồi núi trọc. Nhiệm vụ chủ yếu của lâm trường hiện nay là: quản lý, chăm sóc, bảo vệ và gây trồng rừng, khai thác chế biến gỗ lâm sản.

Tổng giá trị tài sản cố định ở các lâm trường quốc doanh là 181 tỷ đồng, bình quân 439 triệu đồng/lâm trường; vốn lưu động 31 tỷ đồng, 80 triệu đồng/lâm trường, gần 90% lâm trường có vốn dưới 1 tỷ đồng; tổng số lao động ở các lâm trường quốc doanh có khoảng 35.000 người.

Những kết quả chủ yếu

(1) Đến nay, hầu hết các lâm trường quốc doanh đang tồn tại đều đã có quy hoạch, đã xác định được ranh giới rừng và đất lâm nghiệp được giao quản lý. Nhờ thực hiện chế độ khoán quản lý đất lâm nghiệp đến hộ gia đình, áp dụng chế độ khoán nuôi rừng, và thực hiện chương trình 327, nên một bộ phận đáng kể diện tích rừng tự nhiên ở các vùng có bố trí lâm trường đã được quản lý tốt hơn so với rừng ở những nơi không có lâm trường quốc doanh.

Hiện nay, các khu rừng tự nhiên ở các lâm trường quốc doanh đã khoanh nuôi đều đang phát triển tốt.

(2) Các lâm trường quốc doanh đã trồng và bảo vệ được hơn 500.000 ha rừng tập trung, hình thành 1 số vùng rừng nguyên liệu công nghiệp và phòng hộ mới, đang phát triển tốt.

(3) Các lâm trường nằm ở vùng quy hoạch cung cấp nguyên liệu giấy, gỗ trụ mỏ đã xây dựng được những khu rừng trồng tập trung có nhiều khả năng nâng cao sản lượng khai thác gỗ và hiệu quả kinh doanh trong những năm tới, và tạo được cơ sở nguyên liệu ban đầu để xây dựng các cơ sở chế biến mới sử dụng nguồn nguyên liệu từ rừng trồng.

(4) Nhiều lâm trường đã đóng vai trò là điểm tựa để phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn, nhất là ở các địa bàn vùng cao, vùng xa, vùng biên giới, xây dựng cơ sở hạ tầng, dịch vụ sản xuất và đời sống, đảm bảo an ninh, quốc phòng.

Những khó khăn và yếu kém

(1) Chất lượng quản lý rừng tự nhiên và rừng trồng ở các lâm trường quốc doanh chưa cao: hiện nay, số lượng công nhân viên chuyên trách quản lý bảo vệ rừng ở các lâm trường còn ít (bình quân mỗi người phải quản lý bảo vệ 3000 ha rừng). Sự phối hợp với lực lượng kiểm lâm và nhân dân trên địa bàn chưa tốt, nên việc bảo vệ rừng, nhất là bảo vệ những khu rừng còn khả năng khai thác hoặc gần dân cư đang gặp nhiều khó khăn.

(2) Cơ sở vật chất - kỹ thuật còn quá thấp kém, nhất là cơ sở vật chất - kỹ thuật phục vụ nuôi trồng rừng như: vườn ươm, rừng cây giống, máy, công cụ trồng rừng, v.v... còn rất ít.

(3) Hiệu quả kinh doanh còn thấp: những lâm trường đang còn khả năng khai thác, ngành nghề kinh doanh chủ yếu vẫn là khai thác rừng, nhưng lợi nhuận chỉ ở mức 20- 30 nghìn đồng/m³ gỗ. Ở những lâm trường không còn khả năng khai thác, ngành nghề kinh doanh chủ yếu là trồng rừng bằng

vốn đầu tư của Nhà nước. Số lâm trường có kinh doanh nông, lâm nghiệp tổng hợp còn rất ít.

(4) Đời sống của người lao động ở một số lâm trường gặp nhiều khó khăn:

Thu nhập bình quân của một công nhân viên lâm trường chỉ đạt 200.000 - 250.000 đ/tháng, hơn 1/3 số công nhân lâm trường không đủ tiền đóng bảo hiểm xã hội (năm 1998).

Thực hiện Quyết định 187/1999/QĐ-TT ngày 16/9/1999 của Thủ tướng Chính phủ về đổi mới tổ chức và cơ chế quản lý lâm trường quốc doanh, cần phải thực hiện các giải pháp sau đây:

4.3.1. Nguyên tắc cơ bản

- Tiếp tục duy trì, củng cố các lâm trường quốc doanh ở những vùng đất lâm nghiệp tập trung quy mô lớn, cần nhà nước trực tiếp quản lý và đầu tư mà các thành phần kinh tế khác khó có khả năng thực hiện; ở vùng sâu, vùng xa để làm hạt nhân phát triển kinh tế-xã hội, đảm bảo quốc phòng an ninh trên địa bàn.

- Bảo đảm cho lâm trường quốc doanh phát huy được quyền tự chủ trong sản xuất kinh doanh; người lao động lâm nghiệp thật sự là người chủ cụ thể của từng khu rừng nhận khoán, xoá bỏ bao cấp của nhà nước trong các hoạt động kinh doanh của lâm trường.

- Bảo đảm giải quyết hài hoà mối quan hệ lợi ích giữa người lao động với Nhà nước và lâm trường, giữa lâm trường với địa phương.

4.3.2. Một số giải pháp chủ yếu

- Tổ chức sắp xếp lại các lâm trường quốc doanh: Duy trì lâm trường quốc doanh kinh doanh: đang quản lý rừng tự nhiên là rừng sản xuất; trồng rừng nguyên liệu công nghiệp; Chuyển đổi thành các Ban quản lý rừng phòng hộ các lâm trường quốc doanh có diện tích trên 5000 ha với 70 % là rừng phòng hộ xung yếu và rất xung yếu; Chuyển sang loại hình tổ chức kinh

doanh khác các lâm trường quốc doanh đang gặp khó khăn, quản lý rừng và đất để trồng rừng sản xuất dưới 1.000 ha xen kẽ với dân cư.

- Tăng cường quản lý sử dụng rừng và đất lâm nghiệp: Các tỉnh cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho các lâm trường (hết năm 2001); giao quyền quản lý, sử dụng rừng ổn định, lâu dài cho lâm trường quốc doanh; Đối với rừng sản xuất là rừng trồng lâm trường được quyền quyết định thời điểm, phương thức khai thác theo phương án được UBND tỉnh phê duyệt. Đối với rừng phòng hộ xung yếu và rất xung yếu lâm trường được khai thác cây chết, cây phù trợ...

- Giao đất ở cho gia đình cán bộ, công, nhân viên: Giao đất sản xuất nông, lâm nghiệp cho hộ gia đình cán bộ, công, nhân viên thuộc diện giao đất theo các nghị định số 64, 85 và 02. Mức đất giao bằng mức diện tích bình quân giao cho các hộ nông dân tại địa phương, có thể là một phần đất của lâm trường; Có thể trợ cấp cho thôi việc bằng giá trị của rừng sản xuất là rừng trồng.

- Nhà nước cấp lại cho lâm trường quốc doanh toàn bộ tiền thuế thu nhập doanh nghiệp để đầu tư tái tạo rừng và thực hiện các nhiệm vụ công ích; giao cho lâm trường các khoản vốn có nguồn gốc Ngân sách đã đầu tư trồng rừng sản xuất trước đây để bổ xung vào vốn tự có của lâm trường; đầu tư ngân sách để trồng, bảo vệ rừng phòng hộ, xây dựng cơ sở hạ tầng thiết yếu, làm nhiệm vụ hỗ trợ phát triển kinh tế- xã hội trong vùng.

- Thực hiện giao khoán đất và rừng ổn định lâu dài theo Nghị định 01 ngày 4/1/1995.

*

*

*

Tổng quát lại, thời gian qua, nhờ đường lối đổi mới của Đảng, các thành phần kinh tế trong nông nghiệp và nông thôn đã phát huy tốt vai trò trong sự nghiệp phát triển kinh tế, góp phần to lớn vào sự tăng trưởng kinh tế nông nghiệp và nông thôn. Tuy nhiên, trước những yêu cầu mới, các thành phần kinh tế đều bộc lộ những hạn chế cần phải tiếp tục đổi mới để phù hợp với lực lượng sản xuất đang ngày càng phát triển cao hơn.

Để hạn chế được những yếu kém, tạo điều kiện cho các thành phần kinh tế phát huy hết tiềm lực thúc đẩy sự nghiệp phát triển nông nghiệp và kinh tế nông thôn, kiến nghị với Đảng và Nhà nước một số vấn đề sau đây:

- Các ngành, các cấp từ Trung ương đến cơ sở phải quán triệt và thống nhất chủ trương về đổi mới quan hệ sản xuất trong nông nghiệp, nông thôn, coi đây là nhiệm vụ trọng điểm để tập trung sức chỉ đạo sát sao, chặt chẽ các cơ sở, tạo mọi điều kiện cho các thành phần kinh tế cũng phát triển, trong đó kinh tế nhà nước và kinh tế tập thể phải trở thành nền tảng.

- Từ nhận thức về vai trò quan trọng của quan hệ sản xuất, nhất thiết phải tổ chức lại bộ máy chỉ đạo từ Trung ương đến cơ sở. Sắp xếp bố trí cán bộ có đức, có trình độ, nhiệt tình với sự nghiệp, để tổ chức, hướng dẫn nông dân, công nhân thực hiện tốt chủ trương của Đảng và chính sách của Nhà nước về phát triển các thành phần kinh tế trong nông nghiệp và nông thôn.

- Thường xuyên nắm bắt thực tiễn, kịp thời tổng kết các mô hình tốt, những kinh nghiệm quý để điều chỉnh cơ chế chính sách phù hợp với xu hướng phát triển kinh tế nông nghiệp, nông thôn trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá.

- Để thực hiện được các giải pháp trên đây, hàng năm đề nghị Nhà nước phải tăng cường thêm kinh phí cho đào tạo đội ngũ cán bộ quản lý, tuyên truyền hướng dẫn nông dân, điều tra khảo sát, tổng kết các mô hình tốt để kịp thời đề xuất với Đảng và Nhà nước điều chỉnh chính sách sát thực với thực tiễn.

ĐỀ TÀI KHOA HỌC CÔNG NGHỆ CẤP NHÀ NƯỚC

MÃ SỐ KC.07.02

Đề tài nhánh:

NGHIÊN CỨU
CHÍNH SÁCH XÂY DỰNG CƠ SỞ HẠ TẦNG

Cơ quan thực hiện:

VIỆN QUY HOẠCH VÀ THIẾT KẾ NÔNG NGHIỆP

Hà Nội, tháng 3/2002

MỤC LỤC

Trang

I. NGHIÊN CỨU CÁC CHÍNH SÁCH VỀ PHÁT TRIỂN THỦY LỢI	1
1. Đánh giá cơ sở vật chất thủy lợi	1
2. Công nghiệp hoá thủy lợi.....	3
3. Nội dung của công nghiệp hoá thủy lợi.....	5
4. Giải pháp.....	9
II. NGHIÊN CỨU CÁC CHÍNH SÁCH VỀ PHÁT TRIỂN GIAO THÔNG	9
1. Đánh giá tình hình phát triển giao thông nông thôn trong giai đoạn 1991 - 2000	9
2. Những hạn chế	14
3. Bài học kinh nghiệm	15
III. NGHIÊN CỨU CÁC CHÍNH SÁCH VỀ PHÁT TRIỂN ĐIỆN NÔNG THÔN..	17
1. Hiện trạng cung cấp điện nông thôn Việt Nam	17
2. Đánh giá thực hiện chương trình phát triển điện nông thôn Việt Nam giai đoạn 1996 - 2000	20
3. Chương trình phát triển điện nông thôn	21
4. Các giải pháp cấp điện cho khu vực xa lưới điện quốc gia, phát triển năng lượng mới cho các vùng sâu, vùng xa.....	26
5. Vốn đầu tư và cơ chế chính sách khi thực hiện phát triển điện nông thôn	27
IV. NGHIÊN CỨU CÁC CHÍNH SÁCH VỀ CÔNG NGHIỆP CHẾ BIẾN	30
1. Đánh giá tình hình	30
2. Phương hướng, mục tiêu phát triển	34
3. Các giải pháp chính.....	37

V. NGHIÊN CỨU CÁC CHÍNH SÁCH VỀ PHÁT TRIỂN THỊ TRẤN, THỊ TÚ ...	44
1. Thực trạng phát triển các thị trấn.....	44
2. Những vấn đề hiện nay của thị trấn nước ta	51
VI. NGHIÊN CỨU CÁC CHÍNH SÁCH VỀ NGÀNH NGHỀ NÔNG THÔN.....	53
1. Tiếp tục đổi mới các chính sách khuyến khích.....	53
2. Tình hình sản xuất trong những năm gần đây	55
3. Một số ưu nhược điểm trong lĩnh vực ngành nghề nông thôn	56
4. Phương hướng, mục tiêu và định hướng phát triển ngành nghề nông thôn đến năm 2010	60
5. Nội dung và các giải pháp chủ yếu phát triển ngành nghề nông thôn đến năm 2010	62
VII. NGHIÊN CỨU CÁC CHÍNH SÁCH VỀ VĂN HOÁ XÃ HỘI VÀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG.....	69
1. Một số thành tựu và tồn tại trong phát triển văn hoá - xã hội và môi trường nông thôn	69
2. Quan điểm và giải pháp phát triển văn hoá - xã hội và bảo vệ môi trường ở nông thôn theo hướng công nghiệp hoá, hiện đại hoá	78

I. NGHIÊN CỨU CÁC CHÍNH SÁCH VỀ PHÁT TRIỂN THUỶ LỢI

Thuỷ lợi là cơ sở hạ tầng quan trọng, “công cụ” chủ yếu khai thác hiệu quả tài nguyên nước phục vụ phát triển kinh tế - xã hội, đặc biệt là phục vụ sự nghiệp phát triển nông nghiệp, nông thôn.

Vì vậy, công nghiệp hoá nông nghiệp nông thôn không thể thiếu vai trò của thuỷ lợi nhằm:

- Giảm giá thành xây dựng công trình thuỷ lợi, chất lượng công trình cao, bền vững
- Phục vụ “đa mục tiêu”, nhất là phục vụ nông nghiệp, đáp ứng yêu cầu chuyển dịch cơ cấu cây, con.
- Chi phí quản lý thấp, khai thác, sử dụng nguồn nước hợp lý, tiết kiệm, hiệu quả cao.

Để thực hiện được công nghiệp hoá thuỷ lợi phải trên cơ sở đánh giá lại cơ sở vật chất thuỷ lợi hiện có, đề xuất yêu cầu phát triển thuỷ lợi theo hướng phục vụ công nghiệp hoá nông nghiệp nông thôn.

1. Đánh giá cơ sở vật chất thuỷ lợi

- Thành tựu đạt được: Trong nhiều thập kỷ qua, Nhà nước và nhân dân đã đầu tư tiền vốn, công sức xây dựng nhiều công trình thuỷ lợi phục vụ cho cấp, thoát nước (tưới, sinh hoạt, sản xuất công nghiệp, chống lũ, lụt, cải tạo môi trường...)

Đến nay, cả nước đã có 75 hệ thống thuỷ lợi lớn và vừa, trên 700 hồ chứa nước có quy mô vừa và lớn, hơn 10 nghìn hồ chứa loại nhỏ, trên 1000 cống tưới tiêu loại lớn, hơn 2000 trạm bơm điện các loại với tổng công suất trên 450 MW, trên 30 nghìn máy bơm dầu. Có khoảng 70 nghìn km đê, trong đó có gần 6000 km đê sông, 2000km đê biển, trên 3000km bờ bao ngăn mặn ở Đồng Bằng Sông Cửu Long.

Cơ sở vật chất thuỷ lợi nói trên có giá trị tương đương khoảng 100 nghìn tỷ đồng Việt Nam, đã phục vụ tưới cho trên 3 triệu ha canh tác, tạo điều kiện tăng hệ số sử dụng đất từ 1,2 - 1,3 lên 2 - 2,2, có nơi tăng 2,6 - 2,7, tăng năng

suất cây trồng, góp phần đưa sản lượng lương thực từ 5,7 triệu tấn (1930) lên 16 triệu tấn (1996) và 34 triệu tấn (1999).

Công trình thuỷ lợi đã đảm bảo ngăn lũ, chống lũ, bảo vệ được sản xuất dân sinh, nhất là đê sông Hồng, sông Thái Bình có thể chống lũ tương đương lũ lịch sử 1971. Hệ thống đê biển Bắc Bộ, Bắc Trung Bộ đảm bảo ngăn mặn và chống đỡ bão có sức gió cấp 8 - 9. Hệ thống bờ bao kênh trục tiêu thoát lũ ở Đồng Bằng Sông Cửu Long góp phần hạn chế thiệt hại, đảm bảo sản xuất và đời sống cho người dân khi lũ lụt lớn xảy ra.

Thuỷ lợi đã phục vụ phát điện, giao thông thuỷ, nuôi trồng thuỷ sản, sản xuất công nghiệp, cải tạo môi trường, tạo điều kiện phát triển các khu dân cư mới, cung cấp nước sinh hoạt cho nông thôn.

Nơi nào thuỷ lợi phát triển thì nơi đó đời sống nông dân được cải thiện và nâng cao, xoá được đói, giảm được nghèo, môi sinh môi trường được cải tạo, chính trị xã hội ổn định.

- Tồn tại chủ yếu cần khắc phục: Bên cạnh những thành tựu đạt được, hệ thống công trình thuỷ lợi hiện có đã bộc lộ nhiều yếu kém, chưa phát huy được hiệu quả tương xứng với vốn đầu tư.

Nếu tính bình quân cả nước thì công trình thuỷ lợi mới phát huy được 50 - 60% so với năng lực thực tế, thậm chí có nhiều công trình phát huy hiệu quả rất thấp (chủ yếu là công trình thuỷ lợi nhỏ ở miền núi). Giá thành đầu tư cao, chi phí quản lý lớn, mới phục vụ tưới lúa hiệu quả, chưa phục vụ tốt đa mục tiêu, nhất là tưới cho các loại cây công nghiệp, ăn quả, nuôi trồng thuỷ sản.

Tình trạng sử dụng nước lãng phí, gây ô nhiễm môi trường chưa được chấm dứt và có chiều hướng ngày càng gia tăng, đặc biệt là nước thải công nghiệp, hoá chất trong nông nghiệp, chất thải trong sinh hoạt đang đe dọa nguồn nước nghiêm trọng. Diện tích bị ảnh hưởng xâm nhập mặn của thuỷ triều về mùa kiệt có xu hướng tăng từ 1,7 triệu ha lên đến 2,2 triệu ha nếu không có biện pháp ngăn mặn kịp thời.

Việc khai thác nguồn nước ngầm bừa bãi, phá rừng đầu nguồn... cũng đang làm mất cân đối gây lũ lụt mùa mưa, cạn kiệt mùa khô, ô nhiễm, hạn hán gay gắt.

- Nguyên nhân chủ yếu của tình trạng trên:

+ Hầu hết các hệ thống thuỷ lợi các loại chưa được đầu tư khép kín đồng bộ (có công trình đầu mối, thiếu kênh mương các cấp...) chưa đảm bảo dẫn tháo nước thông suốt, chất lượng công trình chưa cao.

+ Nhiều hệ thống công trình được khai thác qua nhiều năm, do thiếu vốn đầu tư cho duy tu bảo dưỡng, sửa chữa nâng cấp nên đã và đang xuống cấp nghiêm trọng.

+ Thiếu các trang thiết bị quản lý, chưa ứng dụng các công nghệ mới, sử dụng nước lãng phí, chưa đảm bảo cung cấp nước kịp thời cho các yêu cầu của sản xuất và đời sống.

+ Tổ chức quản lý khai thác hệ thống thuỷ lợi chưa thích ứng. Tổ chức quản lý của Nhà nước, của dân thiếu sự thống nhất đồng bộ, nhất là trong điều hành. Vai trò của chính quyền các cấp, người hưởng lợi chưa được xác định rõ ràng nên chưa phát huy cao được trách nhiệm gắn với quyền lợi, quyền lực đối với công tác thuỷ lợi từ khâu quy hoạch, thiết kế, xây dựng và quản lý khai thác.

+ Nhận thức của cán bộ cấp ngành chưa đầy đủ nên chưa có những chuyển biến tích cực trong quản lý và khai thác công trình thuỷ lợi. Tư tưởng coi nặng về đầu tư xây dựng, coi nhẹ quản lý còn khá phổ biến.

+ Cơ chế chính sách về thuỷ lợi (đầu tư, quản lý) chưa được hoàn thiện để đáp ứng được yêu cầu trước mắt và lâu dài cho sự nghiệp phát triển nông nghiệp nông thôn.

2. Công nghiệp hoá thuỷ lợi

2.1. Phương hướng chung

Thuỷ lợi phục vụ đa mục tiêu: cấp và tiêu thoát nước phục vụ nông nghiệp nông thôn (tưới, sinh hoạt, sản xuất công nghiệp muối, nuôi trồng thuỷ

sản, giao thông thủy, môi sinh, môi trường...), hạn chế rủi ro do lũ lụt, hạn hán, sâu bệnh. Trong vòng 10 năm tới đảm bảo nước tưới “giữ ổn định khoảng 4 triệu ha đất có điều kiện tưới tiêu chủ động để sản xuất lúa...”, đất khô hạn chuyển sang trồng màu, đất trũng và đất ven biển chuyển sang nuôi trồng thủy sản, đất ven đô chuyển sang rau, hoa, cây ăn quả, vùng sâu vùng xa phát triển thủy lợi nhỏ, đảm bảo đời sống nhân dân, sớm chặn đứng tệ phá rừng, du canh du cư. Thủy lợi cấp nước sinh hoạt nông thôn, đảm bảo 90% các hộ gia đình có nước sử dụng theo yêu cầu tối thiểu... Thủy lợi trở thành yếu tố quan trọng trong việc thực hiện CNH - HĐH nông nghiệp nông thôn, trọng tâm trên các vùng khác nhau.

2.2. Mục tiêu trọng tâm trên các vùng

- Vùng núi Phía Bắc: nước cho sinh hoạt dân cư, tưới cây trồng cạn
- Đồng Bằng Sông Hồng: Phục vụ chuyển đổi cơ cấu cây, con hiệu quả kinh tế cao
- Duyên Hải Miền Trung: Đảm bảo an toàn mùa mưa, lũ, sản xuất ổn định
- Đồng Bằng Sông Cửu Long: Đảm bảo thoát lũ, ngăn mặn, tưới nước ổn định
- Tây Nguyên: ổn định nguồn nước tưới cho cây công nghiệp, chủ yếu là cà phê.

2.3. Nội dung tổng quát

- Xây dựng công trình thủy lợi (CTTL) mới để mở rộng diện tích tưới các loại cây trồng đối với những nơi có điều kiện, cấp nước cho dân sinh, cải tạo môi trường, tưới cho cây trồng cạn, cây công nghiệp, cây ăn quả, nuôi trồng thủy sản, nhất là ở miền núi, núi cao.

- Khôi phục, nâng cấp, sửa chữa, cải tạo hệ thống thủy lợi hiện có nhằm quản lý các hệ thống công trình, thực hiện việc chuyển giao quyền quản lý CTTL trên địa bàn cho người hưởng lợi, gắn trách nhiệm với quyền lợi của họ, giảm bao cấp của Nhà nước, khai thác công trình hiệu quả cao.

- Đổi mới công nghệ xây dựng, quản lý, điều hành, công nghệ tưới, ứng dụng vật liệu mới... đảm bảo công trình an toàn, sử dụng bền lâu, giảm được giá thành xây dựng và chi phí quản lý thấp.

- Cung cấp nước cho nông thôn, đảm bảo vệ sinh môi trường, sức khỏe cho người dân.

3. Nội dung của công nghiệp hoá thuỷ lợi

3.1. đầu tư xây dựng, nâng cấp, khôi phục, sửa chữa CTTL ở các vùng theo hướng khép kín, đồng bộ

a. Đồng Bằng Sông Hồng

Tập trung hoàn chỉnh hệ thống CTTL hiện có thông qua kế hoạch khôi phục, nâng cấp, sửa chữa, đẩy mạnh kiên cố hoá kênh mương, phát huy tối đa năng lực công trình phục vụ tưới cho các loại cây theo hướng chuyển dịch cơ cấu cây trồng, củng cố đê điều, đảm bảo an toàn tuyệt đối trong mùa mưa lũ.

b. Miền Núi Phía Bắc

Đẩy nhanh tiến độ xây dựng các hồ chứa, CTTL nhỏ, cụm công trình, nâng cấp khôi phục công trình hiện có, giải quyết nước tưới cho các loại cây lúa, rau màu, cây công nghiệp. Đặc biệt tập trung giải quyết nước sinh hoạt cho dân cư, nhất là vùng cao. Kết hợp sản xuất nông lâm nghiệp, thực hiện mục tiêu xoá đói giảm nghèo, định canh định cư, đảm bảo an ninh quốc phòng.

c. Miền Trung

Đẩy nhanh tiến độ xây dựng các hồ chứa đang thi công, sửa chữa nâng cấp các hồ chứa hiện có, kể cả các hồ chứa loại nhỏ để phục vụ trữ nước, giảm dòng chảy lũ, cung cấp nước tưới, sinh hoạt, nuôi trồng thuỷ sản, trên cơ sở đó bố trí lại các khu dân cư để hạn chế thiệt hại khi có thiên tai xảy ra.

d. Đồng Bằng Sông Cửu Long

Điều chỉnh quy hoạch để thoát lũ, sản xuất lúa, nuôi trồng thuỷ sản. Tiếp tục chương trình ngọt hoá, xây dựng các kênh trục, tạo nguồn nước ngọt từ sông Tiền, sông Hậu, xây dựng các công trình kiểm soát lũ từ đầu mối đến kênh nội đồng, hệ thống bờ bao khép kín, kết hợp thuỷ lợi với giao thông dân cư.

e. Tây Nguyên, Đông Nam Bộ

Đẩy nhanh khôi phục, nâng cấp công trình hiện có, ưu tiên xây dựng các hồ chứa, đập dâng giữ nước, trữ nước để tưới cho các loại cây, chủ yếu là cà phê, hồ tiêu, lúa, hoa màu, cấp nước cho sinh hoạt. Đánh giá lại nguồn nước ngầm, có kế hoạch đầu tư khai thác hiệu quả, khai thác tốt các nguồn nước của các hệ thống sông, suối trong vùng.

3.2. Đầu tư cho việc ứng dụng khoa học công nghệ mới, đáp ứng yêu cầu về thiết kế, xây dựng CTTL

- Công nghệ ứng dụng các phần mềm: để thiết kế các công trình thủy lợi với chất lượng đảm bảo, đơn giản, thời gian xây dựng nhanh, hạ giá thành; thiết kế chế tạo thi công bê tông máng, mềm để bảo vệ bờ biển, đảm bảo an toàn; thiết kế chế tạo, thi công liên kết tấm bê tông để bảo vệ bờ sông thay cho bờ kè kiểu cũ, bảo đảm chất lượng; thiết kế thi công cửa van cầu chì bảo đảm an toàn hồ chứa, tận dụng được nước trong lưu vực, tiết kiệm nước.

- Công nghệ phục vụ xây lắp: như công nghệ đào hào trong dung dịch betonite là công nghệ tiên tiến nhất, chống thấm hiệu quả cao cho đập của các hồ chứa, để đảm bảo an toàn, công nghệ ngăn sông kiểu trụ đế, công nghệ xây dựng kênh xi măng lưới thép chất lượng cao, mỹ thuật, phục vụ tốt cho chương trình kiên cố hoá kênh mương; công nghệ hàn khẩu vỡ, đảm bảo hàn khẩu được dễ vỡ, công nghệ đắp đập trong nước.

- Vật liệu mới:

- + Công nghệ sử dụng vật liệu tại chỗ chứa các hạt thô để đắp đập chất lượng đảm bảo, công nghệ chế tạo khớp nối PVC chất lượng cao, chế tạo các loại phụ tùng cho máy bơm thay thế nhập ngoại (bơm 36.000 m³/h, cột hút cao 7 - 8m), bơm di chuyển trên ray, chế tạo bơm thủy luân, bơm nước và phục vụ cấp nước vùng cao, công nghệ sử dụng vải địa kỹ thuật trong xây dựng thủy lợi, sử dụng các phụ gia xây dựng các đập bê tông khối lớn.

+ Công nghệ cọc bản nhựa với độ bền cao, thi công đơn giản, công nghệ đất có cốt để đắp đập, đê, bờ bao tận dụng được vật liệu tại chỗ, vật liệu dẻo lát kênh, ống dẫn.

+ Kiên cố hoá kênh mương bằng xây lát, bê tông, vật liệu dẻo để chống tổn thất nước trên kênh, chống bồi lắng, tiết kiệm nước, giảm chi phí, nhất là những vùng đất xấu, đất cát...

3.3. Đầu tư ứng dụng công nghệ mới phục vụ tưới, quản lý, khai thác, vận hành

- Công nghệ tưới: đổi mới các thiết bị, ứng dụng kỹ thuật tưới tiết kiệm nước (tưới phun, nhỏ giọt, ảm) cấp nước cho các loại cây nhất là cây trồng cạn (chè, cà phê, cây ăn quả ở vùng đồi, vùng hiểm nước...)

- Trang thiết bị quản lý:

+ Công nghệ ứng dụng các thiết bị đặt sẵn, các thiết bị đo đạc để kiểm tra an toàn đập, công nghệ ứng dụng các thiết bị khởi động mềm và tiết kiệm năng lượng cho các động cơ điện, công nghệ tin học, ứng dụng công nghệ phần mềm trong quản lý, điều hành hệ thống thủy lợi, đánh giá tài nguyên nước dưới đất, ứng dụng rada xuyên đất để dò tìm khuyết tật và tổ mối trong đê, đập... ứng dụng các chỉ tiêu kinh tế kỹ thuật, cơ chế khoán quản lý, nâng cao hiệu quả kinh tế, hạ giá thành. Hiện đại hoá hệ thống truyền và nhận tin về khí tượng thủy văn để dự báo tình hình lũ lụt xảy ra trong lưu vực sông.

+ Ứng dụng công nghệ thông tin để tăng cường năng lực quản lý điều hành, nhất là đối với hồ chứa, các hệ thống thủy lợi lớn và vừa.

+ Lắp đặt các thiết bị quan trắc, kiểm tra công trình (đập, cống...) đảm bảo phát hiện và xử lý kịp thời các hư hỏng, đặt thiết bị đo đếm để xác định lượng nước sử dụng để làm cơ sở thu tiền nước, tiết kiệm nước.

3.4. Sắp xếp tổ chức quản lý khai thác khép kín giữa Nhà nước và nhân dân, giữa Trung ương và địa phương theo hướng phân công phân cấp hợp lý

Tổ chức quản lý quyết định hiệu quả của công trình, đảm bảo CNH - HĐH CTTL thành công. Vì vậy, phải có chủ trương củng cố lại hệ thống tổ chức quản lý từ Trung ương đến địa phương trên cơ sở sắp xếp lại các đơn vị

quản lý, thực hiện việc phân công, phân cấp đầu tư, quản lý giữa Trung ương và địa phương, giữa Nhà nước và nhân dân, thực hiện việc chuyển giao cho nông dân quản lý khai thác CTTL trên địa bàn thông qua tổ chức “Hợp tác dùng nước” với quy mô thích hợp không phụ thuộc địa giới hành chính theo Pháp lệnh khai thác và bảo vệ CTTL, đảm bảo tự chủ về tài chính, tạo thêm việc làm cho nông dân (tham gia duy tu, bảo dưỡng CTTL) giảm được phần đóng góp thuỷ lợi phí (bằng thóc, bằng tiền) của nông dân cho Nhà nước, bảo vệ được công trình ít hư hỏng, tiết kiệm nước.

Doanh nghiệp Nhà nước chỉ quản lý các CTTL đầu mối lớn, kênh trục chính, công trình quan trọng có kỹ thuật phức tạp để tạo điều kiện cho hiện đại hoá hệ thống CTTL phục vụ đạt hiệu quả cao, giảm được chi phí.

Đây là nội dung rất quan trọng quyết định hiệu quả của CTTL nhưng ít được quan tâm, là tồn tại từ trước tới nay.

3.5. Nước sạch nông thôn

- Tập trung khai thác nước mặt từ các hệ thống thuỷ lợi để cấp nước cho nông thôn, sử dụng ống dẫn chất dẻo và hệ thống lọc nước đảm bảo chất lượng nước.

- Tổ chức khai thác nước ngầm theo quy định bằng các công nghệ cấp nước đảm bảo an toàn cả về số lượng, chất lượng, không gây ô nhiễm, rò rỉ.

- Sử dụng các vật liệu mới (polime, vật liệu hỗn hợp...) làm các bể chứa nước hứng từ nước mưa, cung cấp nước cho các hộ gia đình.

- Ứng dụng công nghệ khoan phụt, vật liệu mới, xử lý chống tổn thất nước để xây dựng các hồ chứa nhỏ ở vùng núi đá vôi ở vùng cao để trữ nước và cấp nước cho nông thôn.

3.6. Cơ chế chính sách

Ban hành kịp thời các văn bản sau Luật tài nguyên nước, các chính sách liên quan, nhất là các chính sách tài chính (đầu tư xây dựng và quản lý) tạo được hành lang pháp lý cho các tổ chức quản lý hoạt động hiệu quả, người

hưởng lợi tham gia từ khâu quy hoạch, xây dựng, quản lý, khai thác, thực hiện xã hội hoá về thuỷ lợi.

Cơ chế chính sách là nội dung quan trọng mà từ trước tới nay chưa được hoàn thiện đã thành trở ngại lớn cho quá trình phát triển thuỷ lợi đạt hiệu quả cao ở nước ta.

4. Giải pháp thực hiện

- Nâng cao nhận thức đầy đủ về vai trò của thuỷ lợi đối với công nghiệp hoá nông nghiệp nông thôn, chủ trương của công nghiệp hoá về thuỷ lợi.

- Xây dựng một chương trình cụ thể về nội dung công nghiệp hoá thuỷ lợi, xác định rõ mục tiêu trọng tâm có tính đột phá, kế hoạch tiến hành, nguồn vốn đầu tư, vai trò và trách nhiệm của các ngành, các cấp liên quan, của Trung ương, địa phương.

- Nâng cao năng lực thông qua đào tạo đội ngũ cán bộ đáp ứng yêu cầu công nghiệp hoá thuỷ lợi trong từng giai đoạn.

Trên đây là nội dung mang tính chất chiến lược về công nghiệp hoá thuỷ lợi phục vụ công nghiệp hoá nông nghiệp nông thôn.

II. NGHIÊN CỨU CÁC CHÍNH SÁCH VỀ PHÁT TRIỂN GIAO THÔNG

1. Đánh giá tình hình phát triển giao thông nông thôn trong giai đoạn 1991-2000.

1.1. Kết quả đã làm được

a. Xây dựng cơ sở hạ tầng GTNT

❖ Hệ thống đường bộ

Với quan điểm “Xây dựng GTNT - MN là sự nghiệp của toàn dân” và từ phong trào giao thông nông thôn 1991-1995 đã trở thành cao trào toàn dân tham gia làm giao thông nông thôn với phương châm “Nhà nước và nhân dân cùng làm”, “Nhân dân làm là chính, có sự hướng dẫn hỗ trợ của Nhà nước”. Đến nay cả nước đã có 9.978 xã (đạt 95,98%) trong tổng số 10.3393 xã có đường ô tô đến trung tâm xã, hoặc trung tâm cụm xã, nâng tổng số đường GTNT-MN lên 168.960 km trong đó có 36.905 km đường huyện, 132.055 km đường xã thôn.

Hiện chỉ còn 415 xã (chiếm 4,02%) thuộc những địa bàn đặc biệt khó khăn là chưa có đường ô tô đến trung tâm.

Tính riêng giai đoạn 1996-2000, cả nước đã có thêm 14.964 km đường ô tô mở đến trung tâm 311 xã, nâng cấp 90.323 km đường cùng với 212,4 triệu ngày công đóng góp của nhân dân. Trong tổng số 11.998 tỷ đồng đầu tư cho các công trình thì nhân dân đóng góp 6.127,6 tỷ đồng (chiếm 51,82%), địa phương đóng góp 2.838,6 tỷ đồng (chiếm 23,6%), trung ương hỗ trợ (các dự án ODA, vật tư, thiết bị, bán sản phẩm hỗ trợ) và các nguồn khác (24,52%). Trong những năm gần đây (1998-2000) thực hiện “Chương trình 135” của Chính phủ, với chức năng quản lý nhà nước chuyên ngành Bộ giao thông Vận tải đã chỉ đạo phát động phong trào xây dựng GTNT-MN ở những xã miền núi, vùng sâu, vùng xa bằng các nguồn lực huy động từ nhân dân kết hợp với hỗ trợ của nhà nước và chính quyền địa phương các cấp.

Bảng 1. Tỷ lệ các xã có đường ô tô đến trung tâm

Đơn vị: %

TT	Khu vực	1997	1998	1999	2000
	Cả nước	93,0	91,6	92,9	95,98
1	Đồng bằng sông Hồng	99,6	99,6	99,9	100,00
2	Đông Bắc	88,4	91,1	94,8	97,35
3	Tây Bắc	82,3	84,6	85,4	90,16
4	Bắc trung Bộ	93,5	94,9	94,7	96,36
5	Duyên Hải nam Trung bộ	93,9	93,4	93,8	96,51
6	Tây Nguyên	97,1	96,9	97,2	98,38
7	Đông Nam Bộ	99,0	99,1	99,3	99,90
8	Đồng bằng sông Cửu Long	70,5	73,2	75,3	86,02

Bảng 2. Tỷ lệ các thôn, bản có đường ô tô đến*Đơn vị: %*

TT	Khu vực	1997	1998	1999
	Cả nước	77,2	78,4	79,8
1	Đồng bằng sông Hồng	99,1	99,1	99,6
2	Đông Bắc	62,7	66,2	67,5
3	Tây Bắc	49,7	51,2	54,9
4	Bắc trung Bộ	85,2	86,7	87,7
5	Duyên Hải nam Trung bộ	85,0	87,8	85,5
6	Tây Nguyên	94,1	85,6	86,7
7	Đông Nam Bộ	93,1	95,2	96,4
8	Đồng bằng sông Cửu Long	54,4	54,3	58,8

Bảng 3. Chất lượng hệ thống đường nông thôn

Chỉ tiêu	Loại đường								Tổng	
	Đường tỉnh		Đường huyện		Đường xã		Đường thôn		Số	
	Km	%	Km	%	Km	%	Km	%	Km	%
Mặt đường										
Nhựa	4.200	23	3.650	10	2.000	4	900	1	10.750	6
Đá dăm	3.800	21	5.350	14	4.200	9	2.600	3	15.950	8
Cấp phối	5.100	28	12.900	34	18.400	39	26.000	30	62.400	33
Đất	4.900	27	16.100	42	22.400	48	58.000	53	101.400	53
Điều kiện										
Tốt/trung bình	7.200	40	10.300	27	8.500	18	13.000	15	39.000	20
Xấu/kém	10.800	60	27.700	73	38.500	82	74.500	85	151.500	80
Tổng số	18.000	100	38.000	100	47.000	100	87.500	100	190.500	100

❖ Đánh giá hệ thống giao thông nông thôn:

Thời gian qua được sự quan tâm của Đảng và Nhà nước, ngành GTVT có sự phát triển vượt bậc, góp phần quan trọng trong việc phát triển kinh tế xã hội nói chung và phục vụ sản xuất nông nghiệp và phát triển nông thôn nói riêng.

Đến nay chúng ta đã có mạng lưới giao thông với đủ các phương thức vận tải, phân bổ tương đối hợp lý trên khắp mọi miền đất nước, tạo ra sự liên hoàn từ quốc lộ, tỉnh lộ, đường huyện đến đường xã, thôn, góp phần thực hiện các chương trình quốc gia và phát triển nông thôn như xoá đói giảm nghèo, định canh, định cư...

Về cơ bản đã chấm dứt tình trạng ách tắc vận tải, việc vận chuyển hàng hoá phục vụ sản xuất nông nghiệp, sự giao lưu đi lại của nông dân thuận lợi hơn. Tuy vậy hệ thống gt nông thôn vẫn còn nhiều yếu kém, cụ thể như sau:

- + Hiện vẫn còn 415 xã chưa có đường cho ô tô tới trung tâm, tập trung vào các tỉnh miền núi phía Bắc, Tây Bắc, Duyên Hải Miền Trung, Nam Trung bộ và đồng bằng sông Cửu Long. Giao thông nội đồng chưa được quan tâm đúng mức.

- + Tình trạng của các đường nông thôn không đạt yêu cầu. Trên 70% đường huyện và hơn 80% đường xã được đánh giá là xấu hoặc rất xấu. Tiêu chuẩn xây dựng của nhiều tuyến đường huyện và đường xã là quá thấp, hầu hết đường chưa vào cấp, chưa đảm bảo để có thể đi lại trong mọi điều kiện thời tiết cho các loại xe cơ giới, còn hay ách tắc vào mùa mưa lũ. Đường hẹp, thiếu cầu hoặc cầu yếu, cầu tạm không cho phép xe có trọng tải lớn đi qua. Vùng đồng bằng sông Cửu Long còn tồn tại nhiều “Cầu khỉ”.

- + Các vấn đề làm ảnh hưởng đến chất lượng đường là:

- Xây dựng không đủ các công trình thoát nước ngang đường do đó năng lực của các công trình thoát nước ngang đường đáp ứng, gây ứ đọng nước và ngập đường, các công trình thoát nước ngang cho đường có tải trọng quá thấp, hoặc quá hẹp để cho phép các loại xe lớn hơn chạy qua.

- Cầu và cống bị hư hỏng và không có các công trình vượt sông, suối mà tại đó cần các cầu, cống hoặc ngầm, tràn để cho xe qua lại quanh năm.

- Các tuyến đường được xây dựng ở cao độ quá thấp tại các vùng dễ bị ngập lụt theo mùa, nên chúng thường xuyên bị ngập và hư hỏng do lượng mưa lớn.

- Thiếu các rãnh dọc để thoát nước cho đường, thiếu ta-luy bảo vệ, gây hư hỏng do xói lở.

- Một yếu tố quan trọng góp phần làm tình trạng của các tuyến đường nông thôn không đạt yêu cầu là thiếu công tác duy tu bảo dưỡng thường xuyên để duy trì tình trạng của tuyến đường sau khi được xây dựng mới, khôi phục hoặc nâng cấp.

Hệ thống đường tỉnh được xây dựng với tiêu chuẩn cao hơn và phát triển hơn so với các tuyến đường nông thôn. Tuy nhiên cần phải đầu tư để xây dựng khả năng tiếp cận hiệu quả, trong mọi điều kiện thời tiết trên các tuyến nối chính trong phạm vi huyện, nối các vùng nông thôn với các trung tâm đô thị quan trọng và nối vào các quốc lộ. Dưới 50% đường tỉnh được trải nhựa hoặc đá dăm và hơn 25% vẫn còn là đường đất. Gần 60% được đánh giá là xấu hoặc rất xấu. Nó cho thấy rằng nhiều tuyến đường tỉnh sau khi được cải tạo có mặt cấp phối, đá dăm hoặc nhựa nhưng không được bảo trì đầy đủ.

Đường thôn xóm được coi là các tuyến đường nhỏ và đường mòn nối với nhau. Hệ thống đường này bao gồm cơ sở hạ tầng giao thông có chất lượng thấp hơn và các xe cơ giới thông thường không thể qua lại được. Phần lớn hệ thống “đường thôn xóm” không được cải tạo và có chất lượng xấu hoặc rất xấu.

Phương tiện vận tải chưa đảm bảo tiêu chuẩn kỹ thuật, chưa phù hợp với điều kiện cầu đường nông thôn. Vận tải hàng hoá và hành khách vùng cao, vùng sâu vùng xa vẫn còn trắc trở.

Với tình trạng như hiện nay, hệ thống đường nông thôn chưa đủ điều kiện đáp ứng yêu cầu của sự nghiệp CNH-HĐH nông nghiệp và nông thôn.

❖ Hệ thống đường sông.

Nước ta có khoảng 44.000 km đường sông. Trên 60% ở đồng bằng sông Cửu Long, 14% ở vùng đồng bằng sông Hồng. Khoảng 25.000 km được xác định là có khả năng thông thuyền. Các tuyến đường sông lớn, tổng chiều dài 6.800 km do Cục đường Sông của Trung ương quản lý. Mạng đường sông nông thôn gồm các tuyến nhỏ hơn, nông hơn và nhiều hơn.

Vận tải đường sông đóng một vai trò đặc biệt quan trọng trong việc đi lại của người dân và vận chuyển hàng hoá ở đồng bằng sông Cửu Long. Quy mô mạng đường sông nông thôn ở đồng bằng sông Cửu Long hay thay đổi vì lý do: một vài tuyến nông chỉ có thể đi lại theo mùa, các tuyến khác chịu ảnh hưởng của thủy triều chỉ có thể thông thuyền vào một phần trong ngày. Vận tải đường sông nông thôn có tầm quan trọng trong phạm vi địa phương ở nhiều nơi thuộc vùng Duyên Hải, đồng bằng sông Hồng và vùng phía Bắc.

b. Đã ban hành các văn bản

Tiêu chuẩn Việt Nam TCVN 4054 “Đường ô tô - yêu cầu thiết kế”

Quy trình thiết kế cầu cống theo trạng thái giới hạn 22 TCVN 18-79.

Đường giao thông nông thôn 20 TCVN 210-92.

Quy trình thiết kế áo đường mềm 22 TCVN 211-93.

Quy trình thiết kế áo đường cứng 22 TCVN 213-95.

Quy trình sử dụng đất gia cố bằng chất kết dính vô cơ trong xây dựng đường 22 TCVN 81-84.

Quyết định số 1582/1999/QĐ-BGTVT ngày 1/7/1999 về quy định tạm thời “Lựa chọn quy mô kỹ thuật đường GTNT từ huyện đến trung tâm xã”.

c. Tập huấn cán bộ xã, huyện làm GTNT-MN.

Số lượt người: 1000 học viên của 12 tỉnh.

Tài liệu hướng dẫn: công nghệ kỹ thuật (CN-KT) thi công.

d. Tổng kết rút kinh nghiệm và khen thưởng.

Hàng năm, Bộ GTVT cùng các tỉnh Tổ chức hội nghị tổng kết đánh giá phong trào, đúc rút kinh nghiệm: những việc làm tốt, địa phương làm tốt, tồn tại để khắc phục cho năm sau. Đồng thời có khen thưởng, tặng cờ của Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ và Bộ GTVT cho các xã, huyện làm tốt GTNT-MN, kèm theo thưởng hiện vật như nhựa đường, thuốc nổ, xe lu...

2. Những hạn chế

- Một số địa phương chưa xây dựng và phê duyệt được quy hoạch phát triển giao thông nông thôn đến năm 2005, 2010 và các năm tiếp theo.

- Do nguồn vốn hỗ trợ của Nhà nước còn quá ít, ngân sách địa phương eo hẹp, sự đóng góp của nhân dân có mức độ, nhất là các tỉnh miền núi. Trong khi đó yêu cầu phát triển kinh tế, văn hoá xã hội, an ninh quốc phòng và đi lại của nhân dân và luôn đòi hỏi rất bức bách, do đó trong những năm qua trừ một số địa phương có điều kiện nguồn lực, khi xây dựng đường đã đưa vào cấp quy định. Còn nhiều địa phương chủ yếu kéo dài đường để có đường đi, vì vậy chưa có điều kiện đưa vào cấp đường theo quy định như bề rộng mặt đường, tải trọng xe. Kết cấu nền, mặt đường, công trình chưa bền vững, mùa mưa lũ thường bị ách tắc, thậm chí còn bị tàn phá nặng nề, tốn kém khi khắc phục lại.

- Công tác bảo trì sau xây dựng chưa được quan tâm đúng mức, còn nhiều hạn chế vì vậy đường xuống cấp hư hỏng nhanh.

- Ở một số nơi công tác quản lý xây dựng chưa chặt chẽ, chưa phân công, phân cấp rõ ràng, làm rõ trách nhiệm vì vậy tiêu cực còn xảy ra, dẫn đến chất lượng công trình kém, thất thoát vật tư và tiền vốn.

3. Bài học kinh nghiệm

- Phát triển, xây dựng GTNT-MN là sự nghiệp toàn dân, dân làm là chính nhưng nếu không có sự lãnh đạo, chỉ đạo của chính quyền các cấp địa phương, sự hướng dẫn của TW thì hiệu quả kém, lãng phí đến tiêu cực.

- Phải làm tốt công tác tuyên truyền, vận động thuyết phục để nhân dân thấy rõ vị trí vai trò quan trọng của việc phát triển gt nông thôn, gắn kết chặt chẽ với phát triển nông thôn mới hiện đại và văn minh, gắn kết giữa quyền lợi và nghĩa vụ của nhân dân, khơi dậy được truyền thống cách mạng tốt đẹp của nhân dân, để nhân dân tự giác đồng tình góp sức người, sức của, đồng thời vận động các doanh nghiệp đóng góp trên địa bàn, cán bộ công nhân của địa phương công tác ở nơi khác, cũng như kiều bào ở nước ngoài. Đây chính là sức mạnh, nguồn lực to lớn cả tinh thần và vật chất có ý nghĩa quyết định cho sự thành công để tạo nên một hệ thống giao thông nông thôn hoàn chỉnh.

- Thường xuyên tổ chức phong trào thi đua làm giao thông nông thôn, bên cạnh đó có sự hỗ trợ của các Bộ, Ngành Trung ương, có động viên khen

thường tinh thần và vật chất như là một chất xúc tác, tác động tích cực thúc đẩy phong trào giao thông làm nông thôn cả bề rộng lẫn chiều sâu.

- Nơi nào chương trình phát triển giao thông nông thôn được nhân dân bàn bạc kỹ lưỡng, được nhân dân giám sát, kiểm tra quá trình thực hiện thông qua các tổ chức như Hội Cựu chiến binh, tổ chức đoàn thể khác thì ở nơi đó làm tốt, hạn chế và ngăn chặn được tiêu cực.

- Đường giao thông nông thôn là đường của dân, dân bàn, dân làm nên các thủ tục, giấy tờ...phải được đơn giản hoá, khi nguồn vốn của Nhà nước (TW và địa phương) hỗ trợ từ 50% trở lên thì cần có sự chỉ đạo quản lý chặt chẽ.

- Bên cạnh những bài học tốt được đúc kết từ phong trào làm giao thông nông thôn trong những năm qua, cũng còn bộc lộ một vài vấn đề cần được nêu rút kinh nghiệm để làm tốt trong thời gian tới.

- Phát triển giao thông nông thôn đang là xu thế tất yếu, nhu cầu khách quan không thể thiếu được trong công cuộc công nghiệp hoá đất nước và công nghiệp hoá nông nghiệp, nông thôn, gắn miền núi với đồng bằng, miền xuôi với miền ngược, nông thôn với thành thị xoá đói giảm nghèo.

- Phát triển giao thông nông thôn là một chương trình kinh tế xã hội lớn, là yêu cầu tất yếu. Thời gian qua Bộ GTVT đã có chỉ đạo sơ kết, tổng kết phong trào xây dựng giao thông nông thôn, tuy nhiên phong trào còn thiếu sự chỉ đạo chặt chẽ của Chính phủ, nên kết quả còn hạn chế. Việc thực hiện có nơi, có địa phương quan tâm, nhưng cũng có nơi còn trông chờ, thiếu chính sách cụ thể, quản lý, xây dựng phát triển chưa tốt. Chính vì vậy, vốn đầu tư có hạn, đầu tư thiếu tập trung, còn phân tán, tỷ trọng cho các vùng chưa được hợp lý, đặc biệt những vùng còn có nhiều khó khăn. Việc đầu tư, xây dựng mỗi nơi còn áp dụng quy mô, tiêu chuẩn khác nhau, chưa theo một quy định thống nhất chung.

- Trong phát triển giao thông nông thôn hiện chủ yếu là đề cập đến phát triển giao thông đường bộ còn đối với các vùng có điều kiện thuận lợi về vận tải đường sông như đồng bằng sông Cửu Long còn chưa được đề cập và chú ý đến, người dân chỉ khai thác với điều kiện tự nhiên có sẵn không được đầu tư.

III. NGHIÊN CỨU CÁC CHÍNH SÁCH VỀ PHÁT TRIỂN ĐIỆN NÔNG THÔN

1. Hiện trạng cung cấp điện nông thôn Việt Nam

Quá trình hình thành và phát triển lưới điện nông thôn ở nước ta đã trải qua nhiều giai đoạn. Ở miền Bắc, lưới điện nông thôn được hình thành từ cuối thập kỷ 50 đầu thập kỷ 60 và phát triển đến những năm của thập kỷ 70. Giai đoạn này chủ yếu là tập trung cấp điện cho các trạm bơm phục vụ tưới tiêu và cơ khí nhỏ. Chỉ từ khi nhà máy nhiệt điện Phả Lại (1984) và Thủy điện Hoà Bình (1989) vào vận hành thì việc phát triển lưới điện nông thôn ở miền Bắc mới thật sự được đẩy mạnh. Ở miền Trung và miền Nam, lưới điện nông thôn chỉ bắt đầu hình thành từ sau năm 1975 và chủ yếu phục vụ bơm nước tưới tiêu nông nghiệp. Sau khi có các nguồn điện lớn như: Thủy điện Trị An (1988) ở miền Nam và miền Trung nối với lưới điện quốc gia 110kv (1990) thì việc cấp điện cho ánh sáng sinh hoạt ở nông thôn mới được quan tâm và phát triển.

Đến thời điểm 31/12/1999, điện lưới quốc gia đã được đưa đến toàn bộ 61 tỉnh, thành phố của cả nước: 470 huyện trong tổng số 491 huyện đạt tỷ lệ 95,7% (các huyện chưa có điện, đều được lắp đặt các trạm điện diesel hay thủy điện nhỏ); 6958 xã trên tổng số 8896 xã đạt tỷ lệ 78,2% với 8.953.247/12.841.487 hộ dân nông thôn được sử dụng điện lưới quốc gia đạt tỷ lệ 69,7%.

Theo số liệu tổng điều tra của Tổng công ty Điện lực Việt Nam: giá tài sản lưới điện nông thôn quy về thời điểm tổng điều tra là: 6725,5 tỷ đồng. Trong đó, vốn của ngân sách Trung ương và ngành điện: 1.375,1 tỷ đồng (chiếm tỷ lệ 20,2%), vốn của ngân sách và vốn phụ thu của các địa phương 2.118 tỷ đồng (chiếm tỷ lệ 48,3%). Tổng vốn của các địa phương và đóng góp của nhân dân chiếm 79,8%.

Hiện trạng lưới điện nông thôn có nhiều điều bất cập:

- Phát triển theo khả năng huy động các nguồn vốn của từng địa phương, từng xã, huyện mà không theo quy hoạch nên nhiều nơi mang tính chấp vá và

chưa tính đến phát triển phụ tải sau này nhất là phụ tải các xã lân cận chưa có điện.

- Chất lượng lưới điện, nhất là lưới điện hạ áp không đảm bảo các tiêu chuẩn kỹ thuật và mất an toàn, xảy ra nhiều tai nạn điện thuộc khu vực lưới điện do địa phương quản lý, dẫn đến chất lượng điện kém, tổn thất điện năng trong lưới hạ thế còn cao, bình quân từ 25 - 35% thậm chí có nơi 50 - 60%. Nhìn chung, lưới điện trung và hạ áp ít được bảo dưỡng, chỉ được sửa chữa trong trường hợp sự cố. Sửa chữa lưới điện hạ áp thường do các kỹ thuật viên địa phương không có đủ dụng cụ cũng như các vật tư thích hợp tiến hành và không có đủ kỹ năng thực hiện.

- Tiêu thụ điện thấp trong các vùng nông thôn gây ra chi phí lớn và doanh thu bán điện thấp. Thu hồi vốn đầu tư không thoả đáng đã hạn chế quá trình điện khí hoá trong một thời gian dài.

- Qua các số liệu cho thấy, giá bán điện đến hộ dân nông thôn vẫn còn cao ở các xã đã có điện lưới do các địa phương quản lý. Mặc dù giá bán buôn cho sản xuất nông nghiệp (360 đ/kWh) tại công tơ tổng trạm biến áp. Nhà nước vẫn giữ nguyên từ năm 1992 đến nay (đã qua 6 lần điều chỉnh giá điện), nhưng tính tại thời điểm cuối năm 1999 trên phạm vi cả nước, giá điện bình quân từ 700 đ/kWh trở xuống chiếm 47,5% số xã có điện lưới; giá từ 700 - 900 đ/kWh chiếm 36,4% số xã có điện lưới, giá từ 900 đ/kWh trở lên chiếm 16,1% số xã có điện lưới.

Từ thực trạng lưới điện nông thôn, các hộ tiêu dùng điện nông thôn và dư luận xã hội có nhu cầu đòi hỏi sự công bằng về giá điện giữa nông thôn và thành thị. Trước đây từ nhu cầu cần sớm có điện (chưa quan tâm đến chất lượng điện), nay đòi hỏi chất lượng điện cung cấp đến hộ dùng điện phải được đảm bảo. Đây là những nhu cầu chính đáng và bức thiết của các hộ dùng điện nông thôn đòi hỏi Nhà nước cần sớm có chính sách và các quy định cụ thể để chấn chỉnh hoạt động quản lý điện nông thôn đồng thời đẩy mạnh tiến độ đưa điện về nông thôn.

Những nguyên nhân và khó khăn trong quản lý lưới điện nông thôn: Trong quá trình phát triển và quản lý điện nông thôn đã và đang đứng trước nhiều khó khăn, thách thức:

- Trước hết là thiếu vốn đầu tư: Vấn đề này đã diễn ra trong suốt quá trình phát triển lưới điện nông thôn từ những năm trước đây cũng như hiện nay và cả trong thời gian tới. Đầu tư phát triển lưới điện nông thôn thuộc loại đầu tư kết cấu hạ tầng kinh tế xã hội về mặt tài chính không có khả năng hoàn vốn đầu tư vì các công trình đưa điện về nông thôn đòi hỏi chi phí đầu tư lớn nhưng mức tiêu thụ điện lại không tương xứng và doanh thu tiền điện không đủ trang trải chi phí quản lý và khấu hao tài sản. Khó khăn này không chỉ đối với việc huy động vốn để xây dựng công trình mà cho cả quá trình quản lý vận hành và kinh doanh bán điện lâu dài về sau. Đặc biệt đối với các huyện xã còn lại chưa có điện đều thuộc miền núi, vùng sâu, vùng xa, hải đảo, mật độ dân cư thưa thớt thì khó khăn này càng lớn.

- Do thiếu vốn đầu tư nên lưới điện nông thôn được xây dựng trước đây phần lớn là không đảm bảo tiêu chuẩn kỹ thuật vận hành và kinh doanh nhất là đối với lưới điện hạ áp, dẫn đến vận hành kém an toàn, tổn thất lớn và chất lượng điện xấu. Qua thời gian sử dụng lại không được bảo trì, cải tạo làm cho lưới điện xuống cấp nghiêm trọng. Đây cũng là nguyên nhân chủ yếu làm cho giá điện bán đến hộ dân tăng cao.

- Về đầu tư xây dựng lưới điện nông thôn: đã tiến hành theo phương châm “Nhà nước và nhân dân cùng làm” nhưng trong một thời gian dài chưa được Nhà nước thể chế hoá và phân cấp rõ về trách nhiệm, phạm vi đầu tư giữa Trung ương, địa phương và huy động vốn nhân dân, nên việc áp dụng có nhiều khó khăn, vướng mắc, thiếu nhất quán và đồng bộ. Qua thực tế cải tạo và phát triển lưới điện nông thôn trong nhiều năm qua cho thấy nếu thực hiện đầy đủ các thủ tục đầu tư xây dựng cơ bản theo quy định hiện hành thì không đảm bảo được mục tiêu tiến độ vì số lượng công trình nhiều nhưng quy mô nhỏ và phân tán theo từng địa bàn xã.

- Về tổ chức quản lý điện nông thôn: Tại hầu hết số xã có điện lưới quốc gia, các công ty Điện lực bán điện tại công tơ tổng đặt ở các trạm biến áp phân phối theo giá Nhà nước quy định (hiện nay là 360 đ/kWh cho điện sinh hoạt), từ sau công tơ tổng các địa phương tổ chức quản lý và bán điện đến hộ theo 6 mô hình khác nhau: Ban điện xã (phổ biến); Hợp tác xã tiêu thụ điện năng hoặc dịch vụ tổng hợp trong đó có điện; Công ty (xí nghiệp) kinh doanh điện nông thôn; Công ty điện nước nông thôn của tỉnh; Cai thầu tư nhân; các Điện lực trực thuộc công ty Điện lực.

- Nhiều tổ chức, đơn vị quản lý điện nông thôn do địa phương quản lý chưa có quy chế rõ ràng, chặt chẽ về trách nhiệm, tổ chức và hoạt động, công tác giám sát kiểm tra của các cơ quan quản lý Nhà nước ở các địa phương chưa thường xuyên và thiếu các hướng dẫn cụ thể. Nhất là từ năm 1995, chức năng quản lý Nhà nước về điện nông thôn chuyển giao từ Điện lực tỉnh sang Sở Công nghiệp. Quá trình quản lý còn nhiều lỏng lẻo, sơ hở thậm chí phát sinh nhiều tiêu cực trong quản lý tài sản, quản lý tài chính và giá điện.

- Về giá điện nông thôn: Các công ty Điện lực bán buôn qua công tơ tổng cho điện ánh sáng sinh hoạt nông thôn theo giá 360 đ/kWh (sau 6 lần điều chỉnh tăng dần giá điện chung, giá điện này vẫn giữ cố định) và bán lẻ theo giá Nhà nước quy định ở các xã quản lý bán điện trực tiếp đến hộ nông thôn. Các tổ chức quản lý điện nông thôn do địa phương thành lập đã bán điện đến hộ dân theo nhiều mức giá khác nhau. Ở các địa phương mà chính quyền quan tâm ban hành được các quy định về sử dụng điện và giá bán điện ở nông thôn thì có giá bán điện hợp lý. Những nơi chính quyền địa phương thiếu quan tâm chỉ đạo và giám sát kiểm tra, khoán trắng cho ban điện xã hoặc cai thầu điện thì phần lớn giá bán điện đến hộ dân tăng cao do phải chịu nhiều khoản chi bất hợp lý.

2. Đánh giá thực hiện chương trình phát triển điện nông thôn Việt Nam giai đoạn 1996 - 2000

Cùng với chính sách đổi mới của Đảng và Nhà nước, cho đến nay lưới điện nông thôn trên phạm vi cả nước đã phát triển mạnh mẽ. Với phương châm

“Nhà nước và nhân dân cùng làm”, lưới điện nông thôn đã được đầu tư bằng nhiều nguồn vốn: Ngân sách Trung ương và địa phương, vốn HTX, vốn của Tổng Công ty Điện lực Việt Nam, vốn phụ thu tiền điện, vốn huy động của các hộ nông thôn, vốn vay ngân hàng và các đơn vị thi công nên hàng năm tốc độ tăng trưởng điện nông thôn đạt từ 25 - 30%.

Vào đầu những năm 90, ngành Điện đã thực hiện 10 dự án thí điểm ĐKHNT, trong đó 8 ở miền Bắc, 1 ở miền Trung và 1 ở miền Nam. Các dự án thí điểm này do các Công ty Điện lực thực hiện trên cơ sở đề nghị của UBND các tỉnh.

Thực hiện Nghị quyết Đại hội Đảng VIII và mục tiêu của Chính phủ. Phấn đấu đến cuối năm 2000, 100% số huyện và 80% số xã có điện lưới và điện tại chỗ, trong đó có 60% số hộ nông dân có điện sinh hoạt và sản xuất.

Ngành Điện đã kết hợp với các địa phương và sự đóng góp của dân thực hiện nhiều biện pháp thiết thực để phát triển, mở rộng lưới điện nông thôn đưa điện lưới đến các tỉnh, các huyện, các xã, tăng cường khâu quản lý và hạ giá điện tại hộ dân. Cho đến nay các chương trình này đều đạt được các mục tiêu đã đề ra. Tính đến hết năm 1999: 95,7% số huyện, 78,2% số xã (trong đó có nhiều huyện, xã thuộc vùng núi, vùng sâu vùng xa, vùng căn cứ Cách mạng) và 69,7% số hộ nông dân đã được dùng điện lưới quốc gia. Tổng hợp số liệu điện nông thôn toàn quốc tính đến 31 - 12 - 1999.

Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt đề án điện nông thôn theo Quyết định số 22/1999/QĐ - TTg ngày 13 tháng 2 năm 1999, xác định rõ mục tiêu các ưu tiên trong chiến lược phát triển ĐHT, các nguồn vốn đầu tư và trách nhiệm của các Bộ, ngành, các địa phương, Tổng Công ty Điện lực Việt Nam (EVN) và hộ dân nông thôn trong việc đầu tư và quản lý điện nông thôn.

Tổng hợp số liệu điện nông thôn toàn quốc tính đến 31 - 12 - 1999.

4. Chương trình phát triển điện nông thôn

Mục tiêu phát triển điện nông thôn là cung cấp điện một cách hiệu quả và tin cậy cho người dùng điện ở nông thôn, nhằm nâng cao mức sống và khả năng

thu nhập. Chương trình phát triển điện nông thôn trong giai đoạn tới vẫn tiếp tục đòi hỏi nguồn vốn đầu tư rất to lớn do đó cần có những định hướng phát triển và cơ chế vốn đầu tư được các Bộ, ngành thống nhất ban hành.

4.1. Các nguyên tắc hướng dẫn việc đánh giá, phát triển và thực hiện phát triển điện nông thôn Việt Nam

- Phát triển điện nông thôn bao gồm: mở rộng lưới điện tới những vùng nông thôn chưa có điện cũng như nâng cấp hệ thống điện hiện có

- Cung cấp điện nông thôn sẽ dựa trên hệ thống nối lưới quốc gia và hệ thống ngoài lưới

- Việc mở rộng phát triển điện nông thôn phải thực hiện dần dần phù hợp với khả năng của nguồn tài chính. Việc cung cấp và phân bổ đầu tư, dịch vụ bảo dưỡng, cung cấp điện phải đảm bảo mức độ thận trọng về tài chính trong việc vay và tạo quỹ tiền mặt nội sinh của Tổng Công ty Điện lực Việt Nam, các Công ty điện lực và các đơn vị khác có liên quan.

- Ưu tiên cần dành cho các vùng có khả năng tăng hiệu quả sản xuất nông nghiệp, công nghiệp hoá, hiện đại hoá và cơ cấu lại kinh tế của các vùng chiến lược.

- Trách nhiệm về đầu tư, quản lý vận hành lưới điện nông thôn và các chức năng dịch vụ cung cấp điện phải nhằm phát huy tối đa việc sử dụng các tổ chức tại địa phương, lao động tại chỗ và các nhà đầu tư trong nước.

- Các chi phí vận hành bảo dưỡng, khấu hao kinh tế cơ sở hạ tầng cung cấp điện nông thôn cần được thu hồi về tài chính từ doanh thu của EVN và các Công ty Điện lực cũng như các đơn vị quản lý vận hành khác thuộc ngành điện. Cần có cơ chế trợ cấp rõ ràng của Nhà nước trong đầu tư lưới điện nông thôn và các cơ sở hạ tầng cung cấp điện khi thấy rằng các đơn vị thuộc ngành điện không thể đứng vững về thương mại.

- Việc cung cấp điện cho người sử dụng điện ở nông thôn phải được coi như là một dịch vụ thương mại trừ những vùng mà Chính phủ có chính sách trợ cấp khi thấy cần thiết về mặt xã hội và phù hợp với mục tiêu phát triển công

bằng. Tất cả các tổ chức có trách nhiệm cung cấp dịch vụ điện ở đầu cuối đến người sử dụng cần có sự khuyến khích tài chính thích hợp để tiếp tục kinh doanh và duy trì một mức dịch vụ chấp nhận được.

4.2. Bảo đảm các tiêu chuẩn thiết kế phù hợp và chất lượng xây dựng

Toàn bộ đầu tư điện nông thôn từ trung thế tới công tơ của người tiêu dùng sẽ phải đáp ứng các tiêu chuẩn thiết kế do Chính phủ ban hành.

Bộ Công nghiệp chịu trách nhiệm ban hành tiêu chuẩn thiết kế.

EVN chịu trách nhiệm phê duyệt và bảo đảm lưới trung thế, hạ thế do các nhà đầu tư khác đầu tư đáp ứng các tiêu chuẩn thiết kế của Chính phủ. Nếu như các lưới này đấu nối vào lưới của EVN thì phải có thoả thuận về tiêu chuẩn thiết kế với EVN hoặc các Công ty Điện lực.

4.3. Công tác tiếp nhận, phát triển và quản lý lưới điện nông thôn

Thực hiện Nghị quyết của kỳ họp thứ 2 Quốc hội khoá X và thông tư liên Bộ số 04/1999/TTL/BCN - BTC, ngày 27 - 8 - 1999 của Liên bộ Công nghiệp - Tài chính, Tổng công ty Điện lực Việt Nam sẽ tiến hành tiếp nhận và quản lý lưới điện trung áp nông thôn trong 3 năm (2000 - 2002).

Lưới trung áp nông thôn bao gồm các đường dây trung áp có điện áp 6 - 35kv và các trạm biến áp 6 - 35/0,4kv cấp điện cho các thôn xã, thuộc tài sản của địa phương do địa phương đang quản lý, sẽ được chuyển giao cho EVN quản lý, trên cơ sở thoả thuận giữa EVN với các địa phương.

Lưới điện hạ áp 0,4kv từ xuất tuyến trạm biến áp đến hộ sử dụng điện không thuộc phạm vi hướng dẫn của thông tư nói trên.

UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương quy định việc chuyển giao, quản lý lưới điện hạ áp giữa các tổ chức quản lý điện nông thôn do địa phương thành lập.

4.4. Một số tiêu chí lựa chọn dự án cấp điện cho nông thôn

Việc lựa chọn các xã để mở rộng phạm vi cấp điện cần phải phù hợp với mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của Chính phủ và trong số các nguyên tắc cơ bản cần có các nội dung sau đây: các xã cần có tiềm năng phát triển kinh tế đã

có kế hoạch và quy hoạch xây dựng cụm dân cư đảm bảo có mức tiêu thụ điện năng; việc nối lưới cấp điện cho các xã là giải pháp có chi phí thấp nhất để cung cấp điện; việc lựa chọn cần được thực hiện theo một quá trình, trong đó các địa phương và các hộ gia đình có cơ hội tham gia.

Để giải quyết được các mục tiêu đã nêu ra, cân đối với thực lực tài chính, EVN có các ưu tiên sau đây cho chương trình cung cấp điện nông thôn:

- Các xã thuộc các tỉnh nơi tỷ lệ các xã và hộ gia đình đã được cấp điện thấp hơn mục tiêu và nơi có chi phí cung cấp điện là vừa phải

- Các xã chưa có điện ở cả 3 miền, những nơi có tiềm năng phát triển nông, lâm nghiệp và thủ công nghiệp, các xã nằm trong chương trình ưu tiên xã hội, các xã có đầu tư vào cơ sở hạ tầng, giảm bớt du canh, du cư và đốt phá rừng, các xã nhận được sự trợ giúp phát triển từ các nhà tài trợ Quốc tế về phát triển cơ sở hạ tầng.

Phương pháp thực hiện đánh giá kinh tế của bất kỳ một dự án cấp điện nông thôn nào đó sẽ dựa trên cơ sở các quy định của Chính phủ

Dự án cấp điện nông thôn là việc quyết định đầu tư vốn cho xây dựng một hệ thống trung thế, hạ thế và các đầu tư liên quan khác. Một dự án điện nông thôn có thể gồm nhiều xã.

4.5. Kế hoạch phát triển điện nông thôn

Số hộ nông thôn được cấp điện lưới dự kiến sẽ tăng từ 8,95 triệu hộ năm 1999 lên 13,73 triệu hộ năm 2010, tỷ lệ hộ có điện tăng từ 69,7%/năm 1999 lên tới 90% năm 2010, được thể hiện ở bảng sau:

Bảng 4. Hiện trạng và dự kiến cấp điện lưới điện năm 2010*Đơn vị: triệu hộ*

	Năm 1999			Năm 2010		
	Tổng số hộ	Số hộ đã có điện	Tỷ lệ %	Tổng số hộ	Số hộ đã có điện	Tỷ lệ %
CTĐL1	6,80	5,45	80,0	8,04	7,48	93,0
CTĐL2	2,09	1,35	65,0	2,48	2,18	88,0
CTĐL3	3,95	2,15	54,0	4,67	4,06	87,0
Tổng cộng	12,84	8,95	69,7	15,19	13,73	90,0

Quá trình phát triển điện nông thôn sẽ gồm các nội dung như sau:

- Khoảng 1500 xã sẽ được cấp điện từ điện lưới quốc gia bằng cách mở rộng lưới điện phân phối

- Khoảng trên 400 xã không có khả năng cấp điện từ lưới điện quốc gia sẽ được cấp điện bằng các nguồn điện năng lượng mới tại chỗ

- Khoảng gần 7000 xã đã nối với lưới điện quốc gia, để tăng số hộ nối điện ở các xã này nhằm đạt được mục tiêu quốc gia, cần phát triển mở rộng lưới điện phân phối hiện có và đề ra chương trình cải tạo phát triển lưới điện cho phù hợp với mức tăng trưởng phụ tải trong tương lai.

- Định hướng cải tạo lưới điện nông thôn bao gồm:

- + Tất cả các xuất tuyến chính 6,10 kv cần phải được thay thế bằng các xuất tuyến chính 22kv

- + Các xuất tuyến 15kv hiện hữu vẫn đảm bảo tính kinh tế kỹ thuật khi vận hành thì không nhất thiết phải cải tạo lên 22kv. Chỉ tiến hành cải tạo thay bằng các xuất tuyến 22kv mới đối với các xuất tuyến 15 kv đã vận hành hơn 10 năm trở lên

- + Đối với các khu vực vùng núi, những nơi có mật độ phụ tải thấp và dân cư thưa thớt, bán kính cung cấp điện lớn (trên 50 km) có thể chấp nhận giải pháp cấp điện bằng cấp điện áp 35kv.

+ Đối với lưới điện phân phối 0,4kv phải tiến hành đồng thời cả 2 nhiệm vụ cải tạo lưới điện hiện hữu ở những vùng đã được nối lưới nhưng chất lượng không đảm bảo yêu cầu kỹ thuật và xây dựng hệ thống lưới điện mới.

5. Các giải pháp cấp điện cho khu vực xa lưới điện quốc gia, phát triển năng lượng mới cho các vùng sâu, vùng xa

5.1. Khuyến khích phát triển các công nghệ ngoài lưới

Thúc đẩy sử dụng năng lượng tái tạo và cung cấp điện ngoài lưới, Nhà nước cần sớm ban hành các chính sách cụ thể để khuyến khích các nhà đầu tư tư nhân sản xuất và cung cấp điện cho người tiêu dùng, đặc biệt ở các xã vùng xa không thể cấp điện từ lưới quốc gia trong thời gian tới.

5.2. Khuyến khích cung cấp điện lên lưới từ các nguồn điện độc lập

Nhằm khuyến khích đầu tư các nguồn điện nhỏ, phân tán để cấp điện lên lưới, các Công ty Điện lực sẽ trả cho các nhà sản xuất với giá “chi phí tránh được” theo công suất hoặc điện năng.

“Chi phí tránh được” này gắn với loại phụ tải và địa điểm mà tại đó điện được phát ra bán lên lưới. Tổng công ty Điện lực Việt Nam sẽ định rõ và công bố các nguyên tắc xác định mức thanh toán theo “chi phí tránh được”.

5.3. Các giải pháp công nghệ cấp điện bằng các hệ thống độc lập

Các dạng năng lượng tái tạo được sử dụng như sau: hệ thống kết hợp (Diezel - năng lượng mặt trời, diezel - thủy điện nhỏ, diezel - gió), hệ thống thủy điện nhỏ và thủy điện gia đình, hệ thống điện mặt trời và gió hộ gia đình độc lập, hầm khí biogas...

Hiện nay, hệ thống ngoài lưới nói chung có giá thành cao và tính linh hoạt của nguồn cung cấp điện thấp, chỉ có thủy điện nhỏ và cực nhỏ là có chi phí hợp lý có thể cạnh tranh được.

5.4. Các khu vực nên sử dụng năng lượng tái tạo

Đặc tính của các khu vực phù hợp cho công nghệ năng lượng tái tạo:

- Vùng không có giải pháp nối lưới điện quốc gia (như: các đảo, miền núi hẻo lánh...), chi phí nối lưới cao hơn sử dụng năng lượng tái tạo và thời gian nối với lưới được còn rất lâu.

- Vùng có nhiều tiềm năng sẵn có (như: nước, nắng, gió...) và xa lưới điện quốc gia thuộc địa hình miền núi đi lại khó khăn, mật độ dân cư thưa, các hoạt động tiểu thủ công nghiệp và dịch vụ không đáng kể.

6. Vốn đầu tư và cơ chế chính sách khi thực hiện phát triển điện nông thôn

6.1. Vốn đầu tư phát triển điện nông thôn

Theo các nội dung kế hoạch phát triển điện nông thôn như đã trình bày bao gồm: mở rộng lưới điện Quốc gia đến vùng chưa có điện, cải tạo hệ thống điện hiện có và đầu tư cho các vùng xa lưới bằng sử dụng nguồn độc lập.

- Tổng vốn đầu tư tính đến năm 2010 cho chương trình phát triển điện nông thôn là 2261 triệu USD, bao gồm 1452 triệu USD cho 5 năm đầu tiên và 809 triệu USD cho 5 năm tiếp theo.

Bảng 5. Vốn đầu tư cho phát triển điện nông thôn Việt Nam

Đơn vị: triệu USD

Hạng mục	Vốn đầu tư	2000	2001	2002	2003	2004	2005 - 2010
Cải tạo các xã đã có điện	1003	86	186	186	186	186	173
Đưa điện về xã từ nguồn điện lưới	1218	33	152	139	139	139	616
Các xã cấp điện nguồn độc lập	40	4	4	4	4	4	20
Tổng vốn đầu tư	2261	123	342	329	329	329	809

Theo kế hoạch này, có khoảng trên 400 xã không nối với điện lưới quốc gia. Đối với các xã này, sẽ sử dụng hệ thống nguồn cấp điện độc lập như các nguồn thủy điện nhỏ kết hợp với năng lượng mặt trời hoặc năng lượng gió hay diesel. Phần lớn các xã này ở các tỉnh miền núi phía Bắc và Tây Nguyên, nơi có nhiều tiềm năng về thủy điện, gió, mặt trời.

Trong vòng 10 năm tới, vốn đầu tư rất lớn cần phải được huy động để đạt được những mục tiêu quốc gia về phát triển và cải tạo lưới điện nông thôn.

6.2. Cơ chế chính sách thực hiện phát triển điện nông thôn

a. Trách nhiệm đầu tư phát triển và quản lý điện nông thôn sẽ phân chia như sau:

- Mạng phân phối trung thế tính đến đầu ra của máy biến áp phân phối 6 - 35/0,4kv thuộc trách nhiệm của EVN và các Công ty điện lực. Vốn đầu tư từ các nguồn: vốn ngân sách; vốn khấu hao cơ bản để lại; vốn vay tín dụng ưu đãi; vốn tài trợ quốc tế theo các hiệp định

- Lưới phân phối hạ thế từ đầu ra của các trạm biến áp 6 - 35/0,4kv, các trục chính bên ngoài các gia đình thuộc trách nhiệm của chính quyền địa phương. Vốn đầu tư từ các nguồn ngân sách địa phương; đóng góp của người tiêu dùng và các nhà đầu tư tư nhân.

Các Công ty Điện lực có thể đầu tư vào lưới phân phối hạ thế bằng vốn ngân sách Nhà nước.

- Chi phí nối từ đường dây trục hạ thế đến nhà dân và dây điện trong nhà sẽ do người tiêu dùng chịu. Đối với vùng các tỉnh biên giới, hải đảo, những nơi xa lưới điện Quốc gia và các hộ gia đình thuộc diện chính sách đặc biệt khó khăn, Nhà nước sẽ hỗ trợ một phần kinh phí để xây dựng đường trục hạ thế và nhánh rẽ đến nhà dân.

- Công tơ đo đếm điện do các tổ chức vận hành lưới hạ thế chịu kinh phí để cung cấp dịch vụ điện tới người tiêu dùng.

- Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chịu trách nhiệm cấp đất, đóng góp vốn từ ngân sách địa phương và chỉ đạo việc giải phóng mặt bằng, tái định cư đáp ứng yêu cầu xây dựng các hệ thống trung thế và hạ thế.

- Quản lý điện nông thôn: Tổng công ty Điện lực Việt Nam quản lý đến lưới trung thế và trạm biến áp 6 - 35/0,4kv, chính quyền địa phương quản lý lưới điện phân phối hạ thế đến công tơ đo đếm điện.

b. Đa dạng hoá đầu tư và quản lý điện nông thôn

- Khuyến khích rộng rãi các thành phần kinh tế tham gia đầu tư và được phép kinh doanh lưới điện hạ thế ở nông thôn theo phương thức bỏ vốn xây dựng lưới điện hạ thế, mua buôn điện năng của EVN theo giá quy định của Nhà nước và bán lẻ cho các hộ dùng điện theo giá được Ban Vật giá Chính phủ chấp nhận.

- Khuyến khích các thành phần kinh tế trong và ngoài nước tham gia đầu tư kinh doanh các nguồn điện tại chỗ (thủy điện nhỏ, mặt trời, gió...) để cấp điện cho nông thôn.

- Các tổ chức địa phương và cá nhân tham gia trong việc sở hữu, quản lý và kinh doanh bán điện nông thôn với điều kiện thực hiện theo đúng các quy định của pháp luật. Các hình thức quản lý vận hành và bán điện được áp dụng phù hợp với tình hình địa phương, đảm bảo hoạt động có hiệu quả, an toàn, chất lượng và đặc biệt chú trọng tới mức giá bán điện đến hộ dân nông thôn.

- Khuyến khích thực hiện cổ phần hoá lưới điện nông thôn

- Các tổ chức tư nhân hoặc cá nhân trong nước tham gia vào việc đầu tư hoặc vận hành lưới điện nông thôn và kinh doanh bán điện được hưởng một tỷ lệ hoàn vốn thích hợp trên vốn đầu tư hoặc một mức chênh lệch phân phối phù hợp đủ để trang trải các chi phí vận hành, bảo dưỡng và có lợi nhuận hợp lý.

c. Giá bán điện đến hộ nông thôn

Giá bán điện đến hộ nông thôn được đặt trong tổng thể việc điều chỉnh hệ thống giá điện chung của cả nước. Nhà nước đảm bảo phân phối và quy định giá bán điện ổn định đến công tơ đo đếm điện tổng đặt tại biến áp ở các xã. Những chi phí phát sinh đưa điện lưới từ công tơ tổng ở xã đến thôn, xóm, hộ gia đình thì huy động sự đóng góp của hộ tiêu dùng và sự hỗ trợ của ngân sách địa phương.

Giá trần bán điện tiêu dùng sinh hoạt cho hộ dân nông thôn thực hiện theo quy định của Thủ tướng Chính phủ (hiện nay là 700 đ/kWh) và hướng dẫn của Liên Bộ Công nghiệp - Ban Vật giá Chính phủ.

IV. NGHIÊN CỨU CÁC CHÍNH SÁCH VỀ CÔNG NGHIỆP CHẾ BIẾN

1. Đánh giá tình hình

1.1. Kết quả đạt được

Cùng với sự tăng trưởng sản xuất nông, lâm sản ngành công nghiệp chế biến đã có những bước tiến đáng kể, thể hiện ở các mặt sau:

1/ Giá trị sản xuất công nghiệp liên tục tăng, tốc độ tăng trưởng bình quân hàng năm trong 5 năm qua đạt được 8,3%/năm. Tỷ trọng của công nghiệp chế biến nông, lâm sản chiếm trên 30% trong tổng giá trị sản xuất công nghiệp.

Tính theo giá cố định 1999, giá trị sản xuất công nghiệp toàn ngành chế biến năm 1995 đạt 38.224,722 tỷ đồng, đến năm 2000 tăng lên 56.969,8 tỷ đồng. Công nghiệp quốc doanh tăng bình quân 7,34%/năm, năm 1995 đạt 18.913,6 tỷ đồng, năm 2000 tăng lên 26.950,2 tỷ đồng. Công nghiệp ngoài quốc doanh tăng bình quân 8,24%/năm, năm 1995 đạt 13.919,48 tỷ đồng, đến năm 2000 tăng lên 19.917,7 tỷ đồng. Công nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài có sự tăng trưởng cao nhất đạt 11,3%/năm, năm 1995 đạt 5907,9 tỷ đồng, năm 2000 tăng lên 10.101,89 tỷ đồng.

Cơ cấu công nghiệp chế biến nông, lâm sản trong công nghiệp bình quân 5 năm qua chiếm trên 30%, song có xu hướng giảm dần tỷ trọng. Cụ thể năm 1995 tỷ trọng này là 37% thì đến năm 2000 tỷ trọng này chỉ còn 29,2%.

2/ Đã hình thành một số ngành chế biến công nghiệp có công nghệ và thiết bị tương đối hiện đại

Công nghiệp đường mía sau 5 năm thực hiện chương trình mía đường, đến niên vụ 1999/2000 đã có 44 nhà máy đi vào hoạt động, đạt sản lượng 1 triệu tấn đường, trong đó sản xuất công nghiệp chiếm 80%. Các nhà máy có công nghệ và thiết bị hiện đại chiếm 67% tổng công suất (gồm các nhà máy liên doanh và 100% vốn nước ngoài, các nhà máy sử dụng thiết bị của Anh, Pháp. Chất lượng đường sản xuất công nghiệp đạt tiêu chuẩn Việt Nam và xuất khẩu, một số nhà máy đã đạt tiêu chuẩn ISO 9002 như Lam Sơn, Biên Hoà.

Ngành chế biến cao su đầu tư 12 triệu USD xây dựng 5 nhà máy chế biến cao su mủ khô RSS và mủ kỹ thuật khối SR với tổng công suất 40.000 tấn/năm để tăng khả năng tiếp cận các thị trường Nhật, Mỹ, EU.

Những năm gần đây, ngành rau quả đã đầu tư các dây chuyền hiện đại sản xuất nước quả cô đặc, sản xuất đồ hộp gắn với các vùng nguyên liệu được quy hoạch trong chương trình phát triển rau, quả, hoa, cây cảnh. Chất lượng sản phẩm đạt tiêu chuẩn xuất khẩu, kim ngạch tăng từ 20 triệu USD năm 1994 lên 205 triệu USD năm 2000.

Công nghiệp chế biến sữa là một ngành mới, nhưng nhiều năm qua đã mạnh dạn đổi mới máy móc, thiết bị, áp dụng công nghệ tiên tiến, hiện đại. Sản phẩm của ngành đạt chất lượng cao, được thị trường chấp nhận. Ngoài ra, các ngành khác đều xây dựng được những mô hình ứng dụng công nghệ tiên tiến như xay xát, đánh bóng gạo xuất khẩu, chế biến cà phê bằng phương pháp ướt, chế biến chè xanh theo công nghệ của Nhật Bản, Đài Loan, chế biến thủy sản...

3/ Công nghiệp chế biến đã làm thay đổi cơ cấu hàng xuất khẩu và làm tăng kim ngạch xuất khẩu các sản phẩm nông, lâm, thủy sản.

Từ một nước thiếu lương thực, chúng ta đã vươn lên thành quốc gia đứng thứ 2 thế giới về xuất khẩu gạo với khoảng 3,5 - 4 triệu tấn/năm. Ngành chè, năm 2000 xuất khẩu 45.000 tấn, chiếm 69% sản lượng chè sản xuất trong nước. Ngành chế biến sữa, ngoài việc đáp ứng thị trường trong nước, đã vươn ra thị trường nước ngoài. Kim ngạch xuất khẩu năm 1998 là 26,8 triệu USD, năm 1999 đạt 51,6 triệu USD và năm 2000 là 86,3 triệu USD. Ngành cà phê, tuy có những biến động bất lợi về giá, nhưng năm 2000 vẫn xuất khẩu 680.000 tấn cà phê nhân, đạt kim ngạch xuất khẩu gần 500 triệu USD, kim ngạch xuất khẩu năm 2000 của cao su là 165 triệu USD, điều 130 triệu USD.

4/ Chất lượng sản phẩm của nhiều mặt hàng chế biến được cải thiện từng bước, đang chiếm lĩnh thị trường trong nước và một số mặt hàng đã được nước ngoài chấp nhận

Các mặt hàng có thể được kể đến như: gạo, nhân điều, chè, cà phê, cao su, sữa, thủy hải sản... và sắp tới những mặt hàng như rau quả, dầu thực vật... cũng có cơ hội đẩy mạnh.

Đạt được những kết quả trên là do các nguyên nhân sau:

- Nhà nước có chủ trương đúng đắn đầu tư xây dựng một số ngành mũi nhọn có lợi thế như gạo, cà phê, cao su, đường mía, thủy sản, sữa... để tạo ra sản phẩm phục vụ cho xuất khẩu và thay thế nhập khẩu, đáp ứng thị trường trong và ngoài nước.

- Do đổi mới cơ chế quản lý, một số chính sách mới ban hành tạo điều kiện cho các doanh nghiệp, các thành phần kinh tế tham gia đầy đủ, tích cực vào lĩnh vực công nghiệp chế biến.

- Một số ngành, doanh nghiệp đã kết hợp chặt chẽ với địa phương chủ động xây dựng vùng nguyên liệu tập trung, phục vụ cho chế biến.

- Một số ngành đã mạnh dạn đầu tư, đổi mới công nghệ, thiết bị hiện đại, đáp ứng yêu cầu thị trường.

1.2. Tồn tại

- Tỷ trọng chế biến công nghiệp một số ngành còn thấp so với nguyên liệu hiện có. Tác động của công nghiệp chế biến đến việc thay đổi cơ cấu cây trồng, vật nuôi chưa mạnh.

Ngành cà phê sơ chế thủ công, công nghệ lạc hậu còn chiếm trên 70%. Ngành chè chế biến công nghiệp mới chỉ đạt 55%, rau quả 5%, thịt xuất khẩu 1%.

- Chất lượng sản phẩm chưa cao, mặt hàng đơn điệu, tính cạnh tranh kém, giá trị thấp, giá xuất khẩu thường thấp hơn giá thị trường thế giới cùng loại 10 - 15%.

Diễn hình như cà phê nhân (robusta) của Việt Nam vốn được đánh giá cao, song sản phẩm xuất khẩu chỉ 17% đạt loại I. Nhiều sản phẩm xuất khẩu ở dạng sơ chế (như cà phê, điều, cao su), không chú ý đến chế biến sâu.

- Chưa chú ý đúng mức đến đa dạng hoá và tổng hợp lợi dụng trong chế biến, giá thành sản xuất còn cao. Tỷ lệ tổn thất sau thu hoạch còn lớn.

Giá thành sản xuất đường mía, thịt sữa của ta còn cao hơn của nước ngoài. Các phụ phẩm của các nhà máy chế biến chưa được tận dụng. Chẳng hạn, như sử dụng mật rỉ để sản xuất cồn, mì chính, bã bùn để làm phân vi sinh... một số cơ sở triển khai rất chậm.

- Tồn tại trong ngành chế biến nhiều dây chuyền thiết bị cũ, công nghệ lạc hậu, hiệu quả sử dụng các dây chuyền mới cũng chưa cao.

Nguyên nhân của những tồn tại đó là:

- Chưa quan tâm đến xây dựng vùng nguyên liệu cho chế biến như thiếu quy hoạch các vùng nguyên liệu tập trung, việc đưa giống mới, áp dụng quy trình công nghệ trong sản xuất nông nghiệp chậm, chất lượng nguyên liệu đưa vào chế biến còn thấp.

- Đầu tư cho công nghệ chế biến chưa tương xứng với tốc độ phát triển của nông nghiệp. Hệ số đổi mới thiết bị trong những năm qua mới chỉ ở mức 7%/năm (bằng 1/2 đến 1/3 mức tối thiểu của các nước khác).

- Công tác tiếp thị còn yếu kém. Chưa xây dựng được thị trường xuất khẩu ổn định, đồng thời chưa quan tâm đúng mức đến thị trường trong nước.

- Đầu tư vùng nguyên liệu, cũng như xây dựng kết cấu hạ tầng nông thôn chưa theo kịp với tiến độ xây dựng nhà máy chế biến. Mức độ đầu tư cũng chưa hợp lý, có lúc còn xem nhẹ.

- Các chính sách chưa khuyến khích sự tham gia của các thành phần kinh tế vào chế biến nông, lâm sản.

- Công tác đào tạo cán bộ quản lý, cán bộ và công nhân kỹ thuật cho công nghiệp chế biến còn yếu. Công tác nghiên cứu thiếu tập trung, đặc biệt là nghiên cứu về giống để có năng suất cao, chất lượng tốt còn quá chậm. Công tác chuyển giao các tiến bộ kỹ thuật vào sản xuất cũng chưa được quan tâm đúng mức.

2. Phương hướng, mục tiêu phát triển

2.1. Phương hướng phát triển

- Tập trung phát triển công nghiệp chế biến nông, lâm sản vào những ngành (cây, con) có lợi thế cạnh tranh. Sản phẩm có thị trường tiêu thụ lớn ở trong nước và xuất khẩu

- Phát triển công nghiệp chế biến trên cơ sở quy hoạch, xây dựng vùng nguyên liệu tập trung, chuyên canh. Gắn công nghiệp chế biến với vùng nguyên liệu, thu hút lao động tại chỗ, từng bước đô thị hoá nông thôn.

- Tăng tỷ trọng chế biến sâu các sản phẩm nông nghiệp nhằm tăng giá trị hàng hoá tiêu thụ trong nước và xuất khẩu.

- Huy động mọi nguồn lực, mọi thành phần kinh tế để phát triển công nghiệp chế biến

- Đa dạng hoá quy mô, loại hình sản xuất. Kết hợp chế biến quy mô vừa và lớn ở các vùng nguyên liệu tập trung với phát triển chế biến quy mô nhỏ ở các làng, xã một cách có hiệu quả.

- Phát triển công nghiệp chế biến đi đôi với việc quan tâm bảo vệ môi trường sinh thái.

2.2. Phát triển nguyên liệu cho công nghiệp chế biến

Những mục tiêu của công nghiệp chế biến nông, lâm sản thời kỳ 2001 - 2010, ngoài các yếu tố về thị trường còn phụ thuộc rất lớn về khả năng đáp ứng của nguyên liệu. Nguồn nguyên liệu cho chế biến dự kiến như sau:

Bảng 6. Dự kiến nguồn nguyên liệu cho chế biến

Các nguồn	Diện tích gieo trồng (1000ha)			Sản lượng (1000 tấn)		
	2000	2005	2010	2000	2005	2010
1. Lúa	7.655	7.950	7.950	32.554	32.000	33.800
2. Cà phê quả tươi	520	440	500	3900	3.400	3.800
3. Chè búp tươi	89,5	104	104	350	500	660
4. Cao su mủ tươi	406,9	540	700	880	1.300	1.560
5. Mía tập trung	212,8	260	306	15.246	15.600	18.000
6. Rau tươi các loại	430	510	550	5.450	8.000	11.000
7. Quả các loại	450	600	750	4.500	6.600	9.000
8. Điều	250	230	340	130	200	320
9. Bông	37		100	Bông hạt: 54, bông xơ: 18		182 60
10. Dừa (quả)	163	190	225	1.500.000	1.700.000	2.000.000
11. Lạc vỏ	243,9	-	-	353	450	500
12. Thuốc lá ng.liệu	24,4	33	32	27,2	71,5	80
13. Thịt hơi				2.000	2.600	4.000
14. Sữa tươi	35.000 bò sữa	83.000	200.000	46 triệu lít	115 tr.lít	300 tr.lít
15. Gỗ	-	-	-	2,5 triệu m3	5,3 tr.m3	11,1 tr.m3
- Gỗ cho giấy				1,6	4,0	8,0
- Gỗ SX đồ gỗ				0,9	1,3	3,1
16. Mây, tre, nứa	-	-	-	250	500	1.000
17. Muối	13.000	16.000	20.000	700	1.300	2.000

2.3. Mục tiêu của công nghiệp chế biến

Trên cơ sở phân tích thị trường và dự báo các nguồn nguyên liệu, dự kiến mục tiêu tổng thể của công nghiệp chế biến các sản phẩm chủ yếu như sau:

Chỉ tiêu về sản lượng những sản phẩm chủ yếu của công nghiệp chế biến thời kỳ 2001 - 2010 được chỉ ra trong bảng sau:

Bảng 7. Chỉ tiêu về sản lượng những sản phẩm chủ yếu

Sản phẩm chủ yếu	Đơn vị	Sản lượng		
		2000	2005	2010
1. Gạo	1000tấn	20.406	21.600	23.000
2. Cà phê nhân	-	870	700	
3. Cao su mủ khô	-	292	420	520
4. Chè búp khô	-	65,5	108,8	147,7
5. Đường mía	-	1.165	1.220	1.525
6. Rau quả	-	200	750	1.920
7. Điều	-			
8. Bông	-			
9. Tơ tằm	-	401,9	500	2.000
10. Dầu thực vật	-	235	400	800
11. Thịt chế biến CN	-	15	75	200
12. Sữa	Triệu lít	530	900	1.200
13. Sản phẩm gỗ LS	m ³	650	952	2.020
14. Giấy	1000tấn	377	620	1.050
15. Muối		700	1.200	1.700

2.4. Chỉ tiêu về giá trị sản xuất công nghiệp**Bảng 8.***Đơn vị: tỷ đồng*

Sản phẩm	2000	2005	Tăng trưởng BQ 2000 - 2005 (%/năm)	2010	Tăng trưởng BQ 2006 - 2010 (%/năm)
1. Gạo	50.050	56.160	1,14	59.800	1,26
2. Cà phê	5.730	7.500	7,00	15.000	
3. Cao su	2.393	3.444	7,55	4.264	4,36
4. Chè	982,5	1.632	10,70	2.215	6,30
5. Đường	6.058	6.344	3,70	7.930	4,56
6. Rau quả	2.850	10.000	28,50	25.500	20,60
7. Điều	1.950	2.700	7,60	4.850	15,80
8. Dầu thực vật	2.326	3.960	11,22	79.200	14,87
9. Thịt	130	1.940	71,90	5.200	21,70
10. Sữa (quy tươi)	3.180	5.400	11,20	7.200	5,90
11. Gỗ, lâm sản	5.484	8.008	7,51	18.370	18,00
12. Muối	280	520		8.000	

2.5. Chỉ tiêu về kim ngạch xuất khẩu

Trong thời kỳ 2001 - 2010, ngành công nghiệp chế biến phải tạo ra sự thay đổi về chất, tăng trưởng khá, có hiệu quả và có sức cạnh tranh. Kim ngạch xuất khẩu toàn ngành đến 2005 đạt 5-6 tỷ USD, và đến 2010 đạt 9-10 tỷ USD.

3. Các giải pháp chính

Để công nghiệp chế biến phát triển đạt được mục tiêu và phương hướng như đã nêu trên, cần thực hiện những giải pháp chủ yếu sau:

3.1. Quy hoạch và xây dựng các vùng nguyên liệu tập trung

Tiếp tục hình thành các vùng sản xuất nông nghiệp tập trung trên quy mô lớn phục vụ công nghiệp chế biến và xuất khẩu như:

- Các vùng tập trung trồng lúa xuất khẩu ở Đồng Bằng Sông Cửu Long và Đồng Bằng Sông Hồng với tổng diện tích khoảng 1,3 triệu ha để hàng năm sản xuất ra khoảng 70% lượng gạo xuất khẩu đạt chất lượng cao.

- Các vùng sản xuất ngô tập trung để đáp ứng nhu cầu chế biến thức ăn chăn nuôi với tổng diện tích khoảng 500 nghìn ha để hàng năm sản xuất khoảng 3 triệu tấn ngô hàng hoá

- Các vùng cà phê thâm canh cao ở Tây Nguyên, miền núi phía Bắc. Các vùng chè xuất khẩu, nhất là vùng chè ở độ cao trên 1000m để chế biến chè xanh đặc sản. Vùng sản xuất điều tập trung, cây ăn quả đặc sản, vùng rau xuất khẩu và chăn nuôi lợn xuất khẩu.

Việc quy hoạch xây dựng các vùng nguyên liệu tập trung gắn mật thiết với việc xây dựng các cơ sở chế biến công nghiệp và phải đáp ứng nhu cầu:

- Có điều kiện sinh thái thích hợp với sinh trưởng cây trồng, vật nuôi. Diện tích sản lượng phải đáp ứng đủ cho nhà máy hoạt động liên tục trong thời gian chế biến quy định.

- Phải được thâm canh cao: chọn lọc giống tốt cho sản phẩm có năng suất cao, chất lượng tốt, đồng đều theo nhu cầu thị trường xuất khẩu và yêu cầu của công nghiệp chế biến. Những giống này phải được kiểm nghiệm trên diện tích

rộng. Áp dụng các quy tình kỹ thuật canh tác (hoặc chăn nuôi) tiến bộ để tăng năng suất và chất lượng sản phẩm.

- Hướng dẫn cho nông dân kỹ thuật thu hái sơ chế bảo quản, vận chuyển để không làm tổn thất về số lượng cũng như chất lượng nông lâm sản phục vụ chế biến.

- Tổ chức tốt việc thu mua nguyên liệu. Tạo mối liên hệ giữa nông dân và nhà máy, giữa trồng trọt và chế biến trong các tổ chức hợp tác nhằm điều hoà lợi ích hợp lý giữa các phía, khuyến khích người sản xuất nguyên liệu góp vốn (hoặc đóng cổ phần) với nhà máy. Các nhà máy có bộ phận nông vụ để lo về nguyên liệu. Từ đó tạo được vùng nguyên liệu ổn định, vững chắc, đảm bảo cho nhà máy chạy hết công suất, sản xuất có hiệu quả.

- Ưu tiên xây dựng cơ sở hạ tầng cho các vùng nguyên liệu: đường xá, thuỷ lợi, mạng lưới điện...

- Mở rộng ứng dụng cơ giới hoá trong một số khâu canh tác để nâng cao năng suất lao động, năng suất cây trồng (làm đất trồng, chăm sóc, thu hoạch, vận chuyển...).

3.2. Đầu tư phát triển cơ sở chế tạo thiết bị phục vụ chế biến nông lâm sản

Để ngành công nghiệp chế biến phát triển vững chắc, đòi hỏi phải có một ngành cơ khí đủ mạnh đảm bảo chủ động về trang bị, lắp đặt và sửa chữa.

- Xây dựng lực lượng tư vấn, thiết kế chế tạo đủ năng lực thực hiện các dự án xây dựng nhà máy chế biến nhà máy nông lâm sản.

- Mỗi nhà máy chế biến phải có xưởng cơ khí để sửa chữa, bảo dưỡng máy thường xuyên và định kỳ.

- Tổ chức các lực lượng cơ khí chế tạo theo nguyên tắc chuyên môn hoá, hợp tác hoá; liên doanh hợp tác với nước ngoài để từng bước chế tạo từng phần tiến đến chế tạo toàn bộ các dây chuyền thiết bị cho ngành chế biến nông lâm sản chủ yếu, trước hết là các dây chuyền, thiết bị cỡ nhỏ và vừa, đồng thời phục vụ công nghiệp hoá nông nghiệp và nông thôn nói chung.

Dự toán khối lượng thiết bị toàn bộ cần cho các ngành chế biến nông lâm sản chủ yếu từ nay đến năm 2005 là 283.000T, từ 2006 - 2010 là 460.000T, tổng cộng khoảng 1 triệu tấn. Trong đó cơ khí trong nước có thể chế tạo được 700.000 tấn thiết bị, chiếm tỷ lệ 70%.

3.3. Phát triển công nghiệp bao bì trong việc chế biến nông lâm sản gắn với đa dạng hoá sản phẩm

Hiện đại hoá hệ thống phân phối từ nhà máy đến các cơ sở kinh doanh nông sản, thực phẩm với máy lạnh, kho lạnh, tủ lạnh, xe lạnh... Đối với các nông sản như thóc, gạo, ngô, cà phê nhân, hạt điều... phương tiện bốc dỡ từ kho ra các bến cảng hoặc cửa hàng cần ứng dụng phương pháp tiên tiến bốc dỡ không bao (chuyên tải kín). Vận chuyển nguyên liệu đến nhà máy tùy loại có thể sử dụng các máy chuyên dùng hoặc thông dụng.

- Về công nghiệp bao bì: ứng dụng các công nghệ tiên tiến như công nghệ đóng bao chân không đối với sản phẩm khô, ứng dụng phổ biến bao bì làm bằng chất dẻo. đa dạng hoá mẫu mã của bao bì như sử dụng các loại hộp sắt hàn điện, hộp kim loại dễ mở, bao bì bằng polyeste, hộp cacton và bao bì bằng gỗ, nhựa cho vận chuyển, bảo quản tươi.

- Xây dựng các nhà máy sản xuất bao bì như sản xuất hộp rỗng, bao bì polyeste.

3.4. Đẩy mạnh công tác đào tạo nguồn nhân lực cho công nghiệp chế biến

- Cần bồi dưỡng, đào tạo lại để nâng cao chất lượng và đồng bộ, đảm bảo cho các lĩnh vực chế biến nông - lâm - thủy sản hội nhập được với các quốc gia phát triển trong khu vực và thế giới. Đội ngũ này phải đáp ứng được yêu cầu về số lượng, chất lượng, trình độ, cơ cấu. Với đà công nghiệp hoá, hiện đại hoá sẽ xuất hiện ngày càng nhiều những dây chuyền sản xuất với công nghệ tiên tiến đòi hỏi người công nhân phải có tay nghề thành thạo, được đào tạo theo diện rộng để nhanh chóng sử dụng có hiệu quả các phương tiện kỹ thuật và máy móc hiện đại.

3.6. Chính sách khuyến khích phát triển công nghệ chế biến nông - lâm - thủy sản - thực phẩm

a. Chính sách về đất đai

- Các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế được tạo điều kiện thuận lợi để thuê đất xây dựng cơ sở chế biến nông - lâm - thủy sản. Giảm tiền thuê đất cho các cơ sở chế biến nông - lâm - thủy sản ở các vùng nông thôn, đặc biệt là vùng sâu, vùng xa.

- Ở những vùng đất còn hoang hoá, đất trống đồi núi trọc, đầm phá, ruộng nhiễm mặn, ven biển... các doanh nghiệp (kể cả quốc doanh và tập thể, tư nhân) chế biến nông - lâm - thủy sản được giao đất để tổ chức sản xuất nguyên liệu. Hạn mức giao đất do Ủy ban nhân dân tỉnh quy định.

b. Chính sách về vốn

- Các doanh nghiệp chế biến nông - lâm - thủy sản thuộc mọi thành phần kinh tế được ưu tiên vay vốn từ các nguồn tín dụng ưu đãi của Nhà nước để đầu tư trang bị và đổi mới công nghệ thiết bị

- Các hộ nông dân và các doanh nghiệp chế biến nông - lâm - thủy sản được vay vốn từ các chương trình hỗ trợ phát triển cây trồng, vật nuôi, đánh bắt thủy sản, gây rừng và trồng rừng từ các nguồn vốn ưu đãi khác để sản xuất nguyên liệu. Mức vốn vay đáp ứng với quy mô sản xuất nguyên liệu, thời hạn vay phù hợp với chu kỳ sinh trưởng của cây trồng, vật nuôi, đơn giản hoá các thủ tục cho vay. Trong trường hợp bị thiên tai, dịch bệnh... các hộ nông dân được vay với lãi suất ưu đãi để khôi phục vùng nguyên liệu.

- Thành lập doanh nghiệp cổ phần để huy động vốn của công nhân viên, nông dân sản xuất nguyên liệu và những nguồn khác.

c. Chính sách về lao động

- Các cơ sở chế biến nông - lâm - thủy sản - thực phẩm được hỗ trợ kinh phí để đào tạo cán bộ công nhân của sở sở. Tăng cường đầu tư cho các trường đào tạo cán bộ kỹ thuật, cán bộ quản lý và công nhân phục vụ cho chế biến

nông - lâm - thủy sản. Công tác đào tạo nguồn nhân lực phải chủ động và đi trước một bước.

- Cán bộ khoa học kỹ thuật, công nhân có tay nghề cao về làm việc tại các cơ sở chế biến nông - lâm - thủy sản ở vùng sâu, vùng xa phải có chính sách đãi ngộ đặc biệt (phụ cấp lương, cấp đất ở...).

d. Chính sách về khoa học công nghệ

- Điều chỉnh chính sách xuất khẩu - nhập khẩu máy móc thiết bị theo hướng khuyến khích sử dụng máy móc thiết bị sản xuất trong nước đã đạt tiêu chuẩn chất lượng.

- Các cơ sở chế biến nông - lâm - thủy sản được Nhà nước hỗ trợ về vốn và nhân lực để làm công tác chuyển giao công nghệ, xây dựng nguồn nguyên liệu. Sở Nông nghiệp và PTNT các tỉnh nghiên cứu đề xuất mức hỗ trợ cụ thể hàng năm.

d. Về hạ tầng cơ sở

- Ủy ban nhân dân các cấp sở tại ưu tiên đưa vào kế hoạch thực hiện những hạng mục công trình xây dựng cơ sở hạ tầng trong các vùng sản xuất nông, lâm, thủy sản có nguyên liệu tập trung, có cơ sở chế biến, gồm công trình thủy lợi, giao thông, cấp thoát nước, cấp điện, thông tin liên lạc... và những cơ sở hạ tầng này phải đảm bảo đủ điều kiện phục vụ cho chế biến.

- Cho tất cả các doanh nghiệp chế biến nông - lâm - thủy sản được sử dụng kinh phí 10% tính trên giá mua nguyên liệu để đầu tư cho cải tạo nâng cấp cơ sở hạ tầng vùng nguyên liệu của nhà máy.

e. Chính sách thị trường

- Các cơ sở chế biến nông - lâm - thủy sản được tạo điều kiện để đầu tư xây dựng vùng nguyên liệu tập trung và được tự do thu mua nông, lâm, thủy sản làm nguyên liệu nhưng không xâm phạm đến vùng của cơ sở khác đã đầu tư

- Tạo điều kiện tốt cho các đơn vị, cá nhân được chủ động tự tìm kiếm thị trường và được tự do xuất khẩu.

- Có chính sách hỗ trợ những mặt hàng nông, lâm, thủy sản cần khuyến khích xuất khẩu.

f. Chính sách thuế

- Miễn thuế 3 - 5 năm đầu cho những doanh nghiệp chế biến nông, lâm, thủy sản mới thành lập tùy theo loại nghề, loại sản phẩm, tùy theo từng vùng. Miễn giảm thuế nông nghiệp đối với vùng nguyên liệu mới nuôi trồng.

- Nghiêm cấm mọi yêu cầu, đề nghị với doanh nghiệp về những khoản đóng góp trái với quy định và pháp luật.

Bảng 9. Vốn đầu tư cho các ngành chế biến nông lâm sản thời kỳ 2001 - 2010

Đơn vị: tỷ đồng

Tên ngành	2001 - 2005	2006 - 2010	Tổng đầu tư (2001 - 2010)
1. Gạo xuất khẩu	450	500	950
2. Cà phê	900	800	1.700
3. Cao su	430	270	700
4. Chè	900	1.100	2.000
5. Đường và SP sau đường	500	1.000	1.500
6. Rau quả	2.000	1.000	3.000
7. Điều	350	700	1.050
8. Dầu thực vật	1.100	3.600	4.700
9. Tầm tơ	400	500	900
10. Bông	450	500	950
11. Thuốc lá	210		210
12. Sữa	1.100	1.200	2.300
13. Thịt	200	400	600
14. Gỗ, lâm sản	2.000	3.000	5.000
15. Muối	500	900	1.400
Tổng cộng	11.590	15.370	26.960

V. NGHIÊN CỨU CÁC CHÍNH SÁCH VỀ PHÁT TRIỂN THỊ TRẤN, THỊ TỰ

1. Thực trạng phát triển các thị trấn

1.1. Mạng lưới các thị trấn trong hệ thống đô thị cả nước.

Trong những năm qua, đặc biệt là sau 15 năm Đổi mới (1986-2000), mạng lưới các thị trấn của nước ta đã không ngừng được mở rộng và phát triển.

Theo thống kê chưa đầy đủ, đến nay hệ thống đô thị cả nước bao gồm 646 đô thị, trong đó có 2 đô thị loại I, 11 đô thị loại II, 13 đô thị loại III, 60 đô thị loại IV và 560 đô thị loại V là các thị trấn được tạo thành mạng lưới phân bố khá đồng đều trên địa bàn cả nước theo tỷ trọng: Miền núi phía Bắc khoảng 27%, Đồng bằng Sông Hồng khoảng 15%, vùng Bắc Trung bộ và Duyên hải miền Trung khoảng 25%, vùng Tây Nguyên khoảng 8,6%, vùng Đông Nam bộ khoảng 6,6% và vùng Đồng bằng Sông Cửu Long khoảng 17,8% so với tổng số các đô thị cả nước.

Từ sau Hội nghị Đô thị Toàn quốc lần thứ II (năm 1995) đến nay, mạng lưới đô thị cả nước đã được phát triển cả về chất lượng và số lượng. Hàng trăm các thị trấn được thành lập mới đưa dân số sống tại các thị trấn tăng lên khoảng 5,4 triệu người, chiếm 30% dân số đô thị cả nước.

Theo quy định về phân loại đô thị hiện hành thì các thị trấn đều là có đô thị nhỏ loại V: đảm nhiệm chức năng là trung tâm tổng hợp kinh tế - xã hội hoặc trung tâm chuyên ngành sản xuất, dịch vụ tiểu thủ công nghiệp, du lịch, nghỉ mát... có vai trò thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của một huyện hay một vùng trong huyện; quy mô dân số các thị trấn dao động từ 4.000 người đến dưới 30.000 người (ở các vùng núi có thể thấp hơn); tỷ lệ lao động phi nông nghiệp từ 60% trở lên so với tổng số lao động; bước đầu đã xây dựng được một số công trình công cộng và hạ tầng kỹ thuật với mật độ dân cư bình quân khoảng 6.000 người/km² (ở vùng núi có thể thấp hơn). Việc phân loại đô thị do Ủy ban Nhân dân Tỉnh, Thành phố trực thuộc Trung ương quyết định.

Về phân cấp quản lý hành chính, các thị trấn là đô thị thuộc huyện tương đương xã, phường. Do đó, bộ máy quản lý nhà nước được tổ chức theo mô hình

cấp xã. Việc thành lập các thị trấn do Chính phủ quyết định theo đề nghị của Ủy ban Nhân dân cấp tỉnh và Ban Tổ chức Cán bộ Chính phủ.

1.1.1. Tác động của yếu tố hành chính - chính trị và quốc phòng

Các đô thị cổ Việt Nam nói chung đều được hình thành từ 3 yếu tố "đô" (hành chính - chính trị), "thành" (quốc phòng) và "thị" (kinh tế), những yếu tố "đô" và "thành" vẫn thường chiếm vị trí quan trọng hơn cả. Trong giai đoạn phát triển nền kinh tế thị trường nhiều thành phần có sự quản lý của nhà nước, quy luật trên vẫn còn giữ nguyên tính thời sự. Việc phân chia địa giới hành chính nước ta thành 3 cấp tỉnh, huyện và xã, trong đó các huyện vẫn là địa bàn chính quyết định sự hình thành và phát triển mạng lưới các thị trấn huyện lỵ. Theo thống kê, hiện nay cả nước có trên 430 huyện. Tại mỗi huyện thường hình thành một thị trấn huyện lỵ. Như vậy, cả nước đã có 430 thị trấn, huyện lỵ, chiếm 77% số thị trấn cả nước.

Các thị trấn huyện lỵ là trung tâm hành chính - chính trị của một huyện. Tại đây tập trung các cơ quan đầu não của huyện như: Ủy ban Nhân dân, Huyện uỷ, Hội đồng Nhân dân huyện; Ủy ban Nhân dân và Hội đồng Nhân dân thị trấn, các Phòng, Ban chuyên môn thuộc ngành kinh tế, văn hoá, đầu tư, an ninh quốc phòng của huyện. Ngoài ra còn có các văn phòng các cơ quan đại diện, cơ quan chuyên môn hoặc của các doanh nghiệp, vv... Thành phần trên là động lực chính phát triển các thị trấn, tạo ra khoảng 30-50% số dân lao động phi nông nghiệp.

Song song với yếu tố hành chính - chính trị là yếu tố "thành" (quân sự). Trong các cuộc chiến tranh giữ nước, các thị trấn ở hải đảo, cửa sông ven biển hoặc ở trục đường - cửa ô, lối vào các đô thị lớn, các thị trấn đã giữ vai trò là "tiền đồn" bảo vệ, che chắn cho các đô thị đầu não là trung tâm kinh tế - chính trị, văn hoá, khoa học kỹ thuật của tỉnh, vùng hoặc của cả quốc gia.

Sự hình thành các thị trấn huyện lỵ với chức năng hành chính - chính trị và quốc phòng như trên đã làm cho các thị trấn huyện lỵ trở thành cực "thu hút" mạnh mẽ các hoạt động kinh tế để trở thành trung tâm tổng hợp của một huyện.

1.1.2. Tác động của yếu tố kinh tế - kỹ thuật, giao thông và giao lưu giữa các điểm dân cư.

Sau yếu tố hành chính, chính trị và an ninh quốc phòng, yếu tố kinh tế - kỹ thuật đã giữ vai trò không kém phần quan trọng trong việc hình thành và phát triển các thị trấn công nghiệp, du lịch, nghỉ mát, giao thông vận tải, chế biến, khai thác nông lâm sản, khai thác tài nguyên khoáng sản và dịch vụ đáp ứng nhu cầu đời sống văn hoá xã hội của các điểm dân cư xung quanh.

Trong những năm qua, trên cơ sở các thị tứ, các khu công nghiệp mới, hàng trăm các thị trấn với vai trò là các trung tâm kinh tế đã được hình thành tạo nên một mạng lưới đô thị mang chức năng trung tâm khu vực hay trung tâm tiểu vùng để phát huy và tác động của công nghiệp và dịch vụ đến được các vùng khác, nhờ đó mà có thể khai thác được nhiều hơn, có hiệu quả hơn các tiềm năng của mỗi vùng. Tùy theo điều kiện của mỗi địa phương, các thị trấn đã phát triển trên cơ sở đẩy mạnh công nghiệp và dịch vụ mang ý nghĩa tiểu vùng.

1.1.3. Tác động của yếu tố lịch sử, điều kiện tự nhiên và chính sách phát triển đô thị quốc gia.

Các yếu tố lịch sử, điều kiện tự nhiên và chính sách phát triển đô thị quốc gia đã quyết định đến vị trí, địa điểm xây dựng và tốc độ tăng trưởng, phát triển của mỗi thị trấn. Nhiều thị trấn do có được sự hội tụ của các yếu tố trên đã trở thành các thị xã, giữ vai trò là đô thị trung tâm tổng hợp hoặc chuyên ngành của một tỉnh.

Dưới sự tác động của yếu tố lịch sử và điều kiện tự nhiên, nhiều thị trấn đã được hình thành ở các ngã ba sông hoặc các giao lộ nơi tập trung các điều kiện thuận tiện cho việc giao lưu giữa thị trấn với các điểm dân cư nông thôn trong vùng. Một số các thị trấn khác được hình thành ở cửa sông, ven biển trên các bãi bồi cao, chịu ảnh hưởng của triều mặn và ngập nước khi triều lên, gần với các bến cảng và các hoạt động đánh bắt, chế biến hải sản và du lịch nghỉ mát. Dọc theo các sông tự nhiên hoặc nhân tạo ở Đồng bằng Sông Cửu Long, trên các gò đất ven sông hẹp, cao nhưng không chênh nhiều so với vùng nội

đồng, phần lớn các thị trấn đã được hình thành theo tuyến mỏng ven sông, đó là địa bàn thuận tiện cho việc tôn nền, chống lũ, giao thông và cấp nước. Tại vùng đồng bằng hẹp và ven biển miền Trung, các thị trấn thường được hình thành ở ven sông hoặc ven quốc lộ hoặc trên các cồn cát bồi tích ven biển gần cửa sông có cảng và nguồn nước ngọt chứa trong tầng cát bồi tích. Tại miền núi, nơi có địa hình chia cắt mạnh, các thị trấn thường được hình thành tại các thung lũng bồn địa rộng, có sông suối chảy qua; còn tại các vùng trung du, các thị trấn thường được hình thành ở các vùng đồi thấp. Trên các vùng cao nguyên trung bộ, cao nguyên xếp tầng và thềm phù sa cổ của miền Đông Nam bộ, các thị trấn thường được hình thành trên các sông đôi gắn với đồn điền, trang trại trồng cây công nghiệp, các xí nghiệp chế biến nông sản và hoạt động dịch vụ khác.

Ven các đô thị lớn, các thị trấn vệ tinh đã được phát triển như một giải pháp tránh sự tập trung quá mức ở đô thị lớn trung tâm. Gần đây, cùng với việc quy hoạch xây dựng đường Hồ Chí Minh và mở mang các vùng kinh tế mới, Bộ Xây dựng cùng các địa phương đang tổ chức lập quy hoạch xây dựng các khu dân cư dọc đường Hồ Chí Minh, tạo điều kiện phát triển các thị trấn mới ở vùng trung du, vùng kinh tế cửa khẩu nhằm thu hút đầu tư, tránh việc sử dụng đất lúa bừa bãi góp phần thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội các vùng chưa phát triển.

1.2. Một số kết quả của công tác quy hoạch xây dựng, quản lý và phát triển thị trấn.

Cùng với những thành tựu đạt được trong công cuộc cải cách kinh tế, công tác quy hoạch xây dựng, quản lý và phát triển các thị trấn đã có nhiều chuyển biến tích cực.

1.2.1. Về công tác lập, xét duyệt quy hoạch xây dựng thị trấn.

Trong những năm qua, Nhà nước đã tập trung chỉ đạo việc lập quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội cho hầu hết các vùng, đồng thời với việc xây dựng chiến lược ngành, trong đó có định hướng quy hoạch tổng thể phát triển

đô thị cả nước đến năm 2020, tạo cơ sở cần thiết để lập, xét duyệt quy hoạch xây dựng các đô thị.

Trong số trên 600 đô thị, ngoài 87 thành phố, thị xã đã có quy hoạch chung đến năm 2020 được duyệt và đang trong giai đoạn điều chỉnh đến năm 2020, thì 546 thị trấn và gần 9.000 xã đã được Bộ Xây dựng và các địa phương chủ động huy động các nguồn vốn để lập quy hoạch xây dựng. Theo báo cáo của các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đến nay đã có trên 80% số thị trấn được lập và phê duyệt quy hoạch xây dựng. Nhiều tỉnh đã hoàn thành việc lập, xét duyệt 100% số thị trấn và đang nghiên cứu quy hoạch tổng thể phát triển hệ thống đô thị và khu dân cư nông thôn trên địa bàn tỉnh. Số vốn lập quy hoạch xây dựng thị trấn do các địa phương bố trí ước tính hàng chục tỷ đồng gồm vốn ngân sách và tiền sử dụng đất. Thực hiện chức năng quản lý Nhà nước về quy hoạch xây dựng đô thị - khu dân cư nông thôn, năm 1997 - 1998 Thủ tướng Chính phủ đã giao cho Bộ Xây dựng chủ trì triển khai lập dự án quy hoạch xây dựng thí điểm 10 thị trấn trên địa bàn cả nước.

Nội dung và phương pháp lập, xét duyệt quy hoạch xây dựng các thị trấn bước đầu đã có những đổi mới. Do đặc thù các thị trấn là đô thị loại V, có quy mô dân số và đất đai tương đối nhỏ; để phù hợp với điều kiện thực tế về nguồn lực, nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn huyện, Bộ Xây dựng chủ trương huy động đông đảo lực lượng chuyên gia, sinh viên của các trường Đại học Kiến trúc và Đại học Xây dựng tham gia vào việc lập quy hoạch xây dựng thị trấn, thị tứ trên địa bàn cả nước. Trên cơ sở Quyết định 322/BXD-ĐT ngày 28/12/1993 của Bộ trưởng Bộ Xây dựng ban hành quy định lập các đồ án quy hoạch xây dựng đô thị, trình tự, nội dung và phương pháp lập, xét duyệt quy hoạch xây dựng thị trấn, thị tứ đã được hướng dẫn chi tiết tại Thông tư số 03/BXD-KTQH ngày 04/6/1997 của Bộ Xây dựng, nhằm xã hội hoá công tác lập, xét duyệt quy hoạch xây dựng thị trấn, thị tứ; đơn giản hoá trình tự, nội dung và phương pháp thiết kế quy hoạch xây dựng và thủ tục xét duyệt; giảm thiểu khối lượng thành phần các hồ sơ không cần thiết, nhờ đó có thể giảm bớt

được chi phí khảo sát, thiết kế quy hoạch xây dựng và đẩy nhanh tiến độ đưa quy hoạch xây dựng thị trấn vào phục vụ cuộc sống.

1.2.2. Về hệ thống các văn bản pháp luật quản lý quy hoạch xây dựng thị trấn.

Trong thời gian qua nhiều văn bản pháp luật được soạn thảo, ban hành có liên quan đến việc quản lý quy hoạch xây dựng thị trấn như các Nghị định số 91/CP ngày 17/8/1994 của Chính phủ ban hành Điều lệ Quản lý quy hoạch đô thị, Quyết định số 132/HĐBT ngày 5/5/1990 của Hội đồng Bộ trưởng về phân loại đô thị và phân cấp quản lý đô thị; Quyết định 322/BXD-ĐT ngày 28/12/1993 của Bộ trưởng Bộ Xây dựng ban hành quy định lập các đồ án quy hoạch xây dựng đô thị; Thông tư liên tịch số 9/1999/TTLT-BXD-TCĐC ngày 10/12/1999 của Bộ Xây dựng và Tổng cục Địa chính hướng dẫn cấp phép xây dựng; Thông tư số 03/BXD-KTQH ngày 4/6/1997 của Bộ Xây dựng hướng dẫn lập, xét duyệt quy hoạch xây dựng thị trấn, thị tứ; quy chuẩn thiết kế quy hoạch xây dựng đô thị và kiến trúc đô thị ban hành kèm theo Quyết định số 682/BXD-CSXD ngày 14/12/1996 của Bộ trưởng Bộ Xây dựng, Thông tư số 10/2000/TT-BXD ngày 8/8/2000 của Bộ Xây dựng hướng dẫn đánh giá tác động môi trường đối với các đồ án quy hoạch xây dựng, vv... Những văn bản trên là cơ sở lập, xét duyệt và triển khai thực hiện quy hoạch xây dựng các thị trấn.

1.2.3. Về quản lý đầu tư và xây dựng các thị trấn

Căn cứ Nghị định số 15/CP ngày 4/3/1994 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm quản lý Nhà nước các lĩnh vực của Bộ Xây dựng, Thông tư liên tịch số 1012/TT-LB ngày 25/12/1996 của Bộ Xây dựng và Ban Tổ chức Cán bộ Chính phủ đã hướng dẫn nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan chuyên môn giúp UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trong quản lý Nhà nước về xây dựng. Bộ máy và đội ngũ quản lý chuyên ngành từng bước được hoàn thiện, nâng cao năng lực về quản lý quy hoạch và đầu tư xây dựng trên địa bàn thị trấn và huyện.

Do đặc điểm phần lớn các công trình xây dựng ở các thị trấn có quy mô nhỏ (thuộc dự án nhóm C), trong số đó 70% số lượng các công trình là nhà ở

riêng lẻ của hộ gia đình và cá nhân, Nghị định số 52/1999/NĐ-CP ngày 8/7/1999 và Nghị định số 12/2000/NĐ-CP ngày 5/5/2000 của Chính phủ đã đổi mới trình tự đầu tư và xây dựng nhằm giảm sự phiền hà về thủ tục hành chính trong quản lý xây dựng. Đối với các công trình thuộc dự án xây dựng sử dụng vốn ngân sách nhà nước, vốn tín dụng do nhà nước bảo lãnh, vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước, vốn đầu tư của doanh nghiệp nhà nước tăng cường việc quản lý đầu tư và xây dựng thông qua việc quyết định đầu tư và cho miễn giấy phép xây dựng. Đối với nhà ở riêng lẻ và các công trình thuộc dự án đầu tư sử dụng nguồn vốn tư nhân, doanh nghiệp không phải của Nhà nước, nhà nước quản lý đầu tư và xây dựng thông qua việc đăng ký kinh doanh và giấy phép xây dựng, trong đó Chủ tịch UBND huyện được cấp giấy phép xây dựng nhà ở riêng lẻ hộ gia đình, cá nhân và các công trình có quy mô nhỏ theo sự phân cấp của UBND cấp tỉnh.

1.2.4. Về huy động vốn đầu tư phát triển các công trình tại các thị trấn

Trên cơ sở quy hoạch xây dựng được duyệt và hệ thống các văn bản pháp luật được ban hành, các địa phương đã xin nguồn vốn ngân sách, dùng quỹ đất tạo vốn xây dựng cơ sở hạ tầng, đóng góp của cộng đồng thông qua các hình thức xã hội hoá việc cấp vốn đầu tư, lồng ghép các chương trình phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn huyện và khai thác các vốn tư nhân để thực hiện các dự án đầu tư xây dựng nhà ở, cơ sở hạ tầng xã hội như các công trình dịch vụ công cộng, thương mại, hành chính, y tế, giáo dục văn hoá, cơ sở sản xuất công nghiệp, thủ công nghiệp, vv... Nhiều thị trấn ở khu vực ven đô thị lớn, khu công nghiệp, cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội được xây dựng tương đối đồng bộ.

Việc xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật như giao thông, cấp điện, cấp nước, thoát nước, vệ sinh và môi trường của thị trấn bước đầu đã có kết quả quan trọng. Theo báo cáo của các địa phương, trong tổng số 560 thị trấn, có trên 140 thị trấn được xây dựng hệ thống cấp nước tập trung. Tại một số vùng như Đồng bằng Sông Cửu Long, Đồng bằng Sông Hồng, việc đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật như cấp nước, vệ sinh môi trường (thu gom, xử lý nước thải) bước

đầu đã có sự tham gia của các thành phần kinh tế ngoài quốc doanh và của cộng đồng. Với kết quả thu hút vốn đầu tư như trên, bộ mặt không gian kiến trúc đô thị của các thị trấn bước đầu được đổi mới. Nhiều công trình công cộng, nhà ở đã được xây dựng theo quy hoạch, góp phần đáp ứng nhu cầu sản xuất, sinh hoạt và cải thiện môi trường dân số cho nhân dân.

2. Những vấn đề hiện nay của thị trấn nước ta

Công tác quy hoạch xây dựng, quản lý và phát triển các thị trấn của nước ta tuy đã đạt được một số kết quả nhưng nhìn chung còn nhiều vấn đề tồn tại và yếu kém, nổi bật hơn cả là:

2.1. Việc hình thành, phát triển và mở rộng mạng lưới các thị trấn hiện có trên địa bàn cả nước còn nặng về tự phát, bám vào các trục đường giao thông; thiết kế hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật, đặc biệt là giao thông trên diện rộng cho phép khớp nối các thị trấn với các khu dân cư nông thôn và các đô thị. Do đó, nhìn chung thị trấn vẫn chưa khẳng định được vai trò và chức năng trong hệ thống đô thị quốc gia, vùng và khu vực.

2.2. Cơ sở kinh tế kỹ thuật tạo động lực phát triển các thị trấn còn yếu. Tăng trưởng kinh tế chưa phù hợp với tăng trưởng dân số; chưa tạo sức thu hút từ khu vực nông thôn. Một số thị trấn miền núi, vùng cao, vùng ngập sâu bị hạn chế về vị trí, địa điểm và quỹ đất xây dựng nên không bảo đảm khả năng phát triển lâu dài, bền vững, dẫn đến nhiều thị trấn không đảm nhiệm được chức năng là trung tâm hạt nhân và là trung tâm tăng trưởng kinh tế của huyện, tiểu vùng.

2.3. Công tác lập và xét duyệt quy hoạch các thị trấn, tuy đã được các địa phương quan tâm, nhưng vẫn còn thiếu, chưa đáp ứng được yêu cầu quản lý và phát triển của các thị trấn.

Chất lượng đồ án quy hoạch xây dựng thị trấn nhìn chung còn yếu; tính khả thi chưa cao. Việc lựa chọn địa điểm xây dựng, dự báo tác động tăng trưởng, quy mô dân số, đất đai và xây dựng, định hướng phát triển không gian, cơ sở hạ tầng, vv... chưa phù hợp với điều kiện, tiềm năng và nhu cầu phát triển các thị trấn. Giải pháp quy hoạch của nhiều đồ án quy hoạch xây dựng thị trấn ở

khu vực miền núi, vùng ngập lũ, vùng sâu chưa bảo đảm tính hiệu quả kinh tế và việc phòng chống thiên tai, nên khi thực hiện đã phải điều chỉnh nhiều lần. Việc lập và xét duyệt quy hoạch xây dựng các thị trấn, thị tứ theo quy định của Thông tư số 03/BXD-KTQH ngày 4/6/1997, Quyết định 322/BXD-ĐT ngày 28/12/1993 đã nảy sinh một số tồn tại về nội dung và phương pháp, đòi hỏi phải tiếp tục đổi mới, bổ sung để đáp ứng được các yêu cầu phát triển của thị trấn.

Hệ thống các quy phạm, tiêu chuẩn và quy chuẩn quy hoạch xây dựng thị trấn hiện hành còn thiếu và chưa phù hợp với yêu cầu xây dựng thị trấn.

2.4. Việc đầu tư cải tạo, xây dựng khu dân cư, kết cấu hạ tầng thị trấn chưa được thực hiện đồng bộ, chưa đáp ứng với nhu cầu phục vụ dân sinh, tạo cơ sở vật chất phát triển đô thị. Nguồn vốn Ngân sách đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng các thị trấn còn thấp trong khi khả năng huy động vốn đầu tư gặp khó khăn; việc phát triển nhà ở chủ yếu bằng nguồn lực của dân. Một số chương trình phát triển các ngành kinh tế - xã hội trên địa bàn huyện chỉ mới thoả mãn 20-30% nhu cầu.

Việc cấp nước, tỷ lệ dân cư thị trấn được cấp nước chỉ đạt 30-40%, tiêu chuẩn cấp nước sinh hoạt đạt 50-60 lít/ng.ngđ; hiện nay mới chỉ có 140 thị trấn có hệ thống cấp nước tập trung, chiếm khoảng 25% tổng số thị trấn của cả nước. Phần lớn các thị trấn có trạm cấp nước ở dạng công nghệ cấp nước thô hoặc sử dụng nước mặt (sông, hồ) chưa đạt tiêu chuẩn vệ sinh. Nhiều thị trấn vùng núi, Đồng bằng Sông Cửu Long, vùng ven biển thiếu nước sinh hoạt, sản xuất hoặc nguồn nước bị ô nhiễm.

Về thoát nước và vệ sinh môi trường, các thị trấn chưa có hệ thống và trạm xử lý nước thải hoặc có nhưng không đồng bộ, thiếu hệ thống thu gom và xử lý rác thải, một số thị trấn chưa triển khai hoặc thiếu đất xây dựng các bãi chôn rác, nghĩa trang đạt tiêu chuẩn vệ sinh; việc sử dụng hố xí hợp vệ sinh chưa phổ biến trong cộng đồng dân cư các thị trấn. Việc xả nước, rác thải bừa bãi... đang gây ô nhiễm môi trường, ảnh hưởng xấu đến sức khỏe cộng đồng dân cư.

2.5. Việc quản lý kiến trúc - quy hoạch và xây dựng tại các thị trấn còn nhiều bất cập. Quản lý chưa làm chủ được tình hình phát triển. Tình trạng xây dựng tùy tiện, không phép, kém trật tự còn phổ biến. Quyền và trách nhiệm của UBND huyện trong quản lý đô thị còn hạn chế và chưa rõ. Hiểu biết về pháp luật và ý thức chấp hành pháp luật của dân chưa cao. Nhà nước thiếu các quy định đối với thị trấn.

VI. NGHIÊN CỨU CÁC CHÍNH SÁCH VỀ NGÀNH NGHỀ NÔNG THÔN

1. Tiếp tục đổi mới các chính sách khuyến khích

Hiện nay, hệ thống các văn bản pháp luật có liên quan đến việc phát triển ngành nghề nông thôn bao gồm:

- Luật Khuyến khích đầu tư trong nước (Luật sửa đổi số 03/1998/QH10).
- Nghị định số 51/1999/NĐ-CP ngày 8/7/1999 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Luật Khuyến khích đầu tư trong nước.
- Quyết định số 132/2000/QĐ-TTg ngày 24/11/2000 của Thủ tướng Chính phủ về cơ chế tài chính thực hiện chương trình phát triển đường giao thông nông thôn, cơ sở hạ tầng nuôi trồng thủy sản, cơ sở hạ tầng làng nghề ở nông thôn.
- Nghị định số 66/2001/NĐ-CP ngày 28/9/2001 của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 4/2000/NĐ-CP, ngày 11/2/2000 về thi hành Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai.
- Nghị định số 68/2001/NĐ-CP ngày 1/10/2001 của Chính phủ về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai.

Qua khảo sát thực tế ở nhiều địa phương và tổng hợp các ý kiến đề nghị của các Bộ, ngành liên quan, còn nhiều bất cập của hệ thống các chính sách đã ảnh hưởng đến việc tổ chức thực hiện như:

* Về chính sách đất đai (sửa đổi bổ sung Luật Đất đai): các quy định tại Điều 3, Quyết định số 132/2000/QĐ-TTg, ngày 24/11/2000 đã phần nào đáp ứng bức xúc của nhiều địa phương, làng nghề, cơ sở sản xuất nhưng không triển khai được do có sự chồng chéo của các văn bản pháp luật có liên quan (Luật,

Nghị định), cần thiết phải nghiên cứu bổ sung vào Luật Đất đai để các địa phương dễ triển khai hơn.

*** Về chính sách đầu tư, tín dụng.**

- Tăng mức ưu đãi đầu tư sản xuất kinh doanh hàng thủ công mỹ nghệ (sửa đổi, bổ sung Nghị định số 51/1999/NĐ-CP ngày 8/7/1999). Hàng thủ công mỹ nghệ thuộc các ngành nghề truyền thống theo quy định (thuộc diện khuyến khích, ưu đãi trong danh mục A) trong trường hợp có xuất khẩu đạt trên 30% giá trị hàng hoá của đơn vị sản xuất - kinh doanh (đây cũng là nội dung được ưu đãi trong danh mục A), tức là đạt 2 nội dung được ưu đãi quy định trong danh mục A, thì cho hưởng mức ưu đãi cao hơn, cụ thể sửa như sau:

+ Dự án sản xuất kinh doanh mặt hàng thủ công mỹ nghệ thuộc ngành nghề truyền thống (thuộc danh mục A), có sử dụng nhiều lao động, được miễn thuế thu nhập doanh nghiệp hai năm và giảm 50% cho 4 năm tiếp theo.

+ Nếu dự án nêu trên thực hiện xuất khẩu trên 30% thì được miễn 3 năm thuế thu nhập doanh nghiệp trong 3 năm và giảm 50% cho 5 tiếp theo.

+ Sửa đổi bổ sung các quy định cho vay vốn, nhất là vốn ưu đãi và các quy định khác về thuế.

+ Theo Nghị định số 43/1999/NĐ-CP ngày 29/6/1999 của Chính phủ về tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước, thì chỉ những dự án đầu tư tại các vùng khó khăn (trong đó có các dự án sản xuất hàng xuất khẩu, đặc biệt là các dự án sử dụng nhiều lao động) mới được vay vốn từ quỹ hỗ trợ phát triển Nhà nước. Đề nghị sửa đổi vấn đề này mở rộng cho việc vay vốn từ quỹ này đối với các dự án thuộc ngành nghề thủ công mỹ nghệ truyền thống đã được quy định trong danh mục A, chỉ cần dự án đầu tư tại vùng nông thôn.

Trong quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá nền kinh tế đất nước, ngành nghề nông thôn có vai trò rất quan trọng trong việc tạo việc làm, chuyển dịch cơ cấu kinh tế nông thôn theo hướng tăng dần tỷ trọng công nghiệp và cơ cấu lao động nông thôn theo hướng "ly nông bất ly hương", hạn chế di dân tự do ra thành thị, xây dựng nông thôn có đời sống vật chất và văn hoá đầy đủ.

Hiện trạng ngành nghề nông thôn còn nhỏ bé và đang đứng trước những khó khăn rất lớn như: khả năng tiếp thị yếu, công nghệ và thiết bị lạc hậu, thiếu vốn... Nhưng lại có tiềm năng rất lớn như về dày các nghề, làng nghề truyền thống, tiềm năng về nguyên liệu, nguồn lao động... Nếu được tạo điều kiện thuận lợi bằng các chính sách đồng bộ và các giải pháp vĩ mô, ngành nghề nông thôn sẽ phát triển.

2. Tình hình sản xuất trong những năm gần đây

2.1. Tổ chức và quy mô sản xuất

Hiện nay, ngành nghề nông thôn có khoảng 1.350.000 cơ sở, trong đó 97% là các hộ gia đình đại bộ phận tập trung trong các làng nghề, còn lại 3% là các doanh nghiệp tư nhân, hợp tác xã; thu hút hơn 10 triệu lao động, chiếm 29% lực lượng lao động nông thôn có khoảng trên 1.000 làng nghề, trong đó có 2/3 là làng nghề truyền thống.

2.2. Sản lượng và thu nhập

Ngành nghề nông thôn đã sản xuất một khối lượng hàng hoá lớn đáp ứng nhu cầu thị trường trong nước và xuất khẩu, năm 2000 ước đạt giá trị sản lượng khoảng 40.000 tỷ đồng và có tốc độ phát triển khoảng 9%/năm. Thu nhập bình quân của một lao động ngành nghề bằng 2-4 lần so với lao động nông nghiệp thuần ở nông thôn.

2.3. Sản phẩm và thị trường

Sản phẩm của ngành nghề nông thôn rất đa dạng, chủ yếu được tiêu thụ ở trong nước (trên 90% tổng giá trị sản lượng) và luôn gặp khó khăn trong tiêu thụ, giá bán thấp vì sản phẩm luôn chịu sức ép gay gắt với sản phẩm cùng loại của thành thị và hàng ngoại nhập. Thị trường du lịch chưa được quan tâm đúng mức, các sản phẩm lưu niệm còn quá ít ỏi về số lượng, nghèo nàn về chủng loại.

Thị trường xuất khẩu đang trong quá trình tiếp cận với thị trường mới, chưa tạo dựng được thị trường ổn định, lâu dài. Sản phẩm tham gia xuất khẩu chủ yếu là hàng thủ công mỹ nghệ, hiện nay đã có mặt ở 100 nước và lãnh thổ, kim ngạch xuất khẩu năm 2000 đạt khoảng 300 triệu USD (theo số liệu của

Tổng cục Hải quan). Nhìn chung, sản phẩm ngành nghề nông thôn còn đơn điệu, chưa theo kịp tốc độ phát triển của đời sống xã hội trong nước và chưa đáp ứng yêu cầu của thị trường thế giới.

2.4. Nguyên vật liệu

Nguyên vật liệu chủ yếu được khai thác tại chỗ và trong nước, hầu hết là lấy trực tiếp từ thiên nhiên, cung ứng một số nguyên liệu cho sản xuất chưa tốt (như: gỗ, song, mây...).

Việc sơ chế nguyên vật liệu thường do các hộ, cơ sở tự làm kỹ thuật thủ công hoặc các loại máy móc thiết bị tự chế rất lạc hậu. Do đó không thực hiện được việc tiêu chuẩn hoá nguyên liệu nên không chủ động được chất lượng sản phẩm, khó ứng dụng tiến bộ kỹ thuật.

2.5. Công nghệ và thiết bị

Phần lớn công nghệ và kỹ thuật áp dụng trong ngành nghề nông thôn là cổ truyền nhưng chưa được chọn lọc và đầu tư khoa học kỹ thuật để nâng cao, do đó chưa đáp ứng yêu cầu thị trường và làm giảm sức cạnh tranh trên thị trường.

Hầu hết các cơ sở ngành nghề nông thôn nhất là ở khu vực hộ gia đình còn sử dụng các loại công cụ thủ công truyền thống hoặc có cải tiến một phần, trình độ công nghệ lạc hậu, trình độ cơ khí hoá còn thấp, thiết bị phần lớn cũ, thải loại từ thành phố hoặc xí nghiệp công nghiệp nhà nước, không đảm bảo yêu cầu kỹ thuật, an toàn và vệ sinh môi trường.

3. Một số ưu nhược điểm trong lĩnh vực ngành nghề nông thôn

3.1. Ưu điểm

3.1.1. Giải quyết việc làm và tạo thu nhập

Phát triển sản xuất ngành nghề nông thôn sẽ tạo việc làm và thu nhập ổn định cho hàng triệu lao động chuyên nghiệp, ngoài ra còn thu hút lao động nhàn rỗi (mùa vụ), góp phần giải quyết "nạn thất nghiệp" và đẩy lùi các tệ nạn xã hội trong nông thôn. Ngành nghề nông thôn phát triển đã kéo theo và mở ra nhiều

nghề khác, nhiều hoạt động có liên quan, tạo thêm việc làm mới, thu hút thêm lao động.

Nhiều làng nghề đã thu hút trên 60% lao động vào các hoạt động ngành nghề và có giá trị sản lượng ngành nghề nông thôn chiếm trên 70% tổng giá trị sản lượng và có vai trò quan trọng trong việc phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương, ở các làng nghề hộ đói không còn, hộ nghèo chiếm tỷ lệ nhỏ, hộ giàu ngày càng tăng.

3.1.2. Khai thác và tận dụng có hiệu quả tiềm năng sẵn có của đất nước

Ngành nghề nông thôn được sản xuất chủ yếu bằng nguồn nguyên liệu sẵn có ở trong nước, trước hết là các sản phẩm từ nông lâm ngư nghiệp, các nguyên liệu phi nông nghiệp khác; nguyên phụ liệu nhập khẩu không đáng kể (thường chỉ chiếm từ 3-5% giá trị hàng hoá sản xuất ra) cho nên giá trị thực thu trong sản xuất và xuất khẩu chiếm tỷ lệ rất cao.

3.1.3. Giữ gìn và phát huy các bản sắc văn hoá dân tộc

Trong lĩnh vực ngành nghề nông thôn, nghề thủ công mỹ nghệ là một nhóm nghề phát triển mạnh trong những năm gần đây. Hàng thủ công mỹ nghệ thường mang đậm nét văn hoá dân tộc, có những hoa văn, đường nét của nền mỹ thuật truyền thống và được duy trì và phát triển chủ yếu ở các làng nghề truyền thống, trong đó có những làng nghề tồn tại hàng trăm năm; gắn với ngành nghề và làng nghề truyền thống là những nghệ nhân, thợ giỏi cha truyền, con nối từ đời này qua đời khác.

3.2. Nhược điểm

3.2.1. Khả năng tiếp cận thị trường còn hạn chế

Các cơ sở ngành nghề nông thôn ít có cơ hội tham gia xuất khẩu trực tiếp, thường phải qua nhiều khâu trung gian nên không nắm bắt đầy đủ yêu cầu của khách hàng về mẫu mã, chất lượng, giá cả. Mặt khác, chưa có một hệ thống hỗ trợ của Nhà nước để tiếp cận với thị trường trong và ngoài nước (cung cấp các thông tin về nhu cầu, chủng loại, mẫu mã, giá cả và thị hiếu người tiêu dùng).

3.2.2. Trình độ quản lý, tay nghề lao động kém

Trình độ văn hoá, trình độ chuyên môn kỹ thuật và năng lực quản lý của các chủ hộ, cơ sở ngành nghề nông thôn còn hạn chế, phần lớn chưa được trang bị những kiến thức cần thiết về quản trị kinh doanh cũng như chưa hiểu biết kỹ pháp luật và chính sách liên quan tới các hoạt động kinh tế.

Lao động trong các cơ sở ngành nghề nông thôn nhìn chung có trình độ văn hoá, tay nghề và trình độ thẩm mỹ đều kém. Phần lớn lao động được học nghề qua lối truyền nghề và kèm cặp trong sản xuất: rất ít được học qua các trường dạy nghề chính quy, mà người làm nhiệm vụ truyền nghề, kèm cặp chỉ dựa trên cơ sở kinh nghiệm, dẫn đến kết quả đào tạo thấp, thời gian học kéo dài, hầu như thiếu vắng hoàn toàn lực lượng cán bộ kỹ thuật cao, mỹ thuật.

3.2.3. Cơ sở hạ tầng còn thấp kém

Là một cản trở lớn cho việc phát triển ngành nghề nông thôn nói riêng và phát triển nông thôn nói chung. Nhìn chung, các cơ sở ngành nghề thường gặp khó khăn về mặt bằng (nhà xưởng) sản xuất, tình trạng phổ biến là sử dụng ngay nhà ở làm xưởng sản xuất. Khi quy mô sản xuất tăng lên hoặc có sử dụng thiết bị, hoá chất đã làm cho môi trường sống bị ô nhiễm nặng nề; các điều kiện hạ tầng khác đều không đáp ứng yêu cầu như: đường giao thông xấu, điện cung cấp không đều và chất lượng kém, không có bến bãi tập kết nguyên vật liệu, sản phẩm...

3.2.4. Môi trường bị ô nhiễm nặng nề

Từ những hạn chế về công nghệ, thiết bị, mặt bằng sản xuất, trình độ quản lý... và không có sự quan tâm đến các biện pháp xử lý ô nhiễm môi trường, do vậy ngành nghề nông thôn tuy chưa được phát triển mạnh nhưng đa số cơ sở trong quá trình sản xuất đã ảnh hưởng đến môi trường (VD: các cơ sở chế biến lương thực, thực phẩm, nhuộm vải, sản xuất giấy... đang gặp khó khăn về nước thải chưa được xử lý; các cơ sở gốm sứ, đúc đồng, nhôm, cơ khí... đang gặp khó khăn về ô nhiễm không khí). Tình trạng này ảnh hưởng đến sức khoẻ

cộng đồng, làm ô nhiễm môi trường sinh thái, hạn chế đến sự đầu tư phát triển ngành nghề nông thôn.

3.2.5. Tổ chức sản xuất còn phân tán

Hình thức tổ chức sản xuất ngành nghề nông thôn chủ yếu là hộ gia đình (chiếm 97%), việc tổ chức sản xuất phụ thuộc vào trình độ tay nghề của từng người trong gia đình. Sản xuất thường ở quy mô nhỏ, khép kín và tính tư hữu, bảo thủ nghề của từng gia đình, dòng họ được ưa chuộng hơn là việc tổ chức, phân công hợp tác sản xuất. Sự thiếu liên kết về tổ chức, kinh tế (vốn đầu tư), công nghệ, kỹ thuật đã hạn chế khả năng phát triển.

3.2.6. Chính sách của Nhà nước còn bất cập chưa đồng bộ

Nhìn chung, chưa có một hệ thống các thể chế, chính sách đồng bộ trợ giúp ngành nghề nông thôn phát triển. Sự phân công trách nhiệm giữa các Bộ, ngành chưa rõ ràng và thiếu một hệ thống tổ chức thống nhất đồng bộ xuyên suốt từ Trung ương tới địa phương để chỉ đạo, hướng dẫn và quản lý.

Ở địa phương, phần lớn chưa có quy hoạch cụ thể để phát triển ngành nghề nông thôn; các chính sách của Nhà nước về đất đai, đào tạo nguồn nhân lực, bảo vệ môi trường và vốn đầu tư còn nhiều bất cập, chưa hoà nhập để giải quyết các vấn đề nảy sinh trong thực tế sản xuất.

3.3. Đánh giá chung

Những yếu tố hạn chế trên đã làm cho các sản phẩm ngành nghề nông thôn còn tồn tại một số nhược điểm dẫn đến hậu quả xấu là giá trị các sản phẩm ngành nghề giảm sút, thị trường dần bị thu hẹp, sản xuất không phát triển và giảm khả năng sử dụng lao động tại địa phương như:

- Nhiều sản phẩm còn ở dạng thô, chưa tinh chế, tốn kém nguyên liệu dẫn đến hiệu quả không cao.
- Các sản phẩm còn đơn điệu, chậm thay đổi mẫu mã nên khó phát triển được số lượng tiêu thụ.
- Chất lượng còn thấp, chưa đáp ứng yêu cầu của người tiêu dùng.

4. Phương hướng, mục tiêu và định hướng phát triển ngành nghề nông thôn đến năm 2010

4.1. Quan điểm phát triển

1. Phát triển ngành nghề nông thôn phải gắn chặt với sản xuất nông nghiệp. Đây là hai ngành trong quá trình phát triển có mối quan hệ chặt chẽ về lao động, nguyên liệu, thị trường... Giải quyết tốt mối quan hệ mang tính chất vừa bổ trợ vừa cạnh tranh đó sẽ làm cho kinh tế - xã hội ở nông thôn phát triển bền vững.
2. Phát triển ngành nghề nông thôn phải đặt trong mối liên kết chặt chẽ với công nghiệp thành thị, thị trường trong nước và nước ngoài. Kết hợp hài hoà nhiều quy mô, nhiều loại hình tổ chức và sở hữu, công nghệ hiện đại với công nghệ truyền thống, thiết bị tiên tiến với thủ công và cơ khí nhỏ trong nhiều loại hình công nghiệp.
3. Phát triển ngành nghề nông thôn phải tranh thủ và phát huy nội lực, huy động mọi nguồn lực sẵn có trong dân, khả năng đầu tư của các thành phần kinh tế, của mọi nguồn vốn trong và ngoài nước.
4. Phát triển ngành nghề nông thôn phải gắn liền với những đặc điểm, điều kiện tự nhiên, trình độ phát triển, kinh tế - xã hội và cơ sở hạ tầng của từng địa phương và không chỉ nhằm mục tiêu duy nhất về kinh tế, xã hội mà còn lưu ý tới bảo vệ môi trường, bảo tồn và duy trì những di sản văn hoá truyền thống của địa phương.

4.2. Phương hướng, mục tiêu

4.2.1. Phương hướng

Tập trung đầu tư phát triển một số ngành hàng mũi nhọn, có thị trường xuất khẩu ổn định, có tiềm năng và khả năng tăng giá trị xuất khẩu, thu hút nhiều lao động, góp phần giải quyết việc làm ở nông thôn, xoá đói, giảm nghèo, giữ gìn và phát huy giá trị văn hoá dân tộc.

Phát triển ngành nghề chế biến nông lâm thủy sản quy mô nhỏ ở các vùng nguyên liệu phân tán, gắn với quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của

từng vùng, từng địa phương, từng ngành hàng nhằm thực hiện chủ trương phát triển công nghiệp chế biến với quy hoạch vùng nguyên liệu và đưa công nghiệp sơ chế và chế biến về vùng nông thôn.

Duy trì và phát triển một số ngành nghề, làng nghề truyền thống theo hướng gắn với ngành du lịch văn hoá.

Để giải quyết vấn đề tiêu thụ và vốn trong phát triển ngành nghề nông thôn, cần gắn chặt các hộ sản xuất trong nước với các hộ Việt kiều nước ngoài có quan hệ dòng tộc, quê hương.

4.2.2. Mục tiêu

a. Mục tiêu lâu dài.

Xây dựng nông thôn có nền kinh tế tăng trưởng nhanh và bền vững, bảo vệ môi trường sinh thái, có cơ sở vật chất vững mạnh, cơ cấu kinh tế hợp lý theo hướng công nghiệp hoá nhằm giải quyết việc làm, nâng cao thu nhập và đời sống của người dân nông thôn, đưa nông thôn nước ta tiến lên văn minh hiện đại.

b. Một số chỉ tiêu

Bảng 10. Một số chỉ tiêu phát triển ngành nghề nông thôn

Chỉ tiêu	2005	2010
1. Tốc độ phát triển (%)	15	20
2. Tạo thêm việc làm (1.000 lao động)	3.200-4.000	8.000-10.000
3. Thu nhập bình quân LĐ/tháng (1.000 đồng)	600	1.200
4. Kim ngạch xuất khẩu (triệu USD)	1.200	3.000
- Hàng thủ công mỹ nghệ (triệu USD)	600	1.500
- Hàng chế biến nông lâm sản (triệu USD)	480	1.000
- Hàng cơ khí (triệu USD)	20	100
- Các loại khác	100	400

5. Nội dung và các giải pháp chủ yếu phát triển ngành nghề nông thôn đến năm 2010

5.1. Đối với nghề thủ công mỹ nghệ

Do có lợi thế là vốn đầu tư không lớn, nguyên liệu chủ yếu khai thác tại chỗ, nếu có giải pháp hợp lý các nghề thủ công mỹ nghệ sẽ phát triển nhanh.

* Sản xuất đồ gỗ mỹ nghệ: là nhóm hàng có kim ngạch xuất khẩu lớn, có khả năng mở rộng thị trường tiêu thụ cả trong và ngoài nước. Sản xuất đồ gỗ mỹ nghệ có nhiều tiềm năng: là nghề truyền thống lâu đời, có nhiều làng nghề nổi tiếng, sản phẩm đa dạng và có thể kết hợp với nhiều nghề khác (như: khảm trai, sơn mài...) tạo nên sự độc đáo của sản phẩm...

Hướng phát triển:

- Về thị trường: Ngoài việc tiếp tục mở rộng thị trường xuất khẩu đặc biệt là thị trường Châu Âu, Mỹ với mức tăng trưởng bình quân 15-20%/năm, dự kiến đạt kim ngạch xuất khẩu 100 triệu USD vào năm 2005 và 350 triệu USD vào năm 2010. Cần đặc biệt coi trọng thị trường trong nước, phát hiện, tìm kiếm và sáng tạo các mẫu mã mới như: lựa chọn các sản phẩm thủ công mỹ nghệ nhỏ, gọn, mang tính lưu niệm, tặng phẩm (giá cả vừa phải) cho khách du lịch. Sản xuất các sản phẩm đồ mộc (trang trí nội thất cao cấp) dùng trong gia đình chất lượng cao, thay thế đồ ngoại nhập. Sản xuất hàng thủ công mỹ nghệ giả cổ (theo phong cách cổ có kết hợp chạm khắc, khảm trai); Sản xuất các sản phẩm, tác phẩm có tính nghệ thuật cao như: tranh, liễn, câu đối... để phục vụ cho các đối tượng có thu nhập cao trong nước.

- Về công nghệ thiết bị: tiếp tục lưu giữ các bí quyết nghề truyền thống và các giai đoạn công nghệ có ảnh hưởng đến tính mỹ thuật của sản phẩm. Hướng tới cần đầu tư hoàn thiện khâu xử lý nguyên liệu và hoàn thiện sản phẩm cuối cùng để nâng cao chất lượng đạt tiêu chuẩn quốc tế.

- Về nguồn nguyên liệu: nghiên cứu xử lý, biến tính gỗ để có thể sử dụng gỗ rừng trồng thay thế gỗ rừng tự nhiên trong sản xuất hàng thủ công mỹ nghệ cao cấp. Giao cho các đơn vị (quốc doanh, tư nhân) có khả năng nhập khẩu

nguyên liệu phục vụ phát triển sản xuất đồ gỗ mỹ nghệ với mục tiêu ổn định sản xuất, tạo việc làm lâu dài cho người lao động.

* Nghề đan lát song mây tre: đã thu hút một khối lượng lao động nông thôn ở nhiều độ tuổi khác nhau. Nghề đan lát mây tre là nghề thủ công mỹ nghệ lâu đời vừa giữ được bản sắc văn hoá dân tộc đồng thời có thể tiếp thu được các nét tinh vi, sắc sảo của các nước khác và có nguồn nguyên liệu khá dồi dào. Sản phẩm đến năm 2005 đạt mức kim ngạch xuất khẩu khoảng 100 triệu USD, đến năm 2010 đạt kim ngạch 250 triệu USD.

Hướng phát triển: Nhu cầu hàng mây tre đan trên thế giới tiếp tục tăng lên (hiện đã có mặt ở hầu khắp các châu lục và có khả năng mở rộng thị trường). Để đáp ứng được nhu cầu này cần tổ chức nắm bắt thị trường, xu hướng tiêu dùng của các nước nhập khẩu và tạo uy tín trên thị trường. Trước hết, cần nâng cao chất lượng và đa dạng hoá sản phẩm theo hướng nâng cao trình độ xử lý nguyên liệu (cơ giới hoá và tìm các biện pháp xử lý chống mối mọt hoặc gây rạn nứt sản phẩm), kỹ thuật gia công; đào tạo các thợ bậc cao, thợ tạo mẫu (nghiên cứu thay đổi mẫu mã).

Để duy trì và mở rộng thị trường nội địa cần khuyến khích nhân dân sử dụng dụng cụ mây tre trong sinh hoạt, hạn chế dùng đồ nhựa.

* Sản xuất gốm sứ mỹ nghệ: trong sản xuất hàng gốm sứ mỹ nghệ hiện nay tuy đã có sử dụng một số quy trình công nghệ và các thiết bị máy móc hiện đại ở một số khâu nhất định nhưng sản phẩm của ngành hàng này vẫn chứa đựng đậm nét của nghề thủ công truyền thống có tính văn hoá và mỹ thuật cao. Sản phẩm gốm sứ mỹ nghệ hiện nay không những đáp ứng nhu cầu tiêu dùng trong nước mà có khả năng xuất khẩu lớn. Với tăng trưởng bình quân 18-20%/năm đến năm 2005 có thể đạt kim ngạch xuất khẩu 250 triệu USD, đến năm 2010 đạt kim ngạch là 500 triệu USD.

Hướng phát triển: Trong tình trạng cạnh tranh gay gắt với hàng gốm sứ của nước ngoài, để có thể duy trì và mở rộng thị trường trong nước cũng như xuất khẩu, ngành gốm sứ cần lựa chọn được cách đi phù hợp:

- Tiếp tục giữ vững và mở rộng thị trường cho các mặt hàng truyền thống gắn với tên các làng nghề truyền thống đã có tiếng trên thế giới như: gốm sứ Bát Tràng, Bình Dương, Đồng Nai, gốm Gõ (Bình Thuận)... Tổ chức sản xuất những mặt hàng gia dụng có chất lượng cao (bát đĩa, ấm chén, chậu cây cảnh...) với giá cả phù hợp để đáp ứng nhu cầu tiêu dùng trong nước.

- Khai thác công nghệ cổ truyền, kết hợp với nghiên cứu ứng dụng những tiến bộ kỹ thuật về men và đầu tư đổi mới thiết bị máy móc trong sản xuất (thay thế lò nung củi bằng lò gas, lò điện; sử dụng các thiết bị phù hợp như máy tạo hình, máy sấy cao tốc, máy in trực lăn, máy ép lọc khuôn bản, máy tách từ tính...; cơ giới hoá và tiêu chuẩn hoá khâu xử lý nguyên liệu).

- Đẩy mạnh công tác xúc tiến thương mại bằng nhiều hình thức như: tổ chức hội chợ triển lãm ở trong và ngoài nước; giới thiệu và bán hàng trên Internet; giới thiệu sản phẩm thông qua khách du lịch...

* Nghề thuê ren, dệt (vải, thổ cẩm, sợi lanh, chiếu cói, thảm dày, thảm len, thảm sơ dừa, thảm lát...): hiện nay nghề này thu hút được lực lượng lao động đông đảo ở mọi lứa tuổi nhất là phụ nữ và có tiềm năng lớn, có khả năng mở rộng thị trường xuất khẩu, đặc biệt là thị trường Nhật và EU. Tuy nhiên nhu cầu thị trường thế giới đối với hàng thêu, ren thủ công và dệt thổ cẩm không ổn định, tăng giảm thất thường. Phấn đấu đến 2005 đưa kim ngạch xuất khẩu của nhóm hàng này lên 120 triệu USD và 300 triệu USD vào năm 2010.

Hướng phát triển:

- Đối với nghề thuê, ren, dệt vào thổ cẩm: tuy đầu tư cho trang thiết bị không đòi hỏi lớn nhưng để có thể sản xuất ra các sản phẩm xuất khẩu có mẫu mã và chất lượng theo yêu cầu (từng thị trường) thì người thợ cần được đào tạo nâng cao và hướng dẫn các kiến thức cơ bản về hội họa, tạo mẫu. Trong tổ chức sản xuất cần liên kết các cá nhân, hộ đơn lẻ thành các hợp tác xã, tổ hợp tác, hiệp hội... để đáp ứng nhu cầu về số lượng của khách hàng. Nghiên cứu cải tiến khung dệt vải thổ cẩm để tăng năng suất lao động, phát triển nghề này cho đồng bào dân tộc.

- Đối với nghề đan cói, thảm đay, sơ dừa, len, lát...: cần thường xuyên nắm bắt kịp thời thông tin thị trường, tiếp thu kỹ thuật, mẫu mã mới thông qua các phương tiện thông tin, tài liệu hình ảnh nhằm xác định đúng đắn nhu cầu, thị hiếu người tiêu dùng trong và ngoài nước. Tận dụng tối đa nguyên liệu để hạ giá thành sản phẩm. Tiếp tục nghiên cứu đổi mới công nghệ thiết bị theo hướng tăng năng suất lao động để tăng số lượng, chất lượng và đa dạng hoá sản phẩm. Đào tạo bồi dưỡng nâng cao tay nghề của người lao động để thoả mãn các yêu cầu về chất lượng và mẫu mã của thị trường.

* Ngoài ra, các nghề thủ công mỹ nghệ khác (có thể kể đến như: chạm bạc, khắc đá, đúc chạm đồng...): là những mặt hàng truyền thống lâu đời, có kỹ thuật tinh xảo nhưng thị trường xuất khẩu còn hẹp và có nhiều khó khăn. Hướng tới cần tiếp tục duy trì và phát triển nghề truyền thống ở một số làng nghề và nâng cao chất lượng sản phẩm, đồng thời đẩy mạnh công tác xúc tiến thương mại đặc biệt là thị trường Trung Đông thì đến 2005 có thể đạt kim ngạch xuất khẩu được 30 triệu USD và đến năm 2010 được 100 triệu USD.

5.2. Đối với nghề chế biến nông sản

Hiện có vai trò rất lớn trong việc chế biến, tiêu thụ nông sản trong nông thôn (các cụm chế biến nhỏ trong nông thôn dự kiến đảm nhiệm 60-70% sản lượng lương thực, 25% sản lượng chè, 20% sản lượng mía, 50% sản lượng cà phê được chế biến...). Thu hút khá nhiều lao động nông nhàn. sản phẩm đã tham gia xuất khẩu nhưng chưa đáp ứng đủ nhu cầu thị trường nước ngoài và sức cạnh tranh còn thấp (một số sản phẩm như bánh tráng, bún khô... đã có thị trường xuất khẩu ổn định). Dự kiến đến năm 2005 xuất khẩu hàng nông sản đạt khoảng 50 triệu USD và khoảng 300 triệu USD vào năm 2010.

Hướng phát triển:

- Phát triển mạnh các cụm chế biến nhỏ trong nông thôn gắn với vùng nguyên liệu không tập trung, xa nhà máy chế biến công nghiệp. Tập trung vào việc bảo quản, chế biến lương thực, rau quả và các cây công nghiệp (như: chè, cà phê, điều...) và chú ý duy trì, phát triển các nghề chế biến lương thực thực

phẩm truyền thống, sản phẩm có thị trường xuất khẩu (như: bánh tráng, bún khô, lap xường, kẹo dừa, vải sáy, long nhãn, các loại mứt hoa quả...).

- Khuyến khích đầu tư đổi mới công nghệ, thiết bị nâng cao năng suất, chất lượng trong chế biến hàng nông sản. Nghiên cứu đưa khoa học kỹ thuật nhằm cải tiến quy trình sản xuất theo phương pháp truyền thống. Đẩy mạnh xúc tiến thương mại (trên Internet, khách du lịch, bà con Việt kiều về thăm quê), mở rộng thị trường xuất khẩu, đặc biệt tập trung vào các nước có cộng đồng người Việt Nam sinh sống (như: Pháp, Mỹ, Canada, Nga...) và các nước lân cận như Trung Quốc, Lào, Campuchia.

5.3. Đối với nghề chế biến gỗ và lâm sản

Hiện có nhiều cơ sở, hộ thu hút số lượng lao động khá lớn: thị trường tiêu thụ ổn định (cả ở trong nước và xuất khẩu) và có xu hướng tăng lên trong những năm gần đây đặc biệt là những mặt hàng cao cấp sản xuất từ gỗ rừng trồng và ván nhân tạo. Cơ hội phát triển của nghề này trong những năm gần đây có dấu hiệu hồi phục do đã có nguồn gỗ nhập khẩu ổn định từ Lào và các nước Châu Phi, Nam Mỹ. Dự kiến đến 2005 kim ngạch xuất khẩu đạt 430 triệu USD và đến năm 2010 đạt 700 triệu USD.

Hướng phát triển: đầu tư đổi mới công nghệ, thiết bị theo hướng cơ giới hoá toàn bộ dây chuyền công nghệ và hiện đại hoá một số khâu như sấy bảo quản, chạm khắc gỗ bằng máy. Sử dụng các loại công cụ cắt gọt mới để tiết kiệm nguyên liệu và tăng chất lượng sản phẩm. Áp dụng các công nghệ xử lý gỗ rừng trồng như: ghép thanh, biến tính gỗ... để chế biến hàng cao cấp, xuất khẩu.

5.4. Đối với nghề cơ khí nông thôn

Hiện nay, nghề này đã có xu hướng phục hồi và phần nào đã đáp ứng được nhu cầu trong nước, một số mặt hàng đã tham gia xuất khẩu cho các nước lân cận như: Trung Quốc, Lào, Campuchia, Thái Lan... và chưa đáp ứng đủ nhu cầu của các thị trường này. Nghề cơ khí nông thôn có khả năng phát triển rất lớn do có nguồn lao động dồi dào, có nhiều làng nghề truyền thống, có sức cạnh tranh cao do tận dụng các phế liệu của các ngành công nghiệp khác nên giá

thành rẻ. Dự kiến kim ngạch xuất khẩu hàng cơ khí đạt 20 triệu USD vào năm 2005 và 100 triệu USD vào năm 2010.

Hướng phát triển:

- Đối với thị trường trong nước: phát triển sản xuất các công cụ, máy móc nhỏ, đơn giản phục vụ cho sản xuất nông nghiệp (cuốc, xẻng, cày bừa, bơm nước, máy tuốt lúa, tẽ ngô...) cho bảo quản, chế biến nông lâm sản (lò sấy, máy xát củ, chế biến miến, bánh đa, xay xát gạo, nghiền, sơ chế chè, cà phê...) và cho xây dựng nông thôn (máy đùn gạch, đập ngói, vận tải nông thôn, khung nhà, hoa cửa...). Làm vệ tinh cho các xí nghiệp cơ khí lớn trong việc sản xuất chi tiết phụ tùng đơn giản của dây chuyền, thiết bị. Sản xuất các mặt hàng gia dụng, ngũ kim (dao, kéo, dũa, chảo, xoong, nồi, các mặt hàng sắt tây thùng, chậu, đèn, bếp dầu...).

- Đối với thị trường nước ngoài: nâng cao chất lượng các sản phẩm xuất khẩu, nghiên cứu thay đổi, cải tiến mẫu mã. Đầu tư đổi mới công nghệ thiết bị, tái chế, tận dụng triệt để phế liệu để giảm giá thành, nâng cao thu nhập và thu hút nhiều việc làm mới. Tập trung phát triển các sản phẩm gia dụng, ngũ kim và các máy móc thiết bị trong sản xuất nông nghiệp để đẩy mạnh xuất khẩu.

5.5. Đối với nghề dịch vụ phục vụ sản xuất và đời sống dân cư nông thôn.

**** Dịch vụ thương mại cung ứng vật tư, hàng hoá, tiêu thụ sản phẩm.***

- Tổ chức lại các doanh nghiệp nhà nước kinh doanh xuất nhập khẩu cung ứng vật tư phục vụ sản xuất tiểu thủ công nghiệp. Tạo hành lang pháp lý để các thành phần kinh tế cùng tham gia.

- Hình thành các hợp tác xã, cơ sở, hộ, các đại lý làm dịch vụ cung ứng vật tư cung cấp nguyên vật liệu cho sản xuất, thu mua nông sản và các sản phẩm của ngành nghề để bán ra thị trường trong nước và xuất khẩu.

- Tổ chức lại hệ thống chợ nông thôn trở thành trung tâm thương mại, thúc đẩy giao lưu hàng hoá.

**** Dịch vụ cơ khí, điện, nước nông thôn.***

- Mở rộng các hoạt động dịch vụ cơ khí đồng bộ đối với các khâu trước và sau thu hoạch (làm đất, bơm nước, phun thuốc sâu, gặt lúa, sấy, bảo quản chế biến, vận chuyển...).

- Phát triển hình thức tổ chức các cơ sở cho thuê tư liệu sản xuất (máy kéo, máy nông nghiệp, máy sấy...).

- Hình thành các trạm, trung tâm bảo dưỡng, sửa chữa máy móc, nông cụ.

- Mở thêm các tổ dịch vụ sửa chữa điện dân dụng, hình thành các đại lý và cửa hàng bán các phụ tùng, thiết bị điện gia đình.

- Khuyến khích xây dựng các trạm dịch vụ cung cấp nước sạch. Thực hiện tốt chương trình nước sinh hoạt nông thôn, nâng tỷ lệ cung cấp nước sạch từ 45% hiện nay lên 65% vào năm 2005.

* Dịch vụ vận tải và phát triển giao thông nông thôn.

- Hình thành các tổ đội quản lý duy tu bảo dưỡng đường nông thôn.

- Hoàn thành cơ bản hệ thống đường giao thông nông thôn và các dịch vụ vận tải đáp ứng nhu cầu vận chuyển ở nông thôn.

- Hỗ trợ các doanh nghiệp, kể cả doanh nghiệp tư nhân và các hộ nông dân mua sắm các phương tiện vận tải, xây dựng các trạm bán xăng dầu, hệ thống xưởng sửa chữa, bảo dưỡng xe máy tới các xã theo tuyến đường.

* Dịch vụ du lịch, văn hoá, giải trí.

- Xây dựng các điểm du lịch hấp dẫn ở nông thôn về văn hoá, di tích lịch sử, khu danh lam thắng cảnh, phát triển các điểm du lịch sinh thái, du lịch làng nghề. Đối với những làng nghề truyền thống ở gần các thành phố lớn, các điểm du lịch, cần có đầu tư xây dựng một số trung tâm trưng bày, trình diễn về nghề thủ công truyền thống.

- Nâng cao trình độ văn hoá, chất lượng dịch vụ phù hợp với các đối tượng khách du lịch.

- Đầu tư, cải tạo và xây dựng hệ thống các cơ sở văn hoá thông tin ở nông thôn, gắn hoạt động văn hoá với du lịch, thể thao và vui chơi, giải trí.

* Dịch vụ xây dựng.

- Tập hợp các tổ, đội xây dựng để tổ chức theo mô hình hợp tác xã nhằm tăng khả năng đầu tư tiếp nhận được công trình lớn.

- Hỗ trợ các hợp tác xã xây dựng mua sắm các phương tiện chuyên dùng trong xây dựng.

- Khuyến khích các hợp tác xã xây dựng làm nhà thầu phụ các doanh nghiệp xây dựng lớn của nhà nước.

VII. NGHIÊN CỨU CÁC CHÍNH SÁCH VỀ VĂN HOÁ XÃ HỘI VÀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG

1. Một số thành tựu và tồn tại trong phát triển văn hoá - xã hội và môi trường nông thôn.

Sự phát triển nông nghiệp và nông thôn nước ta mấy chục năm qua đã đạt được những thành tựu to lớn về kinh tế mà còn đạt cả về văn hoá và xã hội.

1.1. Những thành tựu.

1.1.1. Phát triển văn hoá.

a. Về lĩnh vực giáo dục.

Đảng và Nhà nước ta rất quan tâm đến sự nghiệp giáo dục cho các vùng nông thôn. Đã xây dựng và phát triển mạng lưới giáo dục đến các xã trong cả nước. Hệ thống trường tiểu học được xây dựng ở tất cả các xã. Các xã vùng đồng bằng, trung du và phần lớn các xã ở miền núi, vùng sâu và vùng xa đã có trường phổ thông cơ sở (PTCS). Các huyện đều có trường, lớp phổ thông trung học (PTTH) và các tỉnh miền núi, vùng đồng bào dân tộc và một số huyện miền núi, vùng đồng bào dân tộc đã có trường dân tộc nội trú.

Từng bước thực hiện chủ trương xã hội hoá sự nghiệp giáo dục ở nông thôn. Do vậy đã huy động và tận dụng được nhiều nguồn lực, nhiều lực lượng xã hội tham gia cùng phát triển sự nghiệp giáo dục. Bên cạnh trường công lập đã có trường bán công và trường dân lập. Chính vậy đã thu hút được đông đảo

học sinh tới trường. Số học sinh đi học theo đúng độ tuổi ở bậc tiểu học tăng từ 86,0% năm 1990 lên 91,0% năm 1995 và tăng lên 94,8% năm 2000¹

Mặt khác, chất lượng giáo dục đã đạt nhiều tiến bộ thể hiện. Tỷ lệ học sinh tốt nghiệp chiếm tỷ lệ cao. Năm học 1999-2000 học sinh tốt nghiệp tiểu học chiếm 98,98%, tốt nghiệp PTCS 93,95%, tốt nghiệp PTTH chiếm 87,50%²; Số học sinh khá giỏi, số học sinh đạt các giải trong các kỳ thi quốc gia, các kỳ thi quốc tế tăng. Từ kết quả đó khẳng định nếu được ưu tiên đầu tư và đầu tư đúng hướng sẽ tạo ra đội ngũ cán bộ KH- KT không hề thua kém các nước khác.

b. Về lĩnh vực đào tạo

Cùng với việc nâng cao trình độ văn hoá cho người dân, sự nghiệp đào tạo cũng được hoàn thiện và phát triển. Năm 1999 cả nước có 377 trường đại học, cao đẳng và trung học chuyên nghiệp. Trong đó số trường trung học chuyên nghiệp 246 trường, chiếm 65,25% và trường đại học, cao đẳng là 131 trường chiếm 34,75%. Tổng số sinh viên đang học là 1.065,1 ngàn người. Trong đó sinh viên đại học, cao đẳng 734,9 ngàn người chiếm 69,00%; sinh viên trung học chuyên nghiệp là 195,9 ngàn người chiếm 18,39% và công nhân kỹ thuật 134,3 ngàn người chiếm 12,61%³. Tỷ lệ học sinh đại học, cao đẳng/trung học chuyên nghiệp/công nhân kỹ thuật là 5,47:1,46:1.

Hàng năm các trường đại học, cao đẳng, trường trung học đã đào tạo được 251,4 nghìn người, trong đó đại học chiếm 45,19%, tốt nghiệp trung học chuyên nghiệp chiếm 19,53% và tốt nghiệp công nhân kỹ thuật chiếm 35,28%. Trong số lực lượng cán bộ này có một bộ phận về công tác tại các vùng nông thôn.

Tuy nhiên, tính đến năm 1999, cơ cấu lao động ở nông thôn là 86,12% không có chuyên môn kỹ thuật, 1,5% có trình độ sơ cấp 4,68% là công nhân kỹ

¹ Các tổ chức Liên hợp quốc tại Việt Nam: báo cáo tiến độ thực hiện IDT/MDG tháng 7/2001

² Niên giám Thống kê năm 2000. NXB Thống kê, Hà Nội năm 2001

³ Niên giám Thống kê năm 2000. NXB Thống kê Hà Nội năm 2001

thuật, 4,21% có trình độ trung cấp, 0,34% có trình độ cao đẳng và đại học, 0,046% trên đại học.

Mặc dù lực lượng lao động có trình độ chuyên môn đang công tác ở nông thôn còn chiếm tỷ lệ nhỏ, nhưng đây là lực lượng quan trọng trong việc đưa và ứng dụng nhanh chóng, có hiệu quả các tiến bộ khoa học kỹ thuật vào sản xuất và đời sống và là lực lượng khởi đầu của sự "Đổi mới".

c. Về phát triển thông tin, bưu chính viễn thông.

Để nâng cao dân trí, Đảng và Nhà nước ta chú trọng đầu tư hoàn thiện hệ thống phát thanh, truyền hình, bưu chính viễn thông cũng như hệ thống các báo. Đến nay các tỉnh đã có hệ thống phát thanh, truyền hình, trung tâm bưu chính viễn thông và ban hành ít nhất 1 tờ báo hàng ngày. Các huyện đều có đài phát thanh, bưu chính viễn thông và hầu hết các huyện miền núi, huyện biên giới và hải đảo đều có đài tiếp sóng của đài truyền hình trung ương. Theo báo cáo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, hiện nay đã có 80% số dân được phủ sóng truyền hình, 90% được nghe Đài Tiếng nói Việt Nam.

Theo tài liệu của nhóm chuyên gia hành động chống đói nghèo của Việt Nam của Ngân hàng Thế giới, số máy điện thoại trong giai đoạn 1996-2000 tăng 2,8 lần, bình quân mỗi năm tăng 30% (từ 1,16 triệu máy lên 3,28 triệu máy). Máy điện thoại về xã cũng liên tục tăng trong giai đoạn 1996-2000, từ 183.284 máy lên 474.003 máy, bình quân mỗi năm tăng 27%, đưa tỷ lệ số xã có điện thoại từ 31,5% lên 84,4%. Hơn nữa số điểm phục vụ điện thoại ở nông thôn tăng từ 2.825 điểm năm 1996 lên 7.895 điểm năm 2000, tương ứng số dân phục vụ giảm từ 26,47 nghìn người/điểm xuống còn 9,65 nghìn người/điểm. Đáng chú ý là đầu tư mở các điểm bưu điện-văn hoá ở các xã để bưu chính viễn thông đến gần với người dân nông thôn. Đến nay số xã có điểm bưu điện-văn hoá xã tăng từ 22,7% năm 1996 lên 61,21% năm 2000.

Đài tiếng nói Việt Nam, đài Phát thanh Truyền hình, các báo đã tập trung tuyên truyền, phổ biến các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước; Phổ biến kiến thức, khuyến nông, nêu các điển hình, các phong trào người tốt việc

tốt, cũng như việc giới thiệu nền văn hoá của các nước trên thế giới và những thành tựu KH - CN.... Từ đó có tác dụng nâng cao nhận thức của người dân về Đảng, đẩy mạnh phong trào thi đua trong sản xuất, phong trào tương thân tương ái, lá lành đùm lá rách... cùng nhau khắc phục khó khăn trong sản xuất và đời sống.

d. Giữ gìn và phát triển các giá trị văn hoá, truyền thống làng, xã:

Nông thôn Việt Nam có đặc trưng là nông dân sống quần cư theo thôn, làng (vùng Đồng bằng Sông Hồng), bản (vùng Miền núi và Trung du), ấp (vùng Đồng bằng Sông Cửu Long) gọi tắt là làng. Mỗi làng đều gắn liền với lịch sử hình thành và phát triển. Nhiều làng có những di tích lịch sử và văn hoá, gắn liền với nó là các lễ hội văn hoá truyền thống. Các lễ hội truyền thống biểu hiện các mặt lễ nghi, tín ngưỡng, phong tục tập quán, cách giao tiếp, ứng xử, khả năng và nghề nghiệp sinh tồn, khả năng sáng tạo nghệ thuật, cũng như thể tính cách riêng có của mỗi làng.

Ngoài ý nghĩa về truyền thống văn hoá, các lễ hội còn có ý nghĩa biểu thị sự thành đạt, sự thi đua giữa các gia đình, dòng họ trong cộng đồng và giữa cộng đồng này với cộng đồng khác.

Cũng thông qua nét văn hoá truyền thống này, nhiều hương ước làng được xây dựng, hoàn thiện: phong trào xây dựng làng văn hoá, gia đình văn hoá phát triển mạnh mẽ và sâu rộng. Từ đó góp phần đẩy lùi các hủ tục, các tệ nạn xã hội. Có thể nói, các hương ước, phong trào gia đình văn hoá, làng văn hoá thực sự là những hạt nhân trong phong trào xây dựng nông thôn Việt Nam mới.

1.1.2. Phát triển về xã hội

a. Chăm sóc sức khoẻ cộng đồng

Hiện nay phần lớn các vùng nông thôn đã xây dựng một hệ thống các cơ sở khám chữa bệnh đến cấp xã. Các xã đều có trạm y tế, các huyện đều có bệnh viện đa khoa và nhiều phòng khám khu vực. Nhiều xã cán bộ trạm y tế có trình độ bác sỹ. Hiện nay ở nông thôn, bên cạnh các cơ sở khám chữa bệnh công lập, trạm y tế xã còn có các cơ sở khám chữa bệnh tư nhân. Hệ thống khám chữa

bệnh này tồn tại đan xen nhằm phục vụ tốt hơn việc khám chữa bệnh cũng như chăm sóc sức khoẻ cho người dân vùng nông thôn. Công tác y tế những năm qua đạt kết quả như sau: giảm tỷ lệ tử vong ở trẻ sơ sinh: giảm từ 0,04% năm 1990 xuống 0,037% năm 1998, giảm tỷ lệ chết của trẻ em dưới 5 tháng tuổi từ 0,58% năm 1990 xuống 0,48% năm 1998, giảm số trẻ em suy dinh dưỡng từ 50% năm 1990 xuống 33,1% năm 2000, giảm tỷ lệ tử vong của bà mẹ từ 0,2% năm 1990 xuống còn 0,1% năm 2000, tỷ lệ các cặp vợ chồng sử dụng các biện pháp tránh thai tăng từ 36% năm 1993 lên 60% năm 1997⁴ từ đó góp phần làm giảm tỷ lệ tăng dân số từ 1,86% năm 1991 xuống 1,80% năm 1995 và 1,42% năm 2000.

b. Lao động và việc làm

Hiện nay lực lượng lao động nông thôn vẫn chiếm tỷ trọng cao. Theo số liệu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư năm 2000. Lao động nông thôn chiếm 74,1% lực lượng lao động xã hội, và so với năm 1995 giảm 1,9%. Do điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội khác nhau mà mật độ dân số cũng khác nhau giữa các vùng. Dân số tập trung chủ yếu ở vùng ven đô thị, vùng đồng bằng, trong khi đó vùng miền núi, vùng Tây Nguyên mật độ dân cư thấp. Để tạo việc làm và phân bố hợp lý nguồn lực đã điều động dân cư đến các vùng này để phát triển kinh tế. Chỉ riêng 5 năm 1996-2000 đã đưa 478.000 người với trên 234.000 lao động đi xây dựng vùng kinh tế mới. Đồng thời đã định canh định cư cho khoảng 700.000 đồng bào các dân tộc ít người và hơn 1,2 triệu người được đầu tư qua các dự án định canh định cư. Ngoài ra còn tạo công việc cho nhiều lao động nông thôn thông qua xuất khẩu lao động sang các nước.

c. Đấu tranh chống đói nghèo.

Nhờ đường lối đổi mới, kinh tế Việt Nam liên tục tăng trưởng với tốc độ cao. Tốc độ tăng GDP nhanh hơn so với tốc độ tăng dân số thể hiện qua số liệu sau:

⁴ Các tổ chức Liên hợp quốc tại Việt Nam: Báo cáo tiến độ thực hiện IDT/MDG

	1991-1995	1996-2000	1991-2000
Tốc độ tăng dân số (%)	1,8	1,6	1,7
Tốc độ tăng GDP (%/năm)	8,2	6,8	7,5
Tốc độ tăng GDP /người (%)	6,3	5,1	5,7

Chính vì vậy đời sống của người dân nông thôn nói riêng được cải thiện và nâng cao. Riêng thu nhập của người dân nông thôn năm 1994 đạt 141.000đ/người/tháng, đến năm 1999 tăng lên 225.000 đ/người/tháng, tốc độ tăng bình quân 2%/năm. Kinh tế tăng trưởng, đời sống người dân được cải thiện và nâng cao góp phần thực hiện có kết quả chương trình quốc gia về xoá đói giảm nghèo.

Theo đánh giá của các chuyên gia thuộc tổ chức Liên hợp quốc tại Việt Nam đã khẳng định: Việt nam là một trong những nước có nhiều cố gắng và đạt nhiều thành công trong đấu tranh chống đói nghèo. Theo số liệu của Tổng cục Thống kê (Việt Nam tấn công đói nghèo, 1999) cho thấy năm 1992/1993 tỷ lệ đói nghèo là 58%, đến năm 1997/1998 giảm xuống còn 37%⁵ và hiện nay, năm 2001 theo Bộ Lao động Thương binh xã hội, tỷ lệ đói nghèo của nước ta là 17%⁶

d. củng cố và hoàn thiện bộ máy quản lý Nhà nước, phát huy dân chủ ở cơ sở

Hệ thống quản lý cấp xã được củng cố và hoàn thiện: ở mỗi xã đều có cơ cấu tổ chức hoàn chỉnh gồm Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, và các ban ngành đoàn thể như Mặt trận Tổ quốc, Đoàn thanh niên, Hội phụ nữ, Hội Nông dân, Hội Cựu chiến binh, Hội Người cao tuổi... và tổ chức Đảng cơ sở... Đây là biểu hiện của sự kết hợp Đảng lãnh đạo, nhân dân làm chủ và Nhà nước quản lý nhằm xây dựng một chính quyền vì dân và do dân.

Bên cạnh chính quyền cấp xã, các địa phương đã xây dựng và hoàn thiện một bước hệ thống quản lý cấp thôn, xóm. Tuy chưa phải là cấp cơ sở của hệ thống quản lý Nhà nước theo luật định, nhưng thực tế, vị trí và vai trò của hệ

⁵James Beard và Nisha Agrawal. Trung tâm kinh tế Quốc tế và ngân hàng Thế giới: Xoá đói và giảm một nửa tỷ lệ nghèo ở Việt Nam vào năm 2010, trang 7

⁶ Sách đã dẫn

thống quản lý cấp thôn, xóm rất quan trọng vì nó sát và gần dân hơn do vậy nó quan tâm trực tiếp đến đời sống của dân, nắm và thực hiện ý kiến của dân, triển khai có hiệu quả các chủ trương, chính sách của cấp trên, đặc biệt giải quyết tốt các quan hệ trong cộng đồng như tình làng, nghĩa xóm, huy động đóng góp trong dân cư, cũng như đấu tranh bài trừ các tệ nạn xã hội như mê tín, bài trừ các hủ tục, chống mại dâm, ma tuý một cách có hiệu quả.

Việc ban hành quy chế dân chủ ở cơ sở đã tạo điều kiện cho người dân tham gia vào các công việc của địa phương theo phương châm: dân biết, dân bàn, dân đóng góp, dân làm, dân kiểm tra, dân hưởng lợi. Từ đó vấn đề công bằng, dân chủ từng bước được thực hiện tốt hơn, dân tin Đảng, chính quyền hơn.

1.1.3. Bảo vệ môi trường sinh thái.

Cùng với việc phát triển kinh tế, văn hoá - xã hội, môi trường nông thôn cũng được quan tâm giải quyết. Môi trường nông thôn thực chất là các khía cạnh sinh thái nông nghiệp và phát triển nông thôn như: điều kiện sinh thái đồng ruộng, canh tác, sử dụng phân bón và thuốc trừ sâu, nguồn nước, chất thải, và vệ sinh nông thôn... Để bảo vệ môi trường sinh thái nông thôn chúng ta đã và đang thực hiện có kết quả nhiều chương trình, dự án như: chương trình FAO, chương trình 327, chương trình 5 triệu ha rừng... nhằm nâng cao độ che phủ của rừng.

Đồng thời còn tổ chức nhiều lớp đào tạo phòng trừ dịch hại tổng hợp (IPM), quản lý cây trồng tổng hợp (ICM) cho nông thôn. Thông qua các lớp học này trình độ của nông dân được nâng cao, từ đó người nông dân sử dụng các biện pháp để phòng trừ sâu thay vì sử dụng thuốc trừ sâu gây độc hại cho mình và cộng đồng. Ngoài ra để nâng cao chất lượng cuộc sống cho người dân nông thôn vấn đề sử dụng nước sạch cũng được chú trọng. Năm 1990 chỉ có 25,7% dân số sử dụng nước sạch, năm 2000 đã tăng lên 51,8%, trong đó số dân nông thôn sử dụng nước sạch năm 1990 chỉ có 21,5% đã tăng lên chiếm 44,6% năm 2000⁷

⁷ Các tổ chức thuộc Liên hợp quốc tại Việt Nam: Báo cáo tiến độ thực hiện IDT/MDG tháng 7/2001

1.2. Những tồn tại trong sự nghiệp phát triển văn hoá, xã hội và môi trường

1.2.1. Về lĩnh vực văn hoá

Vấn đề về giáo dục, đào tạo, tỷ lệ học sinh đi học đúng tuổi đạt cao, nhưng tỷ lệ học hết lớp 5 chỉ chiếm 2/3, số học sinh học hết PTCS và PTTH đạt tỷ lệ thấp hơn. Những học sinh bỏ học, không theo học tiếp ở bậc cao hơn phần lớn là những hộ nghèo, những vùng nghèo như vùng miền núi, vùng đồng bào dân tộc. Tỷ lệ người mù chữ trong nông thôn cao, chiếm 10%. Một bộ phận đồng bào dân tộc chưa nói và nghe được tiếng Việt, trong khi đó họ có ngôn ngữ riêng. Chưa có sự kết hợp tốt giữa dạy tiếng Việt với tiếng của đồng bào dân tộc. Nội dung đào tạo chưa đáp ứng và theo kịp với thực tiễn. Mới chỉ quan tâm đầu tư về lĩnh vực KH - CN, chưa quan tâm đúng mức về đầu tư đào tạo cán bộ về công tác tại nông thôn. Cơ cấu đào tạo chưa hợp lý, mới tập trung đào tạo trình độ đại học mà coi nhẹ đào tạo công nhân kỹ thuật, cũng như đào tạo và tập huấn cho người nông dân.

Về lĩnh vực thông tin, bưu chính viễn thông: Một bộ phận người dân nông thôn chưa được nghe đài, xem truyền hình và đại bộ phận người dân nông thôn không xem báo. Mới chỉ phát thanh, truyền hình, phát hành sách báo bằng tiếng Việt, mà chưa chú trọng phát thanh, truyền hình, phát hành sách báo bằng nhiều ngôn ngữ của đồng bào dân tộc. Thời lượng chương trình, các bài viết, sách báo phục vụ cho người dân nông thôn, nhất là nông dân còn hạn chế. Vẫn còn thiếu các điểm bưu điện văn hoá xã.

Các phong tục tập quán, vẫn còn tồn tại nhiều hủ tục trong nông thôn như: mê tín, cúng bái, ma chay, cưới xin, giỗ tết... gây lãng phí sức người và tiền của.

2.2.2. Các vấn đề về xã hội

Về y tế và chăm lo sức khoẻ cộng đồng: khoảng 27% số trạm y tế chưa có nhà hộ sinh hoặc y sỹ sản khoa, 70% trạm y tế chưa có bác sỹ, cơ sở vật chất, trang thiết bị còn rất hạn chế, ảnh hưởng đến việc chăm sóc sức khoẻ ban đầu cho người dân nông thôn, nhất là người dân vùng sâu, vùng xa. Tỷ lệ tử

vong ở trẻ em sơ sinh vẫn còn tới 3,76 phần nghìn, tỷ lệ tử vong ở trẻ em dưới 5 tháng tuổi còn 0,42% và tỷ lệ tử vong ở các bà mẹ còn cao 0,1% năm 2000. Số trẻ suy dinh dưỡng chiếm tỷ lệ cao.

Về dân số, lao động và việc làm: tốc độ tăng dân số còn cao, nhất là vùng nông thôn, vùng sâu, vùng xa, vùng đồng bào các dân tộc ít người, làm cho diện tích canh tác vốn đã thấp lại giảm, đang là gánh nặng đối với sự phát triển kinh tế nông thôn. Từ đó số người thất nghiệp, thiếu việc làm ngày càng tăng (tỷ lệ thiếu việc làm ở nông thôn năm 1999 là 30% trong khi đó ở thành thị là 7,4%). Do thiếu việc làm nên xu hướng di dân từ nông thôn ra thành thị và từ vùng nông thôn này sang vùng nông thôn khác có tiềm năng phát triển kinh tế. Một số vùng thường xuyên gặp thiên tai nên sản xuất nhiều rủi ro, cuộc sống không ổn định. Số hộ nghèo ở nông thôn vẫn chiếm tỷ lệ cao và chiếm 90% số nghèo đói của cả nước. Theo tiêu chuẩn của Ngân hàng thế giới và phối hợp với Tổng cục Thống kê, tỷ lệ nghèo của cả nước là 36,5% nông thôn là 44,1% gấp 4 lần so với thành thị (Bảng 1 và Phụ lục 1). Vùng nghèo tập trung tại các tỉnh miền núi và trung du phía Bắc, vùng Tây Nguyên và Bắc Trung bộ.

Bảng 11. Tỷ lệ các hộ đói nghèo theo các vùng tính đến năm 2001.

Vùng	Nông thôn	Thành thị	Tổng số
MN và TD phía Bắc	63.17	16.63	56.17
Đồng bằng Sông Hồng	38.03	10.47	33.08
Bắc Trung bộ	53.50	15.58	47.75
Nam Trung bộ	46.86	17.64	39.13
Vùng Tây Nguyên	55.73	18.38	44.80
Đông Nam bộ	12.45	5.90	10.45
Đồng bằng SCL	39.32	17.24	35.64
Cả nước	44.10	11.10	36.50

James Beard và Nisha Agrawal. Trung tâm kinh tế Quốc tế và Ngân hàng Thế giới: Xoá đói và giảm một nửa tỷ lệ nghèo ở Việt Nam vào năm 2010.

Các vấn đề xã hội khác: bảo hiểm cho người nông dân chưa được quan tâm, việc nuôi dưỡng người già không nơi nương tựa chưa được đảm bảo . Do tác động và hậu quả của chiến tranh nên nhiều vùng nông thôn bị ảnh hưởng

nặng nề: gia đình chính sách, ảnh hưởng chất độc màu da cam,... những hậu quả này còn ảnh hưởng lâu dài. Trình độ cán bộ địa phương còn hạn chế, trong khi đó chưa phát huy hết vai trò của trưởng thôn, già làng, trưởng bản. Một số địa phương vi phạm quy chế dân chủ nên nảy sinh nhiều vấn đề phức tạp. Các tệ nạn xã hội như ma túy, mại dâm, trộm cướp,...vẫn là những vấn đề nhức nhối trong nông thôn.

2.2.3. Vấn đề môi trường

Tốc độ phủ xanh đất trống đồi núi trọc chậm, chưa tương xứng với những nỗ lực và chi phí của Nhà nước. Một số địa phương vẫn còn tình trạng phá rừng để phát triển các cây công nghiệp. Một số nơi, đất bị bạc màu, đất trống còn phổ biến do chế độ canh tác không hợp lý. Việc sử dụng phân hoá học, thuốc trừ sâu ảnh hưởng tới hệ sinh thái nông nghiệp và sức khỏe cộng đồng. Theo báo cáo hàng năm nước ta sử dụng 15.000-20.000 tấn thuốc bảo vệ thực vật, bình quân sử dụng 0,4 - 0,5 kg/ha gieo trồng. Lượng tồn dư hoá chất này gây ô nhiễm đất và nguồn nước. Tốc độ đô thị hoá nhanh, thiếu hệ thống tiêu thoát nước, rác thải không được xử lý. Phát triển các làng nghề đan xen trong khu dân cư gây ô nhiễm. Số dân nông thôn sử dụng nước sạch chiếm tỷ lệ thấp.

2. Quan điểm và giải pháp phát triển văn hoá - xã hội và bảo vệ môi trường ở nông thôn theo hướng công nghiệp hoá, hiện đại hoá

2.1. Quan điểm phát triển văn hoá - xã hội và bảo vệ môi trường ở nông thôn

Trước bối cảnh toàn cầu hoá về kinh tế, mỗi quốc gia là một thị trường mở. Do đó, có sự phát triển đan xen, sự giao thoa giữa các nền kinh tế, văn hoá và xã hội. Thực tế đó đặt ra nhiều thách thức và cơ hội đối với phát triển văn hoá - xã hội nông thôn. Chúng ta phải nắm bắt thời cơ, chủ động hoà nhập và phát triển. Muốn vậy cần phải dựa trên các quan điểm sau:

- Phát triển văn hoá xã hội và bảo vệ môi trường ở nông thôn vừa là mục tiêu vừa động lực cho sự phát triển nền kinh tế của đất nước

- Việc phát triển văn hoá phải nhằm xây dựng con người phát triển toàn diện về chính trị, tri thức, đạo đức, thể chất phục vụ đắc lực cho sự nghiệp công nghiệp háo và hiện đại hoá nền kinh tế, xây dựng thành công chủ nghĩa xã hội

- Tăng trưởng kinh tế phải nhằm tạo việc làm, tăng thu nhập, nâng cao đời sống người dân nông thôn, thực hiện có kết quả chương trình quốc gia về xoá đói giảm nghèo

- Đảm bảo mọi người dân được bình đẳng trong việc tiếp cận chăm sóc y tế, giáo dục và các dịch vụ công cộng khác phục vụ đời sống vật chất và tinh thần.

- Sự nghiệp phát triển văn hoá xã hội phải xuất phát từ dân, do dân, dân làm và Nhà nước hỗ trợ, đảm bảo phát triển bền vững cả về kinh tế, môi trường

- Xây dựng nền văn hoá tiến bộ, phát huy ưu việt của nền văn hoá tiên tiến và giữ gìn bản sắc và truyền thống văn hoá dân tộc, nhất là văn hoá làng xã, thôn, buôn.

2.2. Mục tiêu

Mục tiêu cơ bản của phát triển văn hoá xã hội và bảo vệ môi trường ở nông thôn là xây dựng nông thôn mới có kinh tế phát triển, văn hoá tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc, mọi người sống bình đẳng, dân chủ, công bằng, và bảo vệ môi trường bền vững. Để đạt được mục tiêu này, cần phấn đấu thực hiện các chỉ tiêu sau:

Bảng 12. Một số chỉ tiêu chủ yếu về phát triển văn hoá xã hội*Đơn vị: %*

Chỉ tiêu	Hiện trạng	Dự kiến	
		2005	2010
1. Văn hoá			
- Tỷ lệ đi học đúng tuổi tiểu học	94,8 (năm 1999)	98,0	100,0
- Lao động nông thôn được đào tạo	13,0 (năm 1999)	20,0	40,0
- Số xã có điểm bưu điện - văn hoá xã	61,21 (năm 2000)	90,0	100,0
- Tỷ lệ số xã được phủ sóng truyền hình	80,0 (năm 2000)	100,0	100,0
2. Xã hội			
- Tỷ lệ nghèo đói nông thôn	20,0 (năm 2001)	10,0	5,0
- Tỷ lệ cặp vợ chồng sử dụng BP tránh thai	60,0 (năm 1997)	70,0	90,0
- Tỷ lệ trạm y tế xã có bác sỹ	30,0 (năm 2000)	50,0	80,0
3. Bảo vệ môi trường			
- Số dân nông thôn sử dụng nước sạch	44,6 (năm 2000)	60,0	
- Xử lý chất thải chăn nuôi gia đình nông thôn		30,0	
- Số gia đình có hố xí hợp vệ sinh		50,0	

2.3. Một số giải pháp chủ yếu

2.3.1. Giải pháp phát triển giáo dục, đào tạo

a. Xây dựng lớp bán trú, lớp nội trú tại xã và cụm xã cho con em đồng bào các dân tộc ở các xã nghèo thuộc miền núi, vùng sâu, vùng xa, vùng biên giới và hải đảo

Hiện nay, tình trạng bỏ học ở lứa tuổi học sinh diễn ra chủ yếu ở các vùng nông thôn, các xã nghèo, các xã vùng sâu, vùng xa, các xã biên giới và hải đảo. Phần lớn các xã này giao thông đi lại khó khăn, trường lớp ở xa dân. Vào mùa mưa, mùa rét thì tỷ lệ học sinh bỏ học càng gia tăng. Một số địa phương đã hình thành các trường bán trú, nội trú ở tỉnh, huyện để thu hút được nhiều con em đồng bào các dân tộc vào học. Tuy nhiên, cần có các lớp bán trú ở các xã, cụm xã hơn là tập trung về thị xã của các tỉnh.

b. Xây dựng và hoàn thiện các cơ sở đào tạo, tập huấn về phát triển nông thôn từ Trung ương đến các địa phương

Trong khi đó 76% dân số ở nông thôn, trong đó 87,7% lao động nông thôn không có chuyên môn kỹ thuật. Vì vậy, Bộ Lao động phối hợp với Cục Khuyến nông, Bộ Nông nghiệp và PTNT tiến hành tổ chức các lớp dạy nghề cho nông dân và lực lượng lao động nông thôn. Nội dung đào tạo nghề phải đáp ứng được nhu cầu của dân, giúp dân nâng cao hiệu quả sản xuất và tiếp cận thị trường. Cần đổi mới phương pháp và hình thức tổ chức dạy nghề, đảm bảo cho người học tham gia một cách tích cực, tự khám phá và đề ra các giải pháp phù hợp với địa phương và gia đình mình. Cần nhân rộng các hình thức phổ biến kỹ thuật như lớp huấn luyện nông dân theo chương trình quản lý tổng hợp dịch hại (IPM). Cục Khuyến Nông, Bộ Nông nghiệp và PTNT phối hợp với các Bộ ngành liên quan đến đào tạo nhân lực, lên kế hoạch và chương trình đào tạo nghề cho các tỉnh và vùng.

2.3.2. Phát triển thông tin, bưu chính viễn thông

Để đảm bảo phủ sóng truyền hình cho 100% các xã ở vùng miền núi, biên giới, hải đảo và đảm bảo 100% người dân có điều kiện tiếp cận nghe thông tin từ đài truyền hình Trung ương cần thực hiện các giải pháp sau đây: a) đầu tư xây dựng các trạm tiếp sóng cho tất cả các xã thuộc vùng sâu vùng xa, b) những xã thuộc diện 135 cần được hỗ trợ đài dùng pin, dùng điện và hỗ trợ máy thu hình

Cần đầu tư xây dựng các điểm bưu điện - văn hoá của các xã. Nhà nước cần có chủ trương hỗ trợ các xã, nhất là các xã miền núi xây dựng 1 trạm bưu điện - văn hoá. Bưu điện văn hoá xã là trung tâm thông tin văn hoá, xã hội và kinh tế cho nhân dân ở các địa phương.

Việc phát thanh, truyền hình, phát hành sách báo, ngoài tiếng Việt, cần mở rộng các chương trình, phát hành sách báo bằng ngôn ngữ của đồng bào các dân tộc. Đồng thời tăng thời lượng các chương trình khuyến nông, chương trình phổ biến kiến thức, các mô hình sản xuất tiên tiến, cách làm giàu.

2.3.3. Giải pháp về xoá đói giảm nghèo

Hiện nay tỷ lệ nghèo đói của nước ta còn chiếm 17% dân số, trong đó 90% số người nghèo hiện đang sống ở nông thôn. Như vậy ước tính cả nước có khoảng 13,5 triệu người nghèo đói, riêng ở nông thôn có 11,9 triệu người, chiếm 20% dân số nông thôn. Những hộ nghèo đói do nhiều nguyên nhân khác nhau: đông con, thiếu sức lao động, ốm đau mãn tính, thiên tai, tai nạn... Để giúp những hộ này xoá đói giảm nghèo phải có sự phối kết hợp của Nhà nước, cộng đồng, các hội và dòng họ. Cụ thể như sau:

- Thực hiện kế hoạch hoá gia đình: phần lớn gia đình nghèo đói là do sinh đẻ không kế hoạch, nhất là những gia đình dân tộc, gia đình sinh sống ở vùng sâu, và cả những gia đình còn có tư tưởng phong kiến trọng nam khinh nữ... Để hỗ trợ thực hiện sinh đẻ có kế hoạch, ngoài việc tuyên truyền, cung cấp kiến thức và dụng cụ thực hiện sinh đẻ có kế hoạch cần có sự tham gia của cộng đồng, dòng họ. Trong cộng đồng mà nòng cốt là các dòng họ xây dựng cam kết không sinh con thứ 3. Nếu sinh con thứ 3 là vi phạm cam kết, vi phạm lệ làng.

- Hỗ trợ vốn và kiến thức: Nhà nước thông qua các chương trình dự án, cùng phối hợp với hội phụ nữ, hội cựu chiến binh, đoàn thanh niên... hỗ trợ vốn, tập huấn kiến thức cho người nghèo nông thôn

- Từng bước thực hiện xoá nhà dột, nát, tạm bợ cho hộ nghèo: hiện nay ở nhiều địa phương có phong trào ngôi nhà mới, xoá nhà dột nát cho người nghèo... đã đem lại kết quả tích cực và tạo sự chuyển biến mạnh mẽ trong bản thân những hộ nghèo một ý thức vươn lên xoá đói giảm nghèo. Nhà nước cần hỗ trợ một phần vật liệu, chính quyền địa phương các cấp một phần vật liệu, còn nhân dân địa phương, dòng họ đóng góp một phần nguyên vật liệu và công sức để giúp hộ nghèo xoá nhà dột nát, tạm bợ.

2.3.4. Hoàn thiện và nâng cao hiệu lực của bộ máy quản lý cấp xã, thôn, bản, thực hiện tốt quy chế dân chủ ở cơ sở

Cần thống nhất hình thức tổ chức và quản lý Nhà nước từ xã đến thôn và xóm và tổ liên gia: hiện nay ở nước ta, hệ thống quản lý Nhà nước từ Trung ương đến cơ sở gồm 4 cấp: Trung ương, cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; cấp huyện, quận, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh; cấp xã, phường, thị trấn. Tuy nhiên, ở cấp dưới xã, hệ thống tổ chức quản lý Nhà nước chưa có sự thống nhất. Nhiều nơi dưới chính quyền cấp xã là các trưởng thôn, dưới trưởng thôn lại là các đội trưởng đội sản xuất nông nghiệp (trực thuộc HTX dịch vụ nông nghiệp), tổ liên gia. Các hoạt động đan xen, chồng chéo, bao sân, kém hiệu lực. Vì vậy, Nhà nước nên xác định thôn, xóm, tổ liên gia là các đơn vị cấp dưới cơ sở.

Nâng cao năng lực của cán bộ lãnh đạo xã, thôn, xóm: đây là những cán bộ trực tiếp giải quyết các vấn đề kinh tế, chính trị, xã hội và an ninh phát sinh hàng ngày ở địa phương. Kinh nghiệm cho thấy ở nơi nào đội ngũ cán bộ cơ sở vững vàng, hiểu biết pháp luật thì địa phương đó kinh tế phát triển ổn định, các phong trào văn hoá, xã hội, an ninh chính trị, trật tự xã hội,... được quan tâm, các tệ nạn xã hội giảm, nhân dân tin tưởng vào Đảng và chính quyền. Do vậy, cần phải ưu tiên nâng cao năng lực cho đội ngũ cán bộ cơ sở đáp ứng yêu cầu của sự nghiệp CNH, HĐH.

2.3.5. Bảo vệ môi trường sinh thái ở nông thôn

- Quy hoạch xây dựng làng sinh thái: do tốc độ tăng dân số, sự tăng trưởng kinh tế mà tốc độ đô thị hoá diễn ra với tốc độ cao. Ở nông thôn cũng vậy, nhu cầu nhà ở đang là vấn đề bức xúc. Có một số vấn đề về môi trường cảnh quan đặt ra khi thực hiện bê tông hoá và ngói hoá nhà ở nông thôn. Một số nơi, những dấu tích của văn hoá truyền thống như "làng cổ ở Đồng Bằng Sông Hồng, văn hoá kênh rạch ở Đồng Bằng Sông Cửu Long" đang bị mai một. Do vậy, cần có quy hoạch khu dân cư một cách khoa học, gắn liền phát triển kinh tế với môi sinh và bảo vệ môi trường. Cần chú trọng phát triển hạ tầng phục vụ

cho khu dân cư như đường giao thông, hệ thống điện, hệ thống tiêu nước, hệ thống xử lý rác thải... Đồng thời các ngành hữu quan cần thiết kế các kiểu nhà phù hợp với từng vùng, từng dân tộc, kết hợp giữa hiện đại và truyền thống nhằm từng bước xây dựng nông thôn Việt Nam mới giàu đẹp.

- Cần xây dựng các công trình nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn ở cấp cộng đồng và từng hộ. Để đạt được mục tiêu về nước sạch, mỗi địa phương cần có hệ thống cấp nước phù hợp với hoàn cảnh tự nhiên và kinh tế của địa phương. Xây dựng hệ thống cấp nước gắn liền với việc thống nhất trong cộng đồng quy chế quản lý, sử dụng công trình nước sạch. Những xã quá nghèo, Nhà nước có thể hỗ trợ kinh phí xây dựng công trình đầu mối. Tuy vậy, dân phải trả phí cho sử dụng và vận hành công trình. Mỗi gia đình cần có công trình vệ sinh đạt tiêu chuẩn như bể chứa nước, nhà tắm, nhà vệ sinh và tiến tới xử lý chất thải qua hầm biogas.

2.3.6. Giải pháp về vốn

Việc đầu tư phát triển văn hoá - xã hội và bảo vệ môi trường nông thôn theo hướng CNH, HĐH là quá trình lâu dài và cần nhiều vốn. Kết quả xây dựng nông thôn ở 12 xã điểm do Bộ Nông nghiệp và PTNT phối hợp với Ban Kinh tế Trung ương Đảng chỉ đạo cho thấy: tổng vốn đầu tư giai đoạn 2002 - 2005 là 73,15 tỷ đồng/xã, bình quân mỗi năm đầu tư 18,29 tỷ đồng/xã. Riêng đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng phục vụ văn hoá - xã hội và bảo vệ môi trường nông thôn trong cùng giai đoạn là 15,96 tỷ đồng chiếm 21,82% tổng vốn đầu tư. Bình quân mỗi năm đầu tư phát triển văn hoá - xã hội và bảo vệ môi trường là 3,99 tỷ đồng/năm. Như vậy, nếu chỉ tính đầu tư cho phát triển văn hoá - xã hội và bảo vệ môi trường cho 8232 xã nông thôn của cả nước cần tổng số vốn 32.850 tỷ đồng/năm, chiếm 7,4% GDP của cả nước (GDP năm 2000). Như vậy, vốn đầu tư cho văn hoá xã hội và môi trường bình quân hộ là 160 nghìn đồng/năm. Nhưng với phương châm nhân dân làm, Nhà nước hỗ trợ thì mục tiêu phát triển văn hoá - xã hội và bảo vệ môi trường trong nông thôn sẽ trở thành hiện thực trong một tương lai gần. Một khi có cơ chế rõ ràng về mức hỗ trợ và cơ quan

quản lý các công trình cơ sở hạ tầng liên quan đến văn hoá xã hội thì có thể huy động được sức dân. Thí dụ, theo báo cáo của Chương trình Quốc gia nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn: để huy động sức dân làm công trình nước sạch và vệ sinh môi trường, năm 1996, 1 đồng vốn ngân sách đầu tư chỉ huy động được 1,7 đồng vốn trong dân. Khi có cơ chế rõ ràng, tỷ lệ này tăng lên. Năm 2001, 1 đồng vốn ngân sách huy động được 2 đồng vốn trong dân, 0,86 đồng vốn ngân sách địa phương và 0,4 đồng từ viện trợ Quốc tế. Tỷ lệ thu hút vốn của dân ở các tỉnh là 70% ở Nam Định, 87% ở Thanh Hoá, 93% ở Hà Tây.

ĐỀ TÀI KHOA HỌC CẤP NHÀ NƯỚC

MÃ SỐ : KC.07.02

BÁO CÁO

**CHÍNH SÁCH ĐỊNH CANH ĐỊNH CƯ,
XÂY DỰNG KINH TẾ MỚI**

Hà Nội, tháng 3 năm 2002

MỤC LỤC

Trang

	Đặt vấn đề	2
I	CÁC CHỦ TRƯỞNG CHÍNH SÁCH VỀ ĐỊNH CANH ĐỊNH CƯ VÀ XÂY DỰNG VÙNG KINH TẾ MỚI ĐÃ BAN HÀNH	3
A	Đường lối chủ trương của Đảng	3
1	Thời kỳ 1976 - 1980	3
2	Thời kỳ 1981 - 1986	4
3	Thời kỳ 1986 - 1991	5
4	Thời kỳ 1991 - 1996	5
5	Thời kỳ 1996 đến nay	6
B	Các chính sách của Nhà nước	6
II	TỔNG QUAN VỀ CÁC CHÍNH SÁCH ĐỊNH CANH ĐỊNH CƯ VÀ XÂY DỰNG KINH TẾ MỚI	7
1	Chính sách định canh, định cư	7
2	Chính sách di dân xây dựng các vùng kinh tế mới	9
III	KẾT QUẢ THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH ĐỊNH CANH, ĐỊNH CƯ VÀ XÂY DỰNG KINH TẾ MỚI	12
1	Chính sách định canh định cư	12
2	Chính sách xây dựng kinh tế mới	16
	2.1- Một số kết quả đạt được	16
	2.2- Những hạn chế của chính sách kinh tế mới thời gian qua	21
	2.3- Nguyên nhân của những hạn chế yếu kém	24
IV	MỘT SỐ ĐÁNH GIÁ KHÁI QUÁT VÀ KIẾN NGHỊ	26
A	Một số đánh giá khái quát	26
1	Một số kết quả đạt được	27
2	Những tồn tại, yếu kém	30
B	Một số khuyến nghị	33
1	Về tổng thể	33
2	Đối với các chính sách định canh định cư	34
3	Đối với chính sách kinh tế mới	35
	Phân phụ lục	37

ĐẶT VẤN ĐỀ

Phân bố hợp lý lao động, dân cư để phát triển sản xuất, ổn định và nâng cao đời sống, khai thác hợp lý nguồn tài nguyên của đất nước là một yêu cầu tất yếu của mọi quốc gia trong quá trình tái cơ cấu lại nền kinh tế, phát triển lực lượng sản xuất và xây dựng quan hệ sản xuất. Một trong những công cụ để thực hiện mục tiêu nói trên là sử dụng các chính sách định canh định cư (ĐCĐC) và xây dựng kinh tế mới (KTM). KTM và ĐCĐC là hai nội dung liên quan đến vấn đề dịch chuyển và ổn định dân cư, đến việc khai thác, sử dụng và bảo vệ nguồn tài nguyên của đất nước. Xây dựng KTM với ý nghĩa là phân bố lại lao động, dân cư từ các vùng đất chật, người đông đến các vùng miền núi dân cư thưa thớt để thực hiện chiến lược tái phân bố dân cư phục vụ cho các mục tiêu phát triển kinh tế xã hội, đảm bảo an ninh quốc phòng, điều chỉnh hợp lý mật độ dân số giữa các vùng, xoá dần khoảng cách phát triển về kinh tế, văn hoá, xã hội giữa các nhóm dân cư, các cộng đồng và giữa các vùng lãnh thổ. Còn ĐCĐC là một nội dung chủ yếu trong chính sách dân tộc của Đảng và Nhà nước ta, nhằm ổn định sản xuất và đời sống của đồng bào dân tộc ít người còn sống du canh, du cư, với mục tiêu toàn diện trên cả ba lĩnh vực kinh tế - chính trị - xã hội gắn với bảo vệ tài nguyên, môi trường sinh thái và tăng cường an ninh - quốc phòng ở miền núi, vùng sâu, vùng xa của Tổ quốc.

Để thực hiện những mục tiêu về ĐCĐC và KTM nói trên, mỗi một thời kỳ, Đảng và Nhà nước đã có những chủ trương, chính sách cụ thể phù hợp, nhờ đó đã đem lại những kết quả quan trọng trong lĩnh vực này. Tuy nhiên, trong thực tế vẫn còn nhiều vấn đề nảy sinh từ quá trình thực hiện chính sách, đòi hỏi phải nghiên cứu và đánh giá để rút ra những bài học kinh nghiệm, góp phần hoàn thiện chính sách sau này. Đề tài chính sách ĐCĐC và KTM là một hướng triển khai để giúp giải đáp những vấn đề đó. Nội dung nghiên cứu của đề tài gồm bốn phần:

- Những chủ trương chính sách của Đảng và Nhà nước về ĐCĐC và KTM.
- Tổng quan về các chính sách ĐCĐC và KTM.
- Tình hình và kết quả thực hiện các chính sách ĐCĐC và KTM của Đảng và Nhà nước từ năm 1976 đến nay.
- Một số khuyến nghị nhằm hoàn thiện chính sách ĐCĐC và KTM.

I- CÁC CHỦ TRƯỞNG CHÍNH SÁCH VỀ ĐỊNH CANH ĐỊNH CƯ VÀ XÂY DỰNG VÙNG KINH TẾ MỚI ĐÃ BAN HÀNH

Sau hoà bình lập lại ở miền Bắc (1954), Đảng và Nhà nước ta đã rất quan tâm đến vấn đề ĐCĐC và xây dựng KTM; đặc biệt sau khi đất nước thống nhất (1975), vấn đề này càng được thúc đẩy mạnh mẽ hơn. Đảng và Nhà nước ta đã coi ĐCĐC và xây dựng KTM là một bộ phận quan trọng trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Các chủ trương, chính sách về ĐCĐC và vùng KTM được đề cập trong nhiều văn kiện của Đảng, chính sách của Nhà nước⁽¹⁾. Có thể hệ thống hoá những chủ trương, chính sách lớn của Đảng và Nhà nước về vấn đề này như sau:

A- ĐƯỜNG LỐI, CHỦ TRƯỞNG CỦA ĐẢNG

1- Thời kỳ 1976 - 1980:

Trong thời kỳ này các chủ trương chính sách lớn về ĐCĐC và vùng KTM được đề cập trong các Nghị quyết Đại hội IV, Nghị quyết Hội nghị Trung ương 2, 3, 5 và 11 (khoá IV). Những nội dung cụ thể của chủ trương chính sách đề cập đến những vấn đề:

⁽¹⁾ Xem phần phụ lục

- Gắn cuộc vận động ĐCĐC với giải quyết tốt lương thực cho đồng bào miền núi; thúc đẩy phát triển kinh tế và văn hoá ở các vùng đồng bào dân tộc; gắn ĐCĐC với trồng và bảo vệ rừng, kết hợp bố trí dân cư để phát triển kinh tế với củng cố an ninh quốc phòng. “Làm tốt công tác vận động định canh, định cư, giải quyết đúng đắn vấn đề cho đồng bào miền núi, chấm dứt nạn đốt, phá rừng; hết sức bảo vệ rừng đầu nguồn”.

- Chủ trương đẩy mạnh xây dựng các vùng kinh tế mới nhằm thực hiện tái phân bố lao động dân số bằng cách đưa một số lượng lớn lao động từ các vùng đông dân đi xây dựng vùng KTM; xác định phương thức tổ chức đưa lao động đi, xác định địa bàn xây dựng vùng KTM ở đồng bằng sông Cửu Long, miền Đông Nam Bộ, Tây Nguyên, trung du và miền núi phía Bắc; xây dựng các vùng kinh tế mới phải gắn với hiệu quả, thiết thực; chủ trương thành lập một tổ chức chuyên trách đủ mạnh trực thuộc Hội đồng Chính phủ để lo về công tác này.

2- Thời kỳ 1981 - 1986:

Những chủ trương chính sách lớn về ĐCĐC và vùng KTM thời kỳ này được đề cập tập trung trong Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ V, các Nghị quyết Hội nghị Trung ương lần thứ 3, 5, 7, 9 và các Chỉ thị số 29-CT/TW và số 56-CT/TW của Ban Bí thư Trung ương (khoá V) về việc đẩy mạnh giao đất, giao rừng, xây dựng rừng và tổ chức kinh doanh theo phương thức nông lâm kết hợp; về việc củng cố và tăng cường quan hệ sản xuất xã hội chủ nghĩa ở nông thôn miền núi.

Chủ trương xây dựng vùng KTM nhằm phát triển mạnh vùng sản xuất cây công nghiệp, xây dựng các công trình thuỷ lợi, giao thông và công nghiệp quan trọng; gắn phát triển kinh tế với góp phần củng cố quốc phòng; gắn công tác ĐCĐC với việc giao đất, giao rừng, tổ chức lại sản xuất, xây dựng và củng cố

quan hệ sản xuất xã hội chủ nghĩa; tiếp tục thực hiện chính sách định canh định cư cho đồng bào dân tộc thiểu số.

3- Thời kỳ 1986 - 1991:

Chủ trương thời kỳ này là tiến hành tích cực việc ĐCĐC, giao đất, giao rừng, ổn định sản xuất và đời sống của đồng bào; gắn công tác ĐCĐC với việc qui hoạch và xây dựng kinh tế trên địa bàn huyện; chính sách di dân xây dựng kinh tế mới tiếp tục được đẩy mạnh.

Thời kỳ này những tư tưởng về “đổi mới” bước đầu hình thành và những chính sách KTM và ĐCĐC có những điều chỉnh. Hệ thống các quan điểm chủ trương, chính sách của Đảng thể hiện qua Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI, các Nghị quyết Hội nghị Trung ương lần thứ 4, 6 và đặc biệt là 2 Nghị quyết quan trọng của Bộ Chính trị là Nghị quyết 10-NQ/TW về đổi mới quản lý kinh tế nông nghiệp và Nghị quyết 22-NQ/TW về một số chủ trương, chính sách lớn phát triển kinh tế - xã hội miền núi đã có tác động quan trọng trong việc điều chỉnh các chính sách ĐCĐC và KTM phù hợp với điều kiện mới.

4- Thời kỳ 1991 - 1996:

Thời kỳ này, các chủ trương chính sách của Đảng đề cập đến vấn đề ĐCĐC và KTM thể hiện qua các văn kiện Đại hội Đại biểu Đảng toàn quốc khoá VII, Văn kiện Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương lần thứ 2, lần thứ 5 và lần thứ 7. Những nội dung chính được đề cập trong các chính sách thời kỳ này chủ yếu tập trung vào vấn đề trồng rừng, phủ xanh đất trống đồi núi trọc, chủ trương giao hoặc khoán đất, rừng đến tận hộ gia đình, thực hiện các dự án thuộc chương trình của Chính phủ và các dự án do quốc tế tài trợ, phát triển hệ thống giao thông miền núi, xây dựng và củng cố các doanh nghiệp nhà nước để làm tốt vai trò trung tâm kinh tế, văn hoá, khoa học - kỹ thuật vùng để trợ giúp đồng bào dân tộc phát triển kinh tế và xây dựng đời sống văn hoá.

5- Thời kỳ 1996 đến nay:

Chủ trương chính sách của Đảng thể hiện rõ tư tưởng chỉ đạo phát triển kinh tế vùng KTM và ĐCĐC tập trung qua các văn kiện như Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ VIII, Văn kiện Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương lần thứ tư, lần thứ 6 (lần 1), Nghị quyết 06-NQ/TW của Bộ Chính trị về một số vấn đề phát triển nông nghiệp, nông thôn; gần đây là Văn kiện Đại hội IX của Đảng và các Nghị quyết Hội nghị Trung ương 3 và 5 về kinh tế.

Tư tưởng chỉ đạo của các chủ trương, chính sách thời kỳ này là tiếp tục thực hiện ĐCĐC và xây dựng KTM với chất lượng và yêu cầu mới. Đặc biệt tư tưởng lồng ghép các chương trình, dự án theo địa bàn để nâng cao hiệu quả toàn diện của các chính sách phát triển kinh tế xã hội vùng núi, vùng sâu vùng xa, vùng khó khăn.

B- CÁC CHÍNH SÁCH CỦA NHÀ NƯỚC

Công tác ĐCĐC và xây dựng các vùng KTM được Chính phủ chỉ đạo quyết liệt bằng hàng loạt chính sách quan trọng. Kể từ năm 1976 đến nay Chính phủ đã có các Quyết định quan trọng như Quyết định 127/CP ngày 3/10/1977 và Quyết định 95/CP ngày 27/5/1980; tiếp đến là Quyết định 72/HĐBT ngày 13/3/1990 của Hội đồng Bộ trưởng về một số chính sách phát triển kinh tế xã hội miền núi, đặc biệt từ Quyết định 327/CT ngày 12/9/1992 của Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng (nay là Thủ tướng Chính phủ), công tác ĐCĐC và KTM đã có bước chuyển quan trọng. Nhiều Chỉ thị, Nghị quyết và chương trình của Chính phủ nhằm triển khai phát triển kinh tế xã hội miền núi một cách toàn diện, trong đó ĐCĐC và KTM luôn là những nội dung quan trọng: Nghị quyết số 06/CP ngày 29/01/1993 của Chính phủ về phòng chống và kiểm soát ma túy, trong đó có vấn

đề thay thế cây thuốc phiện; Chỉ thị 525/TTg ngày 2/11/1993 của Thủ tướng Chính phủ về một số chủ trương, biện pháp tiếp tục phát triển kinh tế xã hội miền núi; Chỉ thị số 293/TTg ngày 10/6/1996 của Thủ tướng Chính phủ về qui hoạch dân cư, tăng cường xây dựng cơ sở hạ tầng, sắp xếp lại sản xuất ở vùng dân tộc, miền núi; Quyết định số 1960/TTg ngày 24/12/1996 của Thủ tướng Chính phủ về kế hoạch 5 năm 1996-2000 phát triển kinh tế - xã hội các tỉnh miền núi phía Bắc; Quyết định số 133/QĐ-TTg ngày 23/7/1998 của Thủ tướng Chính phủ về Chương trình mục tiêu quốc gia xoá đói giảm nghèo; Quyết định số 35/QĐ-TTg ngày 13/01/1997 của Thủ tướng Chính phủ về Chương trình xây dựng Trung tâm cụm xã. Đặc biệt, Quyết định 135/ QĐ-TTg ngày 31/7/1998 của Thủ tướng Chính phủ về Chương trình phát triển kinh tế - xã hội các xã đặc biệt khó khăn miền núi, vùng sâu, vùng xa;... Có thể thấy rằng mức độ quan tâm và cụ thể hoá về mặt chính sách của Nhà nước về phát triển kinh tế - xã hội miền núi nói chung, ĐCĐC và KTM nói riêng là tương đối toàn diện, triển khai cụ thể, đi từ việc quan tâm giải quyết những vấn đề cụ thể, đến việc triển khai theo các dự án, chương trình mục tiêu, đến mức lồng ghép các dự án và chương trình trên từng địa bàn để đạt được hiệu quả kinh tế toàn diện. Đó là những kết quả rất quan trọng trong quá trình hoàn thiện hệ thống chính sách của Nhà nước về vấn đề này.

II- TỔNG QUAN VỀ CÁC CHÍNH SÁCH ĐỊNH CANH ĐỊNH CƯ VÀ XÂY DỰNG KINH TẾ MỚI

1- Chính sách định canh, định cư (ĐCĐC)

ĐCĐC là quá trình ổn định dân cư đang sống du canh du cư, là một chính sách rất quan trọng của Đảng và Nhà nước ta, với mục tiêu ổn định sản xuất và đời sống đồng bào dân tộc ít người còn du canh, du cư và bảo vệ tài nguyên, môi trường miền núi (rừng, nguồn nước, chống xói mòn). Đây là một vấn đề có tính chiến lược trong toàn bộ quá trình xây dựng và phát triển kinh tế - xã hội của đất

nước, đặc biệt đối với đồng bào dân tộc vùng núi, vùng sâu, vùng xa, đã được Đảng và Nhà nước chú trọng ngay từ rất sớm. Năm 1963 với Nghị quyết 71/TW của Bộ Chính trị về phát triển nông nghiệp miền núi đã chủ trương “Tổ chức việc ĐCĐC từng bước, nhằm ổn định và cải thiện đời sống của đồng bào hiện còn du canh du cư, giảm bớt tình trạng đốt rừng làm hổng đất...”. Đến năm 1968, Hội đồng Chính phủ ra Nghị quyết 38/CP, ngày 12/3/1968 về “Mở cuộc vận động ĐCĐC kết hợp với hợp tác hoá” nhằm giải quyết triệt để tình trạng du canh du cư, ngăn chặn nạn phá rừng bừa bãi, thúc đẩy lực lượng sản xuất phát triển, cải thiện đời sống nhân dân, phát triển kinh tế văn hoá và củng cố quốc phòng, an ninh chính trị - xã hội ở các tỉnh miền núi phía Bắc. Điều này chứng tỏ rằng, Đảng và Chính phủ ta đã quan tâm rất sớm đến vấn đề này, thể hiện chính sách ưu tiên phát triển kinh tế - xã hội miền núi; đồng thời nó cũng nói lên tính chất quan trọng của vấn đề, không chỉ vì kinh tế đơn thuần mà còn là vấn đề chính trị - xã hội sâu sắc, không những thế nó còn có ý nghĩa quan trọng về an ninh quốc phòng. Sau Nghị quyết 71/TW của Bộ chính trị và Nghị quyết 38/CP, Chính phủ còn tiếp tục ban hành thêm nhiều Quyết định quan trọng khác như Quyết định 129/CP ngày 25/5/1974, Quyết định 127/CP ngày 3/10/1977 và Quyết định 95/CP ngày 27/5/1980, Đảng và Nhà nước ta đã tiếp tục đưa ra những chính sách, qui định cụ thể nhằm thúc đẩy công tác ĐCĐC, nhờ đó đã đạt được những kết quả rõ nét. Có thể khái quát quá trình này thành hai thời kỳ rõ nét:

- Thời kỳ 1968 - 1989, các chính sách nhằm vào việc thực hiện cuộc vận động ĐCĐC sâu rộng và toàn diện về trên cả ba lĩnh vực kinh tế - chính trị - xã hội gắn với bảo vệ môi trường và an ninh - quốc phòng.

- Thời kỳ 1990 đến nay, công tác này được xúc tiến mạnh mẽ hơn, được nâng lên một trình độ mới về chất, đặc biệt là sau khi có Nghị quyết 22/TW của Bộ Chính trị ngày 27/11/1989 và Quyết định 72/HĐBT ngày 13/3/1990 của Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ), công tác ĐCĐC đã chuyển sang giai đoạn

mới, hoạt động ĐCĐC được triển khai thực hiện theo các dự án, nhất là từ khi Chính phủ có Quyết định 327/CT ngày 12/9/1992. Nhưng đến năm 1996, công tác ĐCĐC được tách khỏi Chương trình 327, bởi vì “công tác định canh định cư là một vấn đề lớn về kinh tế - xã hội của miền núi, sử dụng nguồn vốn riêng không thuộc Chương trình 327. Từ năm 1996 trở đi, tất cả các dự án định canh định cư độc lập đang được đầu tư bằng nguồn vốn 327 đều tách khỏi Chương trình 327”⁽²⁾. Sau những điều chỉnh về mặt chủ trương chính sách, vấn đề ĐCĐC tiếp tục được triển khai thực hiện không chỉ theo dự án mà còn thực hiện lồng ghép vào một số chương trình phát triển kinh tế xã hội ở miền núi, vùng sâu, vùng xa như chương trình hỗ trợ dân tộc đặc biệt khó khăn, chương trình thay thế cây thuốc phiện, chương trình xóa đói giảm nghèo Quyết định số 133/QĐ-TTg ngày 23/7/1998 của Thủ tướng Chính phủ, Chương trình xây dựng Trung tâm cụm xã (Quyết định số 35/QĐ-TTg ngày 13/01/1997). Đặc biệt Chương trình phát triển kinh tế - xã hội các xã đặc biệt khó khăn, Quyết định 135/ QĐ-TTg ngày 31/7/1998, những nội dung ĐCĐC đã gắn kết với các chương trình phát triển kinh tế xã hội khác nên kết quả khả quan hơn.

2- Chính sách di dân xây dựng các vùng kinh tế mới (KTM)

Ngay sau khi miền Bắc bước vào thời kỳ khôi phục kinh tế, Đảng và Nhà nước đã triển khai ngay việc xây dựng các khu kinh tế mới, trước hết là tập trung xây dựng một hệ thống các nông, lâm trường quân đội. Đó là những cơ sở kinh tế quan trọng ban đầu làm nòng cốt để hình thành và phát triển hệ thống các quốc doanh nông, lâm nghiệp sau này tại các vùng kinh tế mới, vùng núi, vùng biên giới. Cùng với việc hình thành các nông, lâm trường quốc doanh, việc tiến hành di dân từ các vùng đất chật, người đông đến các vùng miền núi để thực hiện chủ trương tái phân bố dân cư, thực hiện phân bố lại lực lượng sản xuất giữa các vùng tiếp tục được đẩy mạnh. Về thực chất, việc triển khai xây dựng các vùng

⁽²⁾ Quyết định 556/TTg của Thủ tướng Chính phủ

KTM gắn liền với quá trình di dân trong nông nghiệp, thực hiện chủ trương phát triển kinh tế ở những vùng đất mới.

Thời kỳ 1960 - 1975 quá trình xây dựng các vùng KTM được đẩy mạnh ở miền Bắc, được triển khai ở các vùng miền núi thuộc các tỉnh Tây Bắc và Đông Bắc; trên địa bàn nhiều tỉnh, còn có sự di chuyển dân cư theo hướng di dân sang phía tây ở một số tỉnh thuộc Khu IV cũ, cũng có một số địa phương có sự di chuyển xuống phía đông như ở một số tỉnh vùng đồng bằng Bắc bộ trong khai hoang lấn biển, hình thành nên các vùng kinh tế mới trong tỉnh. Trong thời kỳ này chủ trương của Nhà nước là “Vận động một bộ phận đồng bào vùng đồng bằng lên khai hoang và phát triển kinh tế miền núi, thành lập các hợp tác xã nông nghiệp...”, với mục tiêu chủ yếu của chính sách di dân xây dựng KTM là nhằm phát triển kinh tế miền núi, mà trọng tâm là sản xuất nông nghiệp, kết hợp với phân bố lại dân cư vùng đồng bằng và một số mục tiêu chính trị - xã hội như tạo ra sự đan xen về dân cư, tạo sự giao lưu để thay đổi tập quán sản xuất, cách thức làm ăn, nâng trình độ dân trí của đồng bào dân tộc, trình độ phát triển kinh tế - xã hội, góp phần đưa miền núi tiến kịp miền xuôi; đặc biệt là đảm bảo an ninh quốc phòng, giữ vững ổn định chính trị xã hội tại các địa bàn vùng núi, vùng sâu, vùng xa; đồng thời đảm bảo khai hoang mở rộng diện tích sản xuất lương thực, hình thành và phát triển các vùng cây công nghiệp, cây ăn quả,... tập trung.

Thời kỳ từ 1976 đến nay, công tác xây dựng KTM được triển khai trên phạm vi cả nước. Có thể phân làm 3 giai đoạn như sau:

Giai đoạn 1976 - 1980 là thời kỳ phân bố lại dân cư trên địa bàn cả nước, với hướng di dân chủ yếu là từ Bắc vào Nam, chủ yếu là tái phân bố dân cư để tiếp quản miền Nam sau giải phóng, hướng chính là đến vùng đồng bằng Sông Cửu Long để khai thác vùng đất này phục vụ cho sản xuất lương thực. Thời kỳ này, Nhà nước đã ban hành trên 30 văn bản pháp qui về các chính sách liên quan

trực tiếp hoặc gián tiếp như Quyết định 272/CP ngày 3/11/1977, Quyết định 32/CP ngày 12/3/1980, Quyết định 95/CP ngày 27/3/1980,... nhằm tạo khung khổ pháp lý để giải quyết những vấn đề cụ thể về di dân nông nghiệp, làm cơ sở cho các địa phương thực hiện, đảm bảo sự thống nhất trong phạm vi cả nước.

Thời kỳ 1981 - 1989 mục tiêu xây dựng KTM tập trung vào Tây Nguyên và các tỉnh miền Đông Nam bộ, với mục tiêu khai phá đất mới, hình thành các nông lâm trường quốc doanh trồng cây công nghiệp dài ngày (cà phê, cao su) là chủ yếu và khai thác lâm sản. Thời kỳ này Nhà nước tiếp tục thực hiện và hoàn thiện các chính sách đã ban hành, bổ sung thêm các chính sách mới cho phù hợp với thực tiễn của đất nước, cụ thể như các quyết định 254/CP ngày 16/6/1981, Công văn 935/CV ngày 18/3/1982, Quyết định 14/HĐBT ngày 18/2/1982,... đã đề cập nhiều nội dung cụ thể như khai hoang, phục hoá ở vùng KTM xen ghép, lập quỹ KTM nhằm huy động nội lực trong dân, kết hợp với kinh phí đầu tư của Nhà nước để đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng, phát triển sản xuất.

Từ 1990 đến nay, chính sách xây dựng KTM đã có những thay đổi quan trọng, việc di dân xây dựng các vùng KTM đã gắn với công tác qui hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của địa phương, góp phần xoá đói giảm nghèo, nhất là cho vùng nghèo, vùng sâu, vùng đồng bào dân tộc ít người. Thời kỳ này công tác khai hoang, phục hoá gắn liền với thay đổi mạnh mẽ cơ cấu cây trồng, vật nuôi, sử dụng giống mới có năng suất cao, hình thành các vùng sản xuất hàng hoá tập trung có qui mô lớn với sự tham gia của nhiều thành phần kinh tế, trong đó kinh tế hộ tự chủ là đơn vị kinh tế cơ bản ở các vùng KTM dưới sự hỗ trợ của kinh tế Nhà nước, kinh tế tập thể và từng bước hình thành và phát triển mô hình kinh tế trang trại. Thời kỳ này, nhiều chính sách kinh tế mới được bổ sung như Quyết định 116/HĐBT ngày 04/9/1990, Quyết định 120/HĐBT ngày 11/4/1992, Quyết định 327/CP ngày 15/9/1992, Quyết định 773/TTg ngày 21/12/1994, Quyết định 656/TTg ngày 13/9/1996, Quyết định 960/TTg, Quyết định 1146/QĐ-TTg, Chỉ thị 660/TTg, Thông tư 04 và 15/LĐTBXH, Thông tư

07/LĐBHXH, Thông tư 50/BN-ĐCĐCKTM, Thông tư 03/NN/KH-TT, Thông tư 05/NN/ĐCĐC,... Các chính sách nêu trên cơ bản đều xoay quanh vấn đề tạo cơ sở hạ tầng cho vùng KTM, trợ cấp một phần chi phí di chuyển từ nơi đi đến vùng KTM, hỗ trợ tiền làm nhà ở, lương thực trong những năm đầu khi đến vùng đất mới...

Về tổng thể, các chính sách KTM của Đảng và Nhà nước được hoạch định chủ yếu theo hướng hỗ trợ và tạo mọi điều kiện thuận lợi có thể cho người dân đi xây dựng vùng KTM phát triển sản xuất, sớm có cuộc sống ổn định. Các chính sách KTM có thể được phân thành 3 nhóm: nhóm chính sách hỗ trợ trực tiếp cho hộ gia đình và cá nhân đi KTM, nhóm chính sách đầu tư trực tiếp cho vùng KTM và nhóm chính sách gián tiếp khuyến khích cho cả vùng KTM bao gồm cả dân bản địa và dân mới đến.

III- KẾT QUẢ THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH ĐỊNH CANH, ĐỊNH CƯ VÀ XÂY DỰNG KINH TẾ MỚI

1- Chính sách ĐCĐC

Chính sách ĐCĐC đã được triển khai gần 40 năm nay và đã đạt được những kết quả nhất định. Bắt đầu thực hiện chính sách ĐCĐC (1968), khu vực miền núi phía Bắc có 2.879.685 người du canh, du cư; đến năm 1990 đã vận động được 1.025.032 người ĐCĐC. Đến năm 2000, đối tượng cần tiến hành ĐCĐC của cả nước là 356.000 hộ với khoảng 2,15 triệu người, phân bố ở 1.410 xã; trong số đối tượng cần vận động ĐCĐC thì đồng bào H'Mông có tới 60 vạn người, Dao 49 vạn, Thái 34,6 vạn, Êđê 25,4 vạn, Bana 17 vạn,...⁽³⁾. Như vậy, mặc dầu đã đạt được những kết quả nhất định, nhưng công tác ĐCĐC vẫn còn phải tiếp tục được đẩy mạnh, không chỉ qui mô, cách làm như cũ, mà còn cần phải khẩn trương hơn, với mức độ quyết liệt hơn, các chính sách phải thực sự có hiệu

⁽³⁾ Nguồn: Cục ĐCĐC và KTM, Bộ NN & PTNT.

quả trực tiếp hơn cho đối tượng hưởng lợi. Bởi vì những hậu quả của tình trạng du canh du cư hiện nay càng ngày càng xấu hơn cho môi trường và sinh thái, có tác động không những ở vùng núi mà còn ảnh hưởng rất lớn đến vùng đồng bằng. Trong những năm qua, việc thực hiện chính sách ĐCĐC tuy có nhiều cố gắng, nhưng cách làm và triển khai trên thực tế còn nhiều điểm phải bàn. Thời gian đầu công tác ĐCĐC còn mang tính độc lập; cơ quan chuyên trách ĐCĐC tuy có phối hợp với các ngành, địa phương nhưng thực chất vẫn hoạt động độc lập. Về mặt tài chính, Nhà nước hỗ trợ cho các điểm ĐCĐC 2 khoản chính là kinh phí và vật tư, nhưng thực tế trong quản lý cũng còn phát sinh nhiều vấn đề; ở nhiều vùng, kết quả của công tác ĐCĐC đem lại chưa cao, thậm chí có địa phương sử dụng kinh phí sai mục đích hoặc để thất thoát; cũng có nơi cấp không đầy đủ, kịp thời, lại còn tùy tiện cắt xén kinh phí, thậm chí có dự án đã bị tham nhũng, thất thoát nhiều, điển hình là vụ Mường Tè, Lai Châu.

Chính sách ĐCĐC là chính sách kinh tế - xã hội rất quan trọng vì nó liên quan đến đối tượng rất đặc biệt, đó là đồng bào dân tộc ít người. Nhưng chính sách ĐCĐC trong nhiều năm qua chưa được đặt trong tổng thể chính sách phát triển kinh tế - xã hội của từng vùng, địa phương có đồng bào dân tộc cần ĐCĐC và của cả nước, chưa gắn được ĐCĐC với kế hoạch phát triển kinh tế xã hội ở từng vùng, địa phương và trên phạm vi cả nước nên tính hỗ trợ và tính hiệu quả của chính sách chưa cao. Những điều chỉnh quan trọng về chính sách như đã nói ở trên, nhất là từ Nghị quyết 22/TW của Bộ Chính trị, quyết định 72/HĐBT của Hội đồng Bộ trưởng và đặc biệt từ chương trình 327 trở đi, chính sách ĐCĐC đã có những thay đổi quan trọng trong nội dung và cách thức triển khai. Các chính sách ĐCĐC đã tập trung vào đầu tư hỗ trợ và hướng dẫn, giúp đỡ đồng bào phát triển sản xuất, ổn định đời sống, trước hết là đất canh tác để thay thế cho các nương rẫy du canh, trong đó đặc biệt coi trọng phần đầu tư cho sản xuất lương thực để định cư thực sự vững chắc.

Tổng vốn đầu tư cho ĐCĐC trong 30 năm (1968-1997) là 921,2 tỷ đồng, trong đó trực tiếp cho ĐCĐC là 812,5 tỷ đồng và kinh phí của các dự án khác liên quan khoảng 108,7 tỷ. Nhờ vậy đã có 162,2 ngàn hộ với 977, 8 ngàn nhân khẩu đã cơ bản hoàn thành ĐCĐC; nhưng hiện vẫn còn trên 2 triệu đồng bào dân tộc còn du canh du cư, đang cần vận động ĐCĐC.

Bước sang những năm đầu thập niên 90, công tác ĐCĐC chuyển sang tổ chức ĐCĐC theo dự án. Từ năm 1991 đến nay, tổng vốn đầu tư cho ĐCĐC là 1.072.500 triệu đồng; tính bình quân là 3,4 triệu đồng/hộ, 1,6-1,8 tỷ đồng/dự án và khoảng 950 triệu đồng/xã. Con số mới xem cũng rất có ý nghĩa, nhưng trên thực tế với số vốn này mới chỉ đạt 40% số vốn của một dự án được thiết kế và trình duyệt. Về phân bổ kinh phí, bắt đầu từ 1996 đến nay, thường dành khoảng 70-75% vốn đầu tư cho sản xuất để xây dựng các công trình thuỷ lợi nhỏ phục vụ tưới tiêu nước nội đồng, đảm bảo diện tích sản xuất lương thực tại chỗ thông qua khai hoang, phục hoá hoặc làm ruộng bậc thang... Số kinh phí còn lại được sử dụng cho xây dựng cơ sở phúc lợi, hạ tầng, chủ yếu là hệ thống điện, đường giao thông... Trong số 1410 xã cần thực hiện cuộc vận động ĐCĐC, hiện có 733 xã đang thực hiện dự án với 218,3 ngàn hộ và 1.300 ngàn khẩu; còn 677 xã chưa thực hiện dự án với 208,4 ngàn hộ và 1.200 ngàn nhân khẩu chưa có dự án ĐCĐC, trong đó chỉ có 493 xã được tiếp tục xây dựng dự án ĐCĐC (Quyết định 140/1999/QĐ-NN&PTNT-ĐCĐC). Như vậy, trên thực tế số xã cần tiếp tục tiến hành công tác ĐCĐC là 1266 xã.

Với những kết quả như trên, cho thấy trong điều kiện ngân sách Nhà nước còn hạn hẹp, lại cần ưu tiên đầu tư cho nhiều lĩnh vực, nhưng chính sách Nhà nước vẫn dành cho công tác ĐCĐC sự quan tâm như vậy là một sự cố gắng lớn. Tuy nhiên, so với nhu cầu thực tế và yêu cầu thì mức đầu tư như trên vẫn chưa thể đáp ứng được; vì vậy, hiệu quả kinh tế - xã hội đạt được ở các vùng ĐCĐC còn hạn chế. Ngay cả một số dự án có vốn đầu tư khá lớn, Nhà nước đầu tư khá

đồng bộ, nhưng do không tính hết những đặc thù của đồng bào dân tộc nên hiệu quả trực tiếp của dự án thấp, thậm chí người dân cảm thấy mình chẳng được hưởng lợi gì từ dự án (chẳng hạn đầu tư đường điện đến đầu buôn, đầu làng, thậm chí đầu đường, dân tự bỏ tiền ra để kéo điện từ ngoài đường vào nhà không làm để nhà thờ Tin lành giúp, thành ra điện của chúng ta trở thành điện của chúa, của nhà thờ Tin lành...).

Hiện tại cơ sở hạ tầng ở nhiều vùng ĐCĐC vẫn còn rất kém. Còn có khoảng 30% số xã chưa có đường ô tô đến trung tâm xã, đường dân sinh đa số là đường đất tự nhiên, lại qua nhiều khe suối nên đi lại vào mùa mưa rất khó khăn. Cơ sở giáo dục còn thiếu thốn, trường học nhiều nơi vẫn còn nhà lá tạm bợ, tỷ lệ trẻ em đến trường chỉ đạt thấp, nhiều nơi chưa có trạm xá, tỷ lệ bệnh tật còn cao, nhất là những bệnh như sốt rét, bướu cổ,...

Ở những vùng ĐCĐC đời sống đồng bào tuy có được cải thiện nhưng vẫn còn rất nhiều khó khăn. Đặc biệt hiện nay chúng ta đang phải đối mặt với hiện tượng di cư tự do ở nhiều vùng. Ngay cả những nơi đã thực hiện ĐCĐC thì vẫn có hiện tượng dân tái du canh du cư. Cho đến nay, về phương diện chính sách chúng ta chưa có đề án tổng thể cho công tác ĐCĐC trên toàn quốc; ngay cả ở những địa phương còn có hộ đồng bào dân tộc du canh, du cư cũng chưa có đề án tổng thể về vấn đề này. Tính liên vùng, liên ngành trong việc hoạch định và thực hiện chính sách là một trong những điểm yếu của chính sách ĐCĐC; mặt khác, việc gắn các mục tiêu trước mắt với việc tạo ra những điều kiện để đạt được mục tiêu dài hạn, bền vững của chính sách ĐCĐC cũng là một mảng còn rất hạn chế. Điều này cũng có nguyên nhân từ nguồn kinh phí, song có lẽ cũng còn do việc phân bổ cơ cấu các khoản chi cho chương trình cũng còn những điều chưa hợp lý; từ đó dẫn đến cách làm lâu nay của chúng ta đối với đồng bào dân tộc còn du canh du cư vẫn chịu ảnh hưởng của tư duy cho cá ăn chứ chưa hoàn toàn chuyển sang cho cần câu và dạy cách câu cá. Đó là những điểm hạn

chế trong chính sách ĐCĐC ở nước ta thời gian qua, đã làm cho hiệu quả của chính sách chưa tương xứng và cũng chưa đáp ứng được mong mỏi của chúng ta.

Tuy nhiên, đánh giá tổng thể chính sách ĐCĐC nhằm mục đích ổn định và cải thiện đời sống cho đồng bào dân tộc ít người sống du canh du cư, bảo vệ môi trường miền núi đã được Đảng và Nhà nước ta quan tâm từ rất sớm và thực hiện một cách tích cực trong nhiều năm qua, nhờ đó đã có kết quả nhất định, góp phần quan trọng trong việc ổn định đời sống, phát triển kinh tế - xã hội các vùng đồng bào dân tộc vùng núi, vùng cao, vùng sâu. Nhưng cũng phải thừa nhận rằng, kết quả và hiệu quả của ĐCĐC còn chưa cao, số hộ còn du canh du cư vẫn còn nhiều, tình trạng di cư tự do vẫn chưa ngăn chặn và khắc phục được đang gây ảnh hưởng đến việc duy trì tài nguyên rừng và môi trường sinh thái. Hệ thống chính sách về ĐCĐC thời gian qua thiết kế chưa đồng bộ, chưa gắn với các chương trình, chính sách phát triển tổng thể của vùng và liên vùng cũng như trên phạm vi cả nước. Điều đó đang đặt ra yêu cầu cho quá trình hoàn thiện chính sách ĐCĐC sau này.

2- Chính sách xây dựng KTM

2.1- Một số kết quả đạt được

Chính sách di dân xây dựng KTM ở nước ta cũng trải qua nhiều thời kỳ. Tương ứng với mỗi thời kỳ, chính sách luôn có sự điều chỉnh thích hợp. Từ năm 1990 đến nay, việc di dân xây dựng KTM được tiến hành theo các dự án, nhờ đó đã làm thay đổi về chất và nâng cao hiệu quả kinh tế - xã hội của công tác di dân xây dựng KTM. Nhiều vấn đề đã được xem xét toàn diện hơn khi tiến hành chính sách di dân xây dựng KTM, để vừa đảm bảo cuộc sống của người di cư, vừa tạo ra những điều kiện để sản xuất hàng hoá ổn định hơn, tạo cơ sở để hình thành các vùng KTM phát triển theo hướng hình thành vùng chuyên canh hàng hoá, tạo ra diện mạo mới cho chính vùng KTM. Thực tế qua quá trình xây dựng các vùng

KTM, chúng ta đã hình thành được các vùng sản xuất hàng hoá tập trung như vùng chè ở trung du và miền núi phía Bắc, cà phê ở Tây Nguyên, cao su ở Đông Nam bộ,... Tuy nhiên, trong chính sách di dân gắn với Chương trình 327 và 773, vốn đầu tư cho cơ sở hạ tầng bị cắt giảm một phần để chuyển sang trồng và bảo vệ rừng, việc thực hiện khó khăn nên kết quả còn hạn chế.

Trong chính sách di dân xây dựng vùng KTM, các chính sách trực tiếp cho KTM được chú trọng hơn, trong đó chính sách trợ cấp lương thực cho năm đầu được xem như là chính sách quan trọng nhất, ngoài ra còn có các chính sách như trợ cấp thuốc chữa bệnh, trợ cấp khó khăn, chính sách cấp đất sản xuất và xây dựng nhà ở (từ 1976-1989 mỗi hộ được cấp đất từ 500 - 3000m² tùy theo từng vùng, nhưng từ 1990 đến nay chính sách đất đai đã có sự điều chỉnh...) Các chính sách trực tiếp còn có những qui định về trợ cấp di chuyển với mức cụ thể rất khác nhau cho các đối tượng di dân cũng như cự ly di chuyển (di dân Bắc - Nam 5,2 triệu đồng/hộ; nội miền 3,4 triệu đồng/hộ; nội tỉnh 2,7 triệu đồng/hộ; trường hợp tự di trợ cấp 2 triệu đồng/hộ đối với di dân Bắc Nam, 800 ngàn đồng đối với di dân nội miền và 500 ngàn đồng đối với di dân nội tỉnh, riêng đối với đồng bằng sông Cửu Long được cấp thêm 600 ngàn đồng /hộ để mua xuống máy, đối với vùng núi cao được cấp thêm 500 ngàn đồng/hộ tiền vận chuyển).

Các chính sách hỗ trợ gián tiếp phần lớn tập trung vào các lĩnh vực kinh tế xã hội mà đối tượng hưởng lợi bao gồm cả dân sở tại và dân ĐCĐC, KTM như chính sách xoá đói giảm nghèo, chính sách xây dựng cơ sở hạ tầng, chính sách giáo dục, y tế, điện, nước sạch,...

Đánh giá một cách tổng quát, trong thời gian dài chính sách di dân KTM đã có tác động tích cực trong phân bố lại dân cư, mở mang nhiều vùng kinh tế mới, hình thành các vùng chuyên môn hoá sản xuất hàng hoá tập trung, có khối lượng lớn để cung ứng nguyên liệu cho công nghiệp chế biến và xuất khẩu, tạo ra sự thay đổi về kết cấu dân cư, có tác động quan trọng trong thay đổi tập quán

sản xuất ở nhiều vùng, góp phần thay đổi tình hình kinh tế - văn hoá - xã hội ở các vùng đồng bào dân tộc xa xôi hẻo lánh, xây dựng tình đoàn kết dân tộc,... Kết quả đạt được trong xây dựng các vùng KTM tuy chưa đạt so với yêu cầu đặt ra, nhưng thực sự đã có tác động tích cực về nhiều mặt, đem lại hiệu quả thiết thực. Cơ bản về mặt lượng đã đạt được các mục tiêu đề ra của chính sách di dân xây dựng KTM phù hợp với từng thời kỳ của đất nước, cụ thể như sau:

Bảng 1 Kết quả di dân qua các thời kỳ

Thời kỳ	Số người (1000)	Số lao động (1000)	Bình quân năm (1000)	Hướng di chuyển chính
1961-1975	1.000	450	66,7	ĐBSH, khu 4 cũ lên MNPB
1976-1980	1.500	750	300	MB vào ĐBSCL và Tây nguyên
1981-1990	2.200	1.100	220	Nội vùng (72%), Bắc vào Nam (28%)
1991-1997	1.200	550	171,4	Miền Bắc vào ĐBSCL, Tây nguyên
1961-1997	5.900	2.850	159,5	

Nguồn: Cục ĐCĐC và KTM, Bộ Nông nghiệp và PTNT.

Việc thay đổi kết cấu dân cư cũng được thể hiện rất rõ nét qua tình hình số liệu của các vùng có dân đi và đến cho thấy như sau: vùng dân đi chủ yếu là Đồng bằng sông Hồng, Khu 4 cũ, Duyên hải Bắc và Nam Trung bộ; trong khi đó, địa bàn nhận dân đến chủ yếu là đồng bằng sông Cửu Long, Đông Nam bộ và Tây Nguyên (xem biểu số 2). Một số số liệu sau đây chứng minh cho kết quả cụ thể trong thực hiện chính sách KTM:

- Giai đoạn 1981 - 1990 đã đưa được 40.000 lao động vào các nông trường cà phê ở Tây Nguyên, đã nhanh chóng đưa diện tích cà phê cả nước lên trên 200.000 ha (thời điểm 1986), cà phê thành ngành sản xuất hàng hoá lớn trong nông nghiệp ở vùng này.

Đưa được 17,5 vạn lao động vào ngành cao su và đến năm 1995 đã hình thành được vùng chuyên canh cao su với trên 250. 000 ha ở vùng KTM Đông Nam bộ và Tây Nguyên.

Biểu 2 Số liệu về nguồn dân đi và đến của các vùng thời kỳ 1981- 1997

Các vùng	Số nhân khẩu (1000người)	Số lao động (1000 người)
<i>I- Vùng đưa dân đi</i>		
1- Miền núi phía Bắc	380	178
2-Đồng bằng sông Hồng	522	300
3- Khu IV cũ	600	275
4- Duyên hải miền Trung	422	207
<i>II- Vùng nhận dân đến</i>		
1- Tây Nguyên	249	120
2- Đông Nam bộ	418	208
3- ĐB sông Cửu Long	809	390

Nguồn: Báo cáo tổng kết di dân, 1998. Cục ĐCĐC và KTM, Bộ NN & PTNT

- Bên cạnh nguồn vốn đầu tư từ ngân sách, chúng ta đã huy động được khoảng 2.800 tỷ đồng vốn trong dân tham gia đầu tư phát triển các vùng KTM; nhiều địa phương cũng đã lập quỹ KTM, hỗ trợ các hộ di dân hàng chục tỷ đồng.

- Góp phần hình thành nhiều đơn vị hành chính, các thị tứ, thị trấn mới ở vùng núi, giảm đáng kể áp lực về dân số, việc làm ở vùng đồng bằng, đưa các tiến bộ về kỹ thuật canh tác mới lên với đồng bào dân tộc, tạo ra sự thay đổi đáng kể phương thức canh tác ở miền núi, góp phần nâng cao năng suất, sản lượng lương thực và đời sống của đồng bào. Từ năm 1981-1995 dưới tác động

của việc mở mang các vùng KTM, đã có 30 huyện, thị và 250 xã mới được thành lập ở vùng ĐBSCL, Tây Nguyên, ...

- Di dân KTM ngoài việc giải quyết việc làm cho hàng triệu lao động ở nơi mới, còn để lại quê cũ khoảng 380 ngàn ha đất canh tác, góp phần tạo thêm điều kiện sản xuất cho người ở lại. Riêng diện tích khai hoang từ năm 1976-1990 đã đạt được 1.360 ngàn ha, trong đó đưa vào canh tác là 912,5 ngàn ha.

Biểu số 3 Cơ sở vật chất, hạ tầng cơ sở trên các vùng KTM

Hạng mục	Đơn vị tính	1976-1980	1981-1990
- Đường giao thông	Km	1.500	2.638
- Kênh mương thuỷ lợi	Km	380	181
- Cầu cống	Cái	220	132
- Trường học	m ²	700	420
- Cơ sở y tế	m ²	360	380
- Nhà trẻ	m ²	350	59.462
- Nhà ở	m ²	187.000	2.350.488

Nguồn: Báo cáo tổng kết công tác di dân KTM, 1990. Cục ĐCĐC và KTM, Bộ NN và PTNT

- Nhiều cơ sở vật chất và hạ tầng được tạo ra thông qua quá trình thực hiện chính sách KTM, đã góp phần làm cho diện mạo của nhiều vùng thay đổi nhiều so với trước đây, góp phần cải thiện và nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân các vùng KTM. Sự phát triển của nhiều vùng KTM là nhân tố quan trọng thúc đẩy việc hình thành các vùng sản xuất hàng hoá tập trung trồng nông nghiệp, góp phần quan trọng tạo ra sản lượng của một số mặt hàng xuất khẩu có giá trị như lúa gạo, cà phê, cao su, chè,....

Chính sách di dân KTM không chỉ tạo ra các vùng sản xuất hàng hoá nông sản tập trung, mà còn có đóng góp quan trọng về nhiều mặt kinh tế - chính trị - xã hội và an ninh - quốc phòng:

- Sự du nhập của dân nhập cư từ đồng bằng lên đã góp phần thay đổi tâm lý, tập quán của đồng bào dân tộc tại chỗ, tạo ra sự đan xen về văn hoá, nâng cao dân trí, hình thành khối đại đoàn kết dân tộc ngay trên từng địa bàn.

- Thực hiện chiến lược bố trí lại cơ cấu dân cư, lao động giữa các vùng, cải thiện được một bước chất lượng lao động, dân số ở các vùng núi, vùng sâu, hình thành dần cơ cấu lao động dân cư hợp lý, cho phép khai thác có hiệu quả nguồn lực, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế vùng, liên vùng và trong toàn bộ lãnh thổ có hiệu quả hơn.

- Tạo ra thế cái răng lược về bố trí dân cư, không chỉ có ý nghĩa kinh tế văn hoá, mà còn có ý nghĩa quan trọng về mặt chính trị, an ninh quốc phòng, nhất là ở những vùng sâu, vùng xa, vùng biên giới, góp phần giữ vững ổn định chính trị xã hội và an ninh quốc phòng của đất nước.

2.2- Những hạn chế của chính sách KTM thời gian qua

Đánh giá một cách tổng quát, có thể thấy, chính sách KTM thời gian qua đã có tác động tích cực đến việc tái phân bố một lực lượng lao động và dân cư giữa các vùng, góp phần hình thành nên các vùng sản xuất hàng hoá tập trung chuyên canh trong nông nghiệp, đưa đến sự thay đổi về diện mạo của nhiều vùng, tạo cơ sở để khai thác nguồn tài nguyên của đất nước. Mặc dù liên tục được bổ sung, hoàn thiện, nhưng trong mấy chục năm qua chính sách KTM qua thực tiễn vẫn bộc lộ những mặt hạn chế, thể hiện cụ thể như sau:

- Tính đồng bộ của chính sách chưa cao, chưa huy động được sự đóng góp và tham gia của tất cả các đối tượng liên quan trong quá trình xây dựng các vùng

KTM; nhiều vấn đề liên quan đến hỗ trợ trực tiếp cho đối tượng di dân, xây dựng địa bàn định cư chưa đáp ứng yêu cầu và chưa tương xứng với mục tiêu di dân, chính sách còn tỏ ra lạc hậu so với yêu cầu của thực tiễn, còn nặng về bao cấp, chưa thực sự phát huy nội lực trong dân. Đây là một vấn đề làm cho nhiều vùng KTM hiệu quả mang lại chưa cao.

Trong một thời gian dài, việc hình thành các vùng KTM chúng ta chưa quan tâm đúng mức đến việc hình thành một cơ cấu dân cư mới của từng vùng. Ngay một vấn đề quan trọng nhất là chọn dân đi thường các ngành, địa phương không chú ý và cũng chưa định được cơ cấu dân cư, nhất là cơ cấu chất lượng, nên chất lượng nguồn nhân lực đến vùng kinh tế mới tuy có cải thiện nhưng không đáng kể. Có thể thấy qua số liệu sau:

Biểu số 4 Trình độ học vấn của dân cư từ 6 tuổi trở lên (Đơn vị: %)

<i>Trình độ học vấn của dân cư từ > 6 tuổi</i>	<i>KTM</i>	<i>ĐCĐC</i>
- Chưa biết đọc, biết viết	14,51	35,39
- Chưa tốt nghiệp tiểu học	30,83	42,11
- Tốt nghiệp tiểu học, chưa TN THCS	24,86	15,16
- Tốt nghiệp PTCS, chưa TN PTTH	25,31	5,92
- Tốt nghiệp PTTH	4,49	1,42

Nguồn: Viện Khoa học Lao động và các vấn đề xã hội

Số liệu trên cho thấy, nguồn nhân lực có chất lượng cao ít được bao hàm trong nguồn dân di cư xây dựng KTM và ĐCĐC; số lao động có trình độ, có tay nghề còn rất ít tham gia vào đội ngũ những người dân di KTM. Do vậy, về mục tiêu di dân KTM là để phân bố nhằm tái cơ cấu lại dân cư và lao động giữa các vùng, nhưng chủ yếu chỉ đạt về mặt số lượng mà chưa đạt yêu cầu về chất lượng. Việc phân bố lại lao động và dân cư trong các vùng chưa đáp ứng được việc đa

dạng hoá ngành nghề và chuyển dịch cơ cấu kinh tế; luồng dân di KTM chủ yếu vẫn là nông dân (chiếm 93,9%) với đặc trưng cơ bản là sản xuất nông nghiệp, trong đó phần lớn là tham gia sản xuất trồng trọt. Bức tranh phân công lao động xã hội vẫn chưa có cải thiện đáng kể theo hướng công nghiệp hoá, hiện đại hoá. Có thể thấy tình hình trên qua số liệu sau:

Biểu số 5 Cơ cấu nghề nghiệp của dân cư và hình thức di chuyển (Đơn vị: hộ)

Nghề nghiệp	Tổng số		Hình thức di chuyển					
			KTM		ĐCĐC		Tự di chuyển	
	Số lượng	%	Số lượng	%	Số lượng	%	Số lượng	%
- Tổng số	6.426	100	2.882	100	1.752	100	1.792	100
- Nông dân	6.035	93,9	2.763	95,9	1.693	96,6	1.579	88,1
- Công nhân	47	0,7	34	1,2	2	0,1	11	0,6
- Thợ thủ công	17	0,26	7	0,2	1	0,1	9	0,5
- Công nhân VC	93	1,45	26	0,9	22	1,3	41	2,3
- Buôn bán nhỏ	85	1,32	17	0,6	5	0,3	61	3,4
- Nội trợ	15	0,23	4	0,1	4	0,2	7	0,4
- Khác	144	2,24	31	1,1	25	1,5	84	4,6

Nguồn: Số liệu điều tra của Viện Khoa học lao động và các vấn đề xã hội

Quá trình phân bố dân cư KTM nhìn chung vẫn còn phân tán, chưa hình thành các điểm dân cư tập trung, gây khó khăn và tốn kém trong đầu tư và hiệu quả đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng và công trình phúc lợi công cộng. Nhiều vùng KTM, hiệu quả kinh tế xã hội và môi trường còn thấp; còn lãng phí trong khai hoang và sử dụng đất; thậm chí hoạt động khai hoang KTM trong một mức độ nhất định đã có tác động tiêu cực đến tài nguyên, môi trường và sinh thái.

- Nhiều vùng KTM dân cư vẫn còn nghèo, sản xuất hàng hoá chậm phát triển, một số vùng còn khó khăn, chất lượng cuộc sống của dân cư trong vùng

còn thấp, người dân vẫn còn khó tiếp cận được các dịch vụ xã hội và phúc lợi công cộng (y tế, giáo dục, đào tạo nghề và văn hoá...).

- Hiện tại dòng dân di cư tự do vẫn còn khá phức tạp, nhất là dòng di dân tự do của đồng bào dân tộc ít người thuộc các tỉnh miền núi phía Bắc vào Tây Nguyên, Đông Nam bộ đang gây ra khá nhiều khó khăn cho các cấp chính quyền sở tại, có nơi gây tranh chấp giữa dân di cư với dân bản địa, nhất là về đất đai. Về vấn đề này, cho đến nay các cơ quan nhà nước vẫn chưa có một giải pháp chính sách hữu hiệu nào để ngăn ngừa. Điều đó đã gây khó khăn trong xử lý, nhiều nơi các cấp chính quyền nặng về áp dụng các biện pháp hành chính hơn là biện pháp kinh tế, chỉ xử lý ở nơi đến mà chưa có biện pháp đối với nơi đi để ngăn ngừa từ xa, nên thường tốn kém lại không triệt để và cũng không căn bản.

2.3- Nguyên nhân của những hạn chế yếu kém

- Trong một thời gian dài, nhận thức của các ngành, các cấp về chủ trương phân bố lại dân cư để xây dựng các vùng KTM còn đơn giản, chưa tôn trọng đầy đủ tính qui luật khách quan về di dân, nhất là nhận thức về di dân gắn với phát triển.

Việc cụ thể hoá chủ trương phân bố lại lao động dân cư của Đảng và Nhà nước còn nhiều thiếu sót; chưa gắn các mục tiêu phát triển trước mắt với mục tiêu lâu dài, áp đặt các chỉ tiêu kế hoạch thiếu căn cứ khoa học, nặng về chỉ tiêu số lượng mà ít chú trọng chỉ tiêu chất lượng. Trong một thời gian dài, sự chỉ đạo còn mang nặng tính chủ quan, hành chính theo lối quan liêu bao cấp. Các cuộc di dân ồ ạt trong những năm 1976-1980 vào vùng đồng bằng sông Cửu Long, Tây Nguyên và Đông Nam bộ để xây dựng các nông trường chuyên canh lúa, cao su, cà phê với qui mô lớn, ngoài những kết quả tốt thì cũng đã để lại những tác động tiêu cực.

- Công tác điều tra cơ bản, khảo sát, qui hoạch thiết kế địa bàn chưa được coi trọng đúng mức và làm có chất lượng, nên thiếu căn cứ. Việc chuẩn bị các điều kiện để đón dân và xây dựng cơ sở hạ tầng chưa được chuẩn bị tốt. Thậm chí nhiều địa bàn khi quyết định triển khai chỉ xuất phát từ nhu cầu và ý muốn chủ quan của các nhà lãnh đạo, nên đã bỏ qua công tác điều tra, phân tích và thiết kế cụ thể, dẫn tới việc xác định sai phương hướng sản xuất, gây thiệt hại cho cả người dân và nhà nước, đặc biệt thời kỳ 1976-1985.

- Nguồn lực đầu tư cho các dự án KTM còn rất hạn chế; công tác quản lý và tổ chức thực hiện còn yếu kém.

Đầu tư cho KTM là khâu quan trọng nhất để quyết định việc triển khai có hiệu quả hay không sau này. Trong chính sách KTM thời gian qua, công tác đầu tư chưa tương xứng và không đáp ứng được yêu cầu; thời kỳ 1976-1985 suất đầu tư cho khai hoang chỉ đạt 24% so với định mức kế hoạch. Ngay cả trong đầu tư thì tính đồng bộ cũng rất thấp, chỉ chú trọng đầu tư cho khai hoang mà không chú trọng đầu tư cho phát triển.

Nguồn vốn đầu tư hạn chế, lại mang tính chất dàn trải đã dẫn tới việc thiếu hụt các cơ sở hạ tầng, các công trình phúc lợi xã hội, nên hiệu quả đầu tư thấp. Mặt khác, do chỉ chú trọng đầu tư cho khai hoang mà không chú trọng đầu tư cho các khâu triển khai, chưa quan tâm phát triển các dịch vụ khuyến nông, chuyển giao kỹ thuật, nên đất đai sử dụng không hiệu quả, tình trạng khai hoang nhiều nhưng đất tái hoang cũng không ít và năng suất cây trồng thấp.

- Nhiều vùng KTM chưa gắn được giữa đầu tư cho sản xuất với công nghiệp chế biến và tiêu thụ, nên khi sản xuất phát triển, sản phẩm hàng hoá nhiều, tiêu thụ sản phẩm gặp khó khăn.

- Trong một thời gian dài, chính sách di dân KTM quá coi trọng phát triển các thành phần kinh tế xã hội chủ nghĩa, nặng quốc doanh, tập thể, mà chưa

khuyến khích thành phần kinh tế khác, nên chưa phát huy được nội lực trong dân trong đầu tư phát triển. Việc chuyển dân đến vùng đất mới làm ô ạt, qui mô lớn, tập trung vượt quá khả năng đầu tư và trình độ quản lý; mặt khác, việc đưa dân đến mà không tính đến đặc thù của đồng bào dân tộc tại chỗ, nhất là chính sách đất đai, dẫn tới hiện tượng tranh chấp đất đai giữa dân di cư và đồng bào dân tộc sở tại, đang làm phát sinh những mâu thuẫn mới, dễ bị kẻ thù lợi dụng, điển hình như ở Tây Nguyên thời gian qua và đang âm ỉ hiện nay.

- Bộ máy tổ chức quản lý công tác di dân KTM thiếu ổn định (bình quân 3 năm hình thành một tổ chức mang tên mới, nhưng vẫn trên nền tổ chức cũ), công kênh, phân tán, nhưng lại có quá nhiều cơ quan chỉ đạo, nên sự phối hợp hành động rất khó khăn, hiệu quả kém. Sự phối hợp giữa ngành và địa phương cũng chưa chặt chẽ; nhiều chương trình liên quan đến vấn đề di dân KTM, nhưng việc lồng ghép các chương trình kinh tế xã hội khác trên từng địa bàn chưa tốt, hiệu quả đạt được chưa cao.

Mặc dù còn có những thiếu sót, yếu kém, nhưng chính sách di dân phát triển KTM của chúng ta thời gian qua đã góp phần quan trọng vào quá trình tái phân bố dân cư, lao động trên phạm vi cả nước, hình thành cơ cấu dân cư mới ở nhiều vùng, góp phần thay đổi diện mạo của nhiều vùng, tạo sự giao lưu về văn hoá và tập quán sản xuất, nâng cao mức sống vật chất, tinh thần cho đồng bào tại các vùng KTM. Nhờ thực hiện chính sách KTM mà nhiều vùng sản xuất hàng hoá tập trung có qui mô lớn đã được hình thành từ những vùng đất còn hoang hoá, góp phần tạo ra khối lượng sản phẩm hàng hoá xuất khẩu có giá trị, tạo ra cục diện về phân bố lực lượng sản xuất, nhất là sản xuất nông nghiệp hàng hoá. Tuy nhiên, quá trình thực hiện chính sách KTM cũng bộc lộ một số yếu kém, cần khắc phục trong thời gian tới.

IV- MỘT SỐ ĐÁNH GIÁ KHÁI QUÁT VÀ KIẾN NGHỊ

A- MỘT SỐ ĐÁNH GIÁ KHÁI QUÁT

1. Một số kết quả đạt được:

1.1- Nhìn tổng thể cả trong một quá trình lâu dài trên 30 năm, chính sách ĐCĐC và KTM đã quán triệt và cụ thể hoá đường lối, chủ trương và chính sách của Đảng và Nhà nước về phát triển kinh tế - xã hội miền núi, vùng sâu, vùng xa; đã đạt được các mục tiêu chủ yếu đề ra, phù hợp với từng thời kỳ phát triển của đất nước. Chính sách đó đã đóng vai trò quyết định trong việc giãn dân, giảm sức ép về việc làm và nhu cầu đất canh tác theo đầu người ở vùng xuất cư đất chật, người đông, giúp ĐCĐC, khai hoang, phát triển kinh tế - xã hội đối với vùng nhập cư; đặc biệt là có vai trò quan trọng trong việc hình thành những vùng chuyên canh cây công nghiệp, góp phần ổn định chính trị - xã hội, tăng cường củng cố an ninh quốc phòng, bảo vệ chủ quyền biên giới quốc gia. Chính sách ĐCĐC và KTM từng bước đã được điều chỉnh, bổ sung, sửa đổi và hoàn thành phù hợp với tình hình và yêu cầu mới trong từng thời kỳ nên đã phản ánh sát hơn quy luật khách quan của di dân, mang lại hiệu quả hơn, giảm được bao cấp và tăng cường quản lý nhà nước về sự nghiệp ĐCĐC và di dân xây dựng KTM.

1.2- Hơn 30 năm qua, sự nghiệp ĐCĐC và xây dựng KTM đã tham gia tích cực vào quá trình phân bố lại dân cư trên 6 triệu người từ các vùng đồng bằng, đất chật người đông lên phát triển kinh tế - xã hội tại các vùng đất hoang hoá ở miền núi phía Bắc, đồng bằng sông Cửu Long, Tây Nguyên, Đông Nam Bộ ...; đã khai hoang đưa vào sản xuất nông nghiệp gần 1 triệu hecta, giải quyết việc làm cho hàng triệu lao động; đã ĐCĐC hơn 1 triệu đồng bào dân tộc thiểu số sống du canh, du cư và ổn định hàng chục vạn dân ở các vùng biên giới, kết hợp phát triển kinh tế với quốc phòng; bảo vệ, khoanh nuôi hàng triệu ha rừng, phủ xanh hàng chục vạn ha đất trống, đồi núi trọc, nâng đáng kể tỷ lệ rừng được che phủ, giảm xói mòn đất đai và góp phần quan trọng bảo vệ môi trường.

1.3- Chính sách ĐCĐC và KTM đã góp phần quan trọng vào chuyển dịch cơ cấu kinh tế và lao động trên cơ sở thâm canh nông, lâm, ngư nghiệp; phát

triển ngành nghề, đặc biệt đã cung cấp hàng chục vạn lao động cho vùng sản xuất thâm canh cây lương thực hàng hoá ở đồng bằng sông Cửu Long, cho chuyên canh cây công nghiệp tập trung ở Trung du và miền núi phía Bắc, Tây Nguyên, đông Nam Bộ ... (chè, cà phê, cao su, hạt tiêu, điều, dâu tằm), góp phần quyết định vào việc tạo ra những mặt hàng chủ lực cho xuất khẩu; đã xuất hiện nhiều mô hình làm ăn có hiệu quả ở các vùng KTM, nhất là mô hình hợp tác xã kiểu mới, các hộ trang trại gia đình.

1.4- Đời sống của người dân vùng ĐCĐC, KTM và vùng biên giới được ổn định và có phần cải thiện hơn ở vùng xuất cư. Đặc biệt là mọi hộ gia đình đều có đủ đất canh tác, giải quyết cơ bản được vấn đề lương thực, một bộ phận đáng kể có thêm đất để sản xuất hàng hoá thông qua khai hoang, sang nhượng ... mua sắm được các tài sản có giá trị (xe máy, ti vi ...), được tiếp cận tốt hơn các dịch vụ xã hội (y tế, giáo dục, nước sạch, kế hoạch hoá gia đình ...), đời sống văn hoá ngày càng phong phú hơn. Chính sách ĐCĐC và KTM đã góp phần tích cực vào sự nghiệp XDGN và phát triển kinh tế ở các vùng khó khăn, vùng sâu, biên giới, vùng đồng bào dân tộc ít người, cụ thể:

- Kết quả điều tra đã xác nhận số dân di cư đến vùng KTM, ĐCĐC đã hoà nhập tốt hơn vào cộng đồng, nhất là di dân KTM theo dự án, đã tập trung vào khai hoang, làm nông nghiệp, phát triển cây công nghiệp và trồng rừng, hệ số dân đến vùng KTM trụ lại khá cao; tuyệt đại đa số người di dân (96%) yên tâm làm ăn sinh sống lâu dài tại nơi ở mới.

- Hầu như toàn bộ các hộ gia đình người di dân đều có đất sản xuất với mức dao động từ hơn 6.000 m² - 15.500 m²/hộ, bình quân khoảng hơn 10.000 m²/hộ, trong đó có khoảng 48,52% được cấp, 37,78% là khai hoang, 11,42% do mua thêm, 10% hộ có khả năng mua thêm đất. Các hộ gia đình di dân được tiếp cận với nguồn vốn vay ưu đãi khá thuận lợi, tỷ lệ hộ được vay vốn chiếm khoảng 42,14%.

- Tỷ lệ người di dân có việc làm khá cao, chiếm gần 96%, đặc biệt là đồng bào dân tộc thiểu số sống du canh du cư nay được ĐCĐC đã có việc làm ổn định; cơ cấu việc làm đã có sự thay đổi quan trọng, chủ yếu là sản xuất nông nghiệp ở quy mô hộ gia đình, lao động làm trong ngành trồng cây công nghiệp và nuôi trồng thuỷ sản tăng lên 6,5 lần, làm dịch vụ tăng 3 lần, thay vì phá rừng làm nương rẫy như trước đây.

- Đời sống của các hộ gia đình di dân được ổn định và có phần được cải thiện; số hộ có mức sống trung bình tăng lên nhanh từ 36,4% trước khi chuyển cư lên 49,5% sau khi chuyển cư; tỷ lệ hộ nghèo và cực nghèo đã giảm đáng kể tương ứng từ 32,5% xuống còn 27,5% (hộ nghèo) và từ 23,4% xuống còn 16,7% (hộ cực nghèo).

- Người dân di cư được tiếp cận tốt hơn các dịch vụ xã hội (y tế, giáo dục, nước sạch, kế hoạch hoá gia đình ...) và văn hoá (truyền hình, phát thanh, lễ hội ...).

1.5- Chính sách di dân ĐCĐC, KTM đã mang lại những lợi ích to lớn không những đối với người dân di cư, mà còn cả đối với đồng bào các dân tộc ít người sở tại thông qua việc phát triển các trung tâm cụm xã, đã hình thành thêm 30 huyện, thị và 250 xã mới, xây dựng các cơ sở hạ tầng như điện, đường, trường, trạm y tế, chợ, nước sạch, v.v... Phát triển cộng đồng, thực hiện tốt chính sách đại đoàn kết dân tộc của Đảng, đặc biệt là chính sách dân tộc là một trong những thành công lớn của chính sách ĐCĐC và di dân xây dựng KTM thời gian qua.

1.6- Những năm qua chính sách ĐCĐC và KTM đã có những đổi mới rất quan trọng về phương thức tổ chức thực hiện, đặc biệt là việc thực hiện ĐCĐC và di dân KTM theo dự án, nâng cao chất lượng quy hoạch các vùng định cư, thực hiện xã hội hoá trong chính sách di dân... là những vấn đề cốt lõi, là hạt nhân

trong đổi mới chính sách ĐCĐC và di dân KTM vừa qua, đã có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc đưa chính sách vào cuộc sống một cách có hiệu quả hơn và vẫn còn nguyên giá trị trong thời gian tới.

Các số liệu điều tra các hộ gia đình tại các vùng ĐCĐC và KTM sau đây cho thấy điều đó⁽⁴⁾:

- 81,9% đối tượng điều tra trả lời hệ thống giao thông vùng định cư được cải thiện rõ rệt.
- Gần 42% trả lời vùng định cư có hệ thống điện lưới quốc gia.
- Tỷ lệ dân được dùng nước sạch sau khi có dự án khoảng 37,2% (so với tỷ lệ 43% người dân nông thôn được dùng nước sạch trên phạm vi cả nước hiện nay).
- 83,3% người được điều tra trả lời cơ sở y tế đã được cải thiện rõ rệt. Trong đó, năng lực khám, chữa bệnh ở mức trung bình chiếm khoảng 67%; ở mức tốt khoảng 25%.
- Gần 100% trả lời cơ sở giáo dục, đào tạo ở các vùng dự án được cải thiện rõ rệt. Tỷ lệ học sinh đến trường sau khi có dự án tăng lên 72,2%.
- Các dịch vụ xã hội khác cũng có nhiều tiến bộ, 70,3% trả lời có trạm bưu điện, nhà văn hoá xã ở các vùng dự án.
- Trật tự an ninh xã hội ở vùng dự án được đảm bảo, 77,6% trả lời không có tệ nạn xã hội ở địa phương có dự án.

2- Những tồn tại, yếu kém:

2.1- Hiện tại, Nhà nước vẫn chưa có một chiến lược, quy hoạch tổng thể và hệ thống chính sách đồng bộ về di dân xây dựng các vùng KTM, ĐCĐC. Đây là vấn đề rất lớn vừa có ý nghĩa kinh tế, vừa có ý nghĩa chính trị và xã hội sâu

⁽⁴⁾ Nguồn: Viện Khoa học lao động và các vấn đề xã hội

sắc. Thời gian tới, để đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước theo hướng công nghiệp hoá, hiện đại hoá, đòi hỏi chúng ta tiếp tục phải phân bố lại hàng triệu lao động và dân cư giữa các vùng để khai thác tiềm năng các vùng của đất nước, đặc biệt là các vùng còn tiềm năng phát triển nông nghiệp hàng hoá, cây công nghiệp tập trung cho xuất khẩu, chăm sóc, bảo vệ và phát triển vốn rừng, khai thác các đảo ...; cũng còn hàng triệu đồng bào dân tộc sống du canh, du cư cần tiếp tục ĐCĐC; vùng biên giới trải dài hàng ngàn km cần phải đưa dân đến để bám trụ lâu dài, giữ vững biên cương của Tổ quốc.

2.2- Chính sách ĐCĐC và di dân KTM có tổ chức vừa qua về thực chất vẫn là di dân nông thôn và nông nghiệp, nên chỉ mới đáp ứng giai đoạn đầu của di dân. Trừ những vùng có điều kiện phát triển sản xuất chuyên canh cây lương thực, cây công nghiệp có giá trị xuất khẩu cao, đa số các vùng di dân còn lại, về cơ bản vẫn tiến hành sản xuất dựa trên cây, con có năng suất và giá trị kinh tế thấp, sản xuất tự cung, tự cấp là chủ yếu, hiệu quả sản xuất còn thấp, đời sống của người di dân vẫn còn nhiều khó khăn. Khi đất nước chuyển sang phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, đặt ra yêu cầu phải đổi mới chính sách di dân ĐCĐC, KTM hướng theo sử dụng hợp lý và hiệu quả nhất mọi nguồn lực, tài nguyên của đất nước để phát triển kinh tế - xã hội của các vùng trên cơ sở tiếp tục đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá và hội nhập kinh tế quốc tế, nhanh chóng đưa các vùng khó khăn ngày càng phát triển, người dân di cư có điều kiện thoát nghèo vươn lên làm giàu, bảo vệ môi trường, kết hợp bảo vệ vững chắc biên giới, hải đảo của Tổ quốc.

2.3- Chính sách ĐCĐC và KTM mặc dù thời gian qua đã liên tục được bổ sung, hoàn chỉnh, nhưng vẫn còn thiếu đồng bộ và luôn lạc hậu so với thực tiễn.

Trong lĩnh vực di dân, các chính sách trực tiếp chưa đủ mức để hỗ trợ cho người dân sớm ổn định cuộc sống thời gian đầu và có điều kiện phát triển sản xuất. Các chính sách gián tiếp chủ yếu là chưa đáp ứng được mức đầu tư xây dựng địa bàn tương xứng với mục tiêu di dân. Đặc biệt là chưa có chính sách quản lý lao động, phát triển nguồn nhân lực, đào tạo nghề và phát triển thị trường, kể cả thị trường lao động, ở các vùng dự án di dân ...

Di dân là một chính sách lớn của Đảng và Nhà nước, đòi hỏi vừa phải có đầu tư lớn của Nhà nước, vừa phải huy động được sức mạnh của mọi thành phần kinh tế, nhất là tiềm lực trong dân; song cho đến nay công tác ĐCĐC và di dân KTM vẫn do Nhà nước trực tiếp làm là chủ yếu và còn bao cấp khá nặng nề. Bởi vậy, cần phải đổi mới chính sách di dân theo hướng xoá bỏ dần tính bao cấp, thực hiện mạnh xã hội hoá và phát huy tối đa nội lực trong dân.

2.4- Xu hướng di dân tự do, nhất là di dân tự do theo hướng Bắc-Nam ngày càng tăng. Những năm gần đây, di dân tự do còn có cường độ mạnh và quy mô lớn hơn cả di dân có tổ chức; không chỉ có ở các tỉnh đồng bằng sông Hồng, Bắc Trung bộ, mà còn có sự tham gia của cả đồng bào dân tộc ít người ở các tỉnh miền núi phía Bắc; di dân từ nông thôn vào các đô thị lớn, khu công nghiệp tập trung đang trở thành vấn đề kinh tế - xã hội bức xúc. Cần sớm khắc phục tồn tại này nhằm hạn chế tình trạng rừng bị tàn phá, bảo đảm trật tự, an toàn xã hội và đời sống cho nhân dân (cả dân sở tại và dân nhập cư). Nhưng Chính phủ vẫn chưa có chính sách hữu hiệu để quản lý, giám sát dòng di dân này; chính quyền địa phương các cấp, nơi có nhiều dân nhập cư tự do gặp rất nhiều khó khăn, lúng túng, đều mong muốn hạn chế thông qua các biện pháp hành chính hơn là thông qua các biện pháp kinh tế, nên thường tốn kém, ít hiệu quả và nhiều khi còn trái luật; còn người di cư tự do thì chịu nhiều thiệt thòi.

2.5- Bộ máy tổ chức quản lý và đội ngũ cán bộ quản lý sự nghiệp ĐCĐC và di dân xây dựng vùng KTM còn bất cập, chỉ đạo vừa phân tán, thiếu thống

nhất, vừa thiếu phân cấp cụ thể trong điều hành, tổ chức triển khai cụ thể; chưa chú trọng công tác điều tra, khảo sát, quy hoạch thiết kế dự án, địa bàn nhận dân; chưa phối hợp thật chặt chẽ giữa các ngành và địa phương; việc lồng ghép với các chương trình kinh tế - xã hội khác (XĐGN, việc làm và đào tạo nghề, phát triển kinh tế miền núi ...) chưa đạt hiệu quả cao.

B- MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ

1. Về tổng thể

- Cần tiến hành rà soát hệ thống chính sách ĐCĐC và KTM hiện có, trên cơ sở đó tiến hành bổ sung, hoàn chỉnh hệ thống chính sách phù hợp với tình hình, đáp ứng yêu cầu thực tiễn của quá trình đẩy nhanh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước thời gian tới.

- Tăng cường đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng cho miền núi, vùng sâu, vùng xa, tạo tiền đề vật chất cần thiết để thực hiện ĐCĐC và xây dựng KTM có hiệu quả, trong đó cần tiếp tục ưu tiên tập trung đầu tư phát triển hệ thống giao thông, thuỷ lợi, điện, thông tin bưu điện,... tại các vùng ĐCĐC và KTM.

- Các chính sách cần gắn công tác ĐCĐC, KTM với quá trình hình thành các vùng sản xuất hàng hoá tập trung, sản xuất với chế biến và tiêu thụ ngay từ đầu, nhất là đối với các vùng KTM.

- Tiếp tục chủ trương lồng ghép các chương trình, dự án phát triển kinh tế xã hội với công tác ĐCĐC và KTM ngay trên từng địa bàn, đảm bảo huy động và sử dụng nguồn lực một cách hiệu quả.

- Tăng cường công tác đào tạo, phát triển nguồn nhân lực dưới nhiều hình thức đào tạo sử dụng, coi trọng đào tạo, hướng dẫn thực địa thông qua khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư, khuyến công. Đầu tư phát triển mạnh hệ thống giáo dục đào tạo, nhất là hệ thống trường nội trú, các trung tâm đào tạo nghề

trong từng khu vực, địa bàn phù hợp, tạo điều kiện tốt nhất cho người học tiếp cận và có nghề, chú trọng đào tạo cán bộ tại chỗ, ưu tiên tuyển chọn con em người dân tộc trên địa bàn để hình thành đội ngũ cán bộ, người lao động có chất lượng phục vụ có hiệu quả cho công tác ĐCĐC và KTM.

- Đổi mới và hoàn thiện hệ thống tổ chức, chỉ đạo công tác ĐCĐC và xây dựng KTM phù hợp với thực tiễn phát triển nền kinh tế nhiều thành phần, vận hành theo cơ chế thị trường, định hướng xã hội chủ nghĩa. Tăng cường vai trò quản lý nhà nước đối với hoạt động ĐCĐC và KTM. Chủ động và phân cấp nhiều hơn nữa cho địa phương, trên cơ sở tăng cường vai trò kiểm tra giám sát của các cơ quan trung ương về công tác ĐCĐC và KTM.

2- Đối với các chính sách ĐCĐC:

- Chính sách ĐCĐC cần phân cấp triệt để cho địa phương (cấp tỉnh) thực hiện. UBND tỉnh phải chịu trách nhiệm trước Chính phủ về điều hành vốn đầu tư và thời hạn thực hiện. Để đẩy nhanh tiến độ, trước hết, Chính phủ cần:

+ Đưa ra thời hạn cụ thể hoàn thành công tác ĐCĐC cho từng vùng, từng tỉnh, đi kèm với nó là vốn và biện pháp thực hiện;

+ Nếu cần thiết vẫn phải trợ giá, trợ cước ít nhất từ 3 đến 5 năm cho cơ sở mới ĐCĐC nhưng chưa ổn định hoặc yếu kém;

+ Tăng cường chính sách ưu tiên đào tạo con em dân tộc nhằm tạo ra đội ngũ cán bộ nòng cốt trong các điểm ĐCĐC.

- Cần ưu tiên thực hiện chương trình xóa đói giảm nghèo để giải quyết triệt để tình trạng đói, nghèo ở các điểm ĐCĐC. Hết sức lưu ý tới tập quán canh tác, sinh hoạt, văn hoá của từng dân tộc thì mới thực hiện được có kết quả ĐCĐC. Tránh đầu tư dàn trải như trước đây.

- Tăng cường công tác khuyến nông, khuyến lâm, hướng dẫn và chuyển giao kỹ thuật canh tác cho đồng bào theo phương châm "cầm tay chỉ việc" nhằm giúp đỡ một cách có hiệu quả để đồng bào sớm ổn định cuộc sống. Đồng thời tăng cường đầu tư cho hệ thống thủy lợi nhỏ, xây dựng hệ thống ruộng bậc thang để giúp đồng bào ĐCĐC giải quyết căn bản vấn đề lương thực tại chỗ, làm điểm tựa cho khai thác thế mạnh của từng vùng, thực hiện ĐCĐC lâu dài, ổn định.

3- Đối với chính sách KTM:

- Đẩy mạnh di dân KTM theo chiều sâu; chính sách di dân theo chương trình dự án cần tính đến:

+ Thực hiện di dân KTM phải gắn với bảo vệ môi trường sinh thái, thực hiện giao đất giao rừng, đẩy mạnh trồng, chăm sóc và bảo vệ rừng; có cơ chế để gắn kết lợi ích giữa người trồng, chăm sóc và bảo vệ rừng để người dân có thể sống tốt nhờ rừng; gắn phát triển nông nghiệp với lâm nghiệp theo phương châm nông - lâm hoặc lâm - nông kết hợp.

+ Di dân KTM phải gắn ngay từ đầu với việc hình thành các vùng cây công nghiệp xuất khẩu hoặc phát triển vùng nguyên liệu cho ngành công nghiệp như mía đường, dầu tầm, giấy, bông và cây có sợi, hoa quả chế biến xuất khẩu... hình thành vùng nguyên liệu gắn với công nghiệp chế biến và tiêu thụ.

+ Phát triển ngành nghề TTCN, công nghiệp chế biến và dịch vụ (chú trọng ngành nghề bảo quản, chế biến nông, lâm, thủy sản, dịch vụ hỗ trợ thú y, bảo vệ thực vật, thông tin thị trường và dịch vụ tiêu thụ sản phẩm nông, lâm, ngư nghiệp).

- Cần coi trọng việc lựa chọn cơ cấu dân cư, lao động đi xây dựng KTM, chú trọng chất lượng và cơ cấu nguồn dân cư, lao động, đảm bảo phát triển bền vững có hiệu quả ngay từ đầu các vùng KTM. Bên cạnh đó cần chú trọng cân đối

giữa dân nhập cư và dân sở tại, đồng thời Nhà nước phải có chính sách đào tạo nghề và nâng cao chất lượng nguồn nhân lực tại các vùng KTM để thực hiện mục tiêu đề ra và tạo điều kiện cho người dân bám trụ lâu dài.

- Xây dựng hệ thống chính sách di dân KTM theo hướng khai thác các hải đảo là yêu cầu cấp thiết để bảo vệ an toàn lãnh hải quốc gia trong bối cảnh quốc tế ngày nay có nhiều vấn đề phức tạp. Chính sách này cần chú ý tới đặc thù riêng của nó bởi đưa dân ra đảo sẽ rất khác với di dân trong đất liền; đặc biệt cần có đầu tư lớn, chuẩn bị địa bàn thật chu đáo, chú ý các vấn đề phát triển kinh tế - xã hội các đảo để dân có thể trụ lại lâu dài.

- Chú trọng ưu tiên và đẩy mạnh di dân KTM ngay tại sát đường biên giới nội địa, xen ghép với ĐCĐC và ổn định dân cư biên giới. Việc di dân xây dựng vùng KTM ra đường biên giới trước đây tuy có làm nhưng còn hạn hẹp. Nếu di dân KTM chuyển sang hướng này sẽ hỗ trợ rất nhiều cho ĐCĐC đạt hiệu quả cao hơn. Vì thế cần có chính sách di dân KTM cho phù hợp để có thể thực hiện được tốt hơn so với thời gian qua.

- Đối với dòng di cư tự do, cần có chính sách hỗ trợ đồng bào nhằm định hướng cho họ đến vùng định cư đã được quy hoạch để sớm ổn định cuộc sống, phòng ngừa nạn phá rừng và làm mất trật tự, an toàn xã hội. Đối tượng di dân tự do nông thôn - nông thôn, nhất là đồng bào dân tộc thiểu số phía Bắc vào Tây Nguyên, Đông Nam bộ, cần được đưa vào vùng dự án đã quy hoạch như đối tượng di dân có tổ chức; hỗ trợ di chuyển với mức thấp hơn di dân có tổ chức và được cấp đất ở, đất canh tác và vay vốn ưu đãi theo dự án. Đồng thời có cơ chế phối hợp giữa các địa phương để hạn chế bớt dòng di chuyển dân cư này.

PHẦN PHỤ LỤC

Phụ lục 1

CÁC CHỦ TRƯỞNG, CHÍNH SÁCH CỦA ĐẢNG VÀ NHÀ NƯỚC VỀ ĐCĐC VÀ XÂY DỰNG VÙNG KTM QUA CÁC THỜI KỲ

I- QUAN ĐIỂM, CHỦ TRƯỞNG CỦA ĐẢNG

1- Thời kỳ 1976-1980

- "Làm tốt cuộc vận động định canh, định cư, giải quyết đúng đắn vấn đề lương thực cho đồng bào miền núi, chấm dứt nạn đói, phá rừng; hết sức bảo vệ rừng đầu nguồn"

- ... "Đẩy nhanh tốc độ phát triển kinh tế và văn hoá ở các vùng dân tộc, nâng cao đời sống của đồng bào các dân tộc. Tích cực đào tạo và bồi dưỡng cán bộ dân tộc ít người".

(Nghị quyết Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ IV, trang 36, 37, 75)

- "Đưa 1,8 triệu lao động đi mở mang vùng kinh tế mới".

- "Phát động sâu rộng, liên tục phong trào trồng cây gây rừng và bảo vệ rừng. Thông qua việc tổ chức lại sản xuất mà làm tốt cuộc vận động định canh, định cư".

- "Ở vùng bình quân ruộng đất thấp, phải khẩn trương đưa lao động đi mở các vùng kinh tế mới".

- "Cùng với việc phân bố lại lao động, phải làm tốt công tác định canh, định cư. Phải từ phương án tổ chức lại sản xuất nông, lâm nghiệp theo hướng sản xuất lớn xã hội chủ nghĩa và phát triển văn hoá ở các tỉnh, huyện miền núi mà xây dựng kế hoạch định canh, định cư ở các vùng cao. Tổ chức đồng bào vào các hợp tác xã nông - lâm nghiệp, thu hút một phần vào các lâm trường, nông trường, xí nghiệp của Nhà nước; giải quyết tốt vấn đề cung ứng lương thực cho những vùng chưa đủ ăn".

- "Tăng cường đầu tư để mở rộng diện tích canh tác và đưa dân ở vùng quá đông người di mở mang các vùng kinh tế mới với phương châm nhà nước và nhân dân cùng làm".

- "Đối với vùng rẻo cao, phải tích cực vận động định canh, định cư, kết hợp việc bố trí dân cư, phát triển kinh tế với củng cố quốc phòng".

(Nghị quyết Hội nghị lần thứ hai khoá IV, trang 21, 25, 29, 55)

- "Phải đưa tiếp 1,3 triệu lao động đi mở mang vùng kinh tế mới, khai hoang thêm trên 70 vạn ha ruộng đất..."

(Nghị quyết Hội nghị Trung ương lần thứ ba, khoá IV, trang 14)

- "Trong việc xây dựng các khu kinh tế mới, phải chuẩn bị tốt về tổ chức và cán bộ, bảo đảm đạt hiệu quả kinh tế, tránh làm hình thức. Củng cố vững chắc các khu kinh tế mới đã xây dựng. Tính toán chu đáo quy hoạch của từng địa bàn, mở diện tích đến đâu, đưa vào sản xuất và thâm canh đến đó. Chú trọng ngay từ đầu những quy định về chống xói mòn, bảo vệ tài nguyên, bảo vệ môi trường.

Nhà nước phải giải quyết tốt lương thực cho kế hoạch xây dựng các khu kinh tế mới; các địa phương đưa người đi và các địa phương tiếp nhận người đến phải cùng nhau đảm nhận một phần lương thực. Lập một tổ chức mạnh, có đủ quyền lực, trực thuộc Hội đồng Chính phủ, chuyên trách công tác xây dựng các khu kinh tế mới, giao cho cơ quan này đảm nhiệm công tác định canh, định cư".

(Nghị quyết Hội nghị lần thứ năm, khoá IV, trang 15, 16)

- "Làm tốt công tác định canh, định cư gắn liền với phát triển nông, lâm nghiệp".

- "Thực hiện phân công lao động trên địa bàn huyện và ở các thành phố để phát triển ngành nghề và mở rộng dịch vụ. Mặt khác, từng bước phân bố lại lao động trong từng tỉnh và trong cả nước đưa dân đi xây dựng các huyện và mở mang các vùng kinh tế mới ở đồng bằng sông Cửu Long, miền đông Nam Bộ, Tây Nguyên, trung du và miền núi phía Bắc. Gắn tổng kết kinh nghiệm khai

hoang, xây dựng vùng kinh tế mới, để làm tốt hơn nữa công tác này và bảo đảm hiệu quả kinh tế".

(Nghị quyết Hội nghị lần thứ mười một, khoá IV, trang 14, 17)

2- Thời kỳ 1981-1986

- "Trong những năm 1981-1985, phải mở rộng phân công lao động, bố trí, sử dụng tốt lực lượng lao động tại chỗ trên địa bàn huyện, đồng thời chuyển một lực lượng lớn lao động của các vùng đông dân, các thành phố, đi đến những huyện ít dân cùng đồng bào địa phương phát triển sản xuất, đi xây dựng các vùng kinh tế mới về nông nghiệp và lâm nghiệp, đi xây dựng các công trình thuỷ lợi, giao thông và công nghiệp quan trọng".

(Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ V, tập I, trang 72)

- "Gắn liền công tác định canh, định cư với việc phát triển lâm - nông nghiệp ở miền núi".

- "Đồng thời tích cực thực hiện mục tiêu "đưa một triệu người, bao gồm lao động và nhân khẩu trong cả nước đi xây dựng các vùng kinh tế mới", trong đó năm 1983 đưa 20 vạn người. Căn bố trí lao động vào những nơi đã được chuẩn bị về điều kiện sản xuất và đời sống".

(Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba, khoá V, trang 17, 24)

- "Khẩn trương tổ chức thực hiện việc đưa dân và lao động đến các vùng kinh tế mới ở Tây Nguyên, Đông Nam Bộ và vùng biên giới phía Bắc, chủ yếu để phát triển mạnh cây công nghiệp, vừa xây dựng kinh tế, vừa góp phần củng cố quốc phòng".

- "Tiếp tục làm tốt công tác định canh, định cư, trước hết ở những địa bàn trọng điểm".

(Nghị quyết Hội nghị lần thứ năm, khoá V, trang 9, 11)

- "Tiếp tục tìm mọi biện pháp về chính sách và về tổ chức để nhanh chóng phủ xanh đất trống, đồi trọc, trồng và tái sinh rừng theo phương hướng nông-

lâm kết hợp và chặn đứng nạn phá rừng, thực hiện nhanh việc giao đất, giao rừng cho hợp tác xã và nông dân, kết hợp với công tác định canh, định cư".

- "Phải tiếp tục đẩy mạnh việc điều động lao động cho những khu kinh tế mới trong nội địa từng tỉnh, vào miền Nam, Tây Nguyên và đến các tỉnh miền núi và biên giới phía Bắc. Cần làm tốt các khâu chuẩn bị và có những chính sách biện pháp cụ thể bảo đảm đời sống cho những người đi xây dựng các vùng kinh tế mới".

(Nghị quyết Hội nghị lần thứ bảy, khoá V, trang 10, 17)

- "Đẩy mạnh việc đưa lao động đi khai khẩn các vùng đất mới trên địa bàn cả nước theo phương châm "nơi dễ làm trước, nơi khó làm sau", "dựa vào sức dân là chính, có sự hỗ trợ tích cực của Nhà nước [...]". Trong năm 1986, tiếp tục đưa dân đi sản xuất theo kế hoạch đã định; bố trí lực lượng khoẻ đến trước các địa bàn đã được xác định, xây dựng cơ sở vật chất và chuẩn bị các điều kiện để mùa khô 1986-1987 đưa dân đi mạnh hơn. Cơ cấu lao động đưa đi phải bố trí đồng bộ từ cán bộ lãnh đạo đảng, chính quyền, đoàn thể, cán bộ quản lý, công nhân kỹ thuật. Các cấp uỷ đảng và chính quyền phải lãnh đạo chặt chẽ việc đưa dân đi cũng như tiếp đón dân đến, chăm lo đời sống vật chất và văn hoá của đồng bào ở những vùng kinh tế mới.

Tiếp tục thực hiện định canh, định cư cho đồng bào các dân tộc thiểu số".

(Nghị quyết Hội nghị lần thứ chín, khoá V, trang 15,16)

- "Mục tiêu chủ yếu của công tác giao đất, giao rừng và tổ chức kinh doanh đồi và rừng là: xây dựng và phát huy quyền làm chủ tập thể xã hội chủ nghĩa của nhân dân, thực hiện nông - lâm kết hợp, Nhà nước và nhân dân cùng làm, lấy huyện làm địa bàn để bảo vệ và kinh doanh, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc, bảo vệ bằng được vốn rừng hiện có và phát triển mạnh vốn rừng, sử dụng có hiệu quả đất trống, đồi núi trọc và bãi cát ven biển, kết hợp nông - lâm nghiệp với công nghiệp, phát huy tốt chức năng phòng hộ, bảo vệ môi trường sống và cung cấp của rừng, đáp ứng nhu cầu ngày càng to lớn của sự nghiệp xây dựng chủ nghĩa xã hội và nâng cao đời sống của nhân dân, tăng cường an ninh quốc

phòng, lấy phân cấp quản lý rừng, giao đất, giao rừng và tổ chức kinh doanh đôi và rừng làm một nội dung quan trọng để xây dựng và củng cố quan hệ sản xuất ở miền núi".

- "Ở những vùng đồng bào còn du canh, du cư, cần dựa vào việc giao đất, giao rừng, thực hiện kinh doanh nông- lâm kết hợp mà tổ chức việc định canh, định cư, tạo cơ sở vật chất - kỹ thuật để ổn định sản xuất, giải quyết tốt đời sống, chấm dứt nạn phá rừng, hướng dẫn đồng bào đi vào con đường tập thể. Ở những nơi có điều kiện và đồng bào tự nguyện thì ưu tiên tuyển lao động vào làm công nhân các lâm trường, nông trường, công trường, xí nghiệp tại địa phương".

(Chỉ thị số 29-CT/TW về việc đẩy mạnh giao đất, giao rừng, xây dựng rừng và tổ chức kinh doanh theo phương thức nông - lâm kết hợp)

- "Tuỳ tình hình cụ thể từng nơi mà lấy nghề rừng, phát triển cây công nghiệp, chăn nuôi gia súc hay sản xuất lương thực làm chính nhưng phải thực hiện sản xuất, kinh doanh tổng hợp; chú trọng tận dụng đất đai để sản xuất các thứ mau thu hoạch, gắn sản xuất với chế biến để nâng cao chất lượng và giá trị sản phẩm. Ở những nơi đất đai làm lúa quá ít và manh mún, hợp tác xã và tập đoàn sản xuất nên giao cho gia đình xã viên canh tác lúa để hợp tác xã, tập đoàn sản xuất tập trung sức phát triển mạnh kinh tế đôi, rừng... kiên quyết hạn chế đi đến xoá bỏ nạn phá rừng làm nương rẫy... Gắn với tổ chức lại sản xuất và đời sống ở từng cơ sở mà làm tốt công tác định canh, định cư".

- "Đi đôi với củng cố, tăng cường quan hệ sản xuất và phát triển sản xuất, cần đẩy mạnh việc xây dựng nông thôn mới xã hội chủ nghĩa, chú ý xoá nạn mù chữ, bổ túc văn hoá cho nhân dân các dân tộc, tổ chức tốt việc học tập cho con em, phát triển mạng lưới y tế và phong trào vệ sinh, phòng bệnh, vận động đồng bào xoá bỏ hủ tục, mê tín dị đoan".

(Chỉ thị 56-CT/TW của Ban Bí thư về việc củng cố và tăng cường quan hệ sản xuất xã hội chủ nghĩa nông thôn miền núi).

3- Thời kỳ 1986-1991

- "Tiến hành tích cực việc định canh, định cư, giao đất, giao rừng cho các đơn vị tập thể và nhân dân sử dụng lâu dài để làm chủ đất rừng như làm chủ đất ruộng"

- "Đẩy mạnh công tác định canh, định cư ở miền núi gắn liền với việc quy hoạch, xây dựng kinh tế trên địa bàn huyện. Bổ sung chính sách đối với việc xây dựng các vùng kinh tế mới và công tác định canh, định cư, xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế và xã hội, tạo điều kiện cho người mới đến ổn định sản xuất và đời sống"

- "Đẩy mạnh công tác định canh, định cư, ổn định sản xuất và đời sống của đồng bào trước hết ở các vùng cao, biên giới, các vùng căn cứ của cách mạng và kháng chiến"

- "Kế hoạch đưa đồng bào miền xuôi lên miền núi để thực hiện sự phân bố lại lao động xã hội trên phạm vi cả nước, cần bao gồm cả kế hoạch hình thành cơ cấu giai cấp xã hội mới của vùng các dân tộc. Thực hành những hình thức biện pháp thích hợp thu hút đồng bào các dân tộc tại chỗ tham gia quá trình phát triển kinh tế với tư cách là người làm chủ thật sự bình đẳng"

- "Coi trọng công tác định canh, định cư, giúp đỡ đồng bào còn du canh, du cư có đời sống ổn định và tham gia tích cực vào việc bảo vệ và trồng rừng"

- "Du canh, du cư vốn là một di sản của lịch sử, đã kéo dài tình trạng lạc hậu và nghèo khổ của đồng bào các dân tộc, làm tiêu hao vốn rừng quốc gia. Đây không chỉ là vấn đề kinh tế - xã hội quan trọng mà còn là vấn đề an ninh và quốc phòng. Vì vậy, trong những năm tới, đi đôi với việc phân bố lao động, cần đầu tư thoả đáng về lương thực, vật tư, tiền vốn để thực hiện định canh, định cư được phần lớn số đồng bào còn du canh, du cư ở các vùng, chủ yếu là ở các tỉnh miền núi Tây Nguyên"

(Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VI, Nxb Sự thật, trang 49, 88, 97, 161, 188)

- "Thực hiện giao đất, giao rừng cho các tập thể và hộ gia đình một cách lâu dài có bảo đảm quyền thừa kế sử dụng hoa lợi, làm cho rừng nào cũng có người chăm sóc. Người bảo vệ và trồng mới rừng được hưởng lợi ích tương ứng với công sức đóng góp"

- "Xây dựng mối quan hệ tốt giữa nông trường, lâm trường với dân tại chỗ, nhất là với đồng bào dân tộc ở địa phương"

(Nghị quyết Hội nghị lần thứ tư, khoá VI, trang 12, 13)

- "Đối với miền núi, đi đôi với ra sức thâm canh tăng năng suất lúa và phát triển hoa màu trên diện tích đất đai có điều kiện, phải tích cực phát huy các thế mạnh về lâm nghiệp, cây công nghiệp dài ngày, ngắn ngày và chăn nuôi đại gia súc; phát triển giao thông, mở mang giao lưu hàng hoá với các vùng khác trong nước và xuất nhập khẩu để đổi lấy lương thực và các nhu cầu khác của sản xuất và đời sống nhân dân. Gắn việc thực hiện tốt các chính sách xã hội với phát triển sản xuất, xây dựng nông thôn, làm tốt công tác định canh, định cư"

(Nghị quyết số 10-NQ/TW của Bộ Chính trị về đổi mới quản lý kinh tế nông nghiệp, trang 9, 10)

- "Đối với miền núi phía Bắc và Tây Nguyên, cần sớm tổng kết và có phương án phát triển kinh tế - xã hội gắn với quốc phòng và an ninh, phù hợp với đặc điểm, khả năng và đúng với tầm quan trọng của địa bàn này"

(Nghị quyết Hội nghị lần thứ sáu, khoá VI, trang 13)

- "Xây dựng cơ cấu kinh tế của miền núi theo hướng phát triển kinh tế - hàng hoá, liên kết chặt chẽ với các tỉnh đồng bằng, ra sức phát huy thế mạnh của từng vùng.

... Đối với đồng bào du canh, du cư, cần đầu tư có trọng điểm tạo địa bàn sinh sống ổn định cho đồng bào; bảo đảm cho đồng bào đất đai canh tác, từng bước cải thiện điều kiện giao thông và nguồn nước, hướng dẫn và giúp đỡ đồng bào thâm canh nương rẫy và phát triển kinh tế gia đình.

Đối với nơi mật độ dân cư quá đông, thiếu đất canh tác, đồng bào có nguyện vọng chuyển đến nơi có điều kiện sinh sống tốt hơn, Nhà nước thực hiện chính sách như đối với đồng bào đi xây dựng vùng kinh tế mới, có kế hoạch cho nhân dân di chuyển trên cơ sở tự nguyện thu xếp trong từng dòng họ trên địa bàn dân cư nơi đi và nơi đến, giúp đồng bào sớm ổn định sản xuất, đảm bảo đoàn kết dân tộc.

...Phát triển mạnh công nghiệp chế biến và ngành nghề tiểu thủ công nghiệp nông thôn: trước hết là công nghiệp chế biến nông sản, lâm sản, với quy mô vừa và nhỏ là chủ yếu, phù hợp với khả năng đầu tư của các hộ kinh doanh. Bảo vệ và phát triển những ngành nghề truyền thống của đồng bào dân tộc.

... Đối với một số đồng bào dân tộc ở Tây Nguyên đang sinh sống trong các "nhà dài", cần cấp đất đai và tạo điều kiện để vận động đồng bào phát triển kinh tế vườn, hình thành các hộ gia đình gắn với các cụm dân cư, từng bước chuyển đổi kinh tế tự nhiên sang kinh tế hàng hoá theo đơn vị hộ là chủ yếu.

... Trước mắt, điều chỉnh chính sách thuế nông nghiệp, thuế tiểu thủ công nghiệp, thuế lưu thông hàng hoá. Phương hướng chung là miễn thuế nông nghiệp cho một số vùng có nhiều khó khăn, miễn thuế lưu thông cho một số sản phẩm thiết yếu, giảm thuế nông nghiệp cho sản xuất lương thực và thuế kinh doanh cho một số ngành nghề tiểu thủ công nghiệp ở nông thôn miền núi.

... Chuyển từ phương thức trợ giá bán vật tư sản xuất sang trợ giá mua sản phẩm hàng hoá. Thực hiện chính sách trợ cấp trực tiếp thay cho trợ cấp qua giá đối với những người thuộc đối tượng hưởng chính sách xã hội.

... Khuyến khích việc hình thành các trung tâm công nghiệp - thương mại - dịch vụ tại các thị trấn, thị tứ, các trục giao thông ở miền núi. Đầu tư xây dựng và cải tạo các chợ ở miền núi, để chợ thật sự trở thành các tụ điểm kinh tế, văn hoá, thương mại, giao dịch. Trừ danh mục những sản phẩm không được tự do lưu thông do Nhà nước công bố, khuyến khích tự do sản xuất kinh doanh, tự do lưu thông trao đổi các sản phẩm hàng hoá giữa các dân tộc, các vùng ở miền núi và giữa miền núi với miền xuôi, trên phạm vi cả nước.

... Tăng cường đầu tư cho hệ thống y tế miền núi, bảo đảm cung ứng đủ thuốc thông thường và thuốc phòng chống dịch bệnh.

... Có chính sách trợ cấp điều trị tại các bệnh viện trực tiếp cho những cán bộ và nhân dân sinh sống ở vùng cao, vùng thượng, vùng căn cứ cách mạng đang có nhiều khó khăn.

... Có chính sách ưu đãi trong việc cung ứng một số mặt hàng thiết yếu đối với đời sống của nhân dân các dân tộc như muối ăn, dầu thắp sáng, thuốc chữa bệnh, giấy học sinh, dịch vụ văn hoá, văn nghệ...

... Tổ chức lại hệ thống trường phổ thông cơ sở, trước hết là ở những xã vùng cao, kể cả các lớp dân lập ở thôn, bản hoặc liên gia đình. Phấn đấu phổ cập cấp I cho lứa tuổi thanh thiếu niên theo chương trình phù hợp, miễn học phí cho học sinh là con em các dân tộc miền núi và con em các gia đình miền xuôi lên lập nghiệp ở miền núi có nhiều khó khăn. Chú ý giải quyết tốt nhu cầu của một số dân tộc về học chữ dân tộc mình xen kẽ với học chữ phổ thông.

... Bổ sung chính sách, chế độ đối với cán bộ người dân tộc cũng như người miền xuôi công tác ở địa bàn miền núi, nhất là cán bộ công tác ở vùng cao, vùng hẻo lánh, hải đảo.

(Nghị quyết số 22-NQ/TW của Bộ Chính trị về một số chủ trương, chính sách lớn phát triển kinh tế - xã hội miền núi)

4- Thời kỳ 1991-1996

- "Phát triển kinh tế rừng, trồng rừng, phủ xanh đất trống, đồi trọc, nâng cao hiệu quả khai thác và sử dụng tài nguyên rừng, bảo vệ thiên nhiên và môi trường sinh thái".

- "Trong 5 năm tới, có kế hoạch khai thác các thế mạnh của vùng trung du, miền núi, tạo chuyển biến rõ rệt ở một số vùng. Có những chính sách và biện pháp riêng đối với miền núi và vùng đồng bào dân tộc thiểu số. Sắp xếp lại bộ máy chỉ đạo của Trung ương và địa phương đối với công tác này"

- "Có chính sách phát triển kinh tế hàng hoá ở các vùng dân tộc thiểu số phù hợp với điều kiện và đặc điểm từng vùng, từng dân tộc, bảo đảm cho đồng bào các dân tộc khai thác được thế mạnh của địa phương để làm giàu cho mình và đóng góp vào sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc. Tôn trọng tiếng nói và có chính sách đúng đắn về chữ viết đối với các dân tộc. Đặc biệt có chính sách khắc phục tình trạng suy giảm dân số đối với một số dân tộc ít người"

- "Tăng đầu tư cho giáo dục ở miền núi và vùng dân tộc thiểu số, mở rộng các trường nội trú, quy hoạch đào tạo cán bộ và trí thức người dân tộc"

(Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VII, trang 64, 66, 77, 82)

- "Trong năm 1992 phải tập trung giải quyết cho được mấy vấn đề dưới đây:

...Bốn là, triển khai việc chuẩn bị xây dựng một số công trình then chốt và thực hiện bước đầu chương trình phủ xanh, sử dụng đất trống, đồi trọc"

- "Từ nay đến năm 1995, đưa vào sử dụng 3 triệu ha đất trống, đồi trọc. Phương châm thực hiện là chỗ dễ, chỗ gần làm trước, kết hợp cây ngắn ngày với cây dài ngày, lấy ngắn nuôi dài..."

Hộ nông dân đi lập nghiệp ở vùng đất mới được chuyển nhượng quyền sử dụng ruộng đất ở nơi cư trú để có thêm vốn đầu tư"

- "Tạo điều kiện và hỗ trợ những người đi lập nghiệp ở những vùng thiếu lao động; thu hút mạnh lao động vào chương trình phủ xanh 3 triệu ha đất trống, đồi trọc và khai hoang đất nông nghiệp"

(Văn kiện Hội nghị lần thứ hai Ban Chấp hành Trung ương, khoá VII, trang 50, 51, 85)

- "Thực hiện các biện pháp nông lâm kết hợp, nhanh chóng phủ xanh đất trống, đồi núi trọc. Tăng độ che phủ của rừng lên 40%"

- "Khẩn trương thực hiện giao hoặc khoán đất, rừng đến hộ nông dân, kết hợp giải quyết có lý có tình những tranh chấp về đất đai.

Giúp đỡ các địa phương miền núi và vùng đồng bào dân tộc thiểu số xây dựng và thực hiện tốt các dự án thuộc chương trình của Chính phủ ta và do quốc

tế tài trợ về giải quyết công ăn việc làm, định canh, định cư, chương trình phủ xanh đồi núi trọc, chương trình thay thế cây thuốc phiện, chương trình chống sốt rét, bấu cổ, xoá đói giảm nghèo, xoá mù chữ, chương trình nước sinh hoạt cho vùng cao...

Có chương trình xây dựng công nghiệp ở các vùng trung du, miền núi, vùng đồng bào dân tộc để làm đòn bẩy phát triển kinh tế - xã hội trên từng địa bàn.

Khôi phục và mở rộng hoạt động của hệ thống thương nghiệp và tín dụng nhà nước ở miền núi để cùng các thành phần khác giúp đồng bào phát triển sản xuất, cải thiện đời sống. Thực hiện miễn, giảm thuế đối với những ngành, nghề cần khuyến khích và những mặt hàng cần đẩy mạnh lưu thông phục vụ miền núi.

Khôi phục, củng cố và nâng cấp các trục đường giao thông nối liền miền núi với miền xuôi: phát triển giao thông nội tỉnh. Tạo điều kiện cho các địa phương miền núi mở cửa làm ăn với các địa phương trong nước và nước ngoài.

Có chính sách và hình thức thích hợp để đào tạo, bồi dưỡng, sử dụng, đãi ngộ cán bộ dân tộc thiểu số và cán bộ công tác ở miền núi và vùng dân tộc thiểu số".

(Văn kiện Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương, khoá VII, trang 71, 74 - 75)

- "Công nghiệp hoá nông - lâm nghiệp. Xây dựng các vùng nguyên liệu tập trung chuyên canh, áp dụng công nghệ sinh học cho năng suất, chất lượng cao và khối lượng sản phẩm lớn.

Phát triển các cơ sở công nghiệp chế biến nông, lâm, thủy sản

Cần xây dựng những doanh nghiệp nhà nước làm tốt vai trò của các trung tâm kinh tế, văn hoá, khoa học - kỹ thuật, cung cấp dịch vụ về giống, vật tư, công nghệ, chế biến và tiêu thụ sản phẩm cho nông dân trong vùng, giúp đồng bào các dân tộc phát triển kinh tế và xây dựng đời sống văn hoá"

- "Coi trọng đào tạo nghề nghiệp, nâng cao dân trí và sức khoẻ của đồng bào các dân tộc để xây dựng nguồn nhân lực tại chỗ; đồng thời có chính sách thu

hút lao động từ đồng bằng và các thành thị, kể cả cán bộ khoa học - kỹ thuật, quản lý và công nhân lành nghề, lên xây dựng miền núi, Tây Nguyên"

(Văn kiện Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương, khoá VII, trang 80, 81, 82)

5- Thời kỳ 1996-2001

- "Khai thác mọi nguồn lực ở địa phương và huy động sức của cả nước để tạo bước tiến nhanh hơn về kinh tế - xã hội, ổn định đời sống, cải thiện môi trường, môi sinh.

Phấn đấu tăng trưởng kinh tế với tốc độ bằng hoặc cao hơn mức bình quân chung của cả nước; năm 2000 GDP bình quân đầu người đạt gấp đôi năm 1994

Các khu vực miền núi và đồng bào dân tộc đều phải có bước phát triển, khu vực có điều kiện thuận lợi phải phát triển với tốc độ cao hơn để thúc đẩy, hỗ trợ các khu vực khác cùng phát triển

Tăng trưởng kinh tế phải kết hợp hài hoà với phát triển xã hội - văn hoá, bảo đảm an ninh - quốc phòng, phấn đấu giảm bớt khoảng cách giữa các vùng về mặt tiến bộ xã hội.

Gắn phát triển lâm nghiệp với công tác định canh, định cư. Ổn định sản xuất và đời sống của các hộ mới định canh, định cư. Tiếp tục đầu tư để hoàn thành các dự án của chương trình 327, ưu tiên hàng năm mở thêm 80 - 100 dự án cho vùng đang còn du canh, du cư. Năm 2000, cơ bản hoàn thành công tác định canh, định cư trong cả nước"

(Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VIII, trang 214, 215, 216, 217)

- "Quy hoạch cụ thể và triển khai việc thực hiện dự án phát triển, trồng mới 5 triệu ha rừng, kết hợp với bảo vệ và khoanh nuôi tái sinh để đạt tỷ lệ phủ xanh 40% diện tích cả nước. Áp dụng chính sách sử dụng gỗ tiết kiệm. Thực hiện nhất quán chủ trương giao đất, giao rừng cho các hộ gia đình thực sự làm chủ, có thể sinh sống bằng nghề rừng. Ổn định đời sống cho đồng bào định canh, định cư. Thu hẹp, tiến tới xoá tình trạng du canh, du cư. Phối hợp, tổ chức chặt

chẽ, có hiệu quả việc di chuyển dân ở một số tỉnh miền núi phía Bắc, không để tái diễn tình trạng di dân tự do"

(Văn kiện Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương, khoá VIII, trang 62, 63)

- "Đối với đất trống, đồi núi trọc, bãi cát và đất rừng, đất bồi ven biển, đất hoang hoá, mặt nước chưa được sử dụng... Nhà nước ưu tiên giao đất theo hạn điều cho dân cư tại chỗ và số dân điều chỉnh ở đồng bằng sông Hồng, sông Cửu Long lên Tây Nguyên, Đông Nam Bộ..."

- "Các chương trình quốc gia về phát triển kinh tế - xã hội ở nông thôn, chương trình xoá đói, giảm nghèo phải ưu tiên nguồn vốn cho trên 1.700 xã đặc biệt khó khăn"

(Văn kiện Hội nghị lần thứ sáu (lần 1) Ban Chấp hành Trung ương, khoá VIII, trang 48,56)

- "Tập trung bảo vệ có hiệu quả vốn rừng hiện có và làm giàu rừng, nhất là rừng đặc dụng, rừng phòng hộ. Triển khai thực hiện có hiệu quả dự án trồng mới 5 triệu ha rừng. Hình thành các vùng rừng sản xuất tập trung gắn với chế biến và nâng cao hiệu quả của nghề rừng..."

- "Nhà nước hỗ trợ và giao đất để đồng bào định canh, định cư có thể sinh sống bằng nghề nông, nghề rừng..."

(Nghị quyết số 06-NQ/TW của Bộ Chính trị về một số vấn đề phát triển nông nghiệp và nông thôn)

- "Thực hiện tốt chính sách dân tộc, định canh, định cư vững chắc, ổn định và cải thiện đời sống cho đồng bào dân tộc"

- "Phát triển nhanh theo hướng thâm canh là chính đối với các cây công nghiệp gắn với thị trường xuất khẩu (cà phê, cao su, chè, bông^[1]), chăn nuôi đại gia súc, trồng và bảo vệ rừng, cây dược liệu, cây đặc sản và công nghiệp chế biến nông, lâm sản. Phát triển thủy điện lớn và vừa, các hồ chứa nước cho thủy lợi..."

Thực hiện tốt chính sách dân tộc, thực sự cải thiện đời sống vật chất và văn hoá của đồng bào dân tộc"

- "Phát triển và nâng cao chất lượng các trường dân tộc nội trú; tăng cường đào tạo, bồi dưỡng cán bộ người dân tộc"

- "Thực hiện chương trình xoá đói, giảm nghèo, định canh, định cư kết hợp với phủ xanh đất trống đồi núi trọc. Chấm dứt tình trạng phá rừng làm nương rẫy trồng lương thực và các cây khác"

- "Có quy hoạch cụ thể để ổn định dân cư, định canh, định cư, nâng cao dân trí, đặc biệt đối với đồng bào dân tộc"

- "Bảo vệ và phát triển rừng, tiếp tục thực hiện dự án 5 triệu ha rừng. Tăng nhanh diện tích trồng rừng mới, kết hợp với khoanh nuôi, bảo vệ tái sinh rừng. Trồng mới 1,3 triệu ha rừng tập trung, nâng độ che phủ rừng lên khoảng 38 - 39% vào năm 2005; hoàn thành cơ bản công tác định canh, định cư và ổn định đời sống nhân dân vùng núi"

(Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ IX, trang 186, 187, 203, 277, 303, 305)

II- CÁC CHÍNH SÁCH CỦA NHÀ NƯỚC

1- Quyết định số 72-HĐBT ngày 13/3/1990 của Hội đồng Bộ trưởng về một số chủ trương, chính sách cụ thể phát triển kinh tế - xã hội miền núi. Trong đó tập trung vào các nhiệm vụ:

- Đổi mới cơ cấu kinh tế và tổ chức sản xuất ở miền núi

- + Thực hiện mạnh mẽ chủ trương giao đất giao rừng cho các gia đình đồng bào các dân tộc.

- + Chấn chỉnh công tác quản lý, bảo vệ và khai thác rừng.

- + Khuyến khích phát triển mạnh chăn nuôi, nhất là đại gia súc.

- + Gắn công tác định canh, định cư, xây dựng vùng kinh tế mới với việc phân bố lại lao động, bảo vệ và phát triển rừng.

- + Phát triển các ngành công nghiệp chế biến nông lâm sản phù hợp điều kiện miền núi.

- + Phát triển mạng lưới giao thông.
- + Về công tác phân phối lưu thông và dịch vụ kỹ thuật.
- + Điều chỉnh hợp lý quan hệ sản xuất và đổi mới quản lý để giải phóng

sức sản xuất.

- Phát triển giáo dục, văn hoá xã hội.
- Tăng cường đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ tại chỗ.

2- Chỉ thị số 525/TTg ngày 2/11/1993 của Thủ tướng Chính phủ về một số chủ trương, biện pháp tiếp tục phát triển kinh tế - xã hội miền núi. Trong đó nhấn mạnh các nhiệm vụ".

- Chuyển dịch cơ cấu kinh tế miền núi.
- Bảo vệ rừng gắn với định canh, định cư.
- Xây dựng cơ sở hạ tầng miền núi (đường giao thông, điện, hệ thống thông tin liên lạc, nước cho sản xuất và đời sống□).

- Phát triển văn hoá, giáo dục.
- Cung ứng các mặt hàng thiết yếu cho sản xuất và đời sống, tiêu thụ sản phẩm.

3- Chỉ thị số 393-TTg ngày 10/6/1996 của Thủ tướng Chính phủ về quy hoạch dân cư, tăng cường cơ sở hạ tầng, sắp xếp lại sản xuất ở vùng dân tộc và miền núi. Trong đó nhấn mạnh các nhiệm vụ:

- Quy hoạch và bố trí dân cư.
- Xây dựng hạ tầng đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội.
- Sắp xếp lại sản xuất.

4- Quyết định số 960/TTg ngày 24/12/1996 của Thủ tướng Chính phủ về định hướng dài hạn và kế hoạch 5 năm 1996 - 2000 phát triển kinh tế - xã hội các tỉnh miền núi phía Bắc. Trong đó nêu rõ các nhiệm vụ:

- Phát triển giao thông.
- Xây dựng thuỷ lợi, cung cấp điện, nước cho sản xuất và đời sống.
- Quy hoạch và bố trí dân cư, định canh, định cư, xoá đói giảm nghèo.
- Phát triển sản xuất nông, lâm, công nghiệp.

- Phát triển giáo dục, y tế, văn hoá.

5- Quyết định số 35/TTg ngày 13/01/1997 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chương trình xây dựng trung tâm cụm xã miền núi, vùng cao.

- Mục tiêu của chương trình là:

- + Huy động mọi nguồn lực tại chỗ, phối hợp lồng ghép các chương trình trên địa bàn để xây dựng cơ sở hạ tầng ở mỗi cụm xã.

- + Thúc đẩy các hoạt động văn hoá - xã hội trong vùng, phát huy sức mạnh cộng đồng, góp phần xây dựng nông thôn mới.

- Quy mô của chương trình:

- + Giai đoạn 1997-2005 xây dựng khoảng 500 trung tâm cụm xã thuộc vùng

3.

- Nội dung đầu tư tại một trung tâm cụm xã:

- + Hệ thống giao thông, điện, cấp thoát nước.

- + Khu vực hành chính.

- + Hệ thống trạm xá, trường học, cửa hàng, chợ, ngân hàng, bưu điện, bến xe.

- + Trạm khuyến nông, lâm.

- + Cụm cơ sở công nghiệp.

- + Khu thông tin - văn hoá xã hội.

- Vốn đầu tư:

- + Tổng số 2.500 tỷ đồng.

- + Nguồn vốn gồm ngân sách nhà nước, vốn vay tín dụng và vốn huy động của cộng đồng dân cư.

6- Nghị định số 20/1998/NĐ-CP ngày 31/3/1998 của Chính phủ về chính sách thương mại miền núi, hải đảo, vùng đồng bằng dân tộc, trong đó quy định chính sách trợ cước vận chuyển hàng hoá và vận chuyển tiêu thụ sản phẩm; chính sách ưu đãi giao đất, cho thuê đất đối với thương nhân dùng đất vào sản xuất ở miền núi và vùng đồng bào dân tộc.

7- Quyết định số 70/1998/QĐ-TTg ngày 31/3/1998 về chế độ học phí đối với người học ở các trường công lập. Trong đó quy định miễn giảm học phí cho học sinh là người dân tộc ở miền núi vùng cao và hải đảo.

8- Quyết định số 133/1998/QĐ-TTg ngày 23/7/1998 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt chương trình mục tiêu quốc gia xóa đói giảm nghèo trong giai đoạn 1998-2000.

- Mục tiêu của chương trình: giảm tỷ lệ hộ đói nghèo trong tổng số hộ của cả nước xuống còn 10% vào năm 2000.

- Phạm vi của chương trình: trên phạm vi cả nước. Trong những năm đầu tập trung ưu tiên vào các xã nghèo, đặc biệt khó khăn vùng cao, biên giới, hải đảo, vùng sâu, vùng xa.

- Nội dung của chương trình: gồm 9 nội dung, tập trung vào xây dựng cơ sở hạ tầng; hỗ trợ sản xuất; giáo dục; y tế, tín dụng, khuyến nông, khuyến lâm; định canh, định cư, đào tạo cán bộ.

- Thời gian thực hiện : 3 năm (1998-2000).

- Tổng vốn đầu tư: 10.000 tỷ đồng, gồm từ các nguồn ngân sách nhà nước, hợp tác quốc tế và các nguồn khác.

- Phân công trách nhiệm cụ thể của các Bộ, ngành, Trung ương theo từng nội dung của chương trình.

9- Quyết định số 661/QĐ-TTg ngày 29/7/1998 của Thủ tướng Chính phủ về mục tiêu, nhiệm vụ, chính sách và tổ chức thực hiện dự án trồng mới 5 triệu ha rừng.

- Mục tiêu của dự án:

- + Trồng mới 5 triệu ha rừng, bảo vệ diện tích rừng hiện có để đưa độ che phủ của rừng lên 43%.

- + Sử dụng có hiệu quả diện tích đất trống, đồi núi trọc, tạo thêm việc làm cho người lao động, góp phần định canh, định cư.

- + Cung cấp gỗ nguyên liệu cho sản xuất.

- Nhiệm vụ của dự án:

+ Bảo vệ vốn rừng hiện có.

+ Trồng 2 triệu ha rừng phòng hộ, đặc dụng gắn với định canh, định cư.

+ Trồng 3 triệu ha rừng sản xuất.

+ Chia 3 giai đoạn:

- 1998-2000 trồng mới 700.000 ha, khoanh nuôi 350.000 ha.

- 2001-2005 trồng mới 1,3 triệu ha, khoanh nuôi kết hợp tái sinh 650.000 ha.

- 2006-2010 trồng mới 2 triệu ha.

- Các chính sách và giải pháp: cơ cấu cây trồng; chính sách đất đai; đầu tư tín dụng; hưởng lợi và tiêu thụ sản phẩm; chính sách thuế; khoa học công nghệ; hợp tác đầu tư với nước ngoài.

- Thành lập Ban quản lý dự án ở Trung ương và địa phương.

10- Quyết định số 135/1998/QĐ-TTg ngày 31/7/1998 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chương trình phát triển kinh tế - xã hội các xã đặc biệt miền núi và vùng sâu, vùng xa.

- Mục tiêu của chương trình:

+ Nâng cao đời sống vật chất, tinh thần cho đồng bào các dân tộc ở các xã đặc biệt khó khăn miền núi, vùng sâu, vùng xa; tạo điều kiện để đưa nông thôn các vùng này thoát khỏi nghèo nàn lạc hậu, chậm phát triển, hoà nhập vào sự phát triển chung của cả nước, góp phần bảo đảm trật tự an toàn xã hội, an ninh quốc phòng.

+ Giai đoạn 1998-2000, về cơ bản không còn hộ đói kinh niên, mỗi năm giảm 4 - 5% hộ nghèo. Bước đầu cung cấp cho đồng bào nước sinh hoạt, thu hút trẻ em đến trường học; có đường giao thông dân sinh đến các trung tâm cụm xã.

+ Giai đoạn 2000-2005, giảm tỷ lệ hộ nghèo ở các xã đặc biệt khó khăn xuống còn 25% vào năm 2005. Cung cấp đủ nước sinh hoạt; 70% trẻ em trong tuổi đến trường học; đại bộ phận đồng bào có được kiến thức, kinh nghiệm sản xuất; kiểm soát được phần lớn các bệnh xã hội; có đường giao thông cơ giới tới các trung tâm cụm xã; thúc đẩy phát triển thị trường nông thôn.

- Phạm vi chương trình:
 - + Chọn 1.000 xã trong 1.715 xã thuộc diện khó khăn để tập trung đầu tư.
 - + Thời gian thực hiện từ 1998 - 2005.
- Nhiệm vụ của chương trình:
 - + Quy hoạch bố trí lại dân cư.
 - + Đẩy mạnh sản xuất nông, lâm nghiệp gắn với chế biến, tiêu thụ sản phẩm; ổn định đời sống.
 - + Phát triển cơ sở hạ tầng nông thôn.
 - + Quy hoạch và xây dựng các trung tâm cụm xã.
 - + Đào tạo cán bộ là người dân tộc.
- Một số chính sách chủ yếu:
 - + Chính sách đất đai.
 - + Chính sách đầu tư tín dụng.
 - + Chính sách phát triển nguồn nhân lực.
 - + Chính sách thuế.
- Vốn cho chương trình: từ ngân sách Nhà nước; vốn vay tín dụng và huy động từ các tổ chức và cộng đồng dân cư.

11- Nghị định số 163/1999/NĐ-CP ngày 16/11/1999 của Chính phủ về giao đất, cho thuê đất lâm nghiệp cho tổ chức, hộ gia đình và cá nhân sử dụng ổn định, lâu dài vào mục đích lâm nghiệp. Nghị định quy định rõ đối tượng được Nhà nước giao đất lâm nghiệp là các hộ, cá nhân trực tiếp lao động lâm nghiệp, nông nghiệp, các ban quản lý rừng đặc dụng, phòng hộ; trạm trại xí nghiệp giống lâm nghiệp...

Các đối tượng này sau khi được giao đất, cho thuê đất sẽ được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lâm nghiệp.

Hạn mức giao đất, cho thuê đất là 30 ha với hộ gia đình, còn các tổ chức khác thì giao theo dự án đã được duyệt. Thời hạn giao đất, cho thuê đất lâm nghiệp là 50 năm. Nghị định cũng quy định rõ thẩm quyền giao đất, cho thuê

đất; cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; quyền và nghĩa vụ của hộ, cá nhân, tổ chức được giao, cho thuê đất.

12- Quyết định số 42/2001/QĐ-TTg ngày 26/3/2001 của Thủ tướng Chính phủ về việc bổ sung các xã đặc biệt khó khăn của chương trình 135.

Theo Quyết định này, bổ sung 447 xã thuộc 192 huyện của 33 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương vào diện xã đặc biệt khó khăn để được hưởng các chính sách của chương trình 135 từ kế hoạch năm 2001.

13- Quyết định số 168/2001/QĐ-TTg ngày 30/10/2001 của Thủ tướng Chính phủ về việc định hướng dài hạn, kế hoạch 5 năm 2001-2005 và những giải pháp cơ bản phát triển kinh tế xã hội vùng Tây Nguyên.

- Quyết định nêu rõ mục tiêu phát triển chủ yếu của vùng là đến năm 2005, GDP gấp 2 lần so với năm 2000, tăng 9%/năm, tổng sản phẩm bình quân đầu người tăng gấp 1,5 lần so với năm 2000. Chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng đa dạng hoá, chuyên môn hoá, có sức cạnh tranh cao. Đến năm 2005, tỷ trọng của các ngành công nghiệp, dịch vụ, nông nghiệp là 22, 25, 53. Mức xuất khẩu bình quân đầu người đạt 200 đôla Mỹ/năm. Không còn hộ đói, tỷ lệ hộ nghèo còn dưới 13%; 90% số xã có điện; hầu hết các xã có đường ô tô đến trung tâm xã; hoàn thành phổ cập giáo dục tiểu học; 30% số xã đạt chuẩn phổ cập trung học.

- Quyết định cũng nêu rõ định hướng phát triển các ngành, lĩnh vực, hệ thống chính sách và giải pháp cho sự phát triển; trách nhiệm của chính quyền các tỉnh trong vùng, các Bộ, ngành, Trung ương trong việc thực hiện các chủ trương trên.

14- Quyết định số 186/2001/QĐ-TTg ngày 7/12/2001 của Thủ tướng Chính phủ về phát triển kinh tế - xã hội ở 6 tỉnh đặc biệt khó khăn miền núi phía Bắc thời kỳ 2001-2005.

- Mục tiêu:

+ Giải quyết cơ bản những vấn đề bức xúc trong đời sống và xã hội của 6 tỉnh: đói nghèo, du canh, du cư, di dân tự do; phá rừng đốt nương làm rẫy...

+ Phát triển kết cấu hạ tầng gắn với phát triển kinh tế hàng hoá góp phần nâng cao đời sống của đồng bào, giảm dần khoảng cách với các vùng khác trong cả nước.

+ GDP gấp 1,7 lần so với năm 2000, tăng bình quân 9,9%/năm, tổng sản phẩm bình quân đầu người tăng gấp 1,5 lần so với năm 2000.

+ Không còn hộ đói kinh niên, tỷ lệ hộ nghèo còn dưới 17%.

+ Phát triển mạng lưới giao thông, hệ thống trạm y tế, phổ cập giáo dục tiểu học và xoá mù chữ. Giải quyết các vấn đề xã hội.

- Phương hướng phát triển:

+ Phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội.

+ Chuyển dịch cơ cấu kinh tế chung và cơ cấu từng ngành sản xuất.

+ Phát triển giáo dục đào tạo, y tế, văn hoá, xã hội.

+ Nâng cao hiệu quả, hiệu lực quản lý nhà nước, xây dựng hệ thống chính trị vững mạnh.

+ Một số chính sách và giải pháp cụ thể về đầu tư tín dụng, các chính sách hỗ trợ; chính sách đối với các thành phần kinh tế .

- Trách nhiệm của chủ tịch uỷ ban nhân dân các tỉnh trong vùng, các Bộ, ngành ở Trung ương trong việc thực hiện nhiệm vụ này.

Phụ lục 2

MỘT SỐ YÊU CẦU VÀ CHÍNH SÁCH ĐỐI VỚI CÔNG TÁC DI DÂN VÀ TÁI ĐỊNH CƯ

Hiện tượng di dân đã xuất hiện từ lâu cùng với sự phát triển của xã hội loài người. Trên thế giới đã từng có nhiều cuộc đại di dân, như di dân từ châu Âu sang châu Mỹ trong vài thế kỷ qua. Di dân từ nước Anh và các châu tới Châu Đại dương sau Đại chiến thế giới lần thứ hai...

Ở nước ta cũng đã có những cuộc di dân trong lịch sử như di dân từ miền núi xuống đồng bằng, di dân từ các địa phương phía Bắc vào các địa phương phía Nam trong thế kỷ 17,18,19; di dân từ miền đồng bằng lên miền núi trong thế kỷ 20...Nguyên nhân của hiện tượng di dân xuất phát từ những lý do khác nhau, như kinh tế, chính trị tôn giáo...

Di dân diễn ra rất đa dạng và thường xuyên. Di dân từ nông thôn tới thành thị, từ thành thị về nông thôn; từ tỉnh này sang tỉnh khác; từ miền này tới miền kia. Việc di dân diễn ra thường xuyên do sự điều tiết chung của các quy luật xã hội. Những hình thức di cư nhỏ không có ảnh hưởng lớn tới xã hội, tuy nhiên những cuộc di cư lớn có ảnh hưởng trực tiếp tới nhiều khía cạnh của đời sống xã hội. Hiện tượng di dân đã có những đóng góp lớn tới mọi mặt đời sống kinh tế xã hội, nhưng kèm theo nó cũng có nhiều mặt trái. Hiện tượng di dân thường phát sinh do tự phát hoặc do sự chủ động điều tiết của các cấp chính quyền.

I- NHÌN LẠI TÌNH HÌNH DI DÂN GIỮA CÁC MIỀN Ở NƯỚC TA THỜI GIAN QUA

1. Thực trạng tình hình

Sau khi thống nhất đất nước, từ những năm cuối của thập niên 70, di cư đã phát triển. Hiện tượng di cư này là tất yếu xuất phát từ yêu cầu về kinh tế xã hội sau chiến tranh: dân sơ tán về quê cũ, sum họp gia đình, thực hiện các chương trình phát triển kinh tế xã hội của Chính phủ, khai phá những miền đất mới chưa được khai thác... Tới những năm đầu của thập kỷ 90, xuất phát từ nhiều nguyên nhân, hoạt động di dân ở nước ta trong thời gian qua mang nặng tính tự phát. Tuy việc di dân tự phát cũng gặt được những thành tích nhất định về kinh tế xã hội như góp phần khai thác kinh tế ở những vùng có nguồn tài nguyên phong phú như các tỉnh Tây nguyên, vùng ven biển..; điều tiết dân cư ở các địa phương trong cả nước.. Nhưng hoạt động tự phát này cũng đã gây ra nhiều vấn đề về kinh tế như phá rừng, tranh chấp đất đai, tàn phá môi trường sinh thái..Sự di dân

tự do từ các tỉnh (chủ yếu từ phía Bắc và miền Trung) đổ ạt vào phía Nam đã trở thành luồng di cư lớn. Luồng người di cư này hoạt động tự phát, ngoài tầm kiểm soát của chính quyền địa phương, dẫn đến tình trạng tranh chấp đất đai, phá rừng, tàn phá môi trường và kéo theo nhiều vấn đề xã hội phức tạp như quản lý nhân khẩu, tệ nạn xã hội, mâu thuẫn giữa dân sở tại và dân mới đến định cư; nhiều vùng, nhiều địa phương, chính quyền địa phương sở tại không quản lý được tình hình trong dân cư. Đời sống của đồng bào di cư gặp rất nhiều khó khăn: ốm đau, bệnh tật, thiếu đói; con em không được đến trường học... Trước tình hình đó, Thủ tướng Chính phủ đã có Chỉ thị 660/TTg ngày 17/10/1995 chỉ thị cho các ngành, các cấp: “ Phải có biện pháp tích cực, đồng bộ để chậm nhất là đến cuối năm 1998 giải quyết được tình hình di dân tự do và điều chỉnh hoạt động di dân phù hợp với quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của cả nước, của từng vùng lãnh thổ, từng địa phương”.

Thực hiện Chỉ thị trên, các cấp, các ngành ở cả Trung ương và địa phương đã tích cực cố gắng quản lý hoạt động di dân tự do. Bằng các chính sách cụ thể, hoạt động di dân tự do được đưa vào kế hoạch thông qua các dự án. Kết quả đến cuối năm 1998, 18 tỉnh có dân di cư đã xây dựng và duyệt 82 dự án ổn định dân di cư tự do tập trung và 15 điểm dân cư xen ghép với tổng vốn ngân sách đầu tư 252 tỷ đồng, khai hoang 97.000 ha, ổn định cuộc sống cho 102.876 hộ.

Từ cuối năm 1999 đến nay, tình hình di dân tự do của các tỉnh đã giảm đi. Công tác tạo điều kiện thuận lợi cho số hộ khó khăn ở đâu đi cũng như số dân cư đã di cư đến đã tạm được ổn định, song cuộc sống vẫn còn nhiều khó khăn, đặc biệt là đối với những hộ chưa có dự án hoặc nằm ngoài dự án, vì vậy nên ở một số nơi, dân vẫn đi đến vùng sâu, vùng xa còn rừng bằng nhiều hình thức nên hiện tượng phá rừng vẫn xảy ra. Mặt khác do yêu cầu cuộc sống, hiện tượng di dân diễn ra âm thầm, tuy nhiên nếu không chủ động trong công tác lập kế hoạch, đề ra chính sách phù hợp thì hiện tượng di dân tự do lại có thể bùng phát trở lại bất cứ lúc nào, kéo theo những hậu quả về tâm lý xã hội không thể lường hết được. Do vậy, quản lý được hoạt động di dân tự do là một vấn đề bức xúc hiện nay.

2- Xuất phát của hoạt động di dân tự do

Trong đời sống của cộng đồng nhân dân, do các yếu tố về văn hoá, xã hội, gắn bó với quê hương thấm vào trong từng huyết quản của mỗi con người. Bất cứ người nào, khi xa quê cũng đều lưu luyến, nhớ về quê hương. Ở đó có anh em, gia tộc, mồ mả ông cha, và đặc biệt gắn bó với mỗi người từ khi sinh ra và lớn lên. Việc từ bỏ quê hương để đi tìm vùng đất mới là bất đắc dĩ với nhiều người, bởi vì không có gì hơn là làm ăn sinh sống thuận lợi ở trên chính mảnh đất quê hương của mình. Thế nhưng việc di dân tự do lại diễn ra, đây chính là vấn đề cần phải tìm ra nguyên nhân. trong các nguyên nhân dẫn tới dân di cư tự do chủ yếu do:

a- Lý do về kinh tế

Là lý do chủ yếu của hoạt động di dân trong thời gia qua. Qua dòng di cư chủ yếu từ các tỉnh phía bắc vào phía nam trong thời gian qua có thể thấy: các địa phương các tỉnh phía bắc, có nhiều nơi diện tích canh tác bình quân đầu người rất thấp.

Ở các tỉnh đồng bằng như ở Thái Bình, Nam Định...diện tích đất canh tác có hạn, trong khi tốc độ tăng dân số khá nhanh, nhu cầu về nâng cao đời sống cũng tăng lên rất nhanh. Đời sống của bà con nông dân chủ yếu dựa vào sản xuất nông nghiệp, với diện tích đất canh tác bình quân trên một nhân khẩu thấp, có nơi chỉ có bình quân 1 sào bắc bộ (360m²) đất canh tác cho mỗi lao động, như vậy trong 360 m² đảm bảo mỗi m² nuôi sống họ một ngày trong năm chưa kể các nhân khẩu ăn theo. Những năm gần đây, việc áp dụng những thành tựu khoa học mới như phương pháp canh tác, áp dụng cơ giới hoá nông nghiệp làm cho quá trình sản xuất nông nghiệp ngày càng tiết kiệm thời gian hơn. Ở các vùng này nhân dân đã tích cực chuyển đổi cơ cấu vật nuôi cây trồng, chuyển đổi cơ cấu ngành nghề, phát triển nhiều làng nghề, nhà nước và xã hội cũng đã xây dựng nhiều nhà máy mới, nhưng thu hút lao động ra khỏi đồng ruộng vẫn chưa được là bao nhiêu. Nếu có thu hút được nhân công từ nông nghiệp chuyển sang thì cũng phải trải qua quá trình nhất định theo từng bước mà không thể một sớm

một chiều mà biến đổi được Tuy có được cải thiện nhưng đời sống của đa số nhân dân vẫn gặp rất nhiều khó khăn. Qua điều tra của báo Lao động trong đầu năm 2001 ở một xã gần kề với thị trấn huyện lỵ của huyện Vũ Thư, Thái Bình, đa số nhân dân không có nổi 100.000 đồng để ăn tết.

Đối với đồng bào khu vực miền núi phía Bắc thì lý do kinh tế lại càng rõ nét: đất canh tác thiếu lại kém màu mỡ. Những năm gần đây việc phá rừng tràn lan càng làm cho nguồn tài nguyên rừng cạn kiệt, đất đai ngày càng nghèo dinh dưỡng, bị phong hoá, trở thành đất trống đồi núi trọc. Rừng bị tàn phá, thảm thực vật nghèo nàn, động vật hiếm hoi, nguồn nước dần cạn kiệt. Đời sống của đồng bào nhân dân chủ yếu dựa vào trồng trọt, sản xuất theo kiểu tự cấp tự túc, đời sống vốn nghèo lại càng nghèo hơn, không có khả năng để chuyển đổi sang ngành nghề khác. Ở nhiều vùng, người dân phải gùi từng sọt đất đổ vào từng hốc đá trồng ngô để duy trì cuộc sống, với cách như vậy mỗi cây ngô cũng chỉ cho được một bắp nhỏ. Những năm qua, chính quyền địa phương cũng đã đầu tư giúp đỡ nhân dân trồng rừng, chuyển đổi sang các loại cây trồng khác, ngành nghề khác nhằm cải thiện và nâng cao mức sống của nhân dân. Tuy nhiên nhìn chung, việc sản xuất và tiêu thụ sản phẩm của nhân dân gặp nhiều khó về tiêu thụ sản phẩm do sản phẩm chất lượng kém, giao thông chưa phát triển.

Để cải thiện đời sống của nhân dân, nhiều vùng đã tích cực chuyển đổi ngành nghề, cây con, nhưng không phải cứ phát triển ngành nghề thì nhân dân có thể dễ dàng chuyển đổi từ nông nghiệp sang các ngành nghề khác. Bởi vì trong số họ, nhiều người không thể chuyển đổi sang ngành nghề khác được là do:

-Việc chuyển đổi ngành nghề thường chỉ thích hợp với số lao động còn ít tuổi dễ tiếp thu. Đối với người đã có tuổi, gắn bó lâu dài với nghề nông, việc chuyển đổi ngành nghề với ngay bản thân họ cũng gặp rất nhiều khó khăn.

Trong các hộ sản xuất ở nông thôn thì lớp người này lại đang giữ vai trò quyết định trong gia đình.

- Các nghề khác so với nghề nông lại thường đòi hỏi yêu cầu kỹ thuật, trình độ khéo léo nhiều hơn. Đối với đa số nông dân, trình độ văn hoá còn thấp, khả năng tiếp thu kiến thức mới nhất là kiến thức kỹ thuật còn nhiều hạn chế. Trình độ tổ chức, quản lý sản xuất cũng như sự khéo léo của nông dân so với lao động trong các ngành nghề khác thường thấp hơn.

- Các ngành nghề khác thường yêu cầu có một số vốn ban đầu nhất định, số vốn này lại có yêu cầu lớn hơn so với yêu cầu về vốn làm nghề nông. Trong điều kiện đời sống của nhân dân còn nghèo thì yêu cầu một số vốn ban đầu lại là khó khăn lớn.

- Trong điều kiện kinh tế thị trường, vấn đề thị trường tiêu thụ đặt lên hàng đầu, đối với những người mới tham gia vào quá trình sản xuất kinh doanh thì sẽ gặp khó khăn ban đầu về thị trường rất lớn. Thường thì khi chuyển sang kinh doanh ngành nghề mới, người kinh doanh phải mất một thời gian nhất định để chiếm lĩnh được thị trường. Những người chiếm lĩnh được thị trường thì tồn tại, những người nào không chiếm lĩnh được thì sẽ trở thành trắng tay. Do đó, có thể nói những người chuyển sang ngành nghề mới đòi hỏi phải có điều kiện vừa có quyết tâm lớn mới có thể khởi sự được. Điều này lại không thể có đối với toàn bộ cư dân. Do đó để tồn tại và sống bằng nghề của mình, nếu không tồn tại được ở nơi này, theo quy luật, họ sẽ tìm nơi khác để sinh sống.

Trong điều kiện kinh tế thị trường, do sự điều tiết của quy luật phát triển không đều dẫn đến sự phát triển không đồng đều ở những vùng khác nhau, giữa các cộng đồng dân cư, giữa các gia đình và thậm trí trong một gia đình. Những người bị tụt lại phía sau, những cộng đồng dân cư có mức sống còn thấp so với mặt bằng chung trong mỗi địa bàn thường có nhu cầu di cư bức bách hơn so với cộng đồng. Tuy nhiên trong số các cộng đồng còn lại cũng xuất phát những lý do khác như đầu tư làm giàu ở vùng đất mới.

b- Do các mối quan hệ xã hội

Đây cũng là lý do để thúc đẩy người dân di cư tự do. Lý do này thường xuất hiện sau khi đã có một số người trong cộng đồng dân cư đã thành công trong định cư ở nơi ở mới. Do họ hàng, anh em đến định cư ở nơi mới vậy gọi... số người còn lại tiếp tục di cư, đôi khi sự di dân này không hoàn toàn vì lý do kinh tế mà đơn giản chỉ là hoạt động sum họp cộng đồng.

- Do các lý do khác như dân tộc, tôn giáo... Đây không phải là lý do chính để nhân dân di cư tự do nhưng là yếu tố quan trọng ảnh hưởng đến hoạt động di dân và tái định cư. Đôi khi đối với đồng bào dân tộc, lý do này lại là quyết định vì đồng bào dân tộc hoạt động có tính cộng đồng dân tộc cao. Khi di dân, họ thường kéo theo từng đoàn, có khi cả bản. Tách ra khỏi cộng đồng, người dân tộc sẽ khó có thể tồn tại. Kể cả trong trường hợp đời sống vật chất được đảm bảo ở mức độ cao, đồng bào dân tộc ít người càng có nhu cầu bức bách về sinh hoạt văn hoá cộng đồng. Điều đó khiến họ không thể tách rời khỏi cộng đồng của mình được.

Lý do về tôn giáo không còn là bức xúc trong thời gian gần đây do chính sách tôn giáo của Đảng và Nhà nước ta tôn trọng quyền tự do tín ngưỡng và quyền tự do không tín ngưỡng của nhân dân. Không có sự phân biệt đối xử giữa các đồng bào theo tôn giáo khác nhau. Mọi người dân đều bình đẳng trước pháp luật. Tuy nhiên, trong hoạt động định cư, những người có tôn giáo giống nhau thường có sự quần tụ gần nhau hơn hoặc tìm nơi định cư mới có nhiều người cùng tôn giáo đang sinh sống.

Do tập quán sinh sống, hiện tượng rõ rệt nhất đối với nhiều cộng đồng dân tộc ít người có tập quán sống du canh du cư. Khi họ không có tư tưởng định canh, định cư lâu dài, cuộc sống lại gặp nhiều khó khăn thì việc di cư là tất yếu.

Như vậy hoạt động di dân có lý do sâu xa của nó, đây là một thực thể khách quan trong công cuộc phát triển kinh tế, nhất là trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá. Để hoạt động này diễn ra trong công tác quản lý chung của

nhà nước, đảm bảo thực hiện theo quy hoạch, kế hoạch, trước hết cần đảm bảo một số yêu cầu và chính sách.

c. Xuất phát từ yêu cầu tổ chức sắp xếp lại cơ cấu sản xuất giữa các vùng của Chính phủ

- Phục vụ cho thực hiện các dự án của Chính phủ:

Để đẩy nhanh tốc độ thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá Chính phủ tập trung xây dựng các dự án cơ sở hạ tầng, nguồn năng lượng.. nhằm tạo các bước đột phá ban đầu thúc đẩy các ngành kinh tế xã hội phát triển. Các dự án của Chính phủ có liên quan nhiều tới công tác định canh, định cư phải kể đến là các dự án về năng lượng như thuỷ điện, giao thông... Việc bố trí dân cư phục vụ các dự án trên phải thực hiện trong địa bàn cả nước. Yêu cầu khó lượng cư dân định canh định cư rất lớn.

Xây dựng các công trình về quốc phòng, các công trình quốc phòng đòi hỏi có sự cách biệt nhất định đối với dân cư để đảm bảo các yêu cầu về an ninh quốc gia và an toàn cho cư dân lân cận. Nhiều công trình quốc phòng yêu cầu nhưng khoảng không gia không có cư dân sinh sống như khu vực thử các vũ khí hạng nặng, trường bắn quốc gia, nhà máy chế tạo vũ khí và khí tài...

Xây dựng các khu định cư gần đường biên nhằm đảm bảo các yêu cầu về quốc phòng, nước ta có đường biên giới chung với các nước láng giềng khá dài, tình hình kinh tế xã hội ở các nước bạn nhiều khi không được ổn định, đồng thời các đường biên giới này do lịch sử để lại còn nhiều vấn đề cụ thể mà nước ta cùng với nước bạn đang tiếp tục thương lượng để đi đến thống nhất. Do đó việc tập trung xây dựng các khu định cư gần khu vực biên giới là hết sức cần thiết, nhất là ở những vùng nhạy cảm. Trong các tình huống tranh chấp, biện pháp giải quyết hoà bình nhưng kiên quyết của nhân dân địa phương thường có hiệu quả cao nhất.

- Phục vụ cho các chương trình cơ cấu lại dân cư:

Do quy luật phát triển không đều về kinh tế xã hội giữa các vùng trong cả nước, do điều hành chủ quan của chính quyền địa phương cũng như sự chỉ đạo của Trung ương, do việc phân bố tài nguyên không đồng nhất giữa các địa phương dẫn tới địa phương này có những bước phát triển cao hơn các địa phương khác. Do đó việc điều tiết chung để đảm bảo rút ngắn những cách biệt bất hợp lý giữa các địa phương.

Do cần tập trung khai thác tài nguyên ở một địa phương nhất định cũng đặt ra yêu cầu đối với công tác di dân nhất là sự tập trung khai thác tài nguyên, phát triển kinh tế xã hội ở những vùng trọng điểm, đi trước một bước để làm đầu tàu thúc đẩy sự phát triển chung trên phạm vi toàn quốc gia. Đó đó đạt ra yêu cầu di dân giữa các vùng và địa phương là tất yếu.

Giãn dân khỏi các địa bàn tập trung quá đông cư dân, gây khó khăn, cản trở cho phát triển kinh tế xã hội. Sự tập trung quá đông dân cư vào những khu vực nhất định không những gây lãng phí về tài cho xã hội do còn nhiều vùng khác chưa được khai thác, đồng thời cũng gây ra sự lãng phí ở ngay những nơi tập trung đông dân cư này. Ở những vùng tập trung quá đông dân cư, thường bị quá tải về kết cấu hạ tầng, tỷ lệ lao động chưa có việc làm tăng cao, môi trường bị xâm phạm nghiêm trọng.

II- NHỮNG TÁC ĐỘNG CỦA HOẠT ĐỘNG DI DÂN ĐỐI VỚI KINH TẾ XÃ HỘI

a. Tác động tích cực

Kết quả của hoạt động di dân trong thời gian qua đã có những đóng to lớn về kinh tế-xã hội như: góp phần hoàn thành nhiều công trình trọng điểm quốc gia như việc xây dựng các công trình trọng điểm: nhà máy thủy điện, các khu kinh tế mới; tạo ra sự phát triển vượt bậc trong sản xuất một số sản phẩm nông nghiệp như cà phê, cao su... tạo sự ổn định sản xuất ở cả nơi đi và nơi đến; đảm bảo an ninh quốc phòng, phân bố lại dân cư theo hướng đồng đều hơn trong cả nước.

a) Đối với nơi đi:

- *Về kinh tế*: Di dân có tác động tích cực đối với hoạt động kinh tế của địa phương có dân di dời, vì phần lớn các địa phương có dân di dời hiện nay đều thiếu đất, thiếu mặt bằng kinh doanh. Khi một bộ phận dân cư chuyển đi địa phương mới sẽ tạo điều kiện nâng diện tích gieo trồng cho mỗi người dân, từ đó giúp người dân nâng cao thu nhập, đồng thời khi diện tích bình quân trên mỗi lao động tăng lên còn mở ra nhiều khả năng áp dụng kỹ thuật mới, thay lao động thủ công bằng lao động máy móc...

Thông qua hoạt động di dân các địa phương có điều kiện kết hợp để cơ cấu lại sản xuất, bố trí ngành nghề, áp dụng ngành nghề mới, bố trí lại dân cư, mở ra những hướng sản xuất mới trong hoạt động kinh tế ở địa phương.

Những địa phương có dân di cư có cơ hội tiếp nhận ngành nghề mới, kinh nghiệm canh tác, tổ chức sản xuất, kinh doanh... từ nơi định cư mới. Khi đời sống của nhân dân vùng định cư mới có điều kiện phát triển còn có tác động hỗ trợ trở lại đối với dân cư cùng dân di cư.

- *Về an ninh, xã hội*: Hoạt động di cư có ảnh hưởng nhất định đối với các hoạt động về an ninh xã hội, nhất là ở các địa bàn giáp biên, hoặc nơi có những bất ổn định về tình hình trật tự an ninh. Hoạt động di cư ở đây phải có kế hoạch chặt chẽ, đảm bảo không ảnh hưởng đến trật tự, an toàn xã hội.

b) Đối với nơi đến:

- *Về kinh tế*: Di dân thường chủ yếu đến khai thác ở những nơi đất đai còn chưa được khai thác hoặc khai ở mức độ thấp. Sau khi có dân đến định cư, kinh tế sẽ phát triển hơn, hình thành thêm được nhiều ngành nghề mới. Đối với vùng đồng bào dân tộc, trình độ sản xuất còn thấp kém, khi có lực lượng dân cư mới đến định cư, nhất là đồng bào dân tộc Kinh có kinh nghiệm sản xuất canh tác, sẽ tác động lớn đến cộng đồng người dân đang sinh sống ở đây.

Đối với những vùng đang có lợi thế về sản xuất hàng hoá, cần nhiều lao động, nhân công phục vụ cho sản xuất, việc tăng thêm một đội ngũ nhân lực mới sẽ tác động tích cực tới sản xuất, kinh doanh của địa bàn. Thực tế thời gian qua,

ở các tỉnh Tây nguyên, dân di cư đã có những đóng góp lớn trong sản xuất cà phê.

Tạo thêm thị trường tại chỗ cho phát triển hàng hoá, phát triển dịch vụ

- Về văn hoá xã hội: tạo cơ hội giao lưu giữa các cộng đồng dân cư, đan xen về văn hoá xã hội. Những nơi mới định cư có sự đan xen của các cộng đồng dân cư thường gặp nhiều khó khăn về đảm bảo các điều kiện về an ninh trật tự.

III- MỘT SỐ YÊU CẦU CỦA CÔNG TÁC DI DÂN:

Di dân xuất phát từ nguyện vọng của nhân dân nhằm tìm kiếm cơ hội tốt hơn để nâng cao cuộc sống của mình. Trong cá lý do để di dân, lý do về kinh tế là phổ biến và chủ yếu. Nguyện vọng chính đáng của nhân dân cũng phù hợp với yêu cầu chung của phát triển kinh tế xã hội trong từng thời kỳ nhất định. Với những mục đích này, họ phải tự rời bỏ nơi cư trú và sản xuất quen thuộc, thậm chí phải xa cả họ hàng, anh em thân thích để đi khai phá miền đất mới đầy rẫy khó khăn, nhưng theo họ sau đó sẽ có cuộc sống mới tốt đẹp hơn.

Để công tác di dân giúp cho nhân dân nhanh chóng ổn định được cuộc sống, đảm bảo các yêu cầu phát triển, ổn định đời sống kinh tế xã hội và không ảnh hưởng đến sinh hoạt quen thuộc của các cộng đồng cùng như ảnh hưởng xấu đến môi trường sinh thái; công tác di dân cần đảm bảo các yêu cầu sau:

- Phù hợp với chủ trương của Đảng và Nhà nước về chính sách dân tộc, chính sách định canh, định cư. Đa số dân di cư là những hộ sản xuất nông nghiệp, trình độ dân trí thấp. Khi đến định canh, định cư ở địa bàn mới, việc tổ chức sản xuất nông nghiệp gặp nhiều khó khăn về đất đai, thổ nhưỡng, điều kiện tự nhiên, cơ cấu cây trồng... Đối với đồng bào dân tộc thì khó khăn này lại càng cao. Do đó cần xem xét rất kỹ càng các yêu cầu này đối với người di cư trong công tác định canh, định cư.

- Phù hợp với các kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của Nhà nước, của tỉnh, của huyện và các xã ở cả nơi đi và nơi đến. Việc lập kế hoạch và thực hiện các hoạt động di dân cần phải được kết hợp giữa nơi đi và nơi đến, với tiến độ của

toàn bộ mỗi dự án di dân để đảm bảo cho người dân nhanh chóng ổn định được cuộc sống ở những nơi định cư mới. Việc di dân cần tránh tới việc tập trung quá tải cư dân trên một địa bàn nhất định, nhằm tránh những vướng mắc không cần thiết giữa cộng đồng người dân di cư và cư dân sở tại. Nên định hướng dư cư vào những vùng còn nhiều tài nguyên chưa được khai thác. Sự có mặt của dân di cư là cần thiết (mang lại thêm nguồn lợi) đối với nhân dân sở tại.

- Chú ý tới các vấn đề về dân tộc, tập quán của từng cộng đồng dân cư, không nên bố trí các cộng đồng dân cư có phong tục tập quán khác xa nhau ở gần nhau vì như vậy dễ phát sinh những va chạm không cần thiết đối với cộng đồng này.

- Đảm bảo mức sống vật chất, văn hoá tinh thần của nhân dân vùng mới định cư tương ứng với mức trung bình trong địa bàn. Các biện pháp khôi phục cuộc sống cần áp dụng toàn diện cho người di cư, chú ý tới những hộ gặp nhiều khó khăn.

- Có hệ thống cơ sở hạ tầng đảm bảo yêu cầu phát triển xã hội, tạo thành các cụm dân cư kiểu mẫu. Chuẩn bị các nghiên cứu khả thi xây dựng các cơ sở sản xuất, kinh doanh đảm bảo thu hút được người dân tái định cư tham gia sản xuất kinh doanh trong những cơ sở này.

- Phù hợp với phong tục tập quán của cộng đồng các dân tộc nơi định cư mới. nghiên cứu bố trí những cộng đồng dân cư có tập tục văn hoá gần giống nhau, để gần nhau hơn để người định cư dễ hoà đồng với cuộc sống mới của cộng đồng.

- Bảo đảm được sự phát triển ổn định, bền vững về kinh tế, xã hội và môi trường. Có định hướng về nghề nghiệp cho người định canh định cư mới phù hợp với đặc điểm kinh tế xã hội của địa phương mới, làm cho người dân sống bằng những ngành nghề sản xuất, kinh doanh theo định hướng, quy hoạch chung trên địa bàn tránh phá rừng, bẫy thú trái phép.

- Đảm bảo cho người di dời nắm được đầy đủ thông tin về nơi đến, nhất là để tránh định cư trong các khu vực đã được nhà nước quy hoạch sử dụng cho các mục đích khác.

- Di dân theo hướng hình thành các khu định cư, hướng tới hình thành các đơn vị hành chính, xóm, ấp.. đảm bảo các hộ gia đình tiếp cận thuận lợi hơn với

cuộc sống mới, các gia đình có thể giúp đỡ lẫn nhau trong ổn định cuộc sống. Hình thành các ngành nghề kinh doanh sản xuất khác nhau. Để dành bố trí các cơ sở y tế, giáo dục..

- Di dân đảm bảo tạo điều kiện nâng cao thuận lợi trong đời sống xã hội đối với khu vực có dân di cư, không ảnh hưởng tới kế hoạch phát triển kinh tế xã hội, an ninh quốc phòng chung của cư dân trên địa bàn. Nhất là đối với vùng dân tộc giáp biên giới.

IV- TỔ CHỨC CÔNG TÁC DI DÂN

1- Lập kế hoạch di dân

Căn cứ vào định hướng phát triển kinh tế xã hội của Nhà nước trong từng thời kỳ, các tỉnh trực thuộc trung ương lập kế hoạch di cư xác định mục tiêu cụ thể của công tác di dân. Công tác khảo sát, điều tra, nắm tình hình cần thực hiện trước một bước. Định hướng cho các hộ di cư đến những nơi dự kiến quy hoạch định cư lâu dài.

a) Đối với nơi đi:

Chủ động xem xét tổng thể các vấn đề kinh tế xã hội của địa bàn, hạn chế việc di dân theo từng cộng đồng lớn tại địa phương. Đối với những đồng bào dân tộc ít người, cần có sự liên hệ thường xuyên nhằm định hướng trước khi dân tự quyết định di cư. Để nắm được xu hướng diễn biến của dân cần có khảo sát cụ thể những vùng mà nhân dân đang có phong trào di cư tăng. Công tác định hướng dân di cư là rất phức tạp. Thực tế đã có những cộng đồng dân cư di cư theo kế hoạch của Nhà nước nhưng sau thời gian sử dụng hết những vật chất hỗ trợ họ lại trở về quê cũ. Đối với dân cư ở nơi đi, chỉ nên xác định cụ thể cho những nơi nhà nước giải toả để xây dựng công trình kinh tế xã hội... Không nên chỉ căn cứ vào mức sống thấp, điều kiện sống gặp nhiều khó khăn mà khuyến khích dân di cư. Điều quan trọng hơn là khuyến khích nhân dân tự tìm mọi cách cải thiện cuộc sống.

Di dân tự do thường mang tích tụ phát, thường là bột phát của từng gia đình, từng nhóm người trong một cộng đồng. Tuy nhiên đối với từng cộng đồng, hoạt động di dân tự do không giống nhau:

- Hoạt động di dân tự do thời gian qua đối với đồng bào người Kinh thì thường có tính kế hoạch và độ đảm bảo cao, đó là thường thì trong gia đình, người khỏe (chủ yếu là đàn ông đi trước) khi xây dựng được cơ sở khá ổn định thì dần dần bốc gia đình đến sau. Một số gia đình đến trước, sau khi việc định cư có kết quả thì các gia đình khác xung quanh dần đến sau. Các di dân như vậy ít gây những biến động lớn về kinh tế- xã hội ở cả nơi đi và nơi đến.

- Đối với đồng bào dân tộc thì thường di cư theo cả gia đình hoặc di cư theo từng nhóm người có khi cả bản. Vai trò người thủ lĩnh của họ rất quan trọng, có quyền quyết định mọi việc trong quá trình di dân. Cho nên, trước đây có nhiều địa phương, cả bản người dân tộc bất ngờ di dân không một gia đình nào ở lại, chính quyền địa phương cũng không nắm được. Phương thức của họ thường không có định hướng cụ thể, tiến hành theo kiểu du canh, nơi nào có điều kiện thuận lợi thì tiến hành định cư, khi thấy không còn thuận lợi cho cuộc sống của họ thì họ lại đi tìm nơi khác. Cũng có trường hợp, họ tiến hành di dân đến những điểm định cư mới rất xa như từ các tỉnh phía bắc vào các tỉnh phía nam...

Để hoạt động di dân diễn ra không gây những tác động lớn về kinh tế-xã hội, cần chủ động nắm bắt trước ý nguyện của nhân dân muốn di cư. Thông thường các cộng đồng di cư thường diễn ra ở những nơi mà đời sống của bà con dân bản gặp nhiều khó khăn.

b) Điều kiện tự nhiên nơi đến:

Định hướng những khu định cư, để hút mọi người dân định cư theo kế hoạch. ở những vùng có điều kiện phát triển thuận lợi thì người dân không xuất phát cùng địa phương nhưng lại có điểm tập trung. Khuyến khích dân di cư vào những đại điểm đã có quy hoạch, kiên quyết di dân ra khỏi những địa bàn Nhà

nước đã có quy hoạch sử dụng. Để công tác tổ chức những khu định cư mới đảm bảo điều kiện sống cho cư dân cần làm tốt những nội dung sau:

- Nắm rõ điều kiện khí hậu, lượng mưa trung bình, thời gian diễn biến các mùa, nhiệt độ trung bình hàng năm.

- Đặc điểm địa hình, đất đai, hướng dòng chảy các con sông, suối, độ dốc, hướng các triền đất. Chất đất chiếm chủ yếu trong khu vực dự kiến định cư, tầng đất màu bề mặt có thể canh tác, độ phì của đất.

- Nguồn nước mặt, dung tích trên một km², các con sông, suối có khả năng xây dựng đập nước thủy lợi hoặc thủy điện nhỏ... Nếu cần thiết có thể khảo sát thêm về nước ngầm.

- Thảm thực vật, trong quá trình khảo sát, nghiên cứu cần nghiên cứu về thảm thực vật để có kế hoạch bố trí cơ cấu chăn nuôi, kết hợp với các điều kiện tự nhiên khác trong bố trí cơ cấu cây trồng.

Từ khảo sát các điều kiện cơ bản trên, nếu có điều kiện định cư, trợ giúp dân di cư bằng vật chất cụ thể là chủ yếu, hạn chế tới mức thấp nhất hỗ trợ bằng tiền. Việc hỗ trợ tiến hành dần từng bước.

c) Điều kiện kinh tế-xã hội nơi đến:

- Điều kiện dân số nơi đến, mật độ, số dân, cơ cấu dân tộc, tôn giáo, thời gian định cư đã lâu hay mới đến định cư trong những năm gần đây.

- Cơ cấu vật nuôi cây trồng của nhân dân hiện tại, phân bố cụ thể cho từng khu vực, cơ cấu đất cho các ngành nghề: lâm nghiệp, nông nghiệp, trồng cây công nghiệp... Tình hình sản xuất nông nghiệp thời gian qua.

- Định hình tổ chức bộ máy quản lý nhà nước, đảm bảo nhanh chóng đưa dân vào tổ chức hành chính của địa phương.

d) Triển khai dự án:

Công tác di dân cần thực hiện theo dự án. Chủ đầu tư dự án phải tiến hành các công việc trong quá trình triển dự án, cụ thể như sau.

- Lập kế hoạch tái định cư. Chủ đầu tư có thể trực tiếp thực hiện hoặc thông qua các tổ chức khác để thực hiện công việc này. Trong quá trình lập kế hoạch phải có sự kết hợp chặt chẽ giữa chính quyền địa phương nơi đi và nơi đến.

- Chính quyền địa phương nơi đến có trách nhiệm giúp đỡ chủ đầu tư trong việc bố trí đất theo quy hoạch phù hợp với quy mô của dự án. Chính quyền địa phương phải đảm bảo rằng đất dành cho tái định cư sẽ được sử dụng lâu dài, người sử dụng đất sẽ được đảm bảo các quyền lợi của Nhà nước quy định. Chính quyền địa phương nơi đi đảm bảo trợ giúp các điều kiện sinh hoạt ban đầu của nhân dân như cấp một lượng lương thực cần thiết, con, cây giống và một số nông cụ cần thiết, một lượng tiền nhất định để đảm bảo cuộc sống ban đầu...

- Việc bố trí các cụm dân cư hoặc cho từng gia đình cần có phương án cụ thể, khu dân cư bố trí gần với các trục đường giao thông sẵn có, gần nguồn nước, địa bàn và diện tích có thể đảm bảo phát triển mở rộng về sau này, gần nơi đồng bào canh tác...Đối với từng gia đình, giao bao nhiêu diện tích đất, tập trung canh tác ở khu vực nào...Có kế hoạch giám sát để đảm bảo không có các tranh chấp xảy ra.

Yêu cầu đối với hoạt động tái định cư

- Đảm bảo cư dân được định cư có mức sống ít nhất ngang bằng với địa phương cũ ngay trong khoảng thời gian đầu của quá trình định cư.

- Bảo đảm cư dân định cư có điều kiện phát triển, duy trì bản sắc văn hoá của mình.

- Bảo đảm các khu định cư ổn định, lâu dài

2. Chính sách về đất đai:

- Giao đất lâu dài để người dân yên tâm định cư ở những nơi chính quyền có kế hoạch xây dựng các khu tái định cư.

- Lập quy hoạch đất thổ cư và đất sản xuất nông nghiệp, công nghiệp.

- Dành quỹ đất thoả đáng để phát triển trong tương lai.

3. Chính sách về hỗ trợ và phát triển cơ sở hạ tầng:

- Nhà nước tạo kinh phí xây dựng cơ sở hạ tầng như hệ thống điện, cung cấp nước, thủy lợi... trước một bước.

- Quy hoạch các khu định cư bỏ ngõ để khuyến khích nhân dân tự tới định cư gần như các khu công nghiệp hấp dẫn nhà đầu tư. Tất nhiên để thực hiện các giải pháp này cần có cơ chế quản lý và tiêu chuẩn cụ thể để ngăn chặn việc lợi dụng khu vực này để đầu cơ, mua đi bán lại, làm sai mục đích để kiếm lợi. Những khu định cư ở vùng sâu, vùng xa có chính sách ưu đãi nhưng thực hiện theo thời gian định cư

- Nhà nước hỗ trợ xây dựng trường học, bệnh xá và các điều kiện hỗ trợ khác.

4. Chính sách đảm bảo không gây những xáo trộn lớn về cơ cấu dân cư.

Ngoài những dự án lớn cần phải di dời cư dân trên diện rộng, cần có cơ chế hợp lý để tập trung cư dân ở các địa phương vào những nơi Chính phủ có kế hoạch phát triển kinh tế xã hội, cụ thể là các khu vực tái định cư:

- Hạn chế di cư theo kiểu bốc gọn từng cụm dân cư , vì như vậy gây ra những lãng phí về cơ sở vật chất cũ đồng thời đặt ra yêu cầu vật chất mới quá lớn ảnh hưởng tới đời sống của người định cư.

- Điều tiết hoạt động di cư theo hướng ổn định dần từng bước, tập trung xây dựng các khu định cư hơn là hỗ trợ người rời quê hương để di cư.

- Tuyên truyền vận động nhân dân tập trung tìm biện pháp đẩy mạnh phát triển sản xuất kinh doanh ở địa phương mình là chính, bằng các biện pháp như chuyển đổi cơ cấu cây trồng vật nuôi, ngành nghề...

5. Mô hình xây dựng các khu tái định cư:

Nhà nước quy hoạch cả khu tái định cư trên các địa bàn trên cả nước để thu hút người đến định cư:

Mục đích: thu hút cư dân tới định cư từ nhiều địa phương, nhiều đối tượng khác nhau.

1. Phân bố khắp các vùng trên cả nước để hạn chế những biến động lớn về cư dân

2. Nhà nước xây dựng cơ sở hạ tầng, xây dựng nhà ở cho người định cư theo hình thức trả góp.

3. Nhân dân từ mọi nơi trong cả nước đều có thể đến định cư tại các khu cư dân này, tuy nhiên mức độ ưu tiên có khác nhau:

- Cư dân phải di rời từ các dự án của nhà nước.
- Cư dân phải di rời từ các vùng nhà nước khuyến khích di dân
- Cư dân có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn ở các địa phương.

4. Chính sách hạn chế việc trục lợi tại khu dân cư: dùng thuế chuyển nhượng đất đai và tài sản để điều tiết, chính sách cho vay, trả góp...

ĐỀ TÀI KHOA HỌC CÔNG NGHỆ CẤP NHÀ NƯỚC

MÃ SỐ KC.07.02

Đề tài nhánh:

**NGHIÊN CỨU CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH, NGÂN HÀNG,
TÍN DỤNG NÔNG THÔN**

Hà Nội, tháng 3/2002

MỤC LỤC

Mục lục	1
Mở đầu	2
Chương 1: Một số vấn đề cơ bản về nông nghiệp, nông thôn và vai trò của chính sách tài chính - tín dụng	3
1.1 Nội dung, vai trò của nông nghiệp, nông thôn.....	3
1.1.1 Nội dung cơ bản của nông nghiệp, nông thôn	3
1.1.2 Vai trò của nông nghiệp, nông thôn	5
1.2 Vai trò của chính sách tài chính - tín dụng đối với nông nghiệp, nông thôn.....	7
1.3 Kinh nghiệm các nước về sử dụng chính sách tài chính - tín dụng hỗ trợ phát triển nông nghiệp, nông thôn	8
1.3.1 Chính sách thuế.....	8
1.3.2 Chính sách đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng nông thôn	10
1.3.3 Chính sách tín dụng ưu đãi	10
1.3.4 Chính sách khai thác, huy động vốn	12
1.3.5 Một số chính sách khác	13
Chương 2: Thực trạng chính sách tài chính - tín dụng đối với nông nghiệp, nông thôn giai đoạn 1975 - 2000	16
2.1 Thực trạng nông nghiệp và nông thôn giai đoạn 1975 - 2000	16
2.1.1 Đường lối chủ trương của Đảng và Nhà nước đối với nông nghiệp, nông thôn.....	16
2.1.2 Thực trạng nông nghiệp nông thôn giai đoạn 1975 - 2000	18
2.1.3 Những mặt tồn tại và những vấn đề nổi trội của nông nghiệp, nông thôn hiện nay	23
2.2 Đánh giá chính sách tài chính - tín dụng hỗ trợ phát triển nông nghiệp, nông thôn giai đoạn 1975 - 2000	27
2.2.1 Chính sách động viên nguồn lực tài chính từ nông nghiệp.....	27
2.2.2 Chính sách đầu tư tài chính - tín dụng.....	37
2.2.3 Các chính sách khác	44
Chương 3: Hoàn thiện chính sách tài chính - tín dụng hỗ trợ phát triển nông nghiệp, nông thôn	47
3.1 Các định hướng hoàn thiện chính sách tài chính hỗ trợ nông nghiệp, nông thôn	47
3.1.1 Định hướng hoàn thiện chính sách động viên khai thác các nguồn lực tài chính.....	47
3.1.2 Định hướng hoàn thiện chính sách đầu tư các nguồn lực tài chính ...	48
3.2 Các giải pháp hoàn thiện chính sách tài chính hỗ trợ phát triển nông nghiệp, nông thôn.....	50
3.2.1 Hoàn thiện chính sách thuế đối với nông nghiệp, nông thôn	50
3.2.2 Nâng cao hiệu quả sử dụng vốn đầu tư từ NSNN.....	54
3.2.3 Hoàn thiện chính sách đầu tư tín dụng	54
Kết luận.....	66

MỞ ĐẦU

Nông nghiệp được coi là sản xuất giữ vai trò quan trọng trong đời sống kinh tế xã hội ở nước ta. Trong những năm qua, Đảng và Nhà nước đã tiến hành công cuộc đổi mới kinh tế trong tất cả các lĩnh vực, trong đó đổi mới cơ chế quản lý kinh tế nông nghiệp và nông thôn được coi là nét đặc trưng nổi bật, có ý nghĩa quan trọng mở đầu công cuộc đổi mới kinh tế ở nước ta. Nhờ quá trình đó, nhiều cơ chế, chính sách quản lý đối với nông nghiệp và nông thôn đã được ban hành và đưa vào thực hiện, trong đó có hệ thống chính sách tài chính tín dụng - một bộ phận hợp thành hệ thống chính sách của Nhà nước, giữ vai trò quan trọng trong việc hỗ trợ và thúc đẩy sự phát triển kinh tế nông nghiệp và nông thôn.

Thực tiễn trong những năm qua đã chứng tỏ rằng, chính sách tài chính tín dụng đối với nông nghiệp và nông thôn đã phát huy vai trò tích cực thúc đẩy quá trình công nghiệp hoá hiện đại hoá nông nghiệp và nông thôn, góp phần tăng năng suất lao động và tăng thu nhập cho các tầng lớp nông dân.

Tuy nhiên, bên cạnh những mặt tích cực kể trên, trong những năm gần đây hệ thống chính sách tài chính tín dụng đối với nông nghiệp và nông thôn cũng đã bộc lộ không ít nhược điểm nên đã hạn chế vai trò đòn bẩy khuyến khích kinh tế nông nghiệp và nông thôn phát triển. Để góp phần thúc đẩy nhanh chóng quá trình công nghiệp hoá hiện đại hoá nông nghiệp và nông thôn, việc nghiên cứu đề tài "*Chính sách tài chính, ngân hàng có liên quan đến phát triển nông nghiệp, nông thôn*" là rất cần thiết, đáp ứng yêu cầu cấp bách của thực tiễn phát triển nông nghiệp và nông thôn ở nước ta hiện nay.

Mục đích nghiên cứu của đề tài này nhằm phác hoạ những nội dung cơ bản của chính sách tài chính tín dụng tác động thúc đẩy phát triển nông nghiệp và nông thôn. Đồng thời đề tài cũng đi sâu phân tích những mặt ưu, nhược điểm của chính sách tài chính tín dụng hiện hành, trên cơ sở đó đề ra định hướng và các giải pháp hoàn thiện chính sách tài chính tín dụng nhằm phát huy vai trò đòn bẩy của tài chính tín dụng thúc đẩy phát triển nông nghiệp và nông thôn trong giai đoạn tới.

CHƯƠNG 1

MỘT SỐ VẤN ĐỀ CƠ BẢN VỀ NÔNG NGHIỆP, NÔNG THÔN VÀ VAI TRÒ CỦA CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH - TÍN DỤNG

1.1 Nội dung, vai trò của nông nghiệp, nông thôn

1.1.1 Nội dung cơ bản của nông nghiệp, nông thôn

Sản xuất nông nghiệp là hoạt động kinh tế lớn nhất và chủ yếu trong nông thôn. Theo nghĩa truyền thống, nông nghiệp bao gồm hai phân ngành là trồng trọt và chăn nuôi. Theo quan niệm hiện đại thì nông nghiệp được hiểu theo nghĩa rộng còn bao gồm cả ngành lâm nghiệp và ngư nghiệp.

Về lý luận, các ngành trồng trọt, chăn nuôi, lâm nghiệp và ngư nghiệp đều là những ngành sản xuất vật chất có đối tượng là các cây trồng vật nuôi, là những sinh vật có quy luật sinh trưởng phát triển riêng, chu kỳ sản xuất của vật nuôi, cây trồng khá phức tạp, tùy thuộc từng loại mà chu kỳ sản xuất dài ngắn khác nhau (loại ngắn cũng phải 3 tháng, có loại thời gian kiến thiết cơ bản dài tới 7 năm, chu kỳ kinh tế tới 40 năm như cây cao su). Vì vậy, yêu cầu về vốn theo đặc điểm trên rất nghiêm ngặt, chính sách đầu tư và cung cấp vốn phải tuân thủ và phù hợp với từng loại cây trồng vật nuôi theo những đặc tính sinh học đó. Hơn nữa, công nghệ sản xuất sản phẩm của các ngành này là tương đối giống nhau: sử dụng các công nghệ sinh học, sản phẩm thu được của các ngành này đều là những sản phẩm sinh vật, đều đòi hỏi những công nghệ sau thu hoạch ở những mức độ kỹ thuật khác nhau để chế biến bảo quản sản phẩm ngay sau khi kết thúc quá trình sản xuất.

Về mặt thực tiễn, trong điều kiện hiện nay, các ngành trồng trọt, chăn nuôi, lâm nghiệp và ngư nghiệp gắn bó hữu cơ với nhau tạo thành hệ sinh thái trên từng vùng, mà sự phát triển có hiệu quả ngành này không thể thiếu vắng sự tồn tại và phát triển của ngành kia được. Ngoài ra, tính thời vụ của sản xuất nông nghiệp làm cho sự tuần hoàn và luân chuyển vốn chậm chạp, sự cần thiết phải dự trữ đáng kể trong thời gian tương đối dài vốn lưu động (giống, thức ăn gia súc, phân bón...). Điều đó cần thiết phải bổ sung một lượng vốn lớn cho nông nghiệp, nông thôn.

Sản xuất công nghiệp và dịch vụ ở nông thôn cũng là những hoạt động kinh tế quan trọng. Sự phát triển các hoạt động này sẽ hình thành các ngành kinh tế mang tính chất sản xuất phi nông nghiệp trong nông thôn.

Đặc điểm chung nhất của sản xuất công nghiệp và dịch vụ nông thôn là sự phát triển của chúng xuất phát chủ yếu từ nhu cầu phát triển của ngành nông nghiệp, vì vậy chúng có mối quan hệ rất chặt chẽ với ngành nông nghiệp trên từng vùng kinh tế sinh thái.

Tập hợp các tiểu hệ thống sản xuất ở vùng nông thôn tạo thành hệ thống kinh tế nông thôn. Trong quá trình phát triển, các tiểu hệ thống cấu thành hệ thống kinh tế nông thôn có mối quan hệ tác động qua lại biện chứng, được xác định bằng những mối quan hệ tỷ lệ nhất định gọi là cơ cấu kinh tế nông thôn. Sự thay đổi cơ cấu kinh tế nông thôn là biểu hiện của sự phát triển hệ thống kinh tế nông thôn. Xu hướng tiến bộ của sự phát triển cơ cấu kinh tế nông thôn trong quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá là tỷ trọng các ngành sản xuất phi nông nghiệp và dịch vụ tăng lên, còn tỷ trọng ngành nông nghiệp giảm đi, mặc dù số tuyệt đối về giá trị sản lượng, về GDP của ngành này vẫn tăng lên. Ở nước ta hiện nay, với điều kiện dân số nông nghiệp còn cao, thì trong hệ thống kinh tế nông thôn, tiểu hệ thống nông nghiệp có vị trí quan trọng. Trên nhiều vùng nông thôn nước ta, sự phát triển của tiểu hệ thống nông nghiệp có ảnh hưởng lớn đến sự phát triển của các tiểu hệ thống khác. Từ sự phân tích trên, cho thấy nội dung nông nghiệp, nông thôn rất đa dạng và phong phú. Có thể khái quát hoá nội dung nông nghiệp, nông thôn theo hai hệ thống sản xuất:

- Hệ thống sản xuất gắn với quá trình sinh trưởng, phát triển của cây trồng vật nuôi. Đặc trưng chủ yếu của hệ thống sản xuất này là phụ thuộc rất lớn vào điều kiện tự nhiên, môi trường sản xuất rộng và trải dài trên nhiều vùng lãnh thổ. Để đơn giản ta gọi hệ thống sản xuất này là hệ thống sản xuất nông nghiệp.

- Hệ thống sản xuất phi nông nghiệp thuộc phạm vi nông thôn. Đặc trưng của hệ thống sản xuất ít phụ thuộc vào điều kiện tự nhiên. Hệ thống này bao gồm hệ thống sản xuất công nghiệp, thủ công nghiệp và dịch vụ.

Cho dù nông nghiệp, nông thôn được phân ra thành hai hệ thống sản xuất, song chúng có mối liên hệ hữu cơ với nhau, hệ thống này là tiền đề của hệ thống khác. Tất cả chúng đều cần đến các yếu tố như:

- + Lao động
- + Tư liệu sản xuất
- + Vốn tiền tệ
- + Thị trường

Giải quyết những yếu tố trên chính là giải quyết nội dung kinh tế của nông nghiệp, nông thôn.

1.1.2 Vai trò của nông nghiệp, nông thôn

Nông nghiệp, nông thôn luôn giữ vị trí quan trọng trong sự phát triển kinh tế đất nước. Đối với nhiều quốc gia, sự phát triển vững chắc của nông nghiệp nông thôn có ảnh hưởng trực tiếp đến sự phát triển kinh tế, ổn định chính trị và tiến bộ xã hội. Nông nghiệp phát triển là nhân tố quyết định giữ vững an ninh lương thực quốc gia, tạo nguồn hàng có giá trị kinh tế cao phục vụ xuất khẩu và đóng góp đáng kể vào tích lũy cho nền kinh tế.

Đối với nước ta, vị thế của nông nghiệp nông thôn được thể hiện ở 80% dân số sinh sống ở nông thôn, hơn 70% lực lượng lao động xã hội đang hoạt động trong lĩnh vực nông nghiệp và đóng góp khoảng 30% GDP, đóng góp vào giá trị xuất khẩu khoảng gần 50% kim ngạch xuất khẩu của cả nước (xem biểu 1).

**Biểu 1: Một số chỉ tiêu của ngành nông, lâm, thủy sản
Trong nền kinh tế Việt Nam**

Chỉ tiêu	1990	1995	1996	1997	1998
1. GDP (tỷ đồng)	41.955	228.892	272.035	313.624	368.692
Trong đó:					
- Nông, lâm, thủy sản (tỷ đồng)	16.252	62.219	75.514	80.826	95.778
- Tỷ trọng (%)	38,7	27,2	27,7	25,8	26,0
2. Kim ngạch XK (triệu R-USD)	2484,0	5448,9	7255,9	8900,0	9356,0
Trong đó:					
- Nông, lâm, thủy sản (tr. R-USD)	1106,0	2521,0	3069,0	3400,0	4394,0
- Tỷ trọng (%)	46,0	46,3	42,3	38,2	47,0

Nguồn: Tổng cục Thống kê

Từ góc độ chính trị - xã hội, với khoảng 4/5 số dân nước ta hiện đang sống ở nông thôn thì vấn đề gắn bó cuộc sống của người dân với nông nghiệp là thiết yếu và Việt Nam muốn vững mạnh thì phải bắt đầu từ lĩnh vực nông nghiệp nói riêng và nông thôn nói chung.

Với vị thế quan trọng của nông nghiệp nông thôn trong quá trình xây dựng và phát triển kinh tế, Đảng và Nhà nước ta luôn coi trọng lĩnh vực này trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội đất nước. Tại Đại hội Đại biểu Đảng toàn quốc lần thứ VI, Đảng ta đã nghiêm túc đánh giá rằng: “*Nông nghiệp chưa thực sự được coi là mặt trận hàng đầu, không được đảm bảo*

những điều kiện cần thiết để phát triển, nhất là vật tư, tiền vốn và các chính sách khuyến khích. Công nghiệp sản xuất hàng tiêu dùng, kể cả tiểu công nghiệp, thủ công nghiệp... không phục vụ kịp thời nông nghiệp và công nghiệp nhẹ”.

Trên cơ sở đó, Đảng ta nhấn mạnh thêm: “*Trước mắt trong kế hoạch 5 năm 1986 - 1990, phải thật sự tập trung sức người, sức của vào việc thực hiện cho được 3 chương trình mục tiêu về lương thực - thực phẩm, hàng tiêu dùng và hàng xuất khẩu*”. Bước vào kế hoạch 5 năm 1991 - 1995, trong Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ VII, một lần nữa khẳng định vai trò của nông nghiệp nông thôn và khẳng định nhiệm vụ trọng yếu là: “*Phát triển nông, lâm, ngư nghiệp gắn với công nghiệp chế biến, phát triển toàn diện kinh tế nông thôn và xây dựng nông thôn mới là nhiệm vụ quan trọng hàng đầu để ổn định tình hình kinh tế - xã hội*”.

Trên cơ sở những thành tựu đã đạt được qua 10 năm đổi mới, Đại hội Đảng lần thứ VIII của Đảng đã đánh giá: “*Nhiệm vụ đề ra cho chặng đường đầu của thời kỳ quá độ là chuẩn bị tiền đề cho công nghiệp hoá đã cơ bản hoàn thành cho phép chuyển sang thời kỳ mới đẩy mạnh công nghiệp hoá hiện đại hoá đất nước*”.

Có thể nói rằng kể từ sau ngày đất nước thống nhất, Đảng ta luôn nhận thức rõ vai trò của nông nghiệp nông thôn và dành sự quan tâm toàn diện tới việc phát triển lĩnh vực này, đặc biệt khi bước vào thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước thì vấn đề hiện đại hoá nông nghiệp nông thôn là nhiệm vụ đặt ra hàng đầu.

Tóm lại, có thể khái quát vai trò của nông nghiệp, nông thôn trên các khía cạnh chủ yếu sau đây:

- Phát triển nông nghiệp, nông thôn là yếu tố cơ bản có tính chất quyết định đến việc đảm bảo an ninh lương thực, an ninh chính trị, ổn định xã hội của mỗi quốc gia.

- Phát triển nông nghiệp, nông thôn đặc biệt đối với nước ta với gần 80% dân số đang sinh sống ở nông thôn là điều kiện quan trọng để giải quyết vấn đề lao động, hạn chế được dòng người đổ về thành phố gây nên những bất ổn cho vấn đề quản lý đô thị với tinh thần “*Ly nông bất ly hương*”.

- Phát triển nông nghiệp, nông thôn là nhân tố quan trọng kết hợp tốt giữa tư liệu sản xuất với con người để tạo ra thu nhập cho đại bộ phận dân cư nông thôn. Từ đó, tạo ra khả năng mở rộng thị trường nội địa về hàng

hoá nông sản phẩm, về các yếu tố sản xuất và tiêu dùng từ các ngành công nghiệp và dịch vụ.

- Phát triển nông nghiệp, nông thôn là cơ sở quan trọng cho việc thâm nhập thị trường quốc tế, thu hút nguồn ngoại tệ cho quốc gia. Đặc biệt đối với nước ta là một nước có nền nông nghiệp nhiệt đới, có nguồn sản phẩm nông nghiệp đa dạng, phong phú thì vai trò này có ý nghĩa thực tiễn hết sức quan trọng.

- Tuy nông nghiệp, nông thôn bản thân nó do năng suất, hiệu quả không tạo ra được nguồn tài chính trực tiếp, song nó là điều kiện, tiền đề cho việc gia tăng nguồn tài chính của xã hội.

1.2 Vai trò của chính sách tài chính - tín dụng đối với nông nghiệp, nông thôn

Chính sách tài chính - tín dụng có vai trò hết sức quan trọng đối với nông nghiệp, nông thôn bắt nguồn từ vai trò và đặc điểm của nông nghiệp, nông thôn trong sự phát triển kinh tế - xã hội đất nước, thể hiện là: Chính sách vốn hợp lý sẽ cho phép huy động nguồn vốn đủ về số lượng, đáp ứng nhu cầu thời hạn và phù hợp với đặc điểm sản xuất nông nghiệp. Đây là điều kiện hết sức quan trọng cho sản xuất nông nghiệp, nông thôn.

Chính sách huy động vốn cho nông nghiệp - nông thôn còn có tác dụng điều chỉnh quá trình hoạt động của kinh tế nông nghiệp theo định hướng của Nhà nước thông qua việc đầu tư vốn từ NSNN, mặt khác lại tạo cho kinh tế nông nghiệp đi theo hướng kinh tế thị trường thông qua nguồn vốn huy động từ các ngành, các lĩnh vực khác vào nông nghiệp, nông thôn.

Chính sách đầu tư còn tạo điều kiện nâng cao hiệu quả sản xuất nông nghiệp, xây dựng cơ sở hạ tầng phục vụ cho nông nghiệp, nông thôn, giải quyết các vấn đề kinh tế trong mối quan hệ hữu cơ với các vấn đề xã hội và góp phần thực hiện tốt các chính sách khác như chính sách xoá đói giảm nghèo, chính sách ưu đãi người có công...

Đầu tư cho nông nghiệp - nông thôn là yếu tố quyết định để phát huy tiềm năng về đất đai, sức lao động và các nguồn lợi tự nhiên khác nhằm cải biến nông nghiệp, nông thôn từng bước theo kịp với các ngành, các lĩnh vực khác. Ở nước ta, theo tính toán của các bộ, ngành thì nhu cầu vốn đầu tư cho nông nghiệp - nông thôn trong vòng 5 năm tới (2001 - 2005) khoảng 170 nghìn tỉ đồng tương đương 11,3 tỉ USD trong đó dự kiến nguồn từ ngân sách nhà nước (kể cả ODA) 80 nghìn tỉ đồng, vốn tín dụng đầu tư 36 nghìn

tỉ đồng. Rõ ràng chỉ trong vòng 5 năm tới nguồn lực tài chính cần cho phát triển nông nghiệp, nông thôn ở nước ta là rất lớn.

Khai thác, huy động, tập trung, phân bổ nguồn lực tài chính một cách chủ động đối với quá trình phát triển kinh tế nông nghiệp, nông thôn là nhiệm vụ hết sức khó khăn và phức tạp. Để thực hiện được nhiệm vụ đó, tất yếu đòi hỏi nhà nước phải có hệ thống các chính sách, giải pháp tài chính đúng đắn hướng vào việc động viên nguồn lực tài chính nội sinh nông nghiệp, nông thôn, trong các ngành kinh tế của đất nước, đồng thời phải có chính sách cởi mở, thông thoáng, khơi thông thu hút nguồn lực tài chính từ nước ngoài.

1.3 Kinh nghiệm các nước về sử dụng chính sách tài chính - tín dụng hỗ trợ phát triển nông nghiệp, nông thôn

Từ sau chiến tranh thế giới thứ hai, hầu hết các nước đang phát triển trên thế giới và trong khu vực đều phải bắt tay vào xây dựng đất nước từ một nền kinh tế nông nghiệp lạc hậu, nghèo nàn. Chỉ sau mấy thập kỷ, với những chiến lược phát triển khác nhau, với việc hoạch định và thực thi những chính sách thích hợp của Chính phủ ở từng quốc gia đã đem lại những kết quả to lớn, thậm chí là những kỳ tích ở một số nước. Chắc chắn rằng, bên trong những thành tích của mỗi nước là những bài học thực tiễn quý giá trên từng lĩnh vực có thể học tập được của những nước đi sau. Điều nay đối với nước ta hoàn toàn không phải là ngoại lệ. Trong điều kiện mở cửa và hội nhập, nước ta có thể học tập kinh nghiệm từ các nước về nhiều lĩnh vực, nhưng về việc sử dụng các chính sách tài chính hỗ trợ phát triển nông nghiệp, nông thôn thì kinh nghiệm của các nước trong khu vực như Thái Lan, Malaixia, Indonexia... là có giá trị lớn hơn vì nông nghiệp nông thôn các nước này có điều kiện và nhiều đặc điểm tương đồng.

1.3.1 Chính sách thuế

Chính sách thuế là một chính sách tài chính quan trọng được áp dụng để điều tiết từ nông nghiệp, nông thôn. Tập hợp các chính sách thuế đối với nông nghiệp, nông thôn gồm nhiều loại: Thuế đất, VAT, thuế thu nhập, thuế chuyển nhượng thừa kế tài sản, thuế xuất khẩu nông sản..., có thể phân biệt thành hai loại: Thuế đối với các yếu tố đầu vào của sản xuất và thuế đầu ra đối với sản phẩm nông nghiệp.

Thực tế cho thấy là tùy theo điều kiện cụ thể của mỗi nước mà Chính phủ của các nước đã thực hiện chính sách thu thuế thấp hoặc không thu thuế một vài loại thuế đối với nông dân để giảm gánh nặng đóng góp của

họ, kích thích sản xuất phát triển. Không có nước nào lại coi thuế thu từ nông dân (kể cả thuế đầu vào như thuế đất, và thuế đầu ra như thuế giá trị gia tăng) là nguồn thu chủ yếu của ngân sách, mà thu ở các khâu chế biến, xuất khẩu nông sản hoặc thu từ các hoạt động kinh tế khác có giá trị tăng cao.

Ở Thái Lan, sau cải cách ruộng đất năm 1975 với quy định mức hạn điền mỗi hộ là 4 ha, Chính phủ có đánh thuế đất và thuế phụ thu đối với đất vượt hạn điền nhưng đến nay đã bỏ đối với loại thuế đất, thuế trong nông thôn chỉ còn thuế thu nhập, thuế giá trị gia tăng, thuế chuyển nhượng tài sản. Ở Indônêxia trong nông thôn còn tồn tại hai loại thuế là thuế đất và thuế thu nhập. Ở Malaixia, Chính phủ có thu thuế đất nông nghiệp nhưng rất thấp và hiện nay cũng đang có hướng chuyển toàn bộ phần thu này vào thuế thu nhập. Ở Đài Loan, trước đây đối với đất đai có hai loại thuế: thuế đất canh tác tính theo diện tích (thuế này có từ lâu đời) và thuế giá trị tăng thêm của đất khi giá đất thay đổi đột biến vì các lý do khác nhau. Hiện nay ở Đài Loan cũng đã bỏ thuế đất canh tác mà chỉ còn giữ lại thuế giá trị gia tăng của đất. Các hoạt động kinh doanh khác ở nông thôn Đài Loan phải chịu thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập, thuế tài sản và thuế chuyển giao, thừa kế tài sản.

Nếu xét đến vai trò của thuế đóng góp vào nguồn thu ngân sách từ khu vực nông nghiệp, nông thôn, thì quan trọng nhất là thuế xuất khẩu nông sản. Nhìn chung ở các nước ASEAN, chính phủ các nước đều sử dụng chính sách thuế xuất khẩu đối với những nông sản xuất khẩu chủ lực, như đối với gạo, ngô ở Philippin; đối với gạo, cao su ở Thái Lan.

Từ tình hình sử dụng chính sách thuế đối với nông nghiệp, nông thôn có thể khái quát hoá thành những điểm chủ yếu sau:

- Các nước đều có mức thuế thấp.
- Hệ thống thuế trong nông nghiệp, nông thôn nhìn chung là đơn giản, ít sắc thuế, xu hướng chung là coi trọng thuế thu nhập.
- Các nước sử dụng chính sách thuế trong nông nghiệp, nông thôn không lấy mục tiêu huy động nguồn lực tài chính cho NSNN làm trọng, chủ yếu các nước sử dụng thuế nhằm mục tiêu quản lý và kích thích đầu tư cho nông nghiệp, nông thôn từ nguồn lực tài chính của bản thân nó và của các ngành khác.

1.3.2 Chính sách đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng nông thôn

Ở Thái Lan, trong suốt thời kỳ 1976 - 1986, chi tiêu cho nông nghiệp chiếm khoảng dưới 10% trong tổng nguồn chi của Chính phủ hàng năm, nhưng riêng chi cho thủy lợi là trên 50%. Là nước xuất khẩu gạo, Thái Lan tập trung đầu tư vào những vùng có tiềm năng lớn nhất. Do vậy trước hết Chính phủ tập trung đầu tư thủy lợi vào vùng đồng bằng trung tâm. Ngay từ những năm đầu sau chiến tranh, cục thủy lợi Hoàng gia (RID) đã triển khai và hoàn thành những công trình thủy lợi lớn. Năm 1957, đập Bhumipol là đập chứa nước lớn nhất Thái Lan được hoàn thành. Tiếp đó đến năm 1979 hàng loạt hệ thống đập tràn và kênh tưới tiêu nước của hệ thống hạ lưu sông Chao Phraya ở vùng đồng bằng trung tâm và đồng bằng thượng lưu miền trung được hoàn thành. Ở vùng phía Bắc và Đông Bắc, Chính phủ tập trung nhiều vào các dự án thủy lợi nhỏ. Kể từ sau năm 1979 các dự án này phát triển khá mạnh.

Từ thực tế chính sách đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng nông thôn ở một số nước trong khu vực cũng như một số nước ASEAN khác trong thời kỳ 1975-1980 cho phép ta có một số nhận xét:

- Việc ưu tiên dành vốn đầu tư từ ngân sách cho nông nghiệp nông thôn ở các nước này không phụ thuộc vào tỷ trọng đóng góp trực tiếp của nông nghiệp vào GDP của đất nước.

- Mặc dù đầu tư ưu tiên cho thủy lợi là hướng đầu tư quan trọng nhất của Chính phủ cho nông nghiệp, nông thôn song không phải là duy nhất, sau thủy lợi, các yếu tố cơ sở hạ tầng khác của nông nghiệp nông thôn cũng được Chính phủ ưu tiên đầu tư xây dựng.

- Chính sách đầu tư của các nước Châu Á trong những năm qua, theo đánh giá của giáo sư Randolph Barker đã quá nhấn mạnh đến đầu tư phân cứng (cơ sở hạ tầng vật chất) mà ít quan tâm đến phần mềm tức là đầu tư phát triển nguồn nhân lực để có đủ khả năng quản lý, khai thác có hiệu quả cơ sở hạ tầng cứng.

Đây là một kinh nghiệm quý mà chúng ta cần lưu ý khi xác định cơ cấu đầu tư cho nông nghiệp nông thôn Việt Nam.

1.3.3 Chính sách tín dụng ưu đãi

Do đặc thù của khu vực nông nghiệp nông thôn mà ở rất nhiều nước đều thực thi chính sách tín dụng ưu đãi đối với khu vực này, với mục tiêu trực diện là hỗ trợ một phần vốn để nông dân có điều kiện mở rộng sản xuất

và thâm canh. Việc cung cấp tín dụng ưu đãi cho hộ nông dân, đặc biệt là các hộ nông dân nghèo thiếu vốn sản xuất hoàn toàn có ý nghĩa to lớn trong việc giúp họ vươn lên thoát nghèo. Có thể nói chính sách tín dụng ưu đãi là một chính sách trợ giúp cho nông nghiệp nông thôn có hiệu quả cả về mặt kinh tế và xã hội, nên nhiều Chính phủ đã theo đuổi chính sách này trong chiến lược phát triển nông nghiệp nông thôn.

Với hình thức là chính sách tài chính hỗ trợ cho nông nghiệp, yếu tố quan trọng nhất của chính sách tín dụng này là hỗ trợ lãi suất. Phương pháp chung nhất để hỗ trợ lãi suất thấp được thực hiện theo cách tái chiết khấu đối với các khoản tiền cho vay nông nghiệp tại Ngân hàng Trung ương. Ví dụ nếu lãi suất của thị trường tài chính thế giới là 15% thì ngân hàng Trung ương phải chịu thiệt 10% để hỗ trợ các tổ chức tín dụng nông thôn có thể cho nông dân vay với lãi suất ưu đãi là 5%. Về việc thực hiện cho vay, các nước đều có thành lập hệ thống Ngân hàng chuyên ngành để thực hiện các dự án tín dụng ưu đãi đối với nông dân.

Thực tế, tín dụng ưu đãi đối với nông nghiệp nông thôn các nước cho thấy một số vấn đề nổi cộm và cách giải quyết của Chính phủ như sau:

- Khả năng gia tăng tình trạng nợ khó đòi khá lớn. Ví dụ điển hình là chương trình tín dụng ưu đãi nhằm phát triển đồng nhất nông thôn Ấn Độ (gọi tắt là chương trình IRDP) và chương trình phát triển nông dân nhỏ ở Nepal (gọi tắt là SFDP) hay một số chương trình tương tự ở Thái Lan, Philippin... đã chỉ thành công trong giai đoạn đầu. Đến giai đoạn sau, tỷ lệ hoàn trả nợ thấp, ví dụ chương trình SFDP chỉ đạt 48%. Có hai nguyên nhân chính của hiện tượng nợ khó đòi. Một là, hộ nông dân không đủ khả năng trả nợ vì mùa màng thất bát. Hai là, người nông dân không muốn trả nợ vì người nông dân cho rằng khoản tiền vay ưu đãi là khoản tiền trợ cấp hay sự bảo trợ của Nhà nước. Để khắc phục tình trạng này, các nước đã áp dụng một trong hai cách hoặc cả hai cách như sau:

+ Gắn hoạt động tín dụng với tiết kiệm. Nghĩa là việc nông dân phải thực hành tiết kiệm được coi như là điều kiện để được vay tín dụng ưu đãi.

+ Cho vay theo nhóm và trách nhiệm trả nợ của cả nhóm. Các nhóm này thường rất nhỏ (5 thành viên trong trường hợp ngân hàng Grammeen của Bangladesh) và họ có trách nhiệm tập thể đảm bảo rằng các món vay được sử dụng đúng mục đích và được trả đúng hạn. Hình phạt đối với cả nhóm khi không trả được nợ của một cá nhân là cả nhóm sẽ mất quyền gửi và quyền vay ưu đãi đối với tổ chức tín dụng.

- Để giảm bớt gánh nặng cho Chính phủ và để thực hiện được mục tiêu tín dụng ưu đãi trên một không gian rộng lớn ở các vùng nông thôn, Chính phủ thường yêu cầu các ngân hàng thương mại khác tham gia vào các chương trình tín dụng có trợ cấp ưu đãi cho nông thôn do chính phủ đề xướng. Ví dụ, để ưu tiên những hoạt động tín dụng cho nông nghiệp nông thôn, Indonexia quy định các ngân hàng thương mại phải dành ít nhất 22% tín dụng cho hợp tác xã, doanh nghiệp vừa và nhỏ. Ở Thái Lan, Chính phủ cũng có cách làm tương tự.

- Trong quá trình thực hiện chính sách tín dụng có trợ cấp ưu đãi đòi hỏi phải có một cơ chế chỉ tiêu, kiểm soát cho vay chặt chẽ và thích hợp. Đối với yếu tố con người, ngoài đòi hỏi phải có trình độ nghiệp vụ, khả năng quản lý phải luôn đề cao phẩm chất đạo đức của những cán bộ hoạt động trong hệ thống tín dụng nông thôn.

1.3.4 Chính sách khai thác, huy động vốn

Do đặc thù của nông nghiệp, nông thôn mà vốn đầu tư vào nông nghiệp nông thôn thường mang lại hiệu quả thấp nhưng rủi ro cao. Thực tế khách quan này là cơ sở cho việc Chính phủ các nước sử dụng những biện pháp đặc thù trong việc huy động vốn cho nông nghiệp nông thôn.

Ở hầu hết các nước, thông qua cách thức hoạt động thực tiễn của các Chính phủ trong việc huy động vốn cho nông nghiệp nông thôn có thể thấy rằng họ phân biệt rõ hai loại nguồn vốn: Nguồn vốn huy động cho đầu tư phát triển nông nghiệp nông thôn và nguồn vốn đầu tư cho sản xuất nông nghiệp. Đối với nguồn vốn đầu tư cho phát triển, trong đó quan trọng nhất là nguồn vốn đầu tư phát triển hạ tầng thuỷ lợi, giao thông nông thôn, thì như trên đã trình bày là các nước đều sử dụng nguồn vốn ngân sách là chủ yếu. Quy mô vốn đầu tư từ ngân sách dành cho nông nghiệp nông thôn thường khác nhau trong mỗi thời kỳ phát triển và khác nhau ở mỗi nước, nhưng nhìn chung các nước đều dành tỷ lệ thấp nhất cũng khoảng 10% trong tổng nguồn vốn đầu tư từ ngân sách Trung ương hàng năm. Các nguồn vốn ngoài ngân sách thường được các nước huy động chủ yếu gồm: vốn của các doanh nghiệp Nhà nước trong ngành nông, lâm, ngư tự đầu tư, vốn của các hộ gia đình và tư nhân, nguồn vốn tín dụng đầu tư của nhà nước, nguồn vay và tài trợ của các ngân hàng và tổ chức nước ngoài như SIDA, UNDP, PAM, WB, ADB...

Đối với nguồn vốn đầu tư cho sản xuất nông nghiệp, chủ yếu được thực hiện theo phương thức cho vay tín dụng từ nhiều nguồn: tín dụng từ các chương trình phát triển nông nghiệp nông thôn của Chính phủ, từ Ngân

hàng Thương mại trong đó quan trọng nhất là Ngân hàng Nông nghiệp và từ một số quỹ khác. Trong các nguồn trên thì nguồn tín dụng từ Ngân hàng Nông nghiệp là quan trọng nhất. Trong số các nước ASEAN, Thái Lan được coi là thành công hơn cả trong việc huy động vốn đầu tư cho sản xuất nông nghiệp. Từ năm 1975 Thái Lan đã triển khai các biện pháp quan trọng để huy động vốn mà chúng ta cần lưu ý để rút ra những bài học cần thiết là:

- Ngân hàng Trung ương yêu cầu các Ngân hàng Thương mại phải dành một tỷ lệ nhất định số tiền gửi của mình cho nông nghiệp bằng cách cung cấp tín dụng trực tiếp và từng mức cho vay hàng năm.

- Ngân hàng Trung ương tài trợ trực tiếp cho Ngân hàng Nông nghiệp và Hợp tác xã nông nghiệp (BAAC) để giảm lãi suất cho vay. Mức tài trợ năm 1969 là 50 triệu Baht, năm 1973: 1.000 triệu và năm 1980 là 4.500 triệu Baht. Mức lãi suất nông dân vay giảm dần, thời kỳ đầu là 5%/năm, năm 1979 là 3,5%/năm và từ năm 1990 là 1,5%/năm.

- Ngân hàng Trung ương cho phép các Ngân hàng Thương mại gửi tiền vào BAAC nếu không thực hiện đạt chỉ tiêu cho vay nông nghiệp mà Ngân hàng Trung ương quy định. Kết quả là BAAC huy động được thêm nguồn tiền gửi từ Ngân hàng Thương mại để thực hiện cho nông dân và các Hợp tác xã nông nghiệp vay.

- Ngân hàng Trung ương đứng ra bảo lãnh và giúp đỡ để BAAC được vay dài hạn với lãi suất thấp từ các nguồn nước ngoài như ADB và các tổ chức viện trợ như Mỹ, Nhật.

- Chính phủ đã khuyến khích các doanh nghiệp đầu tư vào vùng nghèo đói để khắc phục hậu quả của sự phát triển không đồng đều giữa các vùng nông thôn trong cả nước. Theo đó chủ đầu tư sẽ được hưởng chế độ ưu đãi về vốn, lãi suất, thuế...điều này sẽ tạo điều kiện thu hút vốn đầu tư vào phát triển vùng nghèo, nâng dần độ đồng đều trong phát triển kinh tế - xã hội giữa các vùng nông thôn.

1.3.5 Một số chính sách khác

1.3.5.1 Chính sách trợ giá đầu ra cho sản xuất của kinh tế nông nghiệp

Do sản xuất nông nghiệp có tính thời vụ cao nên hầu hết các nước đều có sử dụng chính sách trợ giá đầu ra cho sản xuất của nông dân, tuy rằng mức độ trợ giá có khác nhau. Điển hình trong việc sử dụng chính sách này là Indônêxia, Nhật Bản, Trung Quốc. Các nước phát triển như cộng đồng EU, Mỹ cũng sử dụng khá phổ biến chính sách này. Mục tiêu của

chính sách trợ giá đầu ra là bảo trợ sản xuất cho nông dân qua việc mua và ổn định giá đầu ra các mặt hàng quan trọng nhằm giảm thua thiệt cho nông dân khi giá thị trường hạ xuống thấp dưới chi phí sản xuất. Phương thức cơ bản thực hiện chính sách này là Nhà nước bỏ ra một khoản tiền nhất định từ ngân sách để trợ cấp hay cho vay không lãi để các tổ chức thương mại mua sản phẩm của nông dân theo giá Chính phủ ấn định gọi là giá sàn. Ngoài gạo, đối với một số nông sản khác như đường, mía, đậu tương, dầu cọ v.v... Chính phủ cũng thực hiện một cách không thường xuyên việc mua trợ giá để ổn định giá trên thị trường nội địa theo những chủ đích nhất định.

Ngoài phương thức cơ bản trên, chính sách trợ giá đầu ra cho sản xuất nông nghiệp còn được các nước sử dụng rất linh hoạt với những mục tiêu khác nhau. Ví dụ cộng đồng EU với chính sách nông nghiệp chung CAP về trợ cấp thu nhập cho nông dân và người sản xuất nông nghiệp nhằm đảm bảo cung ứng đều đặn sản phẩm nông nghiệp. Chính phủ Trung Quốc thực hiện ký hợp đồng mua ổn định lúa gạo cho nông dân; tăng giá thóc mua vào để khuyến khích nông dân bán thóc cho Nhà nước... Mặc dù hướng sử dụng chính sách trợ giá đầu ra có khác nhau ở từng nước, nhưng nguyên tắc cơ bản là giống nhau vì khi thực hiện chính sách này, Nhà nước đều phải bỏ ra một khoản chi ngân sách để hỗ trợ cho người sản xuất.

1.3.5.2 Hỗ trợ tài chính cho các chương trình phát triển nông thôn

Ở hầu hết các nước đang phát triển trong tiến trình phát triển của mình đều phải trải qua một thời kỳ hiện đại hoá đất nước. Tuy điều kiện cụ thể mà mỗi nước có những chiến lược hiện đại hoá riêng, đạt được những kết quả riêng nhưng hầu như nước nào cũng phải đối mặt với những vấn đề nóng bỏng liên quan đến nông nghiệp nông thôn.

Để xử lý các vấn đề nổi cộm trong quá trình phát triển, Chính phủ các nước thường xây dựng các chương trình phát triển riêng cho từng mục tiêu cụ thể, thời gian cụ thể với sự hỗ trợ về tài chính của Nhà nước. Ở Thái Lan, bắt đầu từ năm 1975 Chính phủ đề ra chương trình phát triển làng xã (TDP) với mục tiêu là giúp đỡ nông dân tăng thu nhập bằng cách Chính phủ cung cấp nguồn tài trợ từ ngân sách cho các hội đồng xã để thuê lao động địa phương đào kênh, xây dựng các đập nhỏ. Năm 1975, Chính phủ đã chi 2,5 tỷ Baht, năm 1976 chi 3,5 tỷ Baht cho chương trình phát triển làng xã và do Chính phủ trực tiếp chỉ đạo triển khai thực hiện. Chương trình tạo việc làm nông thôn (RJCP) được Chính phủ khởi xướng năm 1980 và liên tục trong những năm 80, Chính phủ đã chi ngân sách cho chương trình này khoảng 2 tỷ Baht/ năm, do văn phòng Chính phủ trực tiếp điều phối và triển khai. Nguồn ngân sách được cấp trực tiếp cho các hội đồng làng, không

thông qua các bộ. Ngoài ra, từ đầu thập niên 70, Chính phủ cũng khởi xướng và tài trợ cho việc thực hiện nhiều chương trình và dự án ở làng xã như “chương trình phát triển cộng đồng”, “chương trình hoạt động làng” (tổ chức các nhóm nông dân để giải quyết các vấn đề trong phạm vi làng, triển khai các dự án nhỏ, nâng cao sản lượng trồng trọt chăn nuôi); “chương trình dịch vụ xã hội cơ bản” (Cung cấp các dịch vụ như chăm sóc sức khỏe, cung cấp nguồn nước v.v...). Nhờ được hỗ trợ tài chính cho việc thực hiện, nhiều chương trình có kết quả đã trực tiếp hoặc gián tiếp góp phần thúc đẩy phát triển nông nghiệp, nông thôn Thái Lan đạt nhiều thành tựu trong thập niên 80-90 vừa qua.

1.3.5.3 Về chính sách bảo hiểm và bảo hộ nông sản phẩm

Sản xuất nông nghiệp được đánh giá là lĩnh vực có nhiều rủi ro nhất so với các lĩnh vực khác. Trong nền kinh tế do sự tác động bất thường của thiên nhiên và sự biến động của thị trường nông sản. Để phòng ngừa rủi ro, các ngân hàng thương mại cho vay đối với nông dân có mua bảo hiểm, hoặc đối với nông sản được chính phủ bảo hộ. Tùy thuộc vào trình độ phát triển kinh tế, vai trò và vị trí sản xuất nông nghiệp, tiềm lực NSNN..., các nước có chính sách bảo hiểm và bảo hộ nông sản khác nhau như Nhật Bản, Mỹ, EU, Thái Lan, Philippin... Nhưng nhìn chung chính sách bảo hiểm và bảo hộ nông sản phẩm của các nước đều có một số đặc điểm chung:

- + Các nước trên thế giới khó tiến hành bảo hiểm toàn diện đối với sản xuất nông nghiệp, mà đều phải chọn một số cây trồng chủ yếu để bảo hiểm mọi rủi ro hoặc chỉ một vài rủi ro thường gây thiệt hại nhiều nhất.

- + Hình thức bảo hiểm có thể tự nguyện hoặc bắt buộc tùy theo tính chất nghiêm trọng của rủi ro, sự cần thiết đối với từng loại cây và khả năng đóng phí bảo hiểm của nông dân.

- + Các nước đều có tài trợ của Chính phủ để hình thành quỹ bảo hiểm.

- + Hầu như không có hình thức bảo hiểm tín dụng nông nghiệp, chỉ có Philippines thực hiện bảo hiểm bắt buộc đối với người vay tiền. Một số nước như Thai Farnes Bank của Thái lan, Greeman Bank của Banglades... phải thiết lập định chế tài chính riêng đối với nông nghiệp.

- + Những nước thực hiện chính sách bảo hộ sản xuất nông nghiệp là những nước có tiềm lực ngân sách lớn. Sản xuất nông nghiệp chỉ chiếm một tỷ lệ nhỏ trong GDP và tỷ trọng lao động nông nghiệp thấp.

CHƯƠNG 2

THỰC TRẠNG CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH - TÍN DỤNG ĐỐI VỚI NÔNG NGHIỆP, NÔNG THÔN VIỆT NAM GIAI ĐOẠN 1975 - 2000

2.1 Thực trạng nông nghiệp và nông thôn giai đoạn 1975 - 2000

2.1.1 Đường lối chủ trương của Đảng và Nhà nước đối với nông nghiệp, nông thôn

Giai đoạn 1975-1981, với đại thắng mùa xuân vĩ đại, cả dân tộc ta bước vào một kỷ nguyên mới: kỷ nguyên của độc lập, tự do, thống nhất đất nước, cùng đi lên CNXH. Trong không khí hào hùng của dân tộc, Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IV của Đảng họp tháng 12/1976 đã hoạch định đường lối xây dựng CNXH trên phạm vi cả nước.

Về nông nghiệp, những tư tưởng chỉ đạo tổ chức lại sản xuất, đưa nông nghiệp tiến lên sản xuất lớn XHCN của Đại hội IV đã được cụ thể hoá trong các Nghị quyết Hội nghị trung ương khoá IV: Định hướng tổ chức lại sản xuất theo hướng tập trung, chuyên môn hoá và cơ khí hoá; mở rộng quy mô HTX và gắn tổ chức lại sản xuất trong từng HTX với việc tổ chức sản xuất và quản lý trên phạm vi huyện. Đây là thời kỳ mô hình hợp tác hoá - tập thể hoá phát triển tới trình độ cao nhất trong cả lý luận và thực tiễn.

Bước sang giai đoạn 1982-1987, sự hình thành cơ chế khoán trong nông nghiệp theo tinh thần Chỉ thị 100 CT-TW (ngày 13/01/1981) của Ban Bí thư trung ương được coi là bước đột phá trong quá trình đổi mới cơ chế quản lý kinh tế nông nghiệp. Nội dung chủ yếu của Chỉ thị 100 CT-TW là cải tiến công tác khoán, mở rộng “khoán sản phẩm đến nhóm lao động và người lao động” trong các HTX.

Chỉ thị 100 CT-TW được coi là sự đột phá đầu tiên vào mô hình hợp tác hoá - tập thể hoá cùng với cơ chế quản lý của nó. Sự đột phá này chấm dứt quá trình cải tiến quản lý nông nghiệp theo hướng mở rộng quy mô HTX, tăng cường cơ chế quản lý tập trung thống nhất ở mức độ cao; bước đầu thừa nhận vai trò của kinh tế hộ gia đình xã viên; các HTX chuyển mạnh sang kinh doanh tổng hợp, chuyển sang hạch toán kinh tế và kinh doanh XHCN. Như vậy, Chỉ thị đã mở ra một thời kỳ mà mọi cải tiến quản lý đều phải thực hiện theo phương hướng “khuyến khích hơn nữa lợi ích chính đáng của người lao động và làm cho mọi người tham gia các khâu

trong quá trình sản xuất và quản lý của HTX đều thực sự gắn bó với sản phẩm cuối cùng, do đó mà đưa hết nhiệt tình và khả năng ra lao động sản xuất và xây dựng, củng cố HTX”.

Tháng 12/1986, Đại hội đại biểu Đảng toàn quốc lần thứ VI đã vạch ra những quan điểm đổi mới đồng bộ làm cơ sở lý luận để xúc tiến công cuộc đổi mới kinh tế. Tuy nhiên, những tư tưởng đổi mới của Đại hội VI chậm được cụ thể hoá thành những thể chế, chính sách. Cho đến trước năm 1988, về cơ bản nông nghiệp vẫn được quản lý theo cơ chế tập trung quan liêu, bao cấp. Các HTX vẫn thực hiện cơ chế khoán sản phẩm theo tinh thần Chỉ thị 100, mặc dù cơ chế này có nhiều điểm không còn phù hợp.

Chuyển sang giai đoạn 1988-2000, mở đầu cho việc thực hiện đường lối phát triển kinh tế nông nghiệp nông thôn của đại hội Đảng lần thứ VI là Nghị quyết 10/NQ-TW ngày 5/4/1988 của Bộ chính trị về đổi mới quản lý kinh tế nông nghiệp.

Nét tiến bộ nổi bật về chính sách nông nghiệp trong Nghị quyết 10 của Bộ chính trị là ở sự đổi mới cơ chế quản lý hợp tác xã và tập đoàn sản xuất nông nghiệp. Về quan hệ sở hữu TLSX, Nghị quyết 10 đã thực hiện điều chỉnh quan trọng là giao khoán ruộng đất ổn định dài hạn trong khoảng 10 năm - 15 năm; chuyển nhượng, bán hoá giá trâu bò và những tài sản cố định mà HTX quản lý cho xã viên. Về quan hệ quản lý, Nghị quyết 10 chủ trương tiếp tục hoàn thiện cơ chế khoán sản phẩm cuối cùng đến nhóm và người lao động. Về quan hệ phân phối, xoá bỏ hạch toán và phân phối theo công điểm, xã viên chỉ có nghĩa vụ nộp thuế cho Nhà nước và hộ xã viên được quyền tự chủ về kinh tế, được hưởng trên dưới 40% sản lượng khoán. Sau khi nộp thuế cho Nhà nước, sản phẩm nông nghiệp được tự do lưu thông tiêu thụ trên thị trường.

Ngoài ra, Nghị quyết 10 của Bộ chính trị cũng xác định chủ trương, chính sách đối với kinh tế cá thể, kinh tế tư nhân, thừa nhận sự tồn tại lâu dài và tác dụng tích cực của các thành phần kinh tế này trong lâm, nông, ngư nghiệp.

Năm 1991, Đại hội Đảng cộng sản Việt nam lần thứ VII, một lần nữa khẳng định tính nhất quán của quan điểm đổi mới kinh tế nông nghiệp nông thôn đã được đại hội lần thứ VI khởi xướng và được triển khai thực hiện từ năm 1986. Đối với kinh tế nông nghiệp nông thôn, tư tưởng chỉ đạo của Nghị quyết Đại hội đảng lần thứ VII là tiếp tục mở rộng cơ chế khoán, hộ gia đình xã viên được coi là đơn vị kinh tế tự chủ. Đồng thời Nghị quyết cũng nhấn mạnh đến việc phát triển nông, lâm, ngư nghiệp gắn với công

ng nghiệp chế biến, phát triển toàn diện kinh tế nông thôn và xây dựng nông thôn mới là nhiệm vụ quan trọng hàng đầu để ổn định kinh tế xã hội.

Năm 1996, Đại hội đảng cộng sản Việt nam lần thứ VIII, tiếp tục duy trì phát triển và bổ sung đường lối đổi mới trước đây. Đại hội chỉ rõ, đất nước đã chuyển sang thời kỳ phát triển mới, thời kỳ đẩy mạnh CNH, HĐH đất nước mà nội dung trọng tâm là CNH, HĐH nông nghiệp nông thôn. Trên thực tế, công cuộc đổi mới ở Việt nam bắt đầu và thành công là từ vấn đề nông nghiệp nông thôn, những chuyển biến năng động và nhạy cảm nhất thường xảy ra trên mặt trận này. Trên cơ sở tư tưởng đổi mới của Đảng đối với nông nghiệp - nông thôn thể hiện qua các nghị quyết đại hội năm 1988, Luật đất đai ra đời thay thế cho Luật đất đai năm 1983 và được bổ sung, sửa đổi năm 1999 đã thể hiện những tiến bộ trong chủ trương chính sách về phát triển nông nghiệp nông thôn của Đảng và Nhà nước, tạo tiền đề cho sự đổi mới toàn diện nền kinh tế xã hội nói chung và cho kinh tế nông nghiệp - nông thôn nói riêng.

Tóm lại, nghiên cứu chủ trương, đường lối của đảng và Nhà nước đối với nông nghiệp nông thôn giai đoạn 1975-2000 cho thấy các chủ trương đường lối đổi mới kinh tế nông nghiệp nông thôn của Đảng và Nhà nước được thể hiện trong các Nghị quyết, các chính sách chế độ của Đảng và Nhà nước đã có tính quyết định đến quá trình phát triển kinh tế nông nghiệp nông thôn ở Việt nam đưa nền kinh tế nông nghiệp nông thôn của chúng ta gạt hái nhiều thành quả quan trọng trên nhiều lĩnh vực với bước tiến vững chắc.

2.1.2 Thực trạng nông nghiệp, nông thôn giai đoạn 1975 - 2000

Trong giai đoạn 1975-1981, thực hiện tư tưởng về tổ chức lại sản xuất, cải tiến quản lý kinh tế của Đảng và Nhà nước, khắp các vùng từ đồng bằng đến miền núi đều dấy lên cao trào mở rộng quy mô HTX. Đến năm 1979, toàn miền Bắc có 4.154 HTX toàn xã, trong đó có 835 HTX có quy mô trên 500 ha canh tác, 159 HTX có quy mô trên 700 ha và một số HTX trên 1.000 ha¹.

Đồng thời với tổ chức lại sản xuất, Nhà nước tăng cường đầu tư xây dựng cơ sở vật chất kỹ thuật cho nông nghiệp. Nhờ vậy, năm 1980 đã có 4.141 công trình thuỷ nông các loại, đảm bảo tưới cho 1,07 triệu ha và tiêu cho 50,8 vạn ha. Điện cung cấp cho nông nghiệp tăng từ 219 triệu KWh năm 1976 lên 233 triệu KWh năm 1980, tương tự máy kéo cũng tăng từ

¹ Nguyễn Sinh Cúc - 30 năm hợp tác hoá nông nghiệp ở nước ta - Tạp chí Thông tin lý luận, tháng 11/1989.

2.297 chiếc lên 37.019 chiếc, máy bơm nước từ 18.700 chiếc tăng lên 300.000 chiếc². Thế nhưng, kết quả lại trái với mong muốn.

Mặc dù đã cố gắng cải tiến, tăng cường đầu tư cho nông nghiệp, song tính bất hợp lý, tính phi hiệu quả của mô hình hợp tác hoá - tập thể hoá lại bộc lộ rõ nét nhất từ trước đến nay và đẩy mô hình này đến tình trạng khủng hoảng. Tình trạng kém nát trở nên khá phổ biến trong các HTX: diện tích đất bỏ hoang ngày càng nhiều; chi phí sản xuất tăng vọt; năng suất, sản lượng giảm, làm ăn thua lỗ, thu nhập của xã viên từ kinh tế tập thể ngày càng thấp.

Trong khi mô hình hợp tác hoá - tập thể hoá của miền Bắc bị rơi vào tình trạng khủng hoảng thì mô hình đó lại được triển khai thực hiện ở miền Nam. Bên cạnh đó, những sai lầm trong việc thực hiện chính sách ruộng đất ở miền Nam sau năm 1975 đã ảnh hưởng xấu đến tình hình sản xuất nông nghiệp. Kết quả là càng tập thể hoá thì sản xuất nông nghiệp ở các tỉnh miền Nam càng suy giảm. Chỉ sau 2 năm (1978 - 1980), diện tích đất canh tác giảm 9,45 vạn ha, sản lượng lương thực giảm 4,1 vạn tấn. Cuối năm 1979, hàng loạt các HTX và tập đoàn sản xuất tan rã ngay sau khi được đánh giá là hoàn thành hợp tác hoá nông nghiệp. Năm 1980, miền nam chỉ còn lại 3.732 tập đoàn sản xuất và 174 HTX quy mô vừa. Số HTX và tập đoàn sản xuất này cũng hoạt động kém hiệu quả³.

Bước sang giai đoạn 1982-1987, cơ chế khoán sản phẩm đến nhóm và người lao động đã đáp ứng được những yêu cầu của nông dân nên nhanh chóng được thực hiện. Theo kết quả thống kê thì mỗi vụ có trên 80% số hộ đạt và vượt khoán, riêng vụ Đông Xuân 1984 - 1985 có 92% số hộ vượt khoán. Năng suất thực tế đạt cao hơn từ 5 - 20% so với năng suất khoán của HTX. So với thời kỳ 1975 - 1981, sản lượng lương thực quy thóc thời kỳ 1982 - 1987 tăng 27%, năng suất lúa tăng 23,8%, diện tích cây công nghiệp hàng năm tăng 62,1%, đàn bò tăng 33,2%, đàn lợn tăng 22,1%. Tốc độ tăng sản lượng lương thực hàng năm đạt 5%, cao hơn tốc độ tăng dân số nên lương thực bình quân đầu người năm sau cao hơn năm trước.

Tuy nhiên, cơ chế khoán sản phẩm theo tinh thần Chỉ thị 100 vẫn còn thực hiện trên cơ sở duy trì chế độ sở hữu tập thể về TLSX và nhiều yếu tố của cơ chế quản lý cũ nên sau một thời gian phát huy tác dụng tích cực đã bộc lộ những nhược điểm, hạn chế. Vì vậy, 2 năm 1986, 1987, sản lượng nông nghiệp giảm sút, có nguy cơ trì trệ trở lại, sản lượng lương thực 18,37 triệu tấn năm 1986 đã giảm xuống 17,5 triệu tấn năm 1987.

² Nguyễn văn Bích - Phát triển và đổi mới quản lý HTX theo Luật HTX - NXB Chính trị quốc gia, 1997.

³ TS. Trương Thị Tiến - Đổi mới cơ chế quản lý nông nghiệp ở Việt nam - NXB chính trị quốc gia, 1999.

Trong giai đoạn 1988-2000, việc triển khai Nghị quyết 10 của Bộ Chính trị đã mở ra thời kỳ phát triển mới của sản xuất nông nghiệp, nông thôn theo hướng tăng trưởng nhanh và ổn định. Tốc độ tăng trưởng nông nghiệp bình quân hàng năm thời kỳ sau cao hơn hẳn các thời kỳ trước; Cả trồng trọt và chăn nuôi đều phát triển theo xu hướng đa dạng hoá sản phẩm, tăng hiệu quả sử dụng đất đai và lao động.

- Thành tựu nổi bật nhất của nông nghiệp nước ta giai đoạn này là sản xuất lương thực phát triển toàn diện, tăng trưởng nhanh và vượt xa các mục tiêu đề ra

Sản lượng lương thực không ngừng tăng nhanh qua các năm, từ 21,5 triệu tấn năm 1990 lên 35,64 triệu tấn năm 2000. Tốc độ tăng lương thực cao hơn tốc độ tăng dân số nên lương thực bình quân đầu người tăng dần qua các năm: từ 324 kg năm 1990 lên 372 kg năm 1995 và 455 kg năm 2000.

Không chỉ thoả mãn mọi nhu cầu tiêu dùng trong nước mà lương thực sản xuất còn dư thừa để xuất khẩu với số lượng ngày càng lớn, với lượng tăng dần qua các năm, từ 1,98 triệu tấn 1995 tăng lên 3,6 triệu tấn năm 2000. Từ năm 1998 đến năm 2000 Việt nam giữ vững vị trí thứ 2 về xuất khẩu gạo của thế giới (chỉ đứng sau Thái Lan), thành tựu này đã được cả thế giới công nhận.

Biểu 2. Tình hình xuất khẩu gạo thời kỳ 1991 - 1999

Chỉ tiêu	Bình quân năm thời kỳ 91-95	Bình quân năm thời kỳ 96-99	Thời kỳ 96-99 so với thời kỳ 91-95
Lượng gạo xuất khẩu (1000 tấn)	1.750	3.685	210,6 %
Giá bình quân (USD/tấn)	230	250	108,7%

Nguồn: Tổng cục Thống kê

Ngoài xuất khẩu lương thực, chúng ta còn xuất khẩu được một số sản phẩm nông nghiệp khác mà điển hình là cà phê và cao su. Đến năm 2000, Việt Nam là nước có sản lượng cà phê xuất khẩu lớn thứ 2 thế giới sau Brazil. Còn cao su đã xuất khẩu sang thị trường 30 nước và vùng lãnh thổ, có giá trị ngoại tệ nhiều thứ 3 sau gạo và cà phê.

- Chăn nuôi phát triển nhanh và toàn diện theo hướng hàng hoá

Năm 2000, đàn lợn đạt 19,52 triệu con, sản lượng thịt lợn hơi xuất chuồng là 1,4 triệu tấn, tăng 67% so với mục tiêu và 2,3 lần so với 1988. Đặc biệt đàn bò sữa tăng khá, năm 2000 đạt gần 30 ngàn con, trong đó có 11.951 con cho sữa, sản lượng 37 ngàn tấn sữa tươi. Chăn nuôi theo mô hình trang trại phát triển mạnh, đến năm 2000 cả nước có 1.634 trang trại chăn nuôi.

- Lâm nghiệp có khởi sắc

Sản xuất lâm nghiệp tiếp tục phát triển trong điều kiện khó khăn nhiều mặt nhưng vẫn đạt được kết quả và tiến bộ nhất định trong cả hai lĩnh vực trồng rừng và khai thác gỗ, lâm sản. Diện tích rừng trồng tập trung trong năm 1999 đạt 200 nghìn ha so với 100 nghìn ha năm 1990, góp phần quan trọng giảm bớt diện tích đất trồng đồi núi trọc và tăng tỷ lệ che phủ đất rừng sau nhiều năm giảm sút. Chương trình phát triển lâm nghiệp xã hội đang đi vào cuộc sống, khai thác tốt hơn tiềm năng đất đai, vốn và lao động của toàn xã hội vào mục tiêu phát triển và bảo vệ rừng.

- Thủy sản tăng trưởng khá

Giá trị sản xuất toàn ngành tăng nhanh: năm 1990 đạt 8,1 nghìn tỷ đồng; 1995 đạt 14,7 nghìn tỷ đồng; 1996 đạt 15,3 nghìn tỷ đồng; 1998 đạt 16,8 nghìn tỷ đồng (giá cố định 1994). Sản lượng thủy sản từ 890 nghìn tấn; 1,58 triệu tấn tăng lên 1,7 và 1,75 triệu tấn trong 4 năm tương ứng. Giá trị thủy sản xuất khẩu từ 621 triệu USD năm 1995 lên 696 triệu USD năm 1996, 781 triệu USD năm 1997 và 858 triệu USD năm 1998, năm 1999 đạt 979 triệu USD tăng 57,6% so với năm 1995.

- Mô hình tổ chức sản xuất hàng hoá xuất hiện

Một nét mới trong phát triển nông nghiệp trong những năm 90 là đã xuất hiện một mô hình sản xuất kiểu mới, như kinh tế trại, cao su tiểu điền, cà phê nhân dân, tổ hợp tác tự nguyện, hợp tác xã kiểu mới làm dịch vụ cho kinh tế hộ. Tuy chưa có cuộc điều tra chính thức nhưng ước tính đến nay cả nước có khoảng 50 nghìn trang trại nông, lâm, thủy sản sản xuất chuyên môn hoá hoặc kinh doanh tổng hợp với qui mô lớn, sử dụng lao động làm thuê và có thu nhập vượt trội so với kinh tế hộ gia đình nông dân.

Ngoài ra, kinh tế hợp tác và HTX dịch vụ nông nghiệp cũng đã góp phần quan trọng trong hỗ trợ kinh tế hộ tự chủ phát triển theo hướng sản xuất hàng hoá gắn với thị trường. Sự gắn kết giữa kinh tế hộ với kinh tế hợp tác và HTX dịch vụ là một bước tiến rất đáng ghi nhận trong nông nghiệp nước ta thời gian qua.

- Công nghiệp dịch vụ phi nông nghiệp ở nông thôn phát triển, tạo điều kiện để chuyển dịch cơ cấu kinh tế nông thôn theo hướng tiến bộ

Trong những năm 90 cơ cấu kinh tế nông thôn chịu sự tác động tích cực của sự chuyển đổi cơ cấu kinh tế quốc dân nói chung theo hướng công nghiệp hoá và hiện đại hoá. Giá trị công nghiệp và dịch vụ trong GDP tiếp tục tăng cả về số tuyệt đối và tỷ trọng; nông nghiệp tuy vẫn tăng giá trị tuyệt đối nhưng tỷ trọng sẽ giảm dần do tốc độ tăng trưởng chậm hơn công nghiệp và dịch vụ.

- Đời sống nông dân tiếp tục được cải thiện, bộ mặt nông thôn đổi mới

Trong 10 năm 1990-2000, thu nhập ở nông thôn tăng dần: năm 1989 là 21.000 đ/khẩu; năm 1995 là 169.000 đ; năm 1998 đạt 212.000 đ. Tình trạng thiếu lương thực trên diện rộng đã được khắc phục, trừ một số vùng có thiên tai, vùng sâu, vùng cao. Tốc độ giảm nghèo là 2%/năm. Đời sống tinh thần của nông dân có nhiều tiến bộ. Năm 1999 tỷ lệ số hộ có máy thu hình lên 32,8%; 70% số hộ nông thôn đã có điện, riêng vùng Đồng bằng Sông Hồng là 95%.

Việc xây dựng cơ sở hạ tầng ở nông thôn tiếp tục được đẩy mạnh, tập trung cho phát triển thuỷ lợi, giao thông và điện. Điện cấp cho nông nghiệp năm 1993 là 930 triệu Kwh và năm 1997 với trên 1.300 triệu Kwh, chiếm 9% điện sản xuất. Đến năm 2000 cả nước có 70% số xã có điện và hơn 60% số hộ nông thôn dùng điện trong sản xuất và sinh hoạt, 40% số hộ dùng nước sạch, 90% số xã có đường ô tô đến trung tâm xã.

- Máy móc thiết bị phục vụ sản xuất nông nghiệp tiếp tục được tăng cường. Đến nay cả nước có 41.700 máy kéo, 264 nghìn máy bơm nước, 52 nghìn máy xay xát, 99 nghìn máy tuốt lúa, 5 nghìn máy bơm thuốc trừ sâu có động cơ. Hoạt động dịch vụ làm đất, tưới nước, xay xát, tra hạt... ở nông thôn được thực hiện theo hình thức liên kết giữa các hộ hoặc nhóm hộ theo nguyên tắc tự nguyện, tính chất linh hoạt có hiệu quả.

Được tiếp sức bởi cơ chế và chính sách đổi mới của Đảng và Nhà nước, hơn 12 triệu hộ nông dân cả nước với tư cách là chủ thể kinh tế ở nông thôn đã khai thác mọi tiềm năng đất đai, lao động, vốn và cơ sở vật chất kỹ thuật phát triển sản xuất xây dựng nông thôn mới, góp phần chủ yếu tạo nên những thành tựu to lớn và mở ra thời kỳ phát triển mới của nông nghiệp, nông thôn Việt Nam theo hướng công nghiệp hoá, hiện đại hoá.

2.1.3 Những mặt tồn tại và những vấn đề nổi trội của nông nghiệp, nông thôn hiện nay

2.1.3.1 Những tồn tại chủ yếu

Thứ nhất, sức cạnh tranh của các nông sản hàng hoá còn hạn chế trên thị trường trong và ngoài nước.

Tồn tại này thể hiện trên tất cả các sản phẩm trồng trọt và chăn nuôi, trong đó rõ nét nhất là: chất lượng còn thấp, chi phí cao, chủng loại đơn điệu, vệ sinh an toàn thực phẩm thấp, quy cách và mẫu mã chưa phù hợp với thị hiếu của người tiêu dùng. Đối với gạo xuất khẩu, gạo hạt dài, thơm ngon, không bạc bụng vẫn còn chiếm tỷ lệ khiêm tốn, nên giá trị xuất khẩu vẫn thấp hơn gạo Thái Lan cùng loại từ 10 - 15 USD/tấn. Cà phê cũng trong tình trạng tương tự. Chủ yếu chỉ tiêu dùng trong nước, xuất khẩu khó khăn, giá trị thấp so với tiềm lực và yêu cầu phát triển sản xuất. Thêm vào đó, tỷ trọng nông sản qua chế biến công nghiệp lại rất thấp và tăng chậm: chè 55%, rau quả 5%, thịt 1%, tổn thất sau thu hoạch còn lớn, nông sản xuất khẩu chủ yếu vẫn ở dạng sơ chế.

Thứ hai, quá trình chuyển sang nông nghiệp hàng hoá phát triển không đều.

Trong khi các tỉnh Nam bộ và Tây Nguyên chuyển nhanh sang sản xuất hàng hoá với sản lượng hàng hoá nhiều (lúa gạo ở ĐBSCL), tỷ suất hàng hoá cao thì ở các vùng miền Trung, miền Bắc lại diễn ra chậm, nhiều vùng như miền núi phía Bắc, Bắc Trung bộ vẫn duy trì phương thức tự cung tự cấp là chủ yếu, lấy phương châm tự túc lương thực thực phẩm làm mục tiêu, còn sản phẩm hàng hoá ít, chỉ là phần dư ra sau tiêu dùng của từng hộ. Đồng bằng Sông Hồng là vùng trọng điểm lúa của cả nước, lại là vùng có thế mạnh về sản xuất nông sản hàng hoá vụ đông, chăn nuôi lợn, nhưng tính chất hàng hoá của vùng này còn mờ nhạt so với ĐBSCL, Đông Nam Bộ và Tây Nguyên. Sự phát triển không đều về sản xuất nông sản hàng hoá thể hiện rõ trên tất cả các ngành và sản phẩm, từ trồng trọt đến chăn nuôi, từ lương thực đến rau quả và cây công nghiệp.

Thứ ba, tình trạng cung vượt cầu diễn ra phổ biến và kéo dài đối với hầu hết các sản phẩm nông nghiệp.

Điều này đã dẫn đến giá lương thực, thực phẩm giảm và đứng ở mức thấp, kéo theo thu nhập của nông dân và sức mua của khu vực nông thôn tăng chậm. Lúa gạo, rau quả tươi, thịt lợn, thịt gia cầm, cà phê, cao su... đều xuất hiện tình trạng ứ đọng sản phẩm do tốc độ tăng trưởng sản xuất cao

hơn tăng tiêu dùng trong nước và xuất khẩu. Tình trạng này tồn tại ngay cả trong những năm, những vùng bị thiên tai, dẫn đến giá cả giảm trên phạm vi cả nước. Chỉ số giá cả hàng lương thực, thực phẩm từ năm 1996 đến nay tăng không đáng kể : 1996 là 4,4%; 1997 là 1,6%; 1999 giảm 1,9% và 2000 tiếp tục giảm, riêng giá lương thực trong 5 năm chỉ có năm 1998 tăng, 4 năm còn lại giảm sút lớn : 1999 giảm 7,8%, 2000 giảm 7,9% và tính chung hai năm giảm 16%, trong khi đó giá hàng hoá phi lương thực và dịch vụ vẫn tăng.

Thứ tư, cơ cấu sản xuất nông nghiệp chuyển dịch chậm.

Trong nội bộ nông nghiệp cơ cấu giữa trồng trọt và chăn nuôi vẫn mất cân đối. Năm 2000 tỷ trọng chăn nuôi mới chiếm 17,1% giá trị sản xuất nông nghiệp, so với 16,84% của năm 1999 và 16,6% năm 1996. Như vậy, mục tiêu đưa chăn nuôi trở thành ngành chính đến năm 2000 nâng tỷ trọng chăn nuôi lên 30% cũng như nâng giá trị sản xuất nông nghiệp không đạt được.

Cơ cấu sản xuất trong nội bộ từng ngành trồng trọt và chăn nuôi cũng chuyển dịch rất chậm. Xu hướng quá xem trọng cây lương thực, xem nhẹ các cây trồng khác vẫn phổ biến ở các vùng, các địa phương, kể cả miền Nam và miền Bắc. Cho đến nay, cây lương thực vẫn chiếm 63 - 64% tổng giá trị sản xuất ngành trồng trọt và từ 83 - 84% tổng diện tích gieo trồng cây hàng năm là không hợp lý. Xu hướng độc canh cây lúa vẫn còn diễn ra ở một số vùng và địa phương, rõ nhất là tình trạng sản xuất 3 vụ lúa ở ĐBSCL vẫn tiếp diễn từ 1996 đến năm 2000.

Cơ cấu trong nội bộ nông nghiệp chuyển dịch chậm đã làm chậm quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế nông thôn và cơ cấu kinh tế quốc dân nói chung. Đến năm 2000, tỷ trọng nông nghiệp trong GDP vẫn còn 24,3%, không đạt mục tiêu đề ra là 19 - 20%.

2.1.3.2 Những vấn đề nổi cộm cần xử lý

- Vấn đề tác động của công nghiệp vào nông nghiệp, nông thôn

Tác động của công nghiệp vào nông nghiệp chưa rõ nét, công nghiệp chế biến nông sản yếu kém, các khâu làm đất, vận chuyển, thu hoạch, ra hạt vẫn sử dụng nhiều công cụ thủ công và lao động sống nhất là ở vùng duyên hải Miền Trung, Đồng bằng Sông Hồng. Do vậy, chất lượng sản phẩm, năng suất ruộng đất, năng suất lao động nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản còn thấp.

- *Vấn đề ruộng đất ở nông thôn bị chia nhỏ manh mún*

Với mức bình quân ruộng đất đầu người rất thấp, nhất là đồng bằng sông Hồng (500 m²/người) trong khi đó dân số nông thôn vẫn tăng trên 2%/năm làm cho xu hướng tự túc tự cấp ở một số vùng miền Bắc vẫn nặng nề, sản xuất hàng hoá phát triển chậm. Việc phân chia quỹ đất như hiện nay có tác dụng đảm bảo “người cày có ruộng” nhưng có nhược điểm là tính bình quân quá cao, ràng buộc chặt hơn nông dân với ruộng đất với trồng trọt dẫn đến lao động nông thôn dư thừa, việc làm thiếu, thu nhập thấp, khoảng cách giàu nghèo giữa nông thôn và thành thị càng xa làm xuất hiện xu hướng di cư tự phát giữa các vùng hoặc từ nông thôn ra thành thị để tìm việc làm.

Hiện tại trong nông thôn còn dư thừa từ 6 - 7 triệu lao động trong độ tuổi, nên đã hình thành dòng người di cư tự do vào các vùng Tây Nguyên, Đông Nam bộ hoặc ra thành phố ngày càng tăng dù Nhà nước có chủ trương hạn chế. Tính đến 31/12/1998 đã có 222.000 hộ với một triệu nhân khẩu di cư tự do vào Tây Nguyên và Đông Nam bộ. Trong khi đó, vấn đề tích tụ, tập trung ruộng đất, phát triển kinh tế trang trại vẫn còn nhiều quan điểm khác nhau. Những mâu thuẫn trong phát triển nông nghiệp hàng hoá vẫn còn đó.

- *Vấn đề thị trường hiện nay và giá cả nông sản*

Đó là vấn đề nổi cộm nhất của nông nghiệp Việt Nam và đã tác động tiêu cực đến thu nhập, đời sống, sức mua của nông dân và thực tế đã làm giảm cầu sản phẩm công nghiệp và dịch vụ. Thị trường nông thôn yếu kém đã có tác động tiêu cực đến “đầu vào” và “đầu ra” của sản phẩm nông nghiệp. Tư thương đã chi phối gần như toàn bộ thị trường nông thôn kể cả miền Nam và miền Bắc: vật tư, điện, nước, phân bón và cả nông sản, ngay cả tổ chức cung ứng vật tư và thu mua nông sản cũng vậy. Năm 1997, giá lương thực giảm 3% so với 1996, năm 1999 giảm 10% so với 1998, năm 2000 giảm 5% so với 1999 làm giảm thu nhập và đời sống nông dân, nhất là người trồng lúa, kéo theo giảm sức mua ở nông thôn và tăng khoảng chênh lệch về thu nhập và đời sống giữa nông thôn và thành thị từ 2,1 lần năm 1993 lên 3,5 lần năm 2000.

- *Vấn đề môi trường sinh thái*

Tình trạng đáng báo động hiện nay là môi trường sinh thái mất cân đối, phương thức khai thác tài nguyên rừng và biển đang nặng tính bóc lột, khai thác trắng làm cạn kiệt nguồn tài nguyên thiên nhiên hiện có. Tình

trạng đốt phá rừng làm rẫy tràn lan ở Tây Nguyên, miền núi Việt Bắc và Tây Bắc, làm giảm độ che phủ đất rừng từ 43% năm 1945 còn 29% năm 1997. Du canh, du cư vẫn còn tồn tại ở các vùng núi cao là một nguy cơ của tệ nạn đốt phá rừng ở miền núi. Thuỷ sản cũng trong tình trạng tương tự. Phương thức "xỏ tôm" ở các tỉnh Cà Mau, Kiên Giang và cách khai thác thuỷ sản những năm qua cũng đang làm cho nguồn thuỷ - hải sản ngoài biển khơi suy kiệt nhanh chóng.

Tình trạng khai thác trắng tài nguyên rừng và biển tuy trước mắt có góp phần tăng trưởng kinh tế nhưng tính bền vững sẽ không lâu dài, môi trường sinh thái mất cân đối. Đó là điều cần quan tâm và xử lý cả về kinh tế tổ chức và đầu tư cho lâm nghiệp và thuỷ sản.

- Thu nhập và đời sống nông dân tăng chậm lại

Thu nhập, chi tiêu và sức mua của nông dân còn thấp, chênh lệch về mức sống nông thôn - thành thị có xu hướng tăng lên. Theo kết quả điều tra : "Mức sống dân cư Việt Nam 1997 - 1998" do Tổng cục Thống kê và Ngân hàng thế giới thực hiện, được công bố tháng 9/1999 thì thu nhập bình quân đầu người mỗi năm là 3.465.000 đồng (thành thị: 9.057.000 đ, nông thôn 2.544.000 đ). Hệ số chênh lệch giữa thành thị và nông thôn là 3,56 lần. Thu nhập của dân cư 2 thành phố lớn là Hà Nội và Tp Hồ Chí Minh là 10.637.000 đ, cao gấp 4,18 lần khu vực nông thôn và gấp 3,0 lần mức trung bình của cả nước. Rõ ràng hệ số chênh lệch về thu nhập giữa nông thôn và thành thị thời gian qua có xu hướng tăng lên từ 2 lần năm 1993 lên 3,56 lần năm 1998. Năm 1999 và 2000 do giá cả hàng nông, lâm, thuỷ sản giảm 7,5% so với năm 1998 nên thu nhập và đời sống của nông dân giảm, sức mua ở nông thôn tăng chậm, ảnh hưởng lớn đến thị trường cả nước, dù Chính phủ đã có nhiều giải pháp kích cầu nhưng vẫn chưa có hiệu quả.

Nguyên nhân của những tồn tại trên có nhiều, một phần do tác động của các yếu tố khách quan như thiên tai, thị trường thế giới, tập quán sản xuất và tiêu dùng của dân cư, điểm xuất phát thấp, nhưng mặt chủ yếu vẫn là do các yếu tố chủ quan: công tác quy hoạch, kế hoạch sản xuất nông nghiệp chuyển biến chậm so với yêu cầu của thị trường- vùng nào, năm nào, trồng cây gì, nuôi con gì, sản lượng, chất lượng... chủng loại nào thế nào... chưa được xác định rõ ràng.

Thêm vào đó công tác tổ chức, chỉ đạo của các ngành, các cấp nhất là địa phương và cơ sở chưa đồng bộ, chưa gắn sản xuất với thị trường, giá trị, giá cả, chủng loại nông sản sản xuất. Các cơ chế và chính sách của Nhà nước cũng còn nhiều điểm chưa phù hợp với yêu cầu phát triển nông nghiệp

hàng hoá, lấy thị trường làm mục tiêu, nhưng chậm sửa đổi. Đầu tư vẫn dàn đều, chú ý chiều rộng, xem nhẹ chiều sâu nên năng suất, chất lượng nông sản chưa cao. Công nghệ sau thu hoạch và nhất là công nghệ chế biến nông sản còn chưa theo kịp yêu cầu cạnh tranh gay gắt trên thị trường trong nước và thế giới. Bà con nông dân hiểu biết quá ít về cơ chế thị trường, sản xuất hàng hoá lại thiếu vốn nên số đông vẫn sản xuất những nông sản truyền thống với công nghệ lạc hậu, sản phẩm kém sức cạnh tranh.

Với thế và lực mới được tạo ra và cả những bài học thành công và chưa thành công trong 15 năm đổi mới, nhất là trong 5 năm 1996 - 2000, nông nghiệp Việt Nam sẽ tiếp tục phát triển toàn diện, tăng trưởng nhanh và vững chắc hơn trong thế kỷ 21, góp phần tích cực vào sự nghiệp CNH, HĐH đất nước.

2.2 Đánh giá chính sách tài chính - tín dụng hỗ trợ phát triển nông nghiệp, nông thôn giai đoạn 1975 - 2000

2.2.1 Chính sách động viên nguồn lực tài chính từ nông nghiệp

Việc động viên các nguồn lực tài chính trong lĩnh vực nông nghiệp nông thôn được thực hiện thông qua nhiều hình thức: thuế, phí, lệ phí, tiết kiệm và đầu tư. Phần này sẽ đề cập đến các chính sách tài chính Nhà nước trực tiếp động viên các nguồn lực dưới hình thức thuế, phí và lệ phí.

2.2.1.1 Thuế sử dụng đất nông nghiệp

Thuế nông nghiệp ở nước ta được ban hành ngày 11 tháng 5 năm 1951 theo sắc lệnh thuế số 031/SL của Chủ tịch nước và được thi hành trong thời kỳ kháng chiến chống thực dân Pháp. Trong thời kỳ xây dựng CNXH ở Miền Bắc và đấu tranh giải phóng dân tộc ở Miền Nam, sắc lệnh thuế nông nghiệp đã được bổ sung và sửa đổi cho phù hợp với nhiệm vụ xây dựng và cải tạo nền kinh tế nước nhà. Theo sắc lệnh này, thuế nông nghiệp được coi là thuế hoa lợi trên đất.

Đầu năm 1983, Nhà nước ban hành Pháp lệnh thuế nông nghiệp áp dụng thống nhất trong cả nước. Tuy nhiên, để phù hợp với cơ chế quản lý kinh tế nông nghiệp, từ năm 1989 Nhà nước đã ban hành Pháp lệnh sửa đổi bổ sung pháp lệnh về thuế nông nghiệp để chuyển từ hình thức thuế hoa lợi trên đất sang thuế bao hàm cả thuế đất và thuế hoa lợi trên đất. Việc chuyển nền kinh tế sang cơ chế thị trường đòi hỏi phải đổi mới toàn diện mọi mặt quản lý kinh tế của đất nước trong khi pháp lệnh thuế nông nghiệp năm 1983 và pháp lệnh sửa đổi bổ sung năm 1989 đã bộc lộ nhiều hạn chế và tỏ ra không phù hợp. Để khuyến khích sử dụng đất nông nghiệp có hiệu quả,

đảm bảo thực hiện công bằng, hợp lý trong việc đóng góp thu nhập của các tổ chức, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp, ngày 10 tháng 7 năm 1993 Quốc hội khoá 9 kỳ họp thứ III đã thông qua Luật thuế sử dụng đất nông nghiệp và có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 10 năm 1994, thay cho Pháp lệnh thuế nông nghiệp năm 1983.

Nội dung thuế sử dụng đất nông nghiệp:

Đối tượng nộp thuế là các tổ chức và cá nhân có sử dụng đất vào sản xuất nông nghiệp. Để đảm bảo yêu cầu sử dụng đất tiết kiệm, hiệu quả, Luật thuế sử dụng đất nông nghiệp còn quy định: các hộ được giao quyền sử dụng đất mà không sử dụng vẫn phải nộp thuế sử dụng đất nông nghiệp.

Đối tượng chịu thuế là đất dùng vào sản xuất nông nghiệp, bao gồm đất trồng trọt, đất có mặt nước nuôi trồng thuỷ sản và đất trồng rừng.

Đất không thuộc diện chịu thuế sử dụng đất nông nghiệp mà chịu các loại thuế khác hoặc không phải chịu thuế theo quy định của pháp luật gồm: đất rừng tự nhiên, đất đồng cỏ tự nhiên, đất dùng để ở, đất chuyên dùng. Tổ chức cá nhân nộp tiền thuê đất thì không phải nộp thuế sử dụng đất nông nghiệp.

Căn cứ tính thuế sử dụng đất nông nghiệp là: diện tích, hạng đất, định suất thuế của từng hạng đất và giá thóc tính thuế.

Diện tích tính thuế là diện tích giao cho từng hộ sử dụng đất phù hợp với sổ địa chính Nhà nước hoặc theo kê khai của hộ nộp thuế.

Hạng đất trồng cây hàng năm và đất có mặt nước nuôi trồng thuỷ sản được chia làm 6 hạng, đất trồng cây lâu năm được chia thành 5 hạng. Việc phân hạng đất được căn cứ vào 5 tiêu thức: chất đất, vị trí, địa hình, điều kiện khí hậu, thời tiết và điều kiện tưới tiêu. Ngoài ra, khi phân hạng còn tham khảo năng suất bình quân đạt được trong điều kiện canh tác bình thường của 5 năm trước. Hạng đất tính thuế được ổn định trong 10 năm để khuyến khích đầu tư, thâm canh, phát triển sản xuất nông nghiệp

Định suất thuế 1 năm được tính bằng kilôgam thóc trên một hecta và quy định cụ thể theo từng hạng đất.

Nhà nước quy định số thuế sử dụng đất nông nghiệp được tính bằng thóc và thu bằng tiền. Giá thóc tính thuế do UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương quy định, được xác định sát với giá thị trường tại địa phương trong vụ thu thuế.

Kết quả thực hiện:

- Thuế sử dụng đất nông nghiệp tạo nguồn thu ổn định, góp phần cân đối ngân sách địa phương.

Tỷ lệ thuế nông nghiệp trong tổng thu NSNN và GDP ngày càng tăng lên: giai đoạn 1990-1995 cao hơn giai đoạn 1996-2000, thể hiện qua bảng sau:

**Biểu 3. Tỷ lệ thuế nông nghiệp trong tổng thu NSNN
Và GDP nông nghiệp Việt Nam giai đoạn 1990-1995**

Năm	Tỷ lệ % thuế nông nghiệp so với	
	Tổng thu NSNN	Tổng GDP nông nghiệp
1990	4,7	1,9
1991	6,7	2,3
1992	6,1	3,6
1993	4,2	3,3
1994	2,7	2,4
1995	2,7	2,5

Nguồn: Tổng cục thuế - Bộ tài chính.

Trong giai đoạn 1996-2000 tổng thu thuế sử dụng đất nông nghiệp đạt 8,655 tỷ đồng, bình quân 1,731 tỷ đồng/năm chiếm 2,42% tổng thu ngân sách hàng năm bằng 1,89% GDP. Hiện nay có trên 30 tỉnh có nguồn thu từ thuế sử dụng đất nông nghiệp chiếm khoảng 20% - 30% tổng thu ngân sách địa phương. Năm 2000 những tỉnh có số thu thuế sử dụng đất nông nghiệp lớn như. An Giang 109 tỷ đồng, chiếm 19% ngân sách của tỉnh; Tiền Giang 87 tỷ đồng, Đồng Tháp 83,5%, chiếm 20%; Sóc Trăng: 67 tỷ đồng, chiếm 29%; Kiên Giang 72 tỷ đồng; chiếm 20%; Cần Thơ: 83,5 tỷ đồng chiếm 29%; Đồng Nai 59 tỷ đồng; chiếm 20%; Thái Bình 55 tỷ đồng, chiếm 41%, Hà Tây 54 tỷ đồng chiếm 19%. Toàn bộ số thu thuế sử dụng đất nông nghiệp được để lại cho ngân sách địa phương. Mặc dầu số thu không lớn nhưng lại tương đối ổn định, đảm bảo cho chính quyền cấp tỉnh đến cấp xã chủ động cân đối thu - chi hàng năm, không phải chờ trợ cấp từ NSTW để đầu tư cơ sở hạ tầng, phục vụ sản xuất, cải thiện dân đời sống nông thôn.

- Thuế sử dụng đất nông nghiệp góp phần khuyến khích các tổ chức và cá nhân sử dụng đất nông nghiệp hợp lý, tiết kiệm và có hiệu quả, góp phần khuyến khích thúc đẩy sản xuất nông nghiệp phát triển

Thực hiện chủ trương khoan sứ dân, mức đóng góp của nông dân vào NSNN đã được giảm dần. Thời kỳ kháng chiến chống Pháp mức động viên qua thuế nông nghiệp chiếm 20% sản lượng lương thực trên đất nông nghiệp, đến thời kỳ chống Mỹ mức động viên 10% và qua thuế sử dụng đất nông nghiệp từ năm 1994 được xây dựng mức động viên còn 6-7% sản lượng. Do căn cứ tính thuế sử dụng đất nông nghiệp là hạng đất ổn định trong 10 năm và thuế chỉ thu vào đất, không thu vào hoa lợi trên đất. Đến nay mức động viên chỉ còn 3-4% sản lượng thực tế; nghĩa là mức thu thuế sử dụng đất nông nghiệp chỉ bằng 30 - 40% thuế nông nghiệp trước đây. Cùng với việc mở rộng phạm vi miễn, giảm thuế, hầu hết số thu thuế sử dụng đất nông nghiệp được đầu tư trở lại phát triển sản xuất nông nghiệp và kiến thiết nông thôn. Do vậy, thuế sử dụng đất nông nghiệp đã góp phần khuyến khích nông dân ra sức phát triển sản xuất, yên tâm đầu tư thâm canh, tăng năng suất, tăng vụ, tận dụng các loại đất hoang hoá, chuyển đổi cơ cấu cây trồng có hiệu quả, tạo ra ngày càng nhiều nông sản hàng hoá cho thị trường trong nước và xuất khẩu.

Kết quả thực hiện thuế cho thấy: diện tích canh tác so với các năm trước không ngừng tăng lên: năm 1995 tăng 2,53%, năm 1995 - 3,51%, năm 1997 - 1,37%, năm 1998 - 3,7%; sản lượng lúa cũng không ngừng tăng qua các năm: năm 1995 tăng 6,1%, năm 1996 - 5,74%, năm 1997 - 4,26%, năm 1998 - 5,89%.

- Thuế sử dụng đất nông nghiệp góp phần tăng cường sự quản lý của Nhà nước đối với đất nông nghiệp

Nhờ thực hiện luật thuế sử dụng đất nông nghiệp, tiến hành kê khai lập thuế số bộ thuế, đất canh tác và các loại đất khác dùng vào sản xuất nông nghiệp kể cả đất được giao mà bỏ hoang hoá đều được kê khai thu thuế sử dụng đất nông nghiệp, đã thúc đẩy người nhận đất phải sử dụng có hiệu quả. Chế độ miễn, giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp được mở rộng, đã góp phần khuyến khích khai thác đất trống, đồi núi trọc, đầm lầy, bãi biển dùng vào sản xuất nông, lâm, ngư, diêm nghiệp, kiểm soát được sự chuyển biến các loại đất khác, đất trồng cây lâu năm về diện tích và hạng đất. Những biện pháp trên đây đã hỗ trợ tích cực cho công tác quản lý nhà nước về đất đai, hạn chế việc sử dụng đất nông nghiệp vào các mục đích khác.

Trong giai đoạn 1996-2000, tổng diện tích đất thu thuế sử dụng đất nông nghiệp bình quân hàng năm đạt 5,32 triệu ha, tăng hơn 600.000 ha so với năm cao nhất của thời kỳ đang thực hiện thuế nông nghiệp 1983-1993. Số liệu đó cơ bản khớp với kết quả đo đạc của cơ quan địa chính, với: Tổng diện tích đất nông nghiệp năm 2000 là 9,34 triệu ha, trong đó diện tích đất nông nghiệp giao cho hộ gia đình; cá nhân thuộc diện chịu thuế sử dụng đất nông nghiệp: 8,01 triệu ha chia ra 5,4 triệu ha đang chịu thuế sử dụng đất nông nghiệp, còn lại 2,7 triệu ha được miễn thuế gồm diện tích đất trồng cây lâu năm đang trong thời kỳ XDCH, đất khai hoang phục hoá; đất nương rẫy, đất vùng núi cao, biên giới, hải đảo....

Đất thuộc diện nộp tiền thuế là 1,33 triệu ha gồm đất giao cho các tổ chức kinh tế trong nước, nước ngoài và liên doanh với nước ngoài, đất do UBND xã quản lý sử dụng và giao cho các tổ chức khác.

Những mặt tồn tại:

- Kết quả động viên tài chính cho ngân sách địa phương không cân xứng với chi phí tổ chức quản lý thuế.

Việc xác định hạng đất rất phức tạp, định giá thóc thuế hàng vụ, tính thuế cho từng hộ, xét miễn giảm thuế... cần duy trì một bộ máy thi hành thuế khá công kênh, công tác tổ chức chỉ đạo, kiểm tra, xử lý những khiếu nại phải rất chặt chẽ, khách quan và tốn rất nhiều công sức, chi phí tốn kém. Trong khi đó số thu thuế chỉ đảm bảo được khoảng 20% ngân sách địa phương.

- Chưa đảm bảo sự công bằng xã hội giữa người sử dụng nhiều đất và người sử dụng ít đất. Những năm gần đây sự tích tụ đất đai và phân hoá giàu nghèo ở nông thôn ngày càng rõ rệt, nhất là từ khi Nhà nước khuyến khích phát triển kinh tế trang trại. Mặc dầu đã có qui định đối với các hộ dân sử dụng đất nông nghiệp vượt quá hạn điền theo luật đất đai; ngoài việc nộp thuế theo biểu còn phải nộp thuế bổ sung bằng 20% mức thuế sử dụng đất nông nghiệp trên phân vượt hạn điền, nhưng họ vẫn có lợi do mức động viên chung của thuế sử dụng đất đai nông nghiệp giảm 30% thực tế nay còn giảm tới 60-70% so với thuế nông nghiệp. Hơn nữa nhiều trang trại hình thành trên đất khai hoang, phục hoá còn được miễn, giảm thuế. Do đó nguồn sử dụng nhiều đất được hưởng nhiều ưu đãi hơn người sử dụng ít đất hoặc không có đất.

- Việc phân hạng đất dựa trên 5 yếu tố (chất đất, vị trí, địa hình, điều kiện khí hậu, điều kiện tưới tiêu) tương như rất khoa học nhưng khi vận

dụng rất khó khăn do không có khả năng đo đếm, đánh giá mức độ chính xác. Trên thực tế các địa phương vẫn phải căn cứ chủ yếu vào năng suất đất các năm trước, sắp xếp hạng đất cho đủ số thuế phải thu do cấp trên giao. Do đó thuế sử dụng đất nông nghiệp gần như đánh cả vào đất và hoa lợi trên đất như trước nên chưa thực sự khuyến khích thâm canh, chuyển dịch cơ cấu sản xuất có hiệu quả. Trong khi đó giá đất phản ánh tổng hợp giá trị sinh lợi và quan hệ cung - cầu về đất lại không được sử dụng làm căn cứ tính thuế.

- Việc tính thuế sử dụng đất nông nghiệp bằng thóc qui định cho từng hạng đất, thu thuế bằng tiền theo giá thóc do UBND cấp tỉnh qui định cho từng vụ thấp hơn giá thị trường không quá 10%, đã dẫn đến những bất hợp lý do chênh lệch giá thóc, trong khi mức sinh lợi của đất như nhau. Điều đó gây nên thiếu công bằng về nghĩa vụ thuế. Mặt khác, khi giá thóc lên hay xuống cũng gây khó khăn cho người nộp thuế.

2.2.1.2 Thuế nhà, đất

Pháp lệnh thuế nhà đất bắt đầu có hiệu lực thi hành từ ngày 1/10/1992 và được sửa đổi, bổ sung năm 1994 và năm 1998. Tuy nhiên đến nay mới chỉ mới thực hiện thu thuế đối với đất ở, đất xây dựng công trình, tạm thời chưa thu thuế đối với nhà ở.

Căn cứ tính thuế là diện tích, hạng đất và mức thuế:

- Đối với đất đô thị, tùy theo loại đô thị, đường phố, vị trí có mức thuế bằng 1-32 lần mức thuế sử dụng đất nông nghiệp của hạng đất cao nhất trong vùng;

- Đối với đất ven đô, ven đầu mối giao thông tùy theo loại đô thị tiếp giáp, mức thuế bằng 1,5-2,5 lần mức thuế sử dụng đất nông nghiệp của hạng đất cao nhất trong vùng;

- Đối với đất ở vùng nông thôn, mức thuế bằng 1 lần mức thuế sử dụng đất nông nghiệp của hạng đất cao nhất trong vùng.

Kết quả thực hiện:

Trong các năm gần đây (1996-2000), nhờ áp dụng thuế nhà, đất mà đã đưa số diện tích đất ở, đất xây dựng công trình vào diện tính thuế bình quân 293.313 ha/năm, động viên nguồn thu cho ngân sách địa phương 1.208.05 tỷ đồng, bình quân 341,6 tỷ đồng/ năm, chiếm 0,46% tổng thu ngân sách và bằng 0,09% GDP.

Thông qua việc thực hiện thuế nhà, đất đã góp phần quản lý nhà nước đối với đất ở và đất xây dựng công trình, khuyến khích sử dụng đất tiết kiệm và có hiệu quả, hạn chế chuyển đất nông nghiệp sang mục đích khác.

Cũng như thuế sử dụng đất nông nghiệp, thuế nhà đất cũng được để lại toàn bộ cho ngân sách địa phương để đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng, một phần để chi cho bộ máy chính quyền cấp xã.

Một số tồn tại:

- Mức động viên qua thuế đất so với giá trị sinh lợi của đất thì quá nhỏ bé: Do quá trình đô thị hoá nhanh chóng, giá đất đô thị tăng lên nhiều lần so với đất ở nông thôn, nhưng thuế đất vẫn thu theo mức thuế sử dụng đất nông nghiệp ghi thu bằng thóc quy ra tiền. Phương pháp tính thuế như vậy dẫn đến tình trạng động viên không công bằng về thuế giữa các loại đất.

- Thuế đất không có tác dụng hạn chế chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp: Thuế nhà, đất không có tác dụng quản lý đất đai và điều tiết đối với giá đất, cho dù giá đất đô thị và ven đô tăng bao nhiêu thì thuế đất vẫn không thay đổi. Giá đất ở và đất xây dựng tăng mạnh là yếu tố chính làm mất đất nông nghiệp. Theo số thống kê của cơ quan địa chính, diện tích đất trồng lúa liên tục giảm từ 4.230.000 ha năm 1994 xuống còn 4.029.226 ha năm 2000, bù trừ diện tích đất tăng bình quân hàng năm đất lúa vẫn giảm 3000ha/năm. Nguyên nhân là do chuyển dịch cơ cấu cây trồng cây công nghiệp, cây lâu năm có giá trị kinh tế cao hơn, và do chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa sang đất ở.

- Căn cứ tính thuế lạc hậu và bất hợp lý: Giá trị sinh lợi của đất ở và đất xây dựng công trình không phụ thuộc vào các yếu tố của hạng đất, nhất là độ phì của đất nông nghiệp nhưng căn cứ tính thuế đất lại dựa vào hạng đất cao nhất trong vùng là hết sức vô lý. Ngoài sự bất hợp lý do ghi thu bằng thóc, thực thu bằng tiền như đối với thuế sử dụng đất nông nghiệp, căn cứ tính thuế đất ở đô thị thuộc trung du, miền núi theo hạng đất trồng cây công nghiệp, cây lâu năm có giá trị kinh tế cao đã dẫn đến mức thuế không công bằng với miền xuôi, nơi có giá đất đô thị cao hơn.

- Chế độ miễn giảm thuế đất không thống nhất với thuế sử dụng đất nông nghiệp, từ đó dẫn đến việc xét miễn, giảm khó chính xác, không công bằng dẫn đến nhiều thắc mắc, khiếu nại.

- Việc chưa thu thuế đối với nhà là chưa khai thác nguồn tiềm năng khá lớn cho NSNN và chưa đảm bảo động viên công bằng giữa các cá nhân trong xã hội.

2.2.1.3 Thuế chuyển quyền sử dụng đất

Luật thuế chuyển quyền sử dụng đất được Quốc hội thông qua ngày 12/4/1994 và Luật chuyển quyền sử dụng đất sửa đổi, bổ sung một số điều được Quốc hội thông qua ngày 21/12/1999 có hiệu lực thi hành từ năm 2000 và các Nghị định, thông tư hướng dẫn.

Chuyển quyền sử dụng đất là việc chuyển nhượng (bán), chuyển đổi quyền sử dụng đất của mình cho người khác theo qui định của pháp luật. Người sử dụng đất phải nộp một phần thu nhập phát sinh khi chuyển quyền sử dụng đất.

Toàn bộ số thu thuế chuyển quyền sử dụng đất được để lại cho ngân sách địa phương. Theo báo cáo của Cục thuế các tỉnh số thu thuế chuyển quyền sử dụng đất chiếm tỷ trọng rất nhỏ trong tổng thu ngân sách địa phương (chỉ khoảng 0,2 - 0,3%).

Thuế chỉ đánh vào giá trị sinh lợi phát sinh khi chuyển quyền sử dụng đất. Trường hợp chuyển đổi đất cho nhau có chênh lệch giá trị dương thì bên nhận chênh lệch giá phải nộp thuế chuyển quyền sử dụng đất nhằm đảm bảo công bằng theo nguyên tắc người hưởng lợi ích phải chia sẻ cho mọi người cùng hưởng. Trường hợp chuyển quyền sử dụng đất không phát sinh giá trị sinh lợi (nhà nước giao đất cho dân, dân giao đất cho nhà nước, đất thừa kế...) không thuộc diện nộp thuế chuyển quyền sử dụng đất.

Căn cứ tính thuế là giá đất do UBND tỉnh, thành phố quy định trong khung giá của Chính phủ, phù hợp với thực tế địa phương và phù hợp với cơ chế thị trường.

Một số tồn tại:

- Việc thực hiện thuế chuyển quyền sử dụng đất nhưng do chưa hoàn chỉnh cơ sở pháp lý về giấy chứng nhận đất đai nên số thực thu về thuế còn nhỏ. Mặt khác, mặc dù có Pháp luật về thuế nhưng trên thực tế, thuế cũng không thực hiện được điều tiết thu nhập của người chuyển quyền, gây mất công bằng xã hội.

- Luật thuế cũ quy định thuế suất 5%, 10%, 20% phân biệt trường hợp chuyển quyền sử dụng đất lần thứ nhất hay lần thứ hai trở đi, đã nộp

thuế chuyển quyền sử dụng đất lần trước hay chưa, đất nông nghiệp được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép thay đổi mục đích sử dụng sang đất phi nông nghiệp phải chịu thuế suất rất cao (tới 40%). Luật sửa đổi, bổ sung chỉ qui định hai thuế suất: 2% đối với đất nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản và làm muối, và 4% đối với đất ở, xây dựng và đất khác. Quy định đó đơn giản, thuế suất thấp hàng chục lần, người nộp thuế dễ chấp nhận, nhưng lại cao bằng tất cả, mất tác dụng hạn chế buôn bán đất lòng vòng, không hạn chế chuyển mục đích sử dụng đối với đất nông nghiệp. Phần lớn các hộ gia đình, cá nhân chuyển nhượng nhà đất cho nhau qua hình thức trao tay, một số khác có xác nhận chuyển nhượng của xã, phường, thị trấn, hoặc chỉ có người làm chứng, không đăng ký sang tên quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà, không nộp thuế chuyển quyền sử dụng đất và lệ phí trước bạ.

2.2.1.4 Thuế tài nguyên

Pháp lệnh thuế tài nguyên (sửa đổi) được ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành ngày 16/4/1998 thay thế pháp lệnh thuế tài nguyên ban hành ngày 30/3/1990.

Đối tượng tránh thuế tài nguyên gồm 8 nhóm, trong đó có 3 nhóm liên quan đến nông nghiệp nông thôn: tài nguyên khoáng sản kim loại, thuế suất 1%, 85, tài nguyên khoáng sản không kim loại (khoáng sản làm vật liệu xây dựng thông thường như đá, cát sỏi, đất được khai thác, nước khoáng nước nóng thiên nhiên), thuế suất 1%-8%; sản phẩm rừng tự nhiên thuế suất 1%-40%; thủy sản tự nhiên, thuế suất 1%-10%.

Ưu điểm:

- Tạo nguồn thu cho ngân sách địa phương. Chỉ những tỉnh nhiều tài nguyên khoáng sản mới có nguồn thu từ thuế tài nguyên khá lớn (Quảng Ninh, số thu thuế tài nguyên chiếm 4%-5% tổng thu ngân sách địa phương) còn lại những tỉnh khác nguồn thu thuế tài nguyên không đáng kể. Tuy nhiên thuế tài nguyên cùng với các thuế khác góp phần tăng thu cho ngân sách địa phương.

- Góp phần kiểm soát việc bảo vệ, khai thác và sử dụng tài nguyên. Ngành thuế cùng với các ngành chức năng (kiểm lâm, thủy sản) và chính quyền địa phương để nắm chắc các đơn vị khai thác tài nguyên, căn cứ các quy định, quy trình khai thác từng loại tài nguyên để xác định sản lượng khai thác, tiêu thụ, giá cả bán ra để tính thuế. Qua công tác hành thu đã góp phần kiểm soát việc khai thác tài nguyên tiết kiệm và hiệu quả.

Biểu 4. Kết quả thu thuế tài nguyên ở một số tỉnh

Chỉ tiêu	Đơn vị	1996	1997	1998	1999	2000
- Quảng Ninh	Tr.đ	23.380	28.525	30.952	22.268	28.286
Tỷ lệ trên tổng thu ngân sách	%	4,55	5,0	5,1	3,92	4,34
- Hà Nam	Tr.đ	-	80	72	56	74
Tỷ lệ trên tổng thu ngân sách	%		0,1	0,1	0,0	0,1
- Hà Tây (b/q)	Tr.đ	500	500	500	500	500
Tỷ lệ trên tổng thu ngân sách	%	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2
- Bắc Giang	Tr.đ		349	389	416	363
Tỷ lệ trên tổng thu ngân sách	%		0,3	0,3	0,4	0,3

Nguồn: tổng hợp

Nhược điểm:

- Việc xác định giá tính thuế đối với tài nguyên khai thác, tài nguyên nhiều hợp chất, tài nguyên có nhiều chất khác nhau, tài nguyên qua sơ tuyển, tài nguyên đưa vào sản xuất khép kín trong một xí nghiệp..... rất phức tạp, nhất là đối với trường hợp chưa có giá. Không khuyến khích tiết kiệm chi phí, mức thu thuế không chính xác. Đó là do quy định giá tính thuế tài nguyên là giá bán thực tế bình quân tài nguyên khai tại nơi khai thác của đơn vị chịu thuế. Muốn xác định giá tính thuế phải hạch toán được chi phí sau khai thác: Sàng tuyển, chọn lọc, phân loại, vận chuyển, bốc xếp, lưu kho bãi từ nơi khai thác đến nơi tiêu thụ, hoặc quy đổi theo hàm lượng từ tài nguyên khai ra tài nguyên nguyên chất, rất phức tạp trong kế toán doanh nghiệp, kê khai, tính thuế, vẫn không đảm bảo chính xác. Hơn nữa cách làm đó không khuyến khích đơn vị khai thác phải tiết kiệm chi phí kể trên, vì càng tiết kiệm thì giá tính thuế càng cao, mức thuế phải nộp càng nhiều.

- Chính sách thuế tài nguyên qui định quá nhiều ưu đãi đầu tư làm phức tạp thêm cho công tác hành thu.

2.2.1.5 Chế độ thu tiền sử dụng đất

Nghị định số 89/CP ngày 17/8/1994 của Chính phủ qui định người được giao đất phải nộp đủ tiền sử dụng đất vào NSNN trước khi được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (sổ đỏ).

Kết quả thu tiền sử dụng đất ở những tỉnh đang cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, chiếm tỷ trọng khá lớn trong NSDP. Chẳng hạn ở Quảng Ninh thu tiền sử dụng đất khi cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hàng năm chiếm từ 5,0% đến 9% tổng thu NSDP, trong khi thuế sử dụng đất nông nghiệp và thuế nhà đất cộng lại cũng chỉ đạt 2,6% đến 3,7%.

Tuy nhiên, quy định này lại là một trong những nguyên nhân làm chậm trễ việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, vì ở nhiều địa phương không phải ai cũng cần giấy chuyển quyền sử dụng đất, mà chỉ một số ít người kinh doanh cần có nó để cầm cố khi vay vốn. Ngay những người mua bán đất, không cần giấy chứng nhận quyền sử dụng đất vẫn có thể trao tay cho nhau mà không gặp trở ngại gì.

Tỷ lệ thu quyền sử dụng đất có sự phân biệt thời gian, kết quả thu tiền sử dụng đất ở các địa phương không đồng đều. Trong thực tế người mua bán nhà, đất tìm mọi cách sửa đổi thời gian để hưởng lợi về nộp tiền sử dụng đất, gây lộn xộn trong quản lý.

2.2.2 Chính sách đầu tư tài chính - tín dụng

2.2.2.1 Chính sách đầu tư từ NSNN

Giai đoạn 1975 - 1987, đi đôi với nền nông nghiệp theo hình thức hợp tác xã và nông trường quốc doanh là cơ chế quản lý tập trung, ở giai đoạn này đầu tư cho nông nghiệp được nhà nước bao cấp toàn diện. Tiếp đến khi kinh tế nông nghiệp chuyển dần sang thực hiện khoán 100 và sau đó là khoán 10 thì NSNN vẫn bao cấp thông qua các chính sách đầu tư cho nông nghiệp, chính sách cung ứng vật tư, chính sách khuyến khích sản xuất lương thực, chính sách thu mua... hoạt động tín dụng đối với nông nghiệp lúc này chưa hình thành.

Sang giai đoạn 1988 - 1993, đã bắt đầu có sự chuyển biến cơ bản trong cơ chế quản lý và đầu tư cho nông nghiệp, Nhà nước đã thực hiện các chính sách theo cơ chế thị trường, chính sách đầu tư từ NSNN cho nông nghiệp, nông thôn thực sự đổi mới kể từ năm 1993 trở lại đây. Nhà nước tập trung đầu tư vào các lĩnh vực chủ yếu như thuỷ lợi, xây dựng cơ sở hạ tầng ở nông thôn,... Đặc biệt ưu tiên đầu tư cho các công trình thuỷ lợi phục vụ khai hoang, cải tạo đất như các chương trình khai hoang, cải tạo đất vùng Đồng Tháp Mười, Tứ Giác Long Xuyên, Tây Nguyên và các vùng trọng

điểm nông nghiệp khác... song bên cạnh đó Nhà nước cũng cắt giảm các khoản đầu tư kém hiệu quả hoặc chưa bức xúc. Thể hiện qua các thời kỳ như sau:

- Thời kỳ 1991-1995: chi NSNN cho sự nghiệp kinh tế của các Bộ, ngành TW thuộc lĩnh vực nông thôn lên tới 756 tỷ đồng, chiếm 17,8% trong tổng chi NSNN cho toàn bộ nền kinh tế, đứng thứ hai sau ngành giao thông vận tải (1815,7 tỷ đồng), bình quân hàng năm tăng 45,2%.

Vốn đầu tư XDCB của nhà nước dành cho nông, lâm nghiệp thời kỳ 1991-1995 hàng năm đều tăng, song tỷ trọng đầu tư có xu hướng sụt giảm từ 17,1% năm 1990 xuống còn 8,9% năm 1993 và 11,5% năm 1995.

- Thời kỳ 1996-2000: NSNN đã tăng cường đầu tư cho nông nghiệp nông thôn là 35.955 tỷ đồng, chiếm 8,2% tổng chi NSNN (so với thời kỳ 1991-1995 chỉ chiếm 5-6%), bình quân hàng năm tăng 36,9%.

Chi đầu tư phát triển đạt 19236 tỷ đồng, chiếm 16,1% tổng chi đầu tư phát triển của NSNN, phần lớn số vốn này được dành đầu tư cho thủy lợi. Năm 1996, vốn đầu tư XDCB trong nông nghiệp là 2.882,4 tỷ đồng, trong đó 1.737 tỷ đồng dành cho việc xây dựng và nâng cấp các công trình thủy lợi, chiếm 60%; cho trồng trọt 439 tỷ đồng, trong đó đầu tư vào trạm trại phục vụ trồng trọt 143,6 tỷ đồng, cho chăn nuôi 213 tỷ đồng. Năm 1998, vốn đầu tư cho thủy lợi tăng lên mức 2800 tỷ đồng; năm 1999, khoảng 4.000 tỷ đồng và năm 2000 khoảng 3.800 tỷ đồng. Tính cả thời kỳ 1996-2000 NSNN đã tập trung đầu tư cho thủy lợi tăng gấp 3,6 lần thời kỳ 1991 - 1995, riêng 2 năm 1999 và 2000 đã tăng gấp 1,5 lần năm 1997 và gấp 6 lần năm 1991.

Tính chung cả giai đoạn 1991-2000, tổng vốn đầu tư cho thủy lợi khoảng gần 20.000 tỷ đồng (khoảng 1,7 tỷ USD), trong đó thời kỳ 1996-2000 nhà nước tập trung đầu tư cho thủy lợi và phòng chống thiên tai cao nhất. Ước tính cả vốn đầu tư NSNN và vốn có nguồn gốc NSNN thì trong 5 năm (1996-2000) là 17.800 tỷ đồng, chiếm 65% tổng vốn đầu tư XDCB thuộc NSNN cho khu vực nông nghiệp nông thôn.

Bên cạnh hình thức đầu tư trực tiếp, NSNN còn thông qua Quỹ Hỗ trợ phát triển thực hiện các chính sách tín dụng ưu đãi của Nhà nước để hỗ trợ đầu tư phát triển dưới hình thức cho vay ưu đãi, bảo lãnh tín dụng. Thực hiện Nghị quyết số 08/1999/NQ-CP của Chính phủ, Bộ Tài chính phối hợp với Quỹ hỗ trợ phát triển huy động vốn và cho các địa phương vay trong 2

năm 1999 - 2000 là 800 tỷ đồng, năm 2001 là 500 tỷ đồng để kiên cố bê tông hoá kênh mương.

Theo số liệu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, trong thời kỳ 1996 - 2000 vốn tín dụng ưu đãi của Nhà nước dành cho nông, lâm, ngư nghiệp khoảng 3.000 tỷ đồng, chiếm khoảng 5% tổng số vốn tín dụng ưu đãi của Nhà nước.

Đối với các ngân hàng thương mại đầu tư vốn cho các dự án thuộc danh mục Chính phủ chỉ định, các đối tượng thực hiện dự án đó được hưởng lãi suất ưu đãi. Chênh lệch giữa lãi suất ưu đãi và lãi suất thông thường của Ngân hàng thương mại được ngân hàng Nhà nước cấp bù. Hình thức này được áp dụng đối với hai chương trình lớn có ý nghĩa hỗ trợ phát triển nông nghiệp, nông thôn, đó là chương trình chung sống với lũ ở Đồng Bằng Sông cửu long và chương trình xoá đói giảm nghèo. Mục tiêu của hai chương trình này là đầu tư vốn cho hộ nông dân làm nhà trên cọc, tôn nền làm nhà tránh lũ và cho vay ưu đãi hộ nghèo thiếu vốn sản xuất. Đến cuối năm 1999 đã có 295.470 lượt hộ nông dân vay vốn để làm nhà sàn trên cọc, tôn nền nhà tránh lũ với tổng số 1.281 tỷ đồng, trong đó, 31.800 hộ thuộc diện chính sách được vay 135 tỷ đồng, 363.670 hộ nghèo được vay 1.145 tỷ đồng; 4,6 triệu lượt hộ nghèo được vay vốn để sản xuất là 7.000 tỷ đồng. Hàng năm NSNN đã cấp bù chênh lệch lãi suất khoảng 200 tỷ đồng cho các ngân hàng thực hiện nhiệm vụ này.

NSNN còn hỗ trợ cho các tổ chức tín dụng có thêm nguồn vốn để đầu tư cho nông nghiệp, nông thôn qua hình thức khoan nợ, xoá nợ. Liên tục các năm từ 1991 - 1999, Bộ Tài chính và Ngân hàng Nhà nước đã phối hợp chỉ đạo các ngân hàng Thương mại quốc doanh tiến hành khoan nợ, xoá nợ cho nông dân ở vùng bị ảnh hưởng của thiên tai lũ lụt, dịch bệnh bằng nguồn bù đắp. Riêng Ngân hàng nông nghiệp và PTNT Việt Nam đã xử lý khoan nợ khoảng 1.200 tỷ đồng, xoá nợ gần 800 tỷ đồng, việc khoan nợ, xoá nợ với sự hỗ trợ của Ngân sách Nhà nước đã góp phần làm giảm bớt khó khăn tài chính và giúp các ngân hàng thương mại đứng vững trên thị trường, tiếp tục huy động và đầu tư vốn cho nông nghiệp, nông thôn, giúp nông dân ổn định đời sống và tiếp tục sản xuất.

Nhìn vào kết quả đầu tư vốn từ NSNN cho phát triển kinh tế nông nghiệp, nông thôn cho thấy: quy mô vốn của NSNN bỏ ra tương đối lớn, song chủ yếu mới chú ý đến việc giải quyết vấn đề thuỷ lợi tưới tiêu và cơ sở hạ tầng ở nông thôn với một mức độ nhất định. Vấn đề đầu tư vào nguồn nhân lực, chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng tiến bộ trong nông nghiệp, nông thôn từ nguồn vốn NSNN chưa được đặt ra đúng mức. Hơn nữa nguồn

vốn đầu tư từ NSNN cho nông nghiệp, nông thôn còn nhỏ giọt, phân tán trong nhiều chương trình dự án, nhiều vùng lãnh thổ nên rất khó cho việc thực hiện mục tiêu công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp, nông thôn.

2.2.2.2 Chính sách tín dụng ngân hàng

Chính sách đầu tư tín dụng đã và đang được đổi mới toàn bộ và hữu hiệu đáp ứng yêu cầu phát triển nông nghiệp, nông thôn, tạo bước đột phá trong việc khai thác và sử dụng có hiệu quả các nguồn nội lực và ngoại lực. Ngày 26/8/1991 Chính phủ (HĐBT) đã có Chỉ thị số 202/CT chỉ rõ “Việc cho vay của ngân hàng để phát triển sản xuất nông nghiệp cần được chuyển sang cho vay trực tiếp đến hộ sản xuất, tạo điều kiện cho các hộ thuộc các ngành này thực sự trở thành đơn vị kinh tế tự chủ”. Sau hơn 1 năm thực hiện chỉ thị 202/CT như một chương trình thử nghiệm về chuyển hướng tín dụng ngân hàng sang cho vay trực tiếp đến hộ sản xuất, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 14/CP ngày 2/3/1993 về “chính sách cho hộ sản xuất vay vốn để phát triển sản xuất nông nghiệp, nông thôn”. Nghị định 14/CP đã khẳng định cho hộ sản xuất vay vốn là một chính sách kinh tế quan trọng, đối tượng vay vốn được mở rộng hơn, tạo tiền đề cho vay xây dựng cơ sở hạ tầng nông thôn và cho vay đối với người nghèo, đồng thời xác định trách nhiệm triển khai nghị định đối với các bộ, ngành và địa phương.

Tiếp đến ngày 30/3/1999, Chính phủ đã ban hành Quyết định số 67/1999/QĐ-TTg về “một số chính sách tín dụng ngân hàng phục vụ phát triển nông nghiệp và nông thôn”, tạo ra bước ngoặt quan trọng trong việc mở rộng tín dụng, đầu tư mạnh mẽ trong lĩnh vực nông nghiệp nông thôn, đồng thời, Quyết định 67 tiếp tục tạo điều kiện trực tiếp thực hiện yêu cầu xoá đói, giảm nghèo.

Trong quá trình thực hiện chính sách tín dụng, Chính phủ đã chỉ đạo qua Ngân hàng Nhà nước liên tục điều chỉnh cơ chế đảm bảo tiền vay để tạo điều kiện cho các hộ cá thể, nông dân vay được vốn thuận lợi. Từ tháng 8/1999 Chỉ thị 09/CT-NHNN1 của NHNN, sau đó là văn bản hướng dẫn 1667/NHNN-05 ngày 4/9/1999 của Ngân hàng nông nghiệp và phát triển nông thôn cho hộ sản xuất vay đến 5 triệu đồng không phải thế chấp, cầm cố, bảo lãnh mà căn cứ vào khả năng trả nợ trên cơ sở cam kết trả nợ của hộ xin vay. Tiếp tục đến Quyết định số 07/1999/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 30/3/1999 quy định hộ sản xuất nông nghiệp được vay đến 10 triệu đồng không phải thế chấp tài sản, chỉ nộp kèm đơn xin vay vốn với giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Đặc biệt, tại Quyết định số 148/1999/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 7/7/1999 qui định người vay vốn không phải thế chấp tài sản, chỉ nộp đơn xin vay vốn, giấy xác

nhận của UBND xã, phường, thị trấn về diện tích đất đang sử dụng không có tranh chấp. Nhờ vậy các hộ nông dân được vay vốn ngân hàng dễ dàng hơn.

Thực tế nhu cầu về vốn cho sản xuất nông nghiệp cả trên quy mô hộ gia đình và các trang trại đòi hỏi phải lớn hơn. Vì vậy, Nghị quyết số 11/2000/NQ-CP của chính phủ ngày 31/7/2000 cho phép “hộ nông dân, chủ trang trại sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản mang tính sản xuất hàng hoá có phương án sản xuất có hiệu quả, có khả năng trả nợ thì TCTD xem xét cho vay đến 20 triệu đồng không phải đảm bảo tiền vay bằng tài sản”; Thông tư số 10/2000/TT-NHNN1 của NHNN ngày 31/8/2000 đã hướng dẫn các TCTD thực hiện về đảm bảo tiền vay theo NQ 11/200/NQCP. Đồng thời NHNN cũng ban hành Quyết định 248 QĐ/NHNN1 ngày 25/8/2000 để sửa đổi quyết định 324/1998/QĐ-NHNN1 về “quy chế cho vay của TCTD đối với khách hàng” có những định hướng mới như: mở rộng đối tượng đầu tư, thời hạn vay, mức cho vay, phương thức cho vay... tạo khuôn khổ hoạt động cho ngân hàng thương mại, mở rộng đầu tư vốn cho nền kinh tế, kể cả lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn.

Song song với việc ban hành các Quyết định của NHNN, Chính phủ đã ban hành nhiều văn bản liên quan đến tín dụng ngân hàng phục vụ phát triển nông nghiệp, nông thôn như Nghị quyết 03/2000/ NQ-CP về kinh tế trang trại, Nghị quyết 09/2000/NQ-CP về một số chủ trương và chính sách chuyển dịch cơ cấu kinh tế và tiêu thụ sản phẩm nông nghiệp; Nghị quyết 11/2000/NQ-CP của Chính phủ về một số giải pháp điều hành kế hoạch phát triển kinh tế xã hội trong 6 tháng cuối năm 2000, Quyết định 103 về khuyến khích phát triển thủy sản. Tại các văn bản đó đã đề cập đến cơ chế tài chính tín dụng như cơ cấu nguồn vốn, tăng vốn ngân sách đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng nông thôn, hỗ trợ đầu tư phát triển chợ nông thôn, lập quỹ hỗ trợ đầu tư, quỹ bảo lãnh, đặc biệt là cơ chế đảm bảo tiền vay được nói lỏng hơn.

Về Cơ chế ưu đãi tín dụng:

Nhà nước đã cho phép tăng vốn điều lệ cho các tổ chức tín dụng quốc doanh, đặc biệt là Ngân hàng nông nghiệp và phát triển nông thôn tăng mức vốn điều lệ lên gấp đôi. Đặc biệt, từ năm 1999 Nhà nước quy định hoạt động tín dụng không phải nộp thuế GTGT. Những chính sách đó đã có giá trị giảm chi phí hoạt động tín dụng cho phép giảm lãi suất cho vay trong lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn từ mức 2,1%/tháng (năm 1993) xuống dưới 1% như hiện nay.

- Chính phủ còn chỉ định các ngân hàng thương mại cho vay theo dự án, đối tượng thực hiện dự án được hưởng lãi suất ưu đãi; NSNN cấp bù cho ngân hàng phần chênh lệch giữa lãi suất cho vay thương mại và lãi suất ưu đãi;

- Hàng năm, Bộ Tài chính và NHNN phối hợp chỉ đạo các ngân hàng thương mại thực hiện khoan nợ, xoá nợ cho các hộ nông dân thuộc các vùng gặp thiên tai, lũ lụt, dịch bệnh được bù đắp bằng nguồn vốn NSNN;

- Quỹ hỗ trợ phát triển của Nhà nước cho vay đầu tư, hỗ trợ lãi suất sau đầu tư, bảo lãnh tín dụng đầu tư cho các đối tượng sản xuất hàng xuất khẩu, trồng rừng nguyên liệu tập trung, trồng cây công nghiệp và cây ăn quả dài ngày, chăn nuôi bò sữa, nuôi trồng thủy sản....

- Nhà nước đầu tư tín dụng ưu đãi (bằng 30-50% lãi suất trung bình), thời hạn vay kéo dài theo chu kỳ sản phẩm để tạo nên rừng nguyên liệu tập trung cho công nghiệp, đầu tư thêm các dự án được cấp có thẩm quyền phê duyệt, giảm lãi suất cho vay đối với miền núi, hải đảo. Ngoài chính sách đầu tư từ NSNN, Nhà nước còn cho vay không lấy lãi đối với hộ gia đình ở vùng khó khăn trong vùng phòng hộ, vùng định canh định cư.

Kết quả của việc thực hiện các chính sách tín dụng, thể hiện qua con số sau: tính đến cuối năm 1999 tổng nguồn vốn huy động trong nước của ngành ngân hàng Việt Nam đạt trên 170.000 tỷ đồng, gấp trên 80 lần năm 1990. Số dư nợ tín dụng trong lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn chiếm trên 30% tổng dư nợ tín dụng trong nền kinh tế ⁽¹⁾.

- Về tăng trưởng tín dụng, từ năm 1991 đến năm 1995 tốc độ tăng trưởng tín dụng phục vụ nông nghiệp, nông thôn từ 25% đến 30%/năm. Từ năm 1996 đến nay mặc dù chịu ảnh hưởng của khủng hoảng tài chính tiền tệ khu vực, thiên tai và các khó khăn, nhưng tốc độ tăng trưởng tín dụng đối với nông nghiệp nông thôn vẫn đạt từ 20% đến 35%/năm.

Tổng dư nợ cho vay đối với nông nghiệp, nông thôn tính đến 30/9/2000 đạt 48.969 tỷ đồng, tăng 56,9% so với 31/3/1999 và 22,6% so với 31/12/1999. Cao hơn tốc độ tăng trưởng dư nợ cho vay đối với toàn bộ nền kinh tế (khoảng 17%). Sau khi có quyết định 67/CP, các ngân hàng khác (ngoài Ngân hàng nông nghiệp và phát triển nông thôn) tham gia cho vay phát triển nông nghiệp, nông thôn cũng tăng lên nhanh chóng. Đến

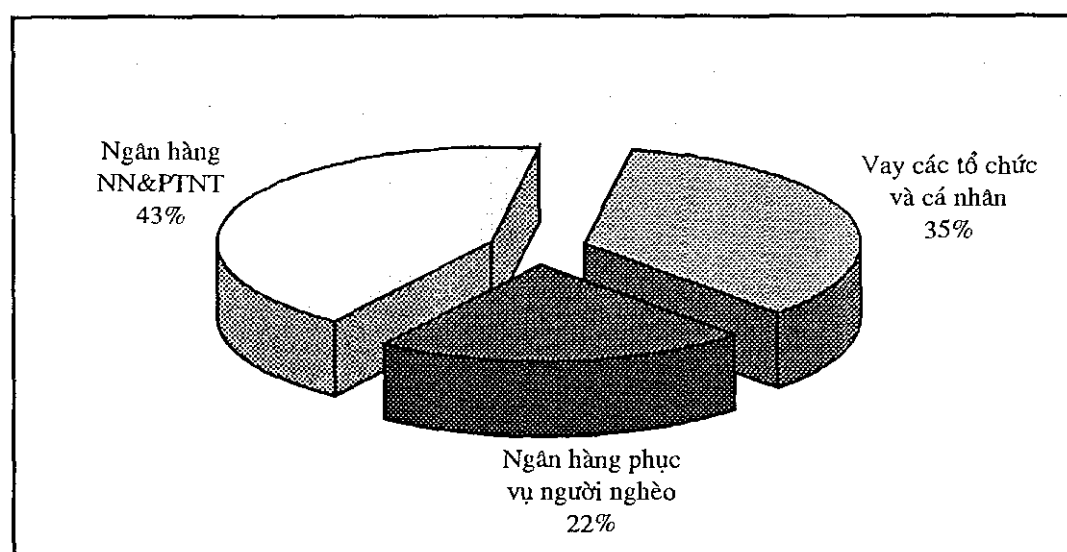
⁽¹⁾ PGS.TS Lê Đình Hợp: Cải thiện môi trường khai thác vốn tín dụng phục vụ nông nghiệp, phát triển nông nghiệp, nông thôn. Bài tham gia hội thảo ngân hàng 11-2000

30/9/2000 các ngân hàng này có dư nợ 16.000 tỷ đồng, chiếm 33% thị phần⁽²⁾.

Bên cạnh mặt tích cực của chính sách tín dụng phục vụ nông nghiệp, nông thôn thì còn những tồn tại và hạn chế sau:

- Chưa khai thác đầy đủ nguồn vốn còn tiềm ẩn trong dân, đa số các ngân hàng, các tổ chức tín dụng huy động vốn chủ yếu ở thành thị, từ các khu vực khác, rất ít quan tâm huy động vốn từ nông thôn.

Thị phần tín dụng nông thôn tính đến tháng 9/2000



Nguồn: Ngân hàng nông nghiệp và phát triển nông thôn Việt Nam

- Đối tượng cho vay vốn tín dụng còn hạn hẹp, mức vốn cho vay còn nhỏ bé, chính sách tín dụng chưa được khai thông: Mức dư nợ bình quân một hộ sản xuất nông, lâm nghiệp mới đạt 5,1 triệu đồng/hộ; Do các hợp tác xã mới chuyển đổi hoặc mới thành lập có giá trị tài sản rất nhỏ và thường là tài sản không phát mại được (kênh mương, trạm điện, nhà kho, sân phơi, chưa có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất...), vốn tự có rất nhỏ, khả năng sản xuất kinh doanh của các hợp tác xã còn nhiều hạn chế, thiếu phương án sản xuất kinh doanh có hiệu quả nên rất khó vay bằng cách thế chấp tài sản của hợp tác xã; Các doanh nghiệp nông nghiệp cũng vậy, nhu cầu vay vốn của các doanh nghiệp (chế biến, dịch vụ thương mại...) rất thấp do một số doanh nghiệp đang trong quá trình sắp xếp lại, một số khác

⁽²⁾ Nguyễn Văn Giàu: Tín dụng phục vụ phát triển nông nghiệp và nông thôn, thực trạng và định hướng. Bài tham gia hội thảo ngân hàng 15/2/2000

không có năng lực sản xuất kinh doanh (kỹ thuật, công nghệ lạc hậu, khả năng tài chính eo hẹp), số doanh nghiệp đủ điều kiện vay vốn ngân hàng rất ít ỏi.

- Tỷ lệ tín dụng trung hạn và dài hạn thấp, hạn chế đầu tư lâu dài cho nông nghiệp, nông thôn: Do đặc điểm sinh học của cây trồng nên thời gian thu hoạch, khai thác từ sản phẩm này lâu, chu kỳ quay vòng dài vì vậy mà các hộ sản xuất, các doanh nghiệp nông nghiệp rất cần được đầu tư vay vốn dài hạn. Song về phía ngân hàng, các tổ chức tín dụng lại e ngại cho vay vốn trung, dài hạn vì dễ rủi ro.

2.2.3 Các chính sách khác

2.2.3.1 Chính sách hỗ trợ lãi suất sau đầu tư

Qua thực tế triển khai cho thấy cơ chế này chưa thực sự có sức thu hút đối với các chủ dự án. Hiện nay, doanh số cho vay của Quỹ thấp hơn nhiều so với kế hoạch (hạn mức tín dụng không sử dụng hết) trong khi không có dự án khả thi để cho vay. Vì vậy, các dự án khả thi thường có thể cho vay ưu đãi trực tiếp mà không cần phải vay các TCTD khác và đợi đến khi hoàn thành dự án mới được hưởng phần hỗ trợ lãi suất (mà khoản hỗ trợ không lớn trong khi thủ tục cũng khá phức tạp). Như vậy, chỉ những dự án không đảm bảo tính khả thi mới không được vay ưu đãi của Quỹ, những dự án này cũng khó có thể vay các TCTD khác cũng được hưởng hỗ trợ lãi suất. Chính vì vậy mà việc hỗ trợ lãi suất của Quỹ hỗ trợ phát triển thực hiện rất thấp so với kế hoạch.

2.2.3.2. Chính sách đầu tư từ nguồn vốn vay nợ và viện trợ của các tổ chức quốc tế và nước ngoài

Nguồn vốn vay nợ và viện trợ của các tổ chức quốc tế và nước ngoài cho đầu tư phát triển nông nghiệp, nông thôn trong thời gian qua đã không ngừng tăng lên, góp phần bổ sung thêm cho nguồn vốn từ NSNN còn hạn hẹp để đầu tư cho các dự án phát triển hạ tầng cơ sở nông thôn. Bộ Tài chính và Ngân hàng Nhà nước đã kết hợp chặt chẽ với nhau trong vai trò đại diện cho Chính phủ ký kết, tiếp nhận những nguồn vốn vay, viện trợ nước ngoài và chuyển giao cho các tổ chức tín dụng để đầu tư cho nông nghiệp, nông thôn; Đồng thời tạo mọi điều kiện thuận lợi cho các tổ chức tín dụng trong quá trình tổ chức thực hiện dự án, giải ngân nhanh chóng theo đúng tiến độ, sử dụng nguồn vốn có hiệu quả cho mục tiêu phát triển và hiện đại hoá nông nghiệp, nông thôn. Tính đến nay, chỉ riêng Ngân hàng Nông nghiệp và phát triển nông thôn đã tiếp nhận, triển khai và quản lý 46 dự án

nước ngoài với tổng số trên 1,2 tỷ USD. Qua đó, các hộ nông dân nghèo, các doanh nghiệp vừa và nhỏ ở khu vực nông thôn đã được vay vốn từ các tổ chức quốc tế khoảng gần 4.000 tỷ đồng. Đây là số vốn đáng kể, phần lớn lại là vốn trung, dài hạn nên đã góp phần tích cực đáp ứng nhu cầu vốn ở nông thôn.

2.2.3.3 Chính sách thị trường tiêu thụ sản phẩm

Do đặc tính của mặt hàng nông sản là tính thời vụ cao, dễ hư hỏng, khó bảo quản, vì vậy vào những lúc cao điểm của mùa thu hoạch, hàng sản xuất ra nhiều nhưng không tiêu thụ kịp thời, người nông dân thường bị tư thương ép giá, gây ra ách tắc trong tiêu thụ. Để giảm bớt sự bất chệt của tư thương gây bất lợi cho người nông dân, Nhà nước đã chủ động can thiệp bằng cách: Đầu tư vốn cho thu mua hàng nông sản vào vụ thu hoạch rộ ở các vùng sản xuất chuyên canh, mua hàng cho nông dân khi giá thị trường xuống thấp bảo đảm bù đắp chi phí và có lãi, đồng thời hỗ trợ đối với các doanh nghiệp nhà nước tham gia vào việc thu mua nông sản phẩm như cấp tín dụng ưu đãi (như mua thóc ở đồng bằng sông Cửu Long, thu mua cà phê ở Đắc Lắc...); Nhà nước cũng đã xây dựng nhiều nhà máy chế biến nông sản hiện đại, cấp vốn lưu động bổ sung hoặc cho vay vốn tín dụng ưu đãi cho những doanh nghiệp kinh doanh hàng nông sản dùng vào việc xây dựng kho tàng, máy móc thiết bị cho việc bảo quản, chế biến hàng nông sản.

Điều này đã hạn chế sự ách tắc trong tiêu thụ ở thời điểm thời vụ, góp phần điều hoà cung ứng nông sản về mặt thời gian cũng như nâng cao chất lượng, khả năng cạnh tranh của các sản phẩm nông nghiệp; Nhà nước cũng đã đầu tư vốn cho việc nghiên cứu xúc tiến thương mại, mở rộng thị trường tiêu thụ hàng nông sản hướng vào xuất khẩu. Việc xác định và mở rộng thị trường xuất khẩu hàng nông sản sẽ là cơ sở rất quan trọng để bố trí phân vùng và đầu tư chiều sâu cho sản xuất, chế biến hàng nông sản.

Song chính sách trợ giá của Chính phủ còn có những hạn chế nhất định, chủ yếu là chúng ta mới chỉ trợ giá đầu ra nhưng lại mang tính bị động, tình thế như việc trợ giá cà phê, gạo... Việc trợ giá đầu vào còn rất hạn chế mới chỉ xoay quanh việc trợ giá phân bón, thuốc trừ sâu... Và chủ yếu là dưới hình thức trợ giá gián tiếp, cộng với cơ chế quản lý kém, không rõ ràng, tùy tiện nên đã dẫn tới tình trạng không hiệu quả, giá hàng nông sản tuy được trợ giá nhưng lại không có được lợi thế trong cạnh tranh trên thị trường trong nước và quốc tế.

Ngoài ra, Nhà nước còn trợ giúp những kiến thức và kỹ năng hoạt động trên thị trường, thay thế những kinh nghiệm mang tính chất bản năng

của những người sản xuất hàng hoá nhỏ. Khuyến khích và tạo điều kiện thuận lợi cho việc phát triển quan hệ liên kết giữa các hộ nông dân với nhau, giữa các hộ nông dân với các doanh nghiệp chế biến và các tổ chức thương mại trong việc sản xuất và lưu thông hàng hoá; Chú trọng việc nghiên cứu, dự báo thị trường hàng hoá nông nghiệp, đặc biệt chú trọng các dự báo trung và dài hạn theo chu kỳ kinh doanh của các loại cây con. Cung cấp kịp thời những thông tin thị trường trong và ngoài nước để nông dân và các nhà kinh doanh nông sản có những quyết sách kinh doanh thích hợp và để Chính phủ có những điều chỉnh kịp thời một số chính sách cho phù hợp với sự biến đổi của thị trường.

Về giá cả và lưu thông hàng nông sản: Ngoài chính sách hợp lý điều tiết quan hệ cung cầu, tạo thị trường tiêu thụ nông sản hàng hoá, Nhà nước đã qui hoạch lại các vùng nguyên liệu gắn bó với công nghiệp chế biến và mạng lưới tiêu thụ và xuất khẩu hàng nông sản như mô hình Liên hiệp mía đường Lam Sơn, nông trường Sông Hậu, các công ty lương thực, Bảo vệ thực vật An Giang...

Chính sách về thị trường hàng xuất khẩu nông sản: Chính phủ đã thực hiện một số biện pháp hỗ trợ hữu hiệu cho các doanh nghiệp thực thi chính sách giá nông sản xuất khẩu để đạt lợi ích cao nhất, đã có sự phối hợp giữa chính sách giá, chính sách thuế xuất khẩu và các công cụ hỗ trợ khác để điều tiết về giá hàng nông sản xuất khẩu. Điều này thể hiện việc phát huy vai trò của chính phủ trong việc bảo vệ lợi ích nhà xuất khẩu nông sản mà thực chất là bảo vệ lợi ích quốc gia trong quan hệ thương mại quốc tế. Đối với những mặt hàng nông sản có khối lượng xuất khẩu lớn, Chính phủ đã sử dụng công cụ thuế xuất khẩu để chi phối khối lượng cung cấp mặt hàng này trên thị trường thế giới. Trợ giá xuất khẩu hàng nông sản theo từng mặt hàng và thị trường nhằm bảo đảm lợi ích cho nhà sản xuất trong điều kiện hàng nông sản chưa được đưa vào danh mục đàm phán để cắt giảm thuế nhập khẩu trong AFTA.

CHƯƠNG 3

HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH - TÍN DỤNG HỖ TRỢ PHÁT TRIỂN NÔNG NGHIỆP, NÔNG THÔN

3.1 Định hướng hoàn thiện chính sách tài chính hỗ trợ nông nghiệp, nông thôn

3.1.1 Định hướng hoàn thiện chính sách động viên khai thác các nguồn lực tài chính

Chính sách động viên, khai thác các nguồn lực tài chính từ nông nghiệp và nông thôn chủ yếu là các chính sách thu thuế, phí, lệ phí và các khoản đóng góp khác cần bám sát các định hướng sau:

- Huy động tối đa mọi nguồn lực xã hội cho đầu tư phát triển nông nghiệp, nông thôn; Sử dụng tốt các hình thức huy động vốn bắt buộc thông qua chính sách thuế, phí, lệ phí và các hình thức không bắt buộc như bán, cho thuê đất đai, tài nguyên, tự nguyện đóng góp hoặc tự đầu tư từ vốn nhàn rỗi; Tạo mọi điều kiện để các doanh nghiệp và nhân dân bỏ vốn đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn.

- Tiếp tục thực hiện bán, khoán, cho thuê vườn cây để tăng cường vốn đầu tư; Khuyến khích nhiều hơn đối với các nhà đầu tư trong nước và nước ngoài bỏ vốn đầu tư vào các địa bàn khó khăn: trung du, miền núi, ven biển để khai thác, sử dụng các loại đất trống, đồi núi trọc, đất hoang hoá, mặt nước... bằng chính sách ưu đãi sau đầu tư.

- Tiếp tục thực hiện chính sách Nhà nước và nhân dân, trung ương và địa phương cùng làm. Nhà nước hỗ trợ một phần kinh phí, nhân dân đóng góp tiền của, vật liệu và công sức để xây dựng các công trình thuộc hạ tầng nông nghiệp và nông thôn (thuỷ lợi nội đồng, giao thông nông thôn, các công trình phúc lợi công cộng thiết thực trong nông thôn). Mức huy động phải phù hợp với khả năng đóng góp của dân.

- Tạo mọi điều kiện để nông dân sử dụng đất đai như một nguồn vốn có khả năng sinh lợi cao nhất. Chính sách tài chính liên quan đến đất đai (thuế, phí, lệ phí, thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất) cần hoàn thiện theo hướng mở rộng và củng cố quyền lợi của người được giao đất, thuê đất như một loại động lực thúc đẩy nhanh chuyển đổi sản xuất kinh doanh theo diễn biến thị trường.

3.1.2 Định hướng hoàn thiện chính sách đầu tư các nguồn lực tài chính

Chính sách đầu tư các nguồn lực tài chính phải phục vụ đắc lực cho các hướng phát triển sau đây:

- Cơ cấu lại vốn đầu tư thúc đẩy quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo các khu vực và vùng chuyên canh nông, lâm, thủy sản hàng hoá; Phấn đấu trong giai đoạn 2001-2010 đưa tỷ trọng vốn đầu tư toàn xã hội cho nông nghiệp, nông thôn lên khoảng 12%, tăng 4,6% so với giai đoạn 1996-2000.

- Tập trung đầu tư cho các cây trồng, vật nuôi có nhiều lợi thế so sánh, có thị trường tiêu thụ cả trong nước và xuất khẩu có khả năng cạnh tranh như cao su, cà phê, chè, điều, cây quả, thủy sản.... Chú trọng đầu tư cho sản xuất sản phẩm có nhiều tiềm năng xuất khẩu hoặc thay thế một phần nhu cầu nhập khẩu như bông, tơ tằm, thuốc lá, lạc, vừng, đỗ tương, ngô, dừa, sữa, bột cá..., góp phần chuyển từ một nền kinh tế nặng về phát triển số lượng sang phát triển chất lượng.

- Tiếp tục đầu tư cho sản xuất lương thực nhằm giữ vững an ninh lương thực quốc gia và xuất khẩu. Đầu tư để thực hiện tốt dự án sản xuất một triệu ha lúa chất lượng cao ở các tỉnh phía Nam và 300 ngàn ha ở các tỉnh phía Bắc để xuất khẩu.

- Tăng số tuyệt đối vốn từ NSNN đầu tư cho lĩnh vực nông nghiệp, thủy lợi và phát triển nông thôn theo mức tăng chung của toàn xã hội, nhưng giảm tỷ trọng từ 82% (năm 1996-2000) xuống còn khoảng 75-76% trong giai đoạn 2001-2010 để tạo điều kiện tăng đầu tư cho thủy sản và lâm nghiệp.

- Đầu tư phát triển mạnh lâm nghiệp: Trong những năm tới cần tập trung đầu tư để đồng bào dân tộc miền núi sống được với rừng, nhưng về lâu dài phải hướng tới phát triển kinh tế rừng, làm giàu từ rừng dựa vào lợi thế khí hậu nhiệt đới. Tập trung đầu tư phát triển rừng sản xuất, nhất là rừng tre trúc, thông, bạch đàn... làm nguyên liệu giấy. Vốn NSNN cần đầu tư hỗ trợ cho công tác khoanh nuôi, bảo vệ rừng, trồng rừng đặc dụng, Vốn NSDP đầu tư thêm với khả năng cố gắng tối đa. Tín dụng ngân hàng cho dân vay vốn để thực hiện chương trình giấy, gỗ ván nhân tạo. Điều chỉnh cơ cấu đầu tư NSNN cho lâm nghiệp từ 10,1% (1996-2000) lên khoảng 12% (2001-2010).

- Tập trung đầu tư phát triển ngành nuôi trồng thủy sản thành ngành kinh tế mũi nhọn. Dựa vào lợi thế về thị trường thủy sản đang rộng mở, điều

kiện đất mặt nước ven biển và tiềm năng lao động dồi dào để phát triển mạnh ngành thuỷ sản. Trong đầu tư cần quan tâm đúng mức đối với qui hoạch địa giới nuôi trồng thuỷ sản, tránh sự tranh chấp lấn át đất nông nghiệp, rừng ngập mặn, gây hậu quả xấu về sinh thái.

NSNN hỗ trợ để xây dựng các công trình thuộc cơ sở hạ tầng cơ bản như kênh tưới và tiêu nước chính phục vụ khu nuôi trồng thuỷ sản, hệ thống điện, hệ thống giao thông chính, nghiên cứu ứng dụng và khuyến ngư chuyển giao công nghệ đối với ngư dân, tạo thuận lợi cho dân vay vốn. Điều chỉnh mạnh cơ cấu NSNN đầu tư cho ngư nghiệp - thuỷ sản từ 6,2% (1996-2000) lên khoảng 10% giai đoạn 2001-2010.

- Đối với ngành diêm nghiệp về cơ bản vẫn giữ mức đầu tư NSNN khoảng 2% (2001-2010) như thời kỳ đã qua (1,8%; 1996-2000).

- Ưu tiên hàng đầu đầu tư cho chương trình giống cây trồng, vật nuôi nông nghiệp, giống cây lâm nghiệp, giống vật nuôi thuỷ sản. Đây là khâu đột phá để phát triển nền nông, lâm, ngư nghiệp theo hướng nâng cao chất lượng, tăng giá trị và hiệu quả kinh tế.

- Đầu tư xây dựng hệ thống cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội ở nông thôn. Tiếp tục coi trọng đầu tư cho thuỷ lợi nhưng điều chỉnh cơ cấu đầu tư để nâng cao hiệu quả sử dụng vốn. NSNN ưu tiên đầu tư cho đại tu, nâng cấp hệ thống thuỷ lợi hiện có bằng biện pháp kiên cố hoá công trình đầu mối; huy động các nguồn lực xã hội thực hiện bê tông hoá hệ thống kênh mương nhằm nâng hiệu lực sử dụng công trình hiện nay từ 60 - 65% so với thiết kế lên 75- 80%. Đầu tư mạnh các công trình thuỷ lợi tưới cho cây công nghiệp (mía, chè, cà phê...), hệ thống thuỷ lợi cho vùng nuôi trồng thuỷ sản. Tập trung mọi nguồn lực (Nhà nước TW, địa phương và sức dân) đầu tư các công trình phòng chống và giảm nhẹ thiên tai, trước hết là ở miền Trung, Đồng bằng sông Cửu Long.

Tiếp tục thực hiện chính sách hỗ trợ tài chính đối với kiên cố hoá kênh mương theo quyết định số 66/2000/QĐ - TTg của Thủ tướng Chính phủ, đầu tư vốn NSNN cho kênh loại I, hỗ trợ vốn NSNN cho các tỉnh khó khăn, cho vay không lãi đối với các tỉnh khác. NSDP cùng với hỗ trợ của NSTW tăng đầu tư cho thuỷ lợi nhỏ kết hợp với thuỷ điện và nước sinh hoạt cho các vùng miền núi phía Bắc và Tây nguyên để ổn định dân cư và xoá đói giảm nghèo.

NSNN hỗ trợ một phần, cùng với NSDP, thực hiện xã hội hoá trong đầu tư, xây dựng và quản lý sử dụng để hoàn thiện cơ bản mạng lưới giao

thông nông thôn cả nội vùng và liên vùng, hệ thống điện, cung cấp nước sạch, thông tin liên lạc và các công trình phúc lợi công cộng cần thiết.

- Đầu tư phát triển mạnh ngành nghề phi nông nghiệp ở nông thôn. Hiện nay trong khu vực nông thôn mới chỉ sử dụng 75% thời gian lao động, khu vực thành phố dư thừa 7% lao động. Việc đầu tư phát triển mạnh ngành nghề ở nông thôn là giải pháp tốt nhất hiện nay để giải quyết việc làm, tăng thu nhập và chuyển đổi cơ cấu kinh tế nông thôn theo hướng phát triển tổng hợp nông - công nghiệp. Chính sách đầu tư nhằm khuyến khích khôi phục và phát triển các làng nghề, thu hút các thành phần kinh tế: quốc doanh, tư nhân, liên doanh, nước ngoài tham gia phát triển ngành nghề ở nông thôn.

- Đầu tư thoả đáng đối với “đầu ra” của quá trình sản xuất, bao gồm các khâu chế biến, bảo quản sau thu hoạch, tiêu thụ sản phẩm (nghiên cứu mở rộng thị trường, thông tin, tiếp thị, dự báo) và định hướng điều chỉnh cơ cấu sản xuất gắn với thị trường. Đây là khâu rất phức tạp, khó khăn và nhiều rủi ro nên Nhà nước phải đầu tư kinh phí, có cơ chế gắn kết giữa nông dân với các nhà khoa học, người làm công nghiệp chế biến, bảo quản và người làm thương mại, xuất nhập khẩu. Mặt khác, NSĐP cần đầu tư xây dựng hệ thống chợ nông thôn, chợ ven đô, tạo thuận lợi để phát triển hệ thống cơ sở vật chất (kho tàng, bến bãi, phương tiện vận tải....), khuyến khích phát triển mạng lưới giao lưu hàng hoá.

- Giảm thiểu số lượng các công trình mục tiêu quốc gia. Giảm bớt các chương trình kém hiệu quả do phân tán khó quản lý, lồng ghép các chương trình có mục tiêu gần nhau, bổ trợ cho nhau để nâng cao hiệu quả. Phân cấp chuyển giao các dự án đến tận xã (những dự án nhỏ và vừa phục vụ trực tiếp lợi ích cho cộng đồng xã, liên xã phải do cấp xã làm chủ dự án). Tăng cường xã hội hoá, thực hiện chủ trương Nhà nước và nhân dân cùng làm để thực hiện các dự án vì lợi ích thiết thực của cộng đồng.

3.2 Các giải pháp hoàn thiện chính sách tài chính hỗ trợ phát triển nông nghiệp, nông thôn

3.2.1 Hoàn thiện chính sách thuế đối với nông nghiệp, nông thôn

Hướng hoàn thiện chính sách thuế đối với kinh tế nông nghiệp, nông thôn là:

- Khai thác tốt các tiềm năng kinh tế của bản thân nông nghiệp, nông thôn để đầu tư phát triển, không nên đặt vấn đề lấy mục tiêu số thu làm trọng tâm.

- Khuyến khích, khơi thông các nguồn lực tài chính từ các ngành kinh tế khác trong và ngoài nước đầu tư phát triển kinh tế nông nghiệp, nông thôn.

- Sử dụng thuế nhiều hơn trong vai trò quản lý đối với hoạt động kinh tế nông nghiệp, nông thôn.

Theo các hướng đó, giải pháp hoàn thiện chính sách thuế trong nông nghiệp, nông thôn nên tập trung vào các vấn đề chủ yếu sau đây:

3.2.1.1 Nghiên cứu ban hành "thuế sử dụng đất" thay thế cho thuế sử dụng đất nông nghiệp và thuế đất ở, đất xây dựng công trình

a) Sự cần thiết ban hành "thuế sử dụng đất" thay thế cho thuế sử dụng đất nông nghiệp và thuế đất ở, đất xây dựng công trình

- Thuế sử dụng đất nông nghiệp và thuế đất ở, đất xây dựng công trình là hai hình thức thuế đều có chung cơ sở thuế như: đối tượng chịu thuế đều là đất, căn cứ tính thuế về cơ bản giống nhau, kết quả tính thuế sử dụng đất nông nghiệp là cơ sở để tính thuế đất ở, đất xây dựng công trình. Vì thế, nên gộp hai hình thức thuế trên vào một hình thức thuế sử dụng đất nói chung để giảm bớt các hình thức thuế có cùng cơ sở thuế giống nhau.

- Thuế sử dụng đất nông nghiệp bên cạnh những mặt tích cực, cũng bộc lộ không ít hạn chế và nhược điểm về xác định đối tượng nộp thuế, đối tượng tính thuế, căn cứ tính thuế. Vì thế việc bổ sung sửa đổi là cần thiết.

Tuy nhiên, hiện nay cũng có nhiều ý kiến trái ngược nhau về việc nên bỏ thuế sử dụng đất nông nghiệp hay tiếp tục, bổ sung hoàn thiện thuế.

Chúng tôi cho rằng nên giữ lại hình thức thuế này và sửa đổi bổ sung, hoàn thiện nó vì những lý do sau:

+ Đất đai nói chung và đất nông nghiệp nói riêng là tài nguyên quý báu, quá trình sử dụng đất sẽ tạo ra một khoản thu nhập, nên mọi tổ chức cá nhân, sử dụng đất đều phải có trách nhiệm và nghĩa vụ nộp thuế sử dụng đất để đảm bảo sự công bằng trong hoạt động kinh doanh và trong các mục đích sử dụng đất khác nhau.

+ Mặc dù thuế sử dụng đất còn chiếm tỷ trọng nhỏ trong tổng thu NSNN nhưng đối với nhiều địa phương, thuế sử dụng đất còn giữ vai trò quan trọng trong cân đối ngân sách địa phương.

+ Thuế sử dụng đất là công cụ quan trọng để quản lý đất đai, khuyến khích sử dụng đất đai hợp lý hiệu quả theo định hướng của nhà nước.

b) Nội dung hoàn thiện thuế sử dụng đất

- Đối tượng nộp thuế: là các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất vào sản xuất nông nghiệp, để xây dựng công trình phục vụ hoạt động sản xuất kinh doanh, để ở và đất có tài nguyên thiên nhiên khi đưa vào khai thác (trừ đối tượng đã nộp tiền thuê đất theo quy định của pháp luật)

- Đối tượng chịu thuế:

Đất nông nghiệp, bao gồm : đất trồng cây hàng năm, đất trồng cây lâu năm, đất trồng rừng, đất có mặt nước nuôi trồng thủy sản, đất ở, đất xây dựng công trình và đất có tài nguyên khi đưa vào khai thác.

Đối tượng không chịu thuế đất sẽ có quy định riêng.

- Căn cứ tính thuế đất bao gồm: diện tích đất sử dụng, giá đất và thuế suất.

Giá đất có thể áp dụng theo giá thị trường có điều chỉnh hàng năm cho phù hợp với giá thị trường trong biên độ dao động 10% hoặc giá kê khai và giá nhà nước quy định. Giá đất ở và đất xây dựng công trình phải phù hợp với giá trị sinh lợi của nó. Kết quả phân hạng đất trước đây được dùng làm yếu tố tham khảo khi xác định giá đất nông nghiệp.

Áp dụng một mức thuế suất chung cho mọi loại đất, thuế suất phải phản ánh mức động viên hợp lý đối với sản xuất nông nghiệp trong điều kiện hiện nay để kích thích sản xuất nông nghiệp.

3.2.1.2 Thay thế thuế chuyển quyền sử dụng đất bằng thuế thu nhập cá nhân hoặc thuế thu nhập doanh nghiệp

Chuyển quyền sử dụng đất là một hoạt động có tính khách quan và đem lại một nguồn thu nhập. Vì vậy đánh thuế vào thu nhập này là tất yếu nhằm đảm bảo điều tiết thu nhập công bằng và hợp lý. Tuy nhiên, xét về tính chất thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất là thu nhập của cá nhân hoặc thu nhập của doanh nghiệp.

Thu nhập từ chuyển nhượng quyền sử dụng đất là chênh lệch giữa giá bán và giá vốn và gộp vào thu nhập chung của cá nhân hay doanh nghiệp để tính thuế theo biểu thuế chung.

Cần qui định cơ chế quản lý thuế chặt chẽ, bắt buộc mọi người chuyển nhượng đất phải nộp thuế nghiêm chỉnh, xử phạt những trường hợp trốn lậu thuế.

3.2.1.3 Hoàn thiện chính sách thu phí, lệ phí và các khoản đóng góp khác đối với nông nghiệp, nông thôn

Pháp lệnh số 38/2000/PL-UBTVQH10 về phí, lệ phí và danh mục các loại phí, lệ phí là cơ sở pháp lý để khắc phục tình trạng lộn xộn trong việc huy động sức dân, nhất là ở nông thôn. Tuy nhiên, để pháp lệnh phát huy tốt trong cuộc sống và bao quát hết mọi khoản đóng góp của dân, cần phải:

- Nhà nước sớm có hướng dẫn, qui định rõ việc huy động sự đóng góp của dân, kể cả đóng góp bắt buộc, hoặc tự nguyện để phát triển công trình phúc lợi công cộng, xây dựng cơ sở hạ tầng trong nông thôn. Nguyên tắc huy động phải trên cơ sở trung cầu ý dân, được dân đồng tình, mức đóng góp phải phù hợp với khả năng thu nhập của nhiều người, có miễn giảm cho người có thu nhập thấp dưới mức trung bình kém. Thẩm quyền quyết định huy động đóng góp của dân vẫn thuộc UBND tỉnh, nên phân cấp cho huyện quyết định đối với các dự án nhỏ dưới một mức nào đó, chẳng hạn dưới 500 triệu đồng, mỗi năm huy động không quá một lần.

- Bộ Tài chính cần rà soát hướng dẫn thực hiện chế độ thu, nộp, quản lý, sử dụng, chế tài xử lý các sai phạm trong việc ban hành, tổ chức thu thống nhất trong cả nước.

3.2.1.4 Tiếp tục hoàn thiện thuế tài nguyên

Xây dựng chuẩn mực để phân biệt các loại thuế tài nguyên: tài nguyên nguyên khai, tài nguyên nhiều tạp chất, tài nguyên có nhiều chất khác nhau, tài nguyên phải qua sơ tuyển, phân loại trước khi sử dụng..., để làm căn cứ xác định giá tính thuế.

Cần hướng dẫn cách xác định giá tính thuế đơn giản, khuyến khích tiết kiệm chi phí. Chẳng hạn giá tính thuế tài nguyên nguyên khai tại nơi khai thác bằng giá bán thực tế trung bình trừ đi định mức chi phí sau khai thác (gồm vận chuyển, bốc xếp, sàng tuyển, phân loại....). Định mức đó có thể tính theo một tỷ lệ so với giá bán thực tế, hoặc định mức đó là một số tuyệt đối bằng số hạch toán thực tế sau một thời gian nhất định phù hợp với từng loại tài nguyên. Đơn vị khai thác càng tiết kiệm chi phí thấp hơn định mức càng được hưởng lợi ích. Một cách làm khác, đơn giản hơn là mở rộng hình thức khoán thuế với những đơn vị khai thác nhỏ lẻ, phân tán. Ở các

tỉnh có số thu thuế tài nguyên quá nhỏ bé, việc áp dụng hình thức khoán nhằm tiết kiệm chi phí hành thu lại càng cần thiết.

3.2.2 Nâng cao hiệu quả sử dụng vốn đầu tư từ NSNN

- Phương hướng đầu tư của NSNN nhằm hoàn chỉnh quy hoạch. NSNN tiến hành đầu tư quy hoạch vùng, hoàn chỉnh và chi tiết hoá quy hoạch để làm căn cứ xác định dự án đầu tư.

- Hạn chế bao cấp của NSNN trong đầu tư trực tiếp cho phát triển nông nghiệp, nông thôn. Vốn NSNN chủ yếu đầu tư cho nghiên cứu khoa học, chương trình giống, chuyển giao công nghệ, khuyến nông, lâm, ngư, xây dựng cơ sở hạ tầng, tạo điều kiện thuận lợi để chuyển dịch cơ cấu kinh tế và cơ cấu lao động, hỗ trợ các vùng khó khăn, các chương trình mục tiêu, hỗ trợ tín dụng ưu đãi đầu tư cho chế biến, bảo quản nông, lâm, thủy sản, hỗ trợ ngân sách xây dựng các trung tâm bán buôn nông, lâm, thủy sản, hỗ trợ thông tin và tìm kiếm thị trường....

- Hoàn chỉnh cơ chế quản lý đầu tư NSNN theo hướng tăng cường trách nhiệm đối với địa phương và chủ đầu tư.

- Tăng cường và mở rộng sự hỗ trợ đầu tư từ Quỹ hỗ trợ phát triển quốc gia với các điều kiện và lãi suất ưu đãi cho các dự án khó thu hồi vốn với thời gian đầu tư dài như trồng mới cây lâu năm, chuyển đổi cơ cấu sản xuất từ cây nông nghiệp hàng năm sang cây công nghiệp lâu năm, sang nuôi trồng thủy sản, chăn nuôi gia súc lớn, phát triển công nghiệp chế biến.

3.2.3 Hoàn thiện chính sách đầu tư tín dụng

Đầu tư tín dụng đối với nông nghiệp, nông thôn là nguồn lực hết sức quan trọng, cần đặc biệt quan tâm hoàn thiện các chính sách có liên quan, khắc phục những mặt hạn chế, phát huy tối đa lợi thế, phục vụ đắc lực cho phát triển sản xuất hàng hoá, dịch vụ và đời sống nông thôn. Những giải pháp chủ yếu là:

3.2.3.1 Khai thác triệt để các nguồn vốn tín dụng và nâng mức vốn tự có cho các ngân hàng phục vụ phát triển nông nghiệp, nông thôn

a. Khai thác triệt để các nguồn vốn

Để có căn cứ khai thác các nguồn vốn đáp ứng đủ cho sản xuất, kinh doanh trong lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn, trước hết phải xác định đúng nhu cầu vốn. Theo số liệu của Ngân hàng nông nghiệp và phát triển nông thôn đến năm 2005 nhu cầu vốn đầu tư tín dụng cho nông nghiệp, nông

thôn cần 84.000 tỷ đồng và đến năm 2010 cần 176.000 tỷ đồng. Tuy nhiên cần tiếp tục tổ chức nghiên cứu nhu cầu vốn tín dụng chính xác cho từng vùng, từng cây trồng và vật nuôi chủ yếu theo mùa vụ để làm cơ sở xây dựng kế hoạch hàng năm và chiến lược phát triển lâu dài. Để đáp ứng nhu cầu vốn to lớn trong giai đoạn sắp tới cho nông nghiệp, nông thôn, các TCTD cần có kế hoạch huy động triệt để các nguồn vốn, đặc biệt là khai thác tiềm năng vốn nhàn rỗi trong dân cư. Các TCTD hoàn thiện công nghệ huy động vốn theo hướng đa dạng hoá hình thức huy động, tạo thuận tiện và có lợi cho khách hàng, nhất là đối với dân cư nông thôn, tạo thói quen tiết kiệm.

b. Nâng mức vốn tự có cho các ngân hàng phục vụ nông nghiệp, nông thôn

Để tăng cường khả năng cung ứng vốn cho nông nghiệp, nông thôn, nâng cao vị thế và khả năng cạnh tranh của ngân hàng trong tiến trình hội nhập tài chính quốc tế, các ngân hàng cần phải có một mức vốn tự có đủ lớn nhằm đảm bảo tỷ lệ an toàn vốn theo quy định của Luật các TCTD. Trong những năm tới, tốc độ tăng trưởng dư nợ trong lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn dự tính là 20%. Trong khi đó khả năng tự tích lũy để tăng vốn tự có của các ngân hàng trong lĩnh vực này còn nhiều hạn chế, cần phải có sự hỗ trợ của Nhà nước. Theo đề nghị của Ngân hàng Nông nghiệp và phát triển nông thôn cần tăng vốn tự có hiện nay 2.270 tỷ đồng lên 5000 tỷ trong thời gian trước mắt và lên 8000 tỷ đồng trong vào năm 2005. Nhà nước cần có kế hoạch bổ sung nguồn vốn hàng năm cho vay phát triển nông nghiệp, nông thôn, đặc biệt là vốn trung hạn và dài hạn.

3.2.3.2 Mở rộng mạng lưới cung cấp dịch vụ tín dụng, tái cơ cấu hệ thống ngân hàng thương mại

Do sản xuất nông nghiệp phân tán, trình độ phát triển ở các vùng nông thôn không đều, khó tiếp cận với mạng lưới dịch vụ tín dụng. Các TCTD trực tiếp hoạt động trong lĩnh vực này (gồm Ngân hàng Nông nghiệp và phát triển nông thôn, Ngân hàng phục vụ người nghèo, Ngân hàng cổ phần nông thôn, Quỹ tín dụng nhân dân) cần mở rộng mạng lưới hoạt động đến tận xã, liên xã, cụm dân cư, cho khách hàng gửi tiền, vay vốn tại chỗ. Riêng Ngân hàng đầu tư và phát triển cần tiếp tục củng cố và phát triển mạng lưới hoạt động đến tận huyện, thị trấn, thị tứ, trong đó đặc biệt quan tâm đến vùng chuyên canh sản xuất hàng hoá tập trung, cụm công nghiệp chế biến nông sản, dịch vụ sản xuất và lưu thông hàng hoá, nơi có nhu cầu vốn lớn để phát triển cơ sở hạ tầng: thuỷ lợi, điện và thuỷ điện, giao thông.

Cần tái cơ cấu hệ thống NHTM theo hướng tách tín dụng ưu đãi khỏi tín dụng thương mại nhằm nâng cao hiệu quả kinh doanh. Hiện nay một số NHTM đang lẫn lộn giữa nhiệm vụ kinh doanh và nhiệm vụ thực hiện chính sách xã hội, gây khó khăn cho quá trình hạch toán kinh tế.

Để có TCTD chuyên trách phục vụ người nghèo và các đối tượng được hưởng chính sách ưu đãi của Nhà nước, cần sớm tách hẳn Ngân hàng phục vụ người nghèo khỏi Ngân hàng nông nghiệp và phát triển nông thôn, thành lập Ngân hàng chính sách một loại doanh nghiệp công ích đặc biệt để thực thi chính sách kinh tế- xã hội, hoạt động không vì lợi nhuận được NSNN hỗ trợ vốn, lãi suất và xử lý rủi ro.

3.2.3.3 Tổ chức lại thị trường vốn và thị trường tiền tệ ở nông thôn

Phương hướng tổ chức lại thị trường vốn, thị trường tiền tệ là tách tín dụng Nhà nước ra khỏi tín dụng ngân hàng, tách tín dụng ưu đãi khỏi tín dụng thương mại để hoạt động của các TCTD thương mại thực sự đi vào kinh doanh. Riêng trong lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn, cần tập trung các nguồn vốn theo tính chất và mục tiêu phục vụ của nó, từ đó phân định rõ chức năng nhiệm vụ của các TCTD.

a. Tập trung nguồn vốn ưu đãi vào một đầu mối

Trước mắt, nguồn vốn ưu đãi, vốn để thực hiện chính sách xã hội từ ngân sách Nhà nước, viện trợ nhân đạo, từ thiện của các tổ chức và cá nhân trong và ngoài nước... cần tập trung về ngân hàng phục vụ người nghèo. Trong tương lai Nhà nước thành lập ngân hàng chính sách sẽ có điều kiện quản lý và sử dụng nguồn vốn này theo hướng chuyên sâu, thực hiện các chương trình mục tiêu, sử dụng vốn của các tổ chức quốc tế dưới hình thức uỷ thác.

Tập trung và giao vốn cho đơn vị trực tiếp quản lý chương trình dự án quốc gia với cơ chế quản lý thích hợp. Không nên giao cho các bộ, ngành TW thực hiện các chương trình dự án như hiện nay, vừa phân tán vốn không giải quyết dứt điểm việc lớn, vừa thiếu khả năng thẩm định dự án, dễ gây chồng chéo.

Nguồn vốn của các đoàn thể nên uỷ thác cho Quỹ tín dụng nhân dân hoặc Ngân hàng chính sách giải ngân, thu nợ, vừa thực hiện đúng chủ trương của đoàn thể, vừa sử dụng được nghiệp vụ tín dụng, quản lý chặt chẽ và công khai.

Việc tập trung vốn tín dụng ưu đãi vào một đầu mối cho phép tách khỏi tín dụng thương mại, tạo điều kiện thực hiện tốt hơn các chương trình mục tiêu và chính sách xã hội. Việc thực hiện hỗ trợ tài chính cũng tập trung cho các TCTD làm nhiệm vụ chính sách xã hội, dễ quản lý hơn, công bằng hơn.

b. Nhà nước cần giao nhiệm vụ rõ ràng cho các TCTD chuyên doanh phục vụ nông nghiệp, nông thôn

Dựa vào thế mạnh về chuyên môn, hệ thống chân rết của từng loại TCTD để giao nhiệm vụ cho các TCTD:

- Ngân hàng nông nghiệp và phát triển nông thôn có nhiệm vụ chủ yếu cung ứng vốn tín dụng với món vay tương đối lớn cho các hộ nông dân, trang trại, hợp tác xã, tổ hợp tác ngành nghề, doanh nghiệp để sản xuất kinh doanh nông, lâm, ngư, diêm nghiệp.

- Ngân hàng đầu tư và phát triển cung ứng vốn tín dụng chủ yếu để phát triển cơ sở hạ tầng nông thôn.

- Ngân hàng phục vụ người nghèo (tương lai là ngân hàng chính sách) cung ứng vốn tín dụng ưu đãi để sản xuất, tạo việc làm cho những người được xếp vào loại nghèo, những người thuộc chính sách ưu đãi xã hội, làm dịch vụ giải ngân cho chương trình xoá đói giảm nghèo nông thôn.

- Các TCTD khác, các công ty tài chính cung ứng vốn tín dụng với món vay nhỏ cho các khâu trực tiếp sản xuất, lưu thông tiêu thụ sản phẩm.

Ngoài nguồn vốn tự huy động, các TCTD nói trên được hỗ trợ từ các nguồn vốn NSNN, vay nước ngoài, viện trợ... theo tính chất nguồn vốn và phù hợp với nhiệm vụ được giao. Nguồn vốn vay của nước ngoài, của các tổ chức tài chính quốc tế với thời gian trung hạn và dài hạn cần ưu tiên cho các chương trình phát triển quốc gia và khu vực lãnh thổ nông nghiệp và nông thôn và giao cho các ngân hàng chuyên doanh tương ứng giải ngân. Trên cơ sở hoàn thành nhiệm vụ chính được giao, các TCTD hoàn toàn được phép mở rộng tối đa hoạt động sang các lĩnh vực khác bằng nguồn vốn tự có và vốn huy động của mình.

Để thực hiện mục tiêu nói trên, chúng tôi xin kiến nghị:

Một là, Chính phủ cần có quyết định tập trung các nguồn vốn hiện đang phân tán ở nhiều TCTD và phi tín dụng (đoàn thể, hội...) qui vào đầu mối chủ đạo là Ngân hàng nông nghiệp và phát triển nông thôn, Ngân hàng

phục vụ người nghèo (hoặc Ngân hàng chính sách sẽ thành lập), Ngân hàng cổ phần nông thôn, hệ thống quỹ tín dụng nhân dân. Các TCTD có mạng lưới phát triển đến tận hộ gia đình, có chức năng chuyên trách, có thể thực hiện tốt nhiệm vụ cung cấp vốn phát triển nông nghiệp, nông thôn. Trên cơ sở các nguồn vốn tập trung, tạo thuận lợi cho đầu tư tín dụng có trọng tâm, trọng điểm, hướng tới hiệu quả, tránh dàn trải, phân tán, chồng chéo trên cùng một địa bàn nông nghiệp, nông thôn như hiện nay. Tuy nhiên việc tập trung nguồn vốn và giao nhiệm vụ cung ứng vốn cho nông nghiệp, nông thôn không được gây nên độc quyền, dễ dẫn đến tiêu cực.

Hai là, Bộ Tài chính cân đối NSNN cấp đủ vốn điều lệ và vốn bổ sung hàng năm để cho vay nông nghiệp, nông thôn thông qua Ngân hàng nông nghiệp và phát triển nông thôn, cho vay người nghèo thông qua Ngân hàng người nghèo; dành phần vốn NSNN để chi bù lãi suất hoặc tạo cơ chế ưu đãi như: giảm thu sử dụng vốn, để lại một phần lãi nộp NSNN để cho các NHTM quốc doanh có nguồn vốn xử lý các khoản nợ khó đòi, nợ khoanh trong các dự án cho vay theo chỉ định của Chính phủ. Quỹ đầu tư phát triển của Nhà nước cũng cần tăng tỷ trọng đầu tư cho phát triển cơ sở hạ tầng nông thôn, trong đó ưu đãi cho các công trình phục vụ trồng trọt, chăn nuôi, nuôi trồng thủy hải sản.

Ba là, Bộ Kế hoạch Đầu tư cần đánh giá hiệu quả các nguồn vốn vay của các tổ chức tài chính quốc tế, viện trợ không hoàn lại và vay thương mại của nước ngoài, từ đó hoạch định chiến lược huy động vốn từ bên ngoài, tập trung nguồn vốn đầu tư cho các chương trình phát triển nông nghiệp, nông thôn cấp bách; chương trình phát triển cơ sở hạ tầng nông thôn; dành vốn tín dụng ưu đãi cho những đối tượng cần thiết, không mở rộng quá nhiều đối tượng ưu đãi.

Bốn là, NHNN cần soạn thảo trình Chính phủ phê duyệt những chính sách, cơ chế thu hút mạnh mẽ các ngân hàng thành thị mở rộng đầu tư trực tiếp, gián tiếp vào các dự án phát triển nông nghiệp, nông thôn.

3.2.3.4 Mở rộng hơn nữa đối tượng cho vay vốn tín dụng nhằm thúc đẩy quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế nông thôn

Cơ cấu kinh tế nông thôn không chỉ bó hẹp trong lĩnh vực sản xuất nông, lâm, ngư, diêm nghiệp mà còn nhiều lĩnh vực khác, thu hút nhiều lao động, phát triển toàn diện để bổ sung cho nhau. Do đó rất cần thiết mở rộng đối tượng cho vay vốn ở nông thôn.

Quyết định 67/1999/QĐ-TTg cho phép áp dụng mức cho vay không thế chấp tài sản đến 10 triệu đồng và Quyết định 148/1999/QĐ-TTg được ban hành sau 3 tháng để bổ sung quyết định 67, đã quy định phạm vi đối tượng cho vay là “hộ gia đình sản xuất nông, lâm, ngư, diêm nghiệp”. Theo chúng tôi, Chính phủ cần thay thế Quyết định 148, mở rộng được vay vốn cho tất cả các hộ gia đình sản xuất, chế biến, kinh doanh, dịch vụ ở nông thôn, không phân biệt ngành sản xuất-kinh doanh, không phân biệt thành phần kinh tế, miễn là đủ điều kiện vay vốn.

a. Ưu tiên vốn đầu tư NSNN và tín dụng lãi suất thấp

Đối tượng áp dụng là những dự án ứng dụng khoa học công nghệ vào sản xuất, chú trọng các khâu cây, con giống, thu hoạch, chế biến, bảo quản, tiêu thụ sản phẩm. Trước mắt cần có giải pháp thiết thực nhằm giải quyết vấn đề tiêu thụ sản phẩm như cho vay vốn để phát triển hệ thống chợ nông thôn, tạo mọi thuận lợi cho giao lưu hàng hoá, ưu tiên vốn cho nghiên cứu và triển khai sản xuất nông sản đủ tiêu chuẩn xuất khẩu.

b. Mạnh dạn đầu tư tín dụng đối với trang trại và hợp tác xã

Kinh tế trang trại và kinh tế hợp tác xã là xu hướng phát triển tất yếu trong nông nghiệp, nông thôn. Mặc dầu điều kiện đảm bảo để vay vốn hiện nay của hai đối tượng này còn nhiều hạn chế, nhưng với hiệu quả kinh tế xã hội cao hơn các loại hình kinh tế khác, dần dần sẽ có tích lũy, có tài sản thế chấp. Cần mạnh dạn hơn cho vay đối với kinh tế trang trại theo cơ chế như NQ 03/2000/NQ-CP của Chính phủ ngày 2/2/2000, chủ trang trại được dùng tài sản hình thành từ nguồn vốn vay để đảm bảo tiền vay.

Về mức vay, trong thời gian đầu mới thành lập, vốn tín dụng nhiều khi đóng vai trò quyết định hoặc ít ra là làm mối để khởi sự. Thực tế, nhu cầu vốn đối với các chủ trang trại nuôi trồng thủy sản cần từ 50 - 200 triệu đồng. Do đó đối với các dự án thực sự hiệu quả và khả thi cần nâng mức vốn vay sao cho đáp ứng được nhu cầu tối cần thiết của dự án (nếu thấp hơn mức đó thì dự án không triển khai được). Đề nghị nâng mức cho vay không thế chấp tài sản đối với trang trại nuôi trồng thủy sản lên 50-100 triệu đồng. Khi vay quá mức đó, chủ trang trại cần được bảo lãnh từ Quỹ bảo lãnh tín dụng.

c. Đầu tư vốn tín dụng cho các hộ sản xuất hàng hoá phi nông nghiệp

Hiện nay, quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế nông thôn đang diễn ra theo hướng “ai giỏi nghề gì làm nghề ấy”, phát triển công nghiệp, dịch vụ nông thôn, chuyển dịch và tập trung ruộng đất hợp pháp, hình thành các

hộ sản xuất nông nghiệp hàng hoá với qui mô ngày càng lớn, song song với các hộ sản xuất hàng hoá phi nông nghiệp (ngành nghề, chế biến, dịch vụ) không cần đất sản xuất, thu hút nhiều lao động nhất là lao động nông nhân, đem lại thu nhập cao hơn.

d. Tăng cường hơn nữa đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng nông thôn

Đầu tư xây dựng hệ thống điện, hệ thống đường giao thông nông thôn, hệ thống tưới tiêu nước, hệ thống tiêu thụ sản phẩm: chợ nông thôn, bến bãi, kho tàng..., cung cấp nước sạch, vệ sinh môi trường.

Ngoài sự đóng góp của nhân dân, Chính phủ cần dành vốn ngân sách Nhà nước đầu tư trực tiếp hoặc cho vay, tập trung vốn để giải quyết dứt điểm theo thứ tự ưu tiên cho từng loại công trình, từ vùng sản xuất hàng hoá tập trung đến các vùng nhiều tiềm năng, không nên dàn trải kém hiệu quả.

Cho chính quyền địa phương hoặc hợp tác xã vay để thực hiện các dự án phát triển cơ sở hạ tầng, lấy tài sản hình thành từ nguồn vốn vay để đảm bảo tiền vay. Đó là những tài sản cố định gắn liền với đất, thiết thực phục vụ cho sản xuất, đời sống của nông dân, để thu hồi nợ hơn là cho từng hộ nông dân vay.

Cần kiểm soát chặt chẽ và ngăn cấm tình trạng vay vốn vòng vo (hợp tác xã vay vốn của TCTD rồi cho hộ gia đình vay lại hoặc hộ gia đình vay vốn để nộp cho hợp tác xã, Uỷ ban nhân dân xã...), gây khó khăn cho quản lý và thu hồi nợ, dễ rủi ro.

e. Mở rộng từng bước việc cho vay vốn phục vụ nhu cầu tiêu dùng

Một thực tế trong nông thôn các tỉnh đồng bằng hầu như đã khai thác hết tiềm năng sản xuất nông nghiệp nhưng không đủ điều kiện và khả năng phát triển ngành nghề khác. Vì vậy, nên chăng mở rộng cho vay để làm nhà, tiêu dùng trong sinh hoạt gia đình, với điều kiện đảm bảo an toàn vốn vay, trên cơ sở đó giúp nông dân dần dần thoát khỏi kinh tế thuần nông.

- Ngân hàng cần sớm có quy định cho vay để xuất khẩu lao động theo hướng vay phải có thế chấp, cầm cố tài sản hoặc bảo lãnh, quy định chặt chẽ trong hợp đồng tín dụng có liên quan đến công ty xuất khẩu lao động nhằm đảm bảo thu hồi nợ chắc chắn bằng nguồn thu nhập của người xuất khẩu gửi về, mức cho vay có thể cao hơn giá trị tài sản thế chấp, cầm cố. Tương tự như vậy, cần có quy định cho vay vốn để du học nước ngoài. Đây là sự đầu tư rất cần thiết cho tương lai.

- Mở rộng cho vay đến mọi thành phần kinh tế kể cả các doanh nghiệp liên doanh đầu tư với nước ngoài.

3.2.3.5 Hoàn thiện chính sách lãi suất đối với nông nghiệp, nông thôn

Về nguyên tắc, lãi suất phải tiến tới tự do hoá theo quan hệ cung-cầu, cơ chế lãi suất không phân biệt giữa thành thị và nông thôn, đảm bảo bù đắp chi phí hợp lý và có lãi đối với các TCTD trong lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn. Tuy nhiên do đặc điểm sản xuất nông nghiệp hiệu quả thấp, nên áp dụng lãi suất ở vùng nông thôn thấp hơn ở thành thị, bù lại với số lượng khách hàng rất lớn, thị trường rộng nên hoạt động tín dụng dễ dàng tăng doanh số, vẫn đảm bảo được tổng lãi. Mặt khác, do năng suất lao động nông nghiệp rất thấp, không nên quá nhấn mạnh hiệu quả kinh tế trong tín dụng thương mại, mà coi trọng hiệu quả xã hội. Ngoài lãi suất bình thường, cần áp dụng lãi suất ưu đãi đối với các đối tượng cần hỗ trợ và các lĩnh vực cần khuyến khích đầu tư (như đầu tư áp dụng khoa học công nghệ mới), phục vụ cho chiến lược công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp, nông thôn, giảm lãi suất, thậm chí không thu lãi đối với các hộ nghèo vùng sâu, vùng xa, miền núi đang có nhiều khó khăn.

Để phát triển sản xuất nông nghiệp đảm bảo làm ăn có lãi, nông dân cần được ưu đãi giảm chi phí đầu vào, trong đó có giảm chi phí về vốn. Tuy nhiên các TCTD phải huy động vốn trên thị trường với lãi suất cạnh tranh, chi phí và rủi ro trong lĩnh vực nông nghiệp cao, do đó lãi suất cho vay phải bù đắp chi phí và có lãi mới đảm bảo tình hình tài chính lành mạnh. Mâu thuẫn này chỉ có thể giải quyết bằng cách Nhà nước cấp bù chênh lệch giữa lãi suất huy động cộng với chi phí hợp lý và lãi định mức hoạt động tín dụng so với lãi suất cho vay.

Mặt khác, trong cơ chế xử lý thiệt hại khi có rủi ro bất khả kháng hiện nay Nhà nước chỉ mới hỗ trợ người vay vốn về phần nợ gốc, chưa hỗ trợ TCTD về phần lãi. Phần lãi này là nguồn để TCTD trang trải chi phí hoạt động, trong đó có chi phí về trả lãi huy động vốn.

Đối với lãi suất ưu đãi cho những hộ nông dân theo Quyết định 67 cũng cần được Nhà nước cấp bù như đối với vùng miền núi cao, hải đảo và đồng bằng Khơ-me tập trung, hoặc như hộ nông dân được hưởng ưu đãi sau đầu tư khi vay quỹ hỗ trợ đầu tư quốc gia. (Đây là nguồn vốn của TCTD, không kể nguồn vốn NSNN chuyển sang các tổ chức tài chính, ngân hàng thương mại để cho vay ưu đãi).

3.2.3.6 Áp dụng đồng bộ các giải pháp nhằm nâng cao chất lượng tín dụng, hạn chế thấp nhất rủi ro

a. Các TCTD cần chủ động xử lý nợ cũ đã khoanh hoặc dẫn, xử lý các khoản rủi ro khách quan theo quy định; ngăn ngừa phát sinh nợ khó đòi mới do nguyên nhân chủ quan.

b. Ngành ngân hàng cần đánh giá lại chính xác nợ quá hạn, phân loại nợ quá hạn thuộc tín dụng chính sách, tín dụng thương mại, rủi ro khác. Trên cơ sở đó xử lý kiên quyết theo đúng qui chế của Nhà nước. Đối với loại nợ quá hạn thuộc tín dụng chính sách, có rủi ro bất khả kháng, đề nghị Nhà nước cho xoá nợ đối với nông dân và hỗ trợ tài chính đối với các TCTD không phân biệt loại hình tín dụng. Xử lý đúng mức đối với cán bộ tín dụng thiếu trách nhiệm hoặc lợi dụng gây thiệt hại cho TCTD. Áp dụng đầy đủ các giải pháp phòng ngừa và hỗ trợ việc xử lý rủi ro, nợ quá hạn.

c. Trường hợp phát mại tài sản thế chấp mà vẫn không đủ thu hồi nợ phần lớn do lỗi trong kinh doanh của các TCTD, NHNN cho phép xoá nợ còn lại cho khách hàng, phần nợ chênh lệch không thu hồi được hạch toán vào lỗ kinh doanh.

d. Tăng cường huy động các nguồn vốn dài hạn để đầu tư lâu dài cho nông nghiệp nông thôn.

Về tài chính, Nhà nước cũng nên tăng vốn NSNN hoặc dành nguồn vốn dài hạn như vốn ODA để đầu tư dài hạn cho các chương trình dự án nông nghiệp, nông thôn; tăng hỗ trợ lãi suất cho các TCTD đầu tư trong các chương trình này.

e. Đa dạng hoá các hình thức cho vay

Hình thức cho vay phải đáp ứng được yêu cầu về mùa vụ sản xuất, phù hợp với trình độ dân trí, với tiềm lực kinh tế của khách hàng là nông dân, tạo thuận lợi cho sản xuất nông nghiệp và hạn chế rủi ro cho tín dụng ngân hàng.

g. Gắn cho vay phát triển cơ sở hạ tầng với sản xuất hàng hoá.

Việc đầu tư vốn dàn trải cho mọi vùng lãnh thổ để phát triển cơ sở hạ tầng không phải ở đâu cũng có hiệu quả. Chẳng hạn việc phát triển hệ thống giao thông ở miền núi, sản xuất hàng hoá chưa phát triển, thiếu hoặc rất ít vật tư hàng hoá để vận chuyển; trong khi đó vốn để sản xuất, phục vụ đời sống thiết thực lại hạn chế. Do đó, việc đầu tư vốn, trong đó có đầu tư vốn

tín dụng phát triển cơ sở hạ tầng phải phù hợp với mức độ và tiềm năng phát triển sản xuất hàng hoá mới có hiệu quả.

h. Phối hợp hoạt động của các TCTD nhằm phát triển cơ sở hạ tầng nông thôn.

Ngân hàng Đầu tư và phát triển tiếp tục đẩy mạnh cho vay hỗ trợ ngân sách (cho vay ứng trước đối với công trình được bố trí vốn ngân sách nhưng chưa được cấp), cho vay theo hình thức BOT, cho vay tổng thầu thi công cầu đường theo hình thức BT bằng nguồn ngân sách trả chậm sau khi chuyển giao công trình.

Ngân hàng Đầu tư phát triển và các TCTD khác phối hợp với quỹ hỗ trợ phát triển (QHTPT) để cho vay đối ứng phần vốn còn lại đối với các dự án mà QHTPT cho vay 70% tổng mức vốn đầu tư hoặc các dự án mà QHTPT đã bảo lãnh hoặc hỗ trợ lãi suất sau đầu tư. Từng TCTD tiếp tục thực hiện phương thức cho vay đồng tài trợ với các TCTD khác, với công ty tài chính đối với dự án lớn.

Biện pháp này vừa phát huy được sức mạnh tổng hợp, tập trung vốn cho các công trình lớn, vừa phân tán rủi ro tín dụng.

3.2.3.7 Xây dựng cơ chế xử lý rủi ro tín dụng

Cơ chế xử lý rủi ro cần bao quát đầy đủ các trường hợp rủi ro chủ yếu: Thiên tai, dịch bệnh, chính sách và thị trường biến động, có hiện lực cả trên phạm vi rộng và phạm vi hẹp. Cho phép các tổ chức tín dụng hoạt động trong lĩnh vực nông nghiệp và nông thôn căn cứ vào cơ chế và xác nhận của chính quyền địa phương về mức độ thiệt hại rủi ro để kịp thời triển khai các giải pháp khoanh nợ cũ, cho vay mới. Tiếp đó là tiến hành thẩm định của cơ quan tài chính, thực hiện xoá nợ, giảm nợ, cấp bù vốn lấy từ quỹ dự phòng rủi ro hoặc ngân sách hỗ trợ. Đồng thời đẩy mạnh bảo hiểm sản xuất và bảo hiểm tín dụng để giảm dần gánh nặng cho NSNN.

3.2.3.8 Từng bước xây dựng cơ chế đảm bảo tiền vay chặt chẽ hơn

a. Mức dư nợ cho vay không thể chấp

Mức vốn vay không thể chấp tài sản nên dừng ở nhu cầu vốn đầu tư ban đầu với qui mô sản xuất trung bình của từng ngành, lĩnh vực.

Mức dư nợ cho vay không thể chấp của Quỹ tín dụng nhân dân đối với các thành viên là hộ gia đình, trang trại... cần nâng lên từ 50 - 70% tổng dư nợ tại thời điểm cho vay là phù hợp với mức độ và đặc điểm tín chấp của

loại tổ chức tín dụng này (mức qui định hiện nay là 40% chung cho mọi TCTD).

b. Về thời hạn được vay không thế chấp tài sản, chúng tôi cho rằng, số lần cho vay không thế chấp nên kết thúc trước khi đối tượng thu hồi đủ vốn (khoảng 2-3 vụ). Những lần vay tiếp theo sẽ có phần vay không thế chấp và phần vay có thế chấp cho đến lúc toàn phần phải thế chấp.

3.2.3.9 Thành lập các tổ chức an toàn tín dụng, hoàn thiện qui chế hoạt động của chúng

a. Thành lập công ty mua bán nợ.

b. Thành lập quỹ bảo lãnh tín dụng.

Quỹ bảo lãnh tín dụng là quỹ đảm bảo vốn vay cho khách hàng có dự án sản xuất kinh doanh khả thi nhưng không có tài sản thế chấp. Thủ tướng Chính phủ đã có chủ trương thành lập quỹ bảo lãnh tín dụng đối với doanh nghiệp vừa và nhỏ mà công văn số 3585/VPCP- KTTH của Văn phòng Chính phủ ngày 10/9/1998 đã thông báo.

Đối tượng được cấp bảo lãnh tín dụng là các doanh nghiệp vừa và nhỏ theo tiêu chuẩn qui định, các hợp tác xã, chủ trang trại, hộ nông dân, ngư dân.... để thực hiện các dự án trồng cây công nghiệp, chăn nuôi, nuôi trồng thủy sản, đánh bắt xa bờ.... Nội dung hoạt động của quỹ là bảo lãnh tín dụng cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ vay vốn của các NHTM hoặc các TCTD khác. Trường hợp doanh nghiệp không trả được nợ, quỹ bảo lãnh tín dụng phải trả nợ thay nhằm bảo hiểm phần lớn rủi ro cho các TCTD.

c. Thành lập các tổ chức bảo hiểm nông nghiệp

Chính phủ cần sớm có chính sách đặc biệt khuyến khích mọi thành phần kinh tế trong nước, liên doanh với nước ngoài hoặc 100% vốn nước ngoài để thành lập tổ chức bảo hiểm nông nghiệp nhằm bảo hiểm rủi ro đối với mùa màng, gia súc, sản phẩm.

Nguồn vốn hình thành quỹ bảo hiểm do nông dân đóng phí, trợ cấp của Chính phủ. Sau khi hình thành các tổ chức bảo hiểm nông nghiệp và đi vào hoạt động có hiệu quả, Nhà nước có thể bỏ giải pháp xóa nợ, dùng toàn bộ phần ngân sách bù đắp xóa nợ để trợ cấp cho quỹ bảo hiểm nông nghiệp, đảm bảo công bằng cho mọi đối tượng, vay vốn tại tất cả các loại hình TCTD đều được hưởng sự hỗ trợ của Nhà nước, đảm bảo sự công bằng hơn.

d. Hoàn thiện hình thức cho vay tín chấp không qua tổ vay vốn

Xuất phát từ thực tế về khả năng thế chấp tài sản của nông dân còn rất hạn chế, cần thiết phải duy trì hình thức cho vay tín chấp trong một thời gian nhất định.

Ngành ngân hàng nên tổ chức tổng kết và phổ biến kinh nghiệm cho nông dân vay vốn bằng hình thức tín chấp.

Chúng tôi cho rằng tổ chức “Tổ tiết kiệm- vay vốn” có nhiều ưu điểm hơn, gắn trách nhiệm trả nợ với vay vốn, đảm bảo phát triển bền vững hơn.

e. Điều chỉnh một số qui định đối với Quỹ dự phòng rủi ro, quỹ bảo hiểm tiền gửi

- Quỹ dự phòng rủi ro được trích và quản lý tại các TCTD, được sử dụng để đầu tư vào chứng khoán Chính phủ có độ an toàn cao, lãi thu được nhập vào gốc, không được sử dụng vào mục đích khác.

- Quỹ dự phòng rủi ro được sử dụng để tự bù đắp thiệt hại rủi ro (có sự xác nhận của NHNN hoặc tổ chức giám sát, kiểm toán).

- Số dư quỹ dự phòng rủi ro chưa sử dụng trong năm tài chính được chuyển sang năm sau.

Cùng do đặc điểm hoạt động quỹ tín dụng nhân dân ít rủi ro, đề nghị Chính phủ điều chỉnh giảm mức đóng phí quỹ bảo hiểm tiền gửi xuống 0,05% trên số dư bình quân tiền gửi của dân cư (như ý kiến của nhiều quỹ tín dụng nhân dân) cho phù hợp với khả năng tài chính của đối tượng này.

3.2.3.10 Tiếp tục hoàn thiện thủ tục, giấy tờ mở rộng sự tiếp xúc giữa ngân hàng với nông dân trong hoạt động tín dụng

Tiếp tục đơn giản hoá thủ tục gửi tiền, rút tiền, vay vốn, trả nợ cho phù hợp với trình độ dân trí nông thôn; đặc biệt là cần thiết kế mẫu dự án sản xuất kinh doanh rõ ràng, chỉ gồm những chỉ tiêu thật cần thiết.

UBND tỉnh, thành phố chỉ đạo UBND huyện, các sở (chủ yếu là sở nông nghiệp và phát triển nông thôn) quản lý hướng dẫn mở lớp tập huấn các hộ nông dân, chủ trang trại lập và tổ chức thực hiện dự án sản xuất kinh doanh có hiệu quả.

Đẩy mạnh công tác tuyên truyền phổ biến chính sách, hướng dẫn thủ tục tín dụng đến tận các đối tượng cũng có tác dụng không nhỏ nhằm mở rộng sự tiếp cận của nông dân với các tổ chức tín dụng.

KẾT LUẬN

Chính sách tài chính tín dụng tác động đến nông nghiệp và nông thôn là một hệ thống bao gồm nhiều chính sách, trong đó có chính sách huy động các nguồn lực từ nông nghiệp nông thôn, chính sách đầu tư tài chính nhà nước và chính sách tín dụng. Mỗi chính sách giữ vai trò, vị trí khác nhau trong hệ thống chính sách tài chính tín dụng nói chung nhưng có mối quan hệ mật thiết với nhau, tác động qua lại lẫn nhau, hình thành một chính sách đồng bộ thúc đẩy sự phát triển kinh tế nông nghiệp và nông thôn.

Tuy nhiên, trong bản thân chính sách tài chính tín dụng đối với nông nghiệp và nông thôn cũng chứa đựng mâu thuẫn nội tại. Điều đó thể hiện ở chỗ, trong khi nguồn lực huy động từ nông nghiệp và nông thôn vẫn còn hạn hẹp thì nhu cầu đầu tư lại đòi hỏi khối lượng tài chính to lớn và sự ưu đãi tín dụng rộng rãi. Mặc dù, kinh tế nông nghiệp và nông thôn là lĩnh vực được ưu tiên hàng đầu trong việc phân bổ nguồn lực, song sự phân bổ hiệu quả lại hoàn toàn phụ thuộc sự tăng trưởng của nền kinh tế nói chung trên phạm vi quốc gia.

Vì vậy, định hướng sử dụng công cụ tài chính tín dụng và hoàn thiện các hệ thống giải pháp tài chính tín dụng phải được sử dụng đồng bộ kết hợp với các chính sách khác của Nhà nước mới có thể phát huy vai trò tổng hợp đẩy nhanh tiến trình công nghiệp hoá hiện đại hoá nông nghiệp và nông thôn hiện nay. Điều đó hoàn toàn phụ thuộc sự nỗ lực và vai trò của Chính phủ trong hoạch định và điều hành chính sách trong thời gian tới.

ĐỀ TÀI KHOA HỌC CÔNG NGHỆ CẤP NHÀ NƯỚC

MÃ SỐ KC.07.02

Đề tài nhánh:

**NGHIÊN CỨU CHÍNH SÁCH KHOA HỌC VÀ CÔNG
NGHỆ PHỤC VỤ CÔNG NGHIỆP HOÁ, HIỆN ĐẠI HOÁ
NÔNG NGHIỆP, NÔNG THÔN**

Hà Nội, tháng 3/2002

MỤC LỤC

	Trang
<i>Lời nói đầu</i>	2
<i>I. Một số kinh nghiệm và vấn đề lý luận có liên quan</i>	5
1. Bàn về khái niệm công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp nông thôn	5
2. Bàn về khái niệm chính sách công nghệ và mối quan hệ giữa chính sách công nghệ, chính sách khoa học và chính sách kinh tế.	6
3. Bàn về lợi thế của nước đi sau trong lựa chọn con đường công nghiệp hoá rút ngắn dựa vào ứng dụng các thành tựu của cách mạng công nghệ hiện đại	15
<i>II. Chính sách khoa học và công nghệ phục vụ phát triển nông nghiệp, nông thôn ở nước ta trong thời gian qua</i>	19
<i>III. Định hướng phát triển KH&CN phục vụ công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp, nông thôn tới năm 2010.</i>	30
<i>IV. Một số đề xuất và khuyến nghị về đổi mới cơ chế quản lý KH&CN phục vụ công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp nông thôn.</i>	42
<i>Thay cho lời kết luận</i>	55
<i>Tài liệu tham khảo chính</i>	57

LỜI NÓI ĐẦU

Vốn đi lên từ một nước nông nghiệp với đại bộ phận dân cư sống ở vùng nông thôn, trong các văn kiện chính thức của Đảng và nông nghiệp ta, nông nghiệp và nông thôn luôn được coi là mặt trận hàng đầu. Phù hợp với chủ trương trên, trong các văn bản về chính sách khoa học và công nghệ của Nhà nước, nhiệm vụ đẩy mạnh công tác nghiên cứu khoa học và chuyển giao công nghệ phục vụ phát triển nông nghiệp và nông thôn luôn được xác định là một trong những nhiệm vụ ưu tiên của quốc gia.

Có thể nói, so với nhiều nước trong khu vực, Việt Nam là một trong số ít nước đã sớm quan tâm tới việc xây dựng và chỉ đạo thực hiện chính sách KH&CN quốc gia, hướng vào giải quyết các nhiệm vụ kinh tế - xã hội quan trọng và tăng cường tiềm lực KH&CN chung của quốc gia và riêng cho khu vực nông nghiệp và nông thôn.

Nhờ vậy, cùng với việc đổi mới cơ chế quản lý trong nông nghiệp, lực lượng KH&CN đã có những đóng góp đáng kể, góp phần tạo nên những thành tựu to lớn trong nông nghiệp, nông thôn trong những năm đổi mới vừa qua. Tuy nhiên, so với những yêu cầu đẩy nhanh công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp, nông thôn theo tinh thần Nghị quyết Trung ương 5 (Khoá IX) mới đây, nghiêm túc nhìn nhận lại, chúng ta có thể dễ nhận ra những mặt yếu kém, tồn tại cần tập trung giải quyết để nâng cao khả năng đóng góp của KH&CN phục vụ phát triển nông nghiệp và nông thôn.

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến tình hình trên, cả chủ quan và khách quan. Tuy nhiên, điều cần lưu ý là: mặc dù về mặt đường lối, Đảng và Nhà nước ta luôn xác định khoa học và công nghệ *là cơ sở, là động lực* cho phát triển kinh tế - xã hội, nhưng trong chỉ đạo thực hiện, trong bố trí nguồn lực, trong vận dụng các cơ chế, chính sách cụ thể, đang tồn tại nhiều mặt bất cập. Do vậy, chưa tạo nên một *môi trường thuận lợi, có tác động mở đường* cho hoạt động nghiên cứu và phổ cập các thành tựu KH&CN trong, ngoài nước phục vụ phát triển nông nghiệp, nông thôn.

Như trong nhiều văn kiện chính thức đã từng lưu ý: một trong những nguyên nhân dẫn đến tình hình trên là nhiều ngành, nhiều cấp, nhiều tầng lớp dân cư *chưa nhận thức đầy đủ về vai trò và tầm quan trọng của yếu tố khoa học và công nghệ đối với việc nâng cao năng suất, chất lượng và sức cạnh tranh của các sản phẩm nông nghiệp và công nghiệp chế biến nông sản trong bối cảnh chuyển sang nền kinh tế vận hành theo cơ chế thị trường và chủ động hội nhập với bên ngoài. Và rất có thể, cũng vì nhận thức chưa thật “thanh thoát”^(*)*, nên trong hành động thực tiễn vẫn chưa có *những cam kết đủ mạnh*, cả về đầu tư nguồn lực (nhân lực, vật lực, tài lực...), cả về vận dụng các cơ chế, chính sách cụ thể *phù hợp với tính chất đặc thù của các hoạt động nghiên cứu và ứng dụng KH&CN đối với khu vực nông nghiệp và nông thôn* (thường khó khăn và phức tạp hơn nhiều so với lĩnh vực công nghiệp và địa bàn đô thị).

Với cách đặt vấn đề như trên, trong chuyên đề nghiên cứu này, chúng tôi sẽ tập trung trình bày một số vấn đề quan trọng sau:

I. Một số khái niệm và vấn đề lý luận có liên quan.

Phần này tập trung giới thiệu một số khái niệm về công nghiệp hoá, hiện đại hoá (CNH, HĐH) nói chung và CNH, HĐH nông nghiệp, nông thôn nói riêng; về chính sách KH&CN; về những lợi thế và khó khăn của những nước muốn thực thi *mẫu hình công nghiệp hoá rút ngắn* (kết hợp ngay từ đầu cả hai quá trình công nghiệp hoá và hiện đại hoá) *trên cơ sở tận dụng lợi thế của nước đi sau*.

II. Chính sách KH&CN phục vụ phát triển nông nghiệp và nông thôn ở nước ta trong thời gian qua.

Nội dung chủ yếu của phần này giới thiệu tóm tắt quá trình hình thành và chỉ đạo thực hiện chính sách KH&CN phục vụ phát triển nông nghiệp và nông thôn trong giai đoạn đổi mới vừa qua; những thành tựu đã đạt được và những mặt tồn tại, yếu kém cần tập trung giải quyết.

III. Định hướng phát triển KH&CN phục vụ CNH, HĐH nông nghiệp, nông thôn đến năm 2010.

Phần này giới thiệu tóm tắt một số định hướng nghiên cứu khoa học và đổi mới công nghệ phục vụ phát triển nông nghiệp, nông thôn

^(*) Theo giới thiệu của các chuyên gia Trung Quốc, để đi đến thống nhất với phương châm “*Dùng khoa học và giáo dục để chấn hưng kinh tế*” Bạn đã phải mất 2 năm để tranh luận, bàn thảo, thuyết phục trong hàng ngũ cán bộ c. ất các cấp.

theo hướng CNH, HĐH rút ra từ 2 đề án chiến lược phát triển KH&CN đến năm 2010 của Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn và Bộ Thủy Sản đã trình lên Ban Chỉ đạo xây dựng chiến lược phát triển KH&CN đến năm 2010 của Chính phủ trong quá trình chuẩn bị đại hội Đảng lần thứ IX vừa qua.

IV. Một số đề xuất và khuyến nghị về đổi mới cơ chế quản lý khoa học và công nghệ phục vụ CNH, HĐH nông nghiệp, nông thôn.

Nội dung chủ yếu của phần này tập trung giới thiệu một số đề xuất và khuyến nghị về tiếp tục đổi mới cơ chế quản lý KH&CN *trong một số khâu quan trọng* hướng vào khắc phục một số mặt yếu kém, tồn tại hiện nay để góp phần đẩy nhanh tiến trình CNH, HĐH nông nghiệp, nông thôn trong giai đoạn tới đây.

Nhân đây, tập thể tác giả xin chân thành cảm ơn Ban Chủ nhiệm đề tài, Viện Quy hoạch và thiết kế nông nghiệp, Viện nghiên cứu Chiến lược và Chính sách KH&CN đã hỗ trợ nhiều mặt trong quá trình triển khai chuyên đề nghiên cứu này.

Với trình độ và năng lực còn nhiều hạn chế, chuyên đề rất mong nhận được sự góp ý chân thành của các đồng nghiệp và những ai quan tâm tới chuyên đề nghiên cứu này.

I. MỘT SỐ KHÁI NIỆM VÀ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN CÓ LIÊN QUAN

1. Bàn về khái niệm công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp và nông thôn.

Tuy thuật ngữ công nghiệp hoá, hiện đại hoá đã được sử dụng rộng rãi trên nhiều diễn đàn khác nhau, nhưng tùy theo hoàn cảnh cụ thể và giai đoạn phát triển của mỗi nước và giác độ quan tâm của người nghiên cứu, người ta đã đưa ra những quan niệm khác nhau về khái niệm này.

Đối với Việt Nam, trên cơ sở tham khảo rộng rãi ý kiến của giới nghiên cứu, căn cứ vào tình hình cụ thể của nước ta, tại Hội nghị lần thứ 7 Ban chấp hành Trung ương (Khoá VII) đã thống nhất quan niệm: "Công nghiệp hoá, hiện đại hoá là quá trình chuyển đổi căn bản toàn diện các hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ và quản lý kinh tế, xã hội từ sử dụng lao động thủ công là chính sang sử dụng một cách phổ biến sức lao động cùng với *công nghệ, phương tiện và phương pháp tiên tiến, hiện đại*, dựa trên sự phát triển công nghiệp và *tiến bộ KH-CN*, tạo ra năng suất lao động xã hội cao".

Và như đồng chí Đỗ Mười đã từng giải thích trong bài phát biểu khai mạc Hội nghị Trung ương lần thứ 7:

"Thật ra, từ nhiều năm nay chúng ta đã nêu ra vấn đề công nghiệp hoá, coi đó là nhiệm vụ trung tâm xuyên suốt thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội. Điểm mới lần này là gắn công nghiệp hoá với hiện đại hoá, với việc áp dụng rộng rãi những thành tựu khoa học và công nghệ tiên tiến của thời đại, đúng như Các Mác đã nói: "Những thời đại kinh tế khác nhau không phải ở chỗ chúng sản xuất ra cái gì, mà là ở chỗ chúng sản xuất bằng cách nào, với những tư liệu lao động nào". Trên ý nghĩa đó, có thể coi công nghiệp là phương tiện chuyển tải công nghệ mới vào cuộc sống. Để làm được việc này, điều quyết định là ở con người, với trí tuệ và năng lực ngày càng cao; tất cả là do con và vì con người".

Với cách hiểu như vậy, Bộ Chính trị đã chỉ ra "cái cốt lõi của quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá là biến lao động thủ công, lạc hậu thành lao động sử dụng kỹ thuật tiên tiến, hiện đại để đạt năng suất lao động xã hội cao".

Đồng thời, Nghị quyết cũng khẳng định "Khoa học và công nghệ là *nền tảng* của công nghiệp hoá, hiện đại hoá".

Đặc biệt, mới đây, Hội nghị Trung ương 5 (Khoá IX) về đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp, nông thôn thời kỳ 2001 -

2010 đã xác định nội dung tổng quát của công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp, nông thôn là:

"Công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp là quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế nông nghiệp theo hướng sản xuất hàng hoá lớn, gắn với công nghiệp chế biến và thị trường; thực hiện cơ khí hoá, điện khí hoá, thuỷ lợi hoá, ứng dụng các thành tựu khoa học, công nghệ, trước hết là công nghệ sinh học đưa thiết bị, kỹ thuật và công nghệ hiện đại vào các khâu sản xuất nông nghiệp nhằm nâng cao năng suất, chất lượng, hiệu quả, sức cạnh tranh của nông sản hàng hoá trên thị trường."

Đồng thời, Nghị quyết cũng khẳng định "*Ưu tiên phát triển lực lượng sản xuất, chú trọng phát huy nguồn lực con người, ứng dụng rộng rãi thành tựu KH&CN.*"

Như vậy, có thể nói, trong các văn kiện chính thức của Đảng đã khẳng định *vai trò nền tảng của KH&CN và dành ưu tiên cao cho việc ứng dụng rộng rãi các thành tựu KH&CN* để đẩy nhanh quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước nói chung và công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp nông thôn nói riêng.

2. Bàn về khái niệm chính sách công nghệ và mối quan hệ giữa chính sách công nghệ, chính sách khoa học và chính sách kinh tế.

2.1. Khái niệm về chính sách công nghệ.

Theo dõi các tác liệu nghiên cứu và các văn bản chính thức trong những năm gần đây ngày càng có nhiều người nhắc tới thuật ngữ chính sách công nghệ. Tuy nhiên, do mối quan hệ gắn bó giữa khoa học và công nghệ, nhất là trong giai đoạn cách mạng công nghệ hiện nay, cho nên trong nhiều ngữ cảnh khác nhau, nhiều tác giả sử dụng cả thuật ngữ "chính sách khoa học và công nghệ" và "chính sách công nghệ", "chính sách khoa học" với cùng một hàm ý. Bởi vậy, việc làm rõ chức năng, phạm vi, đối tượng của chính sách công nghệ và mối quan hệ của nó với chính sách khoa học và chính sách kinh tế có tầm quan trọng đặc biệt, cả về mặt lý luận và chỉ đạo thực tiễn.

Thật vậy, trong điều kiện hiện nay, nếu xét trên quy mô toàn thế giới, thì công nghệ mới thường là sản phẩm của các hoạt động nghiên cứu khoa học nghiêm túc. Nhưng lợi thế lịch sử ngày nay cho phép các nước đi sau không phải tự tạo ra tất cả những công nghệ cần thiết đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước. Bằng con đường chủ động lựa chọn

và tiếp nhận chuyển giao các công nghệ phù hợp của nước ngoài, họ có thể *tranh thủ về mặt thời gian và tiết kiệm về nguồn lực*.

Lịch sử kinh tế thế giới đã từng chứng kiến mô hình Nhật Bản. Mặc dù nghèo tài nguyên, cơ sở hạ tầng khoa học và công nghệ và chi phí cho công tác nghiên cứu và triển khai thấp hơn so với nhiều nước công nghiệp đi trước, nhưng họ đã đạt được những tiến bộ kinh tế "thần kỳ" trong suốt 3 thập kỷ sau thế chiến thứ II. Khi giải thích về hiện tượng này, nhiều chuyên gia nghiên cứu về Nhật và bản thân các nhà kinh tế Nhật cũng cho rằng, một trong những nguyên nhân quan trọng là người Nhật đã sớm lựa chọn con đường *phát triển trên cơ sở công nghệ*, hay như một số người còn khái quát "*dân tộc dựa vào công nghệ để đi lên*" (khẩu hiệu hành động của Nhật trong những năm 60, 70) và tiến tới "*dân tộc cung cấp công nghệ cho thế giới*" (khẩu hiệu của những năm 80). Họ đã khéo kết hợp giữa lực lượng lao động tay nghề cao với công nghệ tiên tiến nhập từ ngoài. Tương phản với nhiều nước Âu Mỹ, trong những thập kỷ đầu phát triển, đầu tư cho công tác nghiên cứu của Nhật khá thấp, nhưng người Nhật đã theo đuổi quan điểm nhất quán "*Chính sách công nghệ là một phần trong khuôn khổ chính sách công nghiệp và có nhiệm vụ liên kết giữa công nghiệp, công nghệ và chính trị*" [Tabé, 1989].

Theo sát Nhật Bản, Nam Triều Tiên, một nước vào năm 1962 thu nhập quốc dân đầu người ở mức 82 US\$, tỷ lệ tăng dân số là 3,2%, đất nông nghiệp rất hạn chế, chi phí quốc phòng chiếm 1/4 ngân sách quốc gia, v.v... nhưng cũng đã dũng cảm lựa chọn con đường *đẩy mạnh công nghiệp hoá trên cơ sở công nghệ*. Những nỗ lực ban đầu của họ cũng là xây dựng tiềm lực trong nước hỗ trợ trực tiếp cho việc lựa chọn, làm chủ vận hành và thích nghi có hiệu quả công nghệ nhập từ nước ngoài.

Gần đây, thực hiện theo phương châm: "*xây dựng kinh tế phải dựa vào khoa học và công nghệ, và khoa học và công nghệ phải hướng vào nhu cầu của xây dựng kinh tế*" năm 1983, Ủy ban khoa học và kỹ thuật Nhà nước Trung Quốc đã được giao nhiệm vụ soạn thảo chính sách công nghệ cho 12 lĩnh vực quan trọng của nền kinh tế quốc dân (năng lượng, giao thông vận tải, liên lạc viễn thông, vật liệu xây dựng, xây dựng đô thị, xây dựng nông thôn, xây dựng nhà ở, bảo vệ môi trường, công nghiệp thông tin và công nghiệp sinh học). Đề án này đã được Hội đồng Nhà nước phê duyệt và công bố dưới dạng "Cuốn sách xanh" như là các định hướng cho việc điều chỉnh cơ cấu *công nghiệp, lựa chọn các*

để án nhập công nghệ, xác định các chương trình phát triển dài hạn và chương trình nghiên cứu quan trọng.

Tình hình tương tự cũng đang diễn ra với nhiều nước khác trong khu vực. Có thể nói, trên quy mô thế giới, xu hướng chung đang chuyển từ thực hiện chính sách nhà nước vì công nghệ sang thực hiện *chính sách phát triển bằng công nghệ*, gắn việc xem xét tính hợp lý về mặt công nghệ ngay trong quá trình quyết định các chủ trương lớn phát triển của đất nước.

Như vậy, kinh nghiệm trong, ngoài nước đều ghi nhận sự hình thành chính sách công nghệ là *yếu cầu bức xúc của cuộc sống trong thế giới hiện đại*. Bởi vậy, việc làm rõ phạm vi, nội dung của chính sách này và mối quan hệ của nó với các chính sách khác có liên quan không chỉ có ý nghĩa về mặt lý luận, phương pháp luận mà còn có tác động trực tiếp tới hoạt động thực tiễn.

Tuy nhiên, tùy theo trình độ phát triển, đặc điểm quốc gia, giác ngộ quan tâm hiện có cũng có nhiều cách hiểu khác nhau xung quanh khái niệm này. Vấn đề còn phức tạp hơn ở chỗ trong nhiều trường hợp, không ít tác giả quen dùng thuật ngữ "chính sách khoa học và kỹ thuật" hoặc "chính sách khoa học - kỹ thuật" nhưng lại hàm ý bao gồm cả "chính sách công nghệ" trong đó. Chẳng hạn, theo một tài liệu hướng dẫn về phân tích chính sách của UNESCO thì *"chính sách khoa học và công nghệ của Nhà nước bao gồm các nguyên tắc, phương pháp cùng với các đảm bảo lập pháp và hành pháp nhằm khuyến khích, động viên và tổ chức tiềm lực khoa học và công nghệ quốc gia để thực hiện các kế hoạch và chiến lược phát triển quốc gia"*.

Trên quan điểm khoa học luận, viện sỹ G. M. Dobrov cho rằng "chính sách khoa học - công nghệ thống nhất là tập hợp tác định hướng của các cơ quan quyền lực có giá trị bắt buộc đối với các ngành và các vùng khác nhau và các chuẩn cứ kinh tế - xã hội quy định:

- Việc lựa chọn các mục tiêu của hoạt động khoa học - công nghệ, xác định hệ thống các ưu tiên nhằm đạt các mục tiêu đề ra.

- Xây dựng, phân bố và sử dụng tiềm lực khoa học, công nghệ cần thiết để đạt được các mục tiêu trước mắt và lâu dài của hoạt động khoa học - công nghệ.

- Sự tác động có hiệu quả của tất cả các khâu của hệ thống "nghiên cứu - sản xuất - áp dụng" đảm bảo sử dụng với hiệu suất cao lực lượng

cán bộ nghiên cứu, đưa khoa học và sản xuất lên trình độ tiên tiến của thế giới.

Còn tiến sỹ Avakov, một chuyên gia về các nước đang phát triển của Liên Xô, lại cho rằng nội dung chủ yếu của "chính sách khoa học của các nước đang phát triển là xác định các mục tiêu, nguyên tắc và phương hướng chung phát triển khoa học và công nghệ như là một phần của chính sách chung phát triển quốc gia".

Từ một góc độ khác, TS. M. Nawaz Sharif, nguyên giám đốc Trung tâm chuyển giao công nghệ khu vực Châu Á - Thái Bình Dương ghi nhận "chính sách công nghệ là một *bản tuyên bố toàn diện* của cơ quan vạch chính sách cấp cao nhất của Nhà nước (Hội đồng Bộ trưởng, hoặc Quốc hội) để hướng dẫn, khuyến khích và điều tiết việc tiếp thu, phát triển và sử dụng công nghệ và các ngành khoa học hỗ trợ công nghệ để giải quyết các vấn đề của đất nước hoặc để đạt được các mục tiêu quốc gia đã được đề ra trong triển vọng phát triển hoặc kế hoạch hoá dài hạn".

Có tác giả lại cho rằng "chính sách khoa học - công nghệ là tập hợp của hai bộ phận có quan hệ gắn bó hữu cơ với nhau:

- Xây dựng (hình thành) chính sách khoa học - công nghệ (chiến lược khoa học)

- Thực thi chính sách khoa học - xã hội (chiến thuật khoa học).

Bộ phận thứ nhất bao gồm quy trình xác định các mục tiêu quốc gia, các con đường chung phát triển khoa học công nghệ và lựa chọn các hướng khoa học ưu tiên. Bộ phận thứ hai gồm các quyết định quản lý tác nghiệp quá trình thực hiện các mục tiêu đặt ra thông qua hệ thống các phương tiện, phương pháp và kích thích tương ứng.

Cũng có thể nêu thêm quan niệm của nhiều tác giả khác nhưng điều có lẽ quan trọng hơn là làm rõ *những nội dung* gì cần được đề cập trong khuôn khổ một đề án hoặc văn kiện chính sách công nghệ quốc gia để có thể thực hiện tư tưởng quan trọng là "*phát triển đất nước trên cơ sở công nghệ*" hoặc "*phát triển bằng công nghệ chứ không phải vì công nghệ*".

Qua tìm hiểu các văn kiện chính sách cụ thể của một số nước và các tài liệu hướng dẫn phương pháp luận có thể lưu ý một số vấn đề quan trọng mà chính sách công nghệ phải tìm lời giải đáp là:

Xác định VỊ TRÍ, VAI TRÒ của công nghệ (hoặc hệ thống công nghệ) trong mối quan hệ với hệ thống kinh tế - xã hội chung của đất nước. Điều này đặc biệt quan trọng đối với các nước chậm phát triển bởi lẽ, do hoàn cảnh lịch sử để lại, các nước kinh tế chậm phát triển cũng là các nước lạc hậu về công nghệ và các yếu tố lịch sử, truyền thống, nếp nghĩ, cách làm không phải tất cả đều ảnh hưởng thuận lợi tới phát triển công nghệ, mà công nghệ lại không phải là quá trình tự đến. Bởi vậy, việc khẳng định các cam kết của Nhà nước đối với công nghệ và chính sách công nghệ là cực kỳ quan trọng để thống nhất ý chí và hành động của toàn dân tộc.

- Chỉ rõ các MỤC TIÊU cần đạt tới về mặt công nghệ trong từng giai đoạn phát triển. Ở đây cần lưu ý tới hai nhóm mục tiêu. Nhóm thứ nhất hướng vào việc thực hiện các mục tiêu kinh tế - xã hội đã được xác định trong chiến lược, kế hoạch dài hạn phát triển của đất nước (hay còn gọi là các "*mục tiêu ngoài*" theo cách phân loại của UNESCO). Nhóm thứ hai nhằm vào việc tạo lập *một năng lực công nghệ quốc gia* đủ sức không chỉ giải quyết những vấn đề trước mắt mà còn có khả năng đón đầu, thích nghi kịp thời với những vấn đề nảy sinh trong tương lai dự kiến (hay còn gọi là "*mục tiêu trong*" của chính sách công nghệ). Điều này ngày càng trở nên cực kỳ quan trọng trên cả hai phương diện. Một mặt, vì tốc độ đổi mới nhanh chóng của công nghệ và mặt khác, vì tính cạnh tranh ngày càng gay gắt, cả ở thị trường trong và ngoài nước.

Hay nói cách khác, mục tiêu và nhiệm vụ chủ yếu đặt ra cho chính sách công nghệ quốc gia là phải *đảm bảo các giải pháp công nghệ phù hợp* và tạo lập được *một năng lực công nghệ* đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong từng giai đoạn phát triển.

Riêng đối với các nước chậm phát triển, trong những năm gần đây, nhiều nước và nhiều chuyên gia phân tích chính sách đã nhấn mạnh tới yêu cầu xây dựng *năng lực độc lập lựa chọn các quyết định trong lĩnh vực phát triển công nghệ*. Tư tưởng cơ bản của đề xuất này là do hạn chế về khả năng đảm bảo thông tin, nhất là các thông tin dự báo về thị trường công nghệ trên thế giới, do thiếu các chuyên gia và các tổ chức am hiểu kỹ thuật dự báo và đánh giá công nghệ, các tổ chức tư vấn chuyển giao công nghệ, v.v... nên trong nhiều trường hợp các nước chậm phát triển thường bị "ép" hoặc bị "lừa" trong các cuộc thương lượng với các công ty nước ngoài. Và những sai lầm trong các quyết định về chủ trương công nghệ lại có ảnh hưởng to lớn và lâu dài đối với nền kinh tế

quốc dân. Nhưng đây lại là nhiệm vụ khá phức tạp và không dễ giải quyết đối với nhiều nước, cả về mặt nhận thức và các điều kiện đảm bảo.

- Cần định rõ các NGUYÊN TẮC CHỈ ĐẠO, PHƯƠNG HƯỚNG TRONG ĐIỂM VÀ CÁC ƯU TIÊN trong phát triển và đổi mới công nghệ.

Kinh nghiệm trong, ngoài nước đều chỉ ra rằng, mặc dù về mặt nhận thức, người ta có thể dễ dàng thống nhất với nhau về tầm quan trọng to lớn của công nghệ nhưng trong hành động thực tế, người ta lại bị chi phối bởi lợi ích cục bộ của cộng đồng hẹp mà họ là người đại diện. Chẳng hạn, vì chạy theo lợi nhuận, các nhà sản xuất có thể hy sinh các yêu cầu về môi sinh; vì coi trọng tính mới trong khoa học, các nhà nghiên cứu thường ít quan tâm tới các khía cạnh kinh tế và thương mại hoá các sản phẩm làm ra; vì chạy theo thị hiếu, người tiêu dùng thường “mê tín” hàng ngoại hơn hàng nội, v.v... Bởi vậy, hơn đâu hết, trong khuôn khổ chính sách công nghệ quốc gia, vì lợi ích phát triển lành mạnh và lâu bền của đất nước, phải chỉ ra các nguyên tắc làm cơ sở cho việc lựa chọn các phương hướng, kế hoạch và giải pháp công nghệ cho các ngành, địa phương và cơ sở.

Đồng thời, với nguồn lực hạn chế của quốc gia có thể động viên cho công cuộc phát triển, chính sách công nghệ cũng phải chỉ ra các *hướng trọng điểm, các ưu tiên quốc gia* làm cơ sở cho việc phân bổ nguồn lực và lựa chọn các công cụ chính sách khuyến khích phù hợp. Như các nhà nghiên cứu đã từng khuyên các nước đang phát triển “cả phương hướng và tốc độ đều quan trọng đối với quá trình phát triển nhưng phương hướng có tầm quan trọng hơn nhiều”. “Điều quan trọng đối với một quốc gia là mục tiêu chứ không phải là phương tiện, là kết quả chứ không phải là phương pháp. Mệnh lệnh của thời đại là làm đúng những việc cần thiết chứ không phải là làm những việc đúng”. “*Phải tập trung nỗ lực vào những lĩnh vực có nhu cầu lớn và hứa hẹn lớn. Đối với một dân tộc với nguồn lực hạn chế, không có chỗ đứng cho những đề xuất quá tham vọng và chủ nghĩa công nghệ lý tưởng*”.

- Phải chỉ ra “CÁCH ĐI”, “CON ĐƯỜNG CÓ HIỆU QUẢ” để đạt được các mục tiêu đề ra theo các hướng đã chọn. Vấn đề lớn đặt ra đối với việc thiết kế chính sách công nghệ của các nước chậm phát triển đi sau là làm thế nào để có thể trong *một thời gian tương đối ngắn*, chứ không phải hàng nhiều thập kỷ như các nước phát triển đi trước, đảm bảo các *nhu cầu về công nghệ với trình độ mong muốn* cho nhiều lĩnh vực

của nền kinh tế quốc dân. Lợi thế lịch sử cho phép các nước đi sau không phải “tự túc” về công nghệ. Nhưng trong trường hợp nào thì nên khuyến khích nhận chuyển giao công nghệ từ ngoài và ở đâu thì phải tập trung nỗ lực phát triển công nghệ trong nước. Và liệu có cách gì, con đường nào để đẩy nhanh quá trình tăng cường năng lực công nghệ nội sinh đáp ứng yêu cầu lựa chọn trúng, thích nghi nhanh công nghệ nhập và tự tạo các công nghệ trong nước đó cũng là câu hỏi mà chính sách công nghệ phải tìm lời giải đáp. Trên bình diện quốc gia, trong điều kiện phát triển nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần, một vấn đề khác cũng được đặt ra là những hướng công nghệ nào thì Nhà nước phải tập trung đầu tư, những lĩnh vực nào cần động viên khả năng đóng góp của các thành phần kinh tế khác, v.v...

Cũng tương tự như trong phát triển kinh tế, những yếu tố gì thuộc cơ sở hạ tầng - công nghệ cần phải xây dựng và tốc độ phát triển đi trước như thế nào là hợp lý để có thể mở đường cho việc tiếp thu và đổi mới công nghệ. Vấn đề này cũng cần được xác định trong khuôn khổ chính sách công nghệ quốc gia.

- Phải chỉ ra những BIỆN PHÁP QUAN TRỌNG, CÁC CÔNG CỤ CHÍNH SÁCH cần áp dụng để khuyến khích động, viên mọi lực lượng, mọi thành phần kinh tế thực hiện các mục tiêu, phương hướng của chính sách công nghệ. Kinh nghiệm của nhiều nước chỉ ra rằng các tuyên bố chính sách sẽ chỉ dừng lại là những lời hoa mỹ nếu không có các phương tiện đảm bảo thực hiện chính sách. Chính các *biện pháp tổ chức, các công cụ chính sách* là khâu nối giữa mục tiêu đặt ra và những kết quả cần đạt được trong thực tiễn.

Các biện pháp chính sách *phải đồng bộ*, tác động cả tới *phía cầu* (người sử dụng công nghệ) và *phía cung* (người cung cấp công nghệ); cả nguồn công nghệ tự tạo trong nước và công nghệ nhập từ nước ngoài; cả các thành phần hợp thành của công nghệ (phần trang thiết bị, phần thông tin, nhân lực và tổ chức).

Ngoài các cam kết chung, Nhà nước cũng phải có các biện pháp khuyến khích đặc biệt đối với những mục tiêu ưu tiên (những ngành, lĩnh vực cần ưu tiên phát triển trong từng thời kỳ).

Từ cách phân tích trên, như là một thuật ngữ làm việc, tác giả cho rằng có thể hiểu *chính sách công nghệ là hệ thống các mục tiêu, nguyên tắc, định hướng và biện pháp thúc đẩy việc tiếp thu, phát triển và sử*

dụng công nghệ và các ngành khoa học hỗ trợ công nghệ để thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội quốc gia trong từng thời kỳ.

Mối quan hệ giữa chính sách công nghệ, chính sách khoa học và chính sách kinh tế.

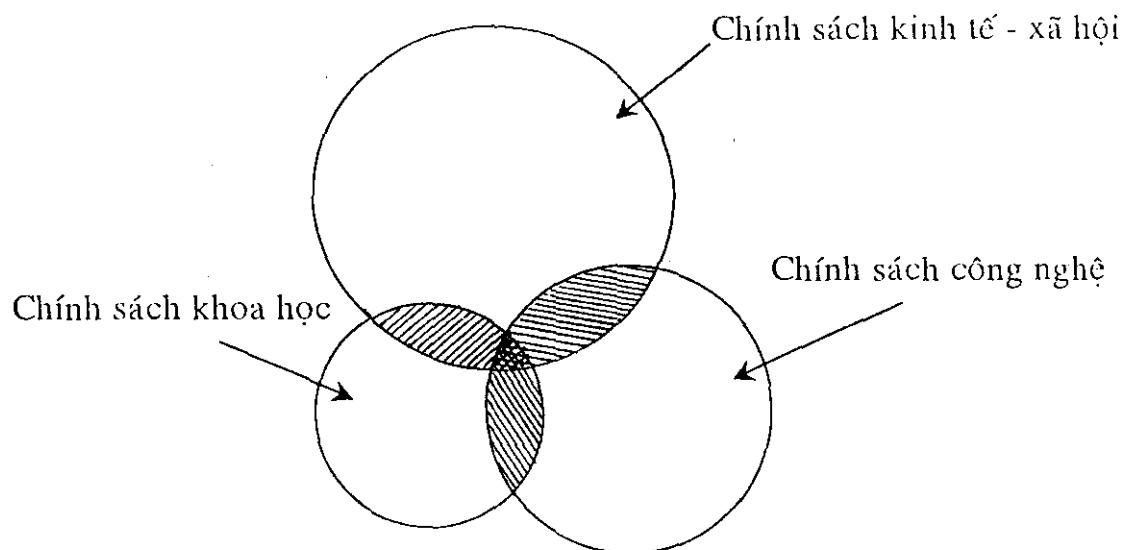
Như phân trên đã trình bày, từ bản thân sự lựa chọn quan niệm về công nghệ và chính sách công nghệ đã nói lên mối quan hệ gắn bó giữa chính sách công nghệ với chính sách khoa học và chính sách kinh tế. Một mặt, chúng là cơ sở của nhau, tùy thuộc vào nhau, là tiền đề của nhau. Mặt khác, chúng cũng có tính độc lập tương đối phù hợp với chức năng và quy luật phát triển riêng có của mình.

Chẳng hạn do sự lệch pha về thời gian, nếu muốn lựa chọn và thực hiện việc chuyển dịch cơ cấu nền kinh tế theo hướng nâng cao hàm lượng chế biến của sản phẩm và tăng tỷ lệ những ngành có hàm lượng công nghệ cao trong giai đoạn phát triển tiếp theo, thì ngay từ những kế hoạch trước đó đã phải đầu tư phát triển năng lực công nghệ theo các hướng dự kiến để có thể lựa trúng, thích nghi nhanh và cải tiến những công nghệ nhập của nước ngoài và để có được năng lực công nghệ mong muốn không thể không ủng hộ những hướng nghiên cứu mang tính hỗ trợ cho việc tiếp thu và phát triển công nghệ, không thể không đi trước về mặt đào tạo, bồi dưỡng lực lượng cán bộ chuyên môn, nghiệp vụ và công nhân kỹ thuật. Hay nói cách khác, để có thể thực hiện việc dịch chuyển cơ cấu kinh tế theo hướng mong muốn cần phải có những bước phát triển vượt trước hợp lý về mặt công nghệ, khoa học và đào tạo với tư cách là các yếu tố hợp thành ngày càng quan trọng của hệ thống kế cấu hạ tầng xã hội. Bài học kinh nghiệm của một số nước xuất khẩu dầu mỏ và của ngay một số nước ASEAN cũng đã khẳng định tầm quan trọng của việc tăng cường năng lực công nghệ quốc gia đối với việc thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội.

Đồng thời với việc nhấn mạnh tính quy định của các mục tiêu kinh tế - xã hội đối với việc lựa chọn mục tiêu, hướng đi của chính sách công nghệ cũng cần lưu ý một khía cạnh khác của vấn đề. Nhìn về lâu dài, để có thể thực hiện được yêu cầu “tự lực về mặt công nghệ”, để có thể sớm vươn tới tạo thế “bình đẳng” trong quan hệ trao đổi công nghệ quốc tế, với một quốc gia trên dưới 100 triệu dân như nước ta, không thể không lựa chọn và tập trung đầu tư phát triển có chọn lọc một số lĩnh vực công nghệ có lợi thế để có được một vị trí nhất định trong phân công lao động

quốc tế và khu vực về mặt công nghệ. Một yêu cầu tương tự như vậy cũng cần phải đặt ra đối với khu vực khoa học.

Với mức độ ước lệ nhất định, có thể biểu diễn mối quan hệ giữa 3 loại chính sách dưới dạng sơ đồ sau:



Điều cần lưu ý ở đây là như “công cụ” để thực hiện các mục tiêu của chính sách kinh tế - xã hội nói chung và trực tiếp là chính sách cơ cấu, chính sách công nghệ không thực hiện chức năng này một cách thụ động mà luôn phải đảm bảo một *hệ số vượt trước hợp lý* về mặt công nghệ. Điều này càng đặc biệt quan trọng trong giai đoạn cách mạng công nghệ năng động hiện nay.

Tuỳ thuộc vào mục tiêu đặt ra và tiềm lực kinh tế và công nghệ có được mà mỗi nước quyết định độ lớn của phần “cơ cấu dẫn” về mặt công nghệ và hệ số *vượt trước* phù hợp.

Cũng tương tự như vậy, ta có thể xem xét mối quan hệ giữa chính sách công nghệ và chính sách khoa học. Trong điều kiện hiện nay, khi nguồn tạo ra công nghệ chủ yếu từ các kết quả nghiên cứu - triển khai, khi thời gian từ khi có phát minh khoa học tới lúc đưa vào áp dụng trong sản xuất ngày càng rút ngắn thì việc duy trì một năng lực nghiên cứu với cơ cấu phù hợp là một nhiệm vụ không thể bỏ qua. Đây là chưa kể tới ảnh hưởng của công tác nghiên cứu đối với việc nâng cao chất lượng công tác đào tạo cán bộ.

Như vậy, dưới giác độ công nghệ có thể nói chính sách công nghệ có chức năng đảm bảo hình thành một cơ cấu công nghệ phù hợp với yêu cầu dịch chuyển cơ cấu của chính sách kinh tế và là cơ sở định hướng cho việc lựa chọn các nhiệm vụ nghiên cứu hỗ trợ phát triển công nghệ của chính sách khoa học.

3. Bàn về lợi thế của các nước đi sau trong lựa chọn con đường công nghiệp hoá rút ngắn dựa vào ứng dụng các thành tựu của cách mạng công nghệ hiện đại.

Nhìn lại lịch sử phát triển công nghệ của thế giới, người ta cũng ghi nhận một thực tế là do nhiều nguyên nhân khác nhau, không phải lúc nào nước tác giả của các phát minh cũng là nước đầu tiên gặt hái thành quả công nghệ của chính mình. Và nhiều nước lập các kỷ lục “thần kỳ” về phát triển kinh tế trong những thập niên vừa qua lại không phải là các cường quốc sáng tạo công nghệ. Bởi vậy, nhiều nhà dự báo đã cho rằng trong những thập kỷ tới “tương lai sẽ thuộc về những nước có tiềm năng ứng dụng lớn”.

Chúng ta cũng chứng kiến sự rút ngắn quá trình công nghiệp hoá vào các thời kỳ khác nhau. Nếu nước Anh cần phải 120 năm, Tây Âu và Mỹ cần khoảng 80 năm, Nhật cần xấp xỉ 60 năm thì 4 “con rồng” Châu Á (Nam Triều Tiên, Đài Loan, Hồng Kông, Singapore) chỉ cần trên dưới 20 năm.

Nhiều nhà nghiên cứu cũng cho rằng trong điều kiện cách mạng khoa học - công nghệ hiện nay, chỉ cần từ 1 đến 3 năm là đủ để loại một mặt hàng ra khỏi thị trường thế giới, từ 3 đến 5 năm là đủ để hình thành mới, thay thế hoặc loại bỏ một ngành sản xuất công nghiệp, thời gian khoảng 5 - 10 năm hoặc 15 năm (tùy theo sản phẩm) là đủ để đánh bại một cường quốc công nghiệp hoặc một nhóm các cường quốc công nghiệp trong cạnh tranh về một mặt hàng nào đó (*).

Khi phân tích lợi thế của các nước đi sau, nhiều nhà nghiên cứu về các nước đang phát triển cho rằng:

- Về mặt công nghệ, các nước đi sau không cần phải “phát minh” lại những gì cần cho đất nước họ. Nếu biết cách lựa chọn, có khả năng tiếp thu, thích nghi và làm chủ các công nghệ có sẵn, họ có thể rút ngắn

(*) Những công nghệ mới và triển vọng công nghiệp hoá ở các nước đang phát triển. Tài liệu UNIDO, 1990.

thời gian và giảm tới mức thấp nhất có thể độ “mạo hiểm” của quá trình áp dụng các công nghệ mới.

Các nước đi sau có khả năng đi tắt vào những lĩnh vực công nghệ hiện đại như vi điện tử, công nghệ sinh học, vật liệu mới, v.v...

- *Về mặt kinh tế*, họ có thể ít phụ thuộc hơn vào những công nghệ tiêu tốn nhiều năng lượng, nguyên liệu.

- *Về mặt môi trường*, họ có thể rút kinh nghiệm những bài học phá hoại môi trường sống của các nước đi trước, có thể phát triển những loại công nghệ phù hợp với điều kiện sinh thái của xứ sở.

Trong điều kiện dân đông và nhịp độ tăng còn cao, cơ sở công nghiệp còn nhỏ bé và không có hiệu quả, cơ sở tài nguyên đang ở tình trạng xuống cấp (do sử dụng không hợp lý, do xuất khẩu đang ở tình thế bị phân biệt đối xử), đối với các nước đi sau không có sự lựa chọn nào khác là phải sử dụng công nghệ như là “chìa khoá vàng” cho sự phát triển. Thay cho cách kế hoạch hoá truyền thống chủ yếu dựa vào khả năng tăng vốn đầu tư, cần phải lưu ý trước hết tới việc đánh giá dự báo khả năng tiềm tàng của các công nghệ có thể lựa chọn. Tuy nhiên, lịch sử cũng ghi nhận rằng, cùng trong một bối cảnh lịch sử như nhau, không phải tất cả các nước đi sau đều có khả năng khai thác có hiệu quả lợi thế lịch sử, thời cơ công nghệ chuyển vùng để đưa đất nước đi lên, thu hẹp khoảng cách công nghệ với các nước đi trước. Một số nghiên cứu còn đưa ra nhận xét; *“Nếu bỏ lỡ cơ hội hiện nay thì các nước chậm phát triển khó tránh khỏi sự lệ thuộc công nghệ lâu dài vào các nước phát triển”*.

Tổng hợp lại, chúng ta có thể nêu những lợi thế và khó khăn của các nước đi sau ở bảng 1 (trang 17).

Cùng với việc ghi nhận các lợi thế, các nhà nghiên cứu cũng lưu ý tới những khó khăn của nước đi sau, những “ngưỡng” mà họ phải vượt qua để có thể sử dụng *công nghệ như là công cụ của sự phát triển*.

- Trước hết, để có thể lựa chọn trúng, nhanh chóng làm chủ và thích nghi những công nghệ sẵn có của nước ngoài, các nước đi sau phải *“đầu tư” cho việc xây dựng một năng lực công nghệ quốc gia phù hợp*. Vấn đề không chỉ là có được một đội ngũ cán bộ chuyên môn, nghiệp vụ, mà còn phải xây dựng được một kết cấu hạ tầng công nghệ tương xứng, một cơ sở vật chất - kỹ thuật đủ mạnh để có thể tiến hành các

Bảng 1. Những lợi thế và khó khăn của các nước đi sau

<i>Các nhân tố</i>	<i>Thuận lợi</i>	<i>Không thuận lợi</i>
Các khía cạnh công nghệ	• Nhiều công nghệ hữu ích sẵn có để mua - Không cần phát minh lại - Giảm bớt thời gian và may rủi • Tạo cơ hội để nhảy vọt bằng cách áp dụng những công nghệ mới nhất - Vi điện tử - Công nghệ sinh học - Kỹ thuật gen	• Các công nghệ có thể có được trở nên rất tinh vi và vì vậy khó có thể làm thích nghi và cải tiến • - Sự phụ thuộc tăng lên • Rất tốn kém để có được thông tin về các công nghệ có thể được từ các nước phát triển • Quá trình thay đổi theo kiểu hàm số mũ làm cho nó khó có thể đuổi kịp
Các khía cạnh kinh tế	• Ít phụ thuộc vào các công nghệ tiêu thụ nhiều năng lượng và sản ra chất thải	• Tình hình thị trường công nghệ không hoàn hảo • Phân phối các nguồn lực không đồng đều • Cơ sở dân số quá lớn so với giai đoạn phát triển
Các khía cạnh môi trường	• Có thể rút kinh nghiệm qua sai lầm của những nước phát triển đã đi rất sớm • Có thể phát triển các công nghệ duy trì được thiên nhiên	• Phải chịu đựng những vấn đề về môi trường do các nước phát triển sớm tạo ra. Phải làm việc trong khuôn khổ hệ thống tài chính hiện có.
Các khía cạnh xã hội - văn hoá	• Công nghệ thông tin liên lạc được cải tiến có thể làm tăng nhanh tốc độ thay đổi - Công nghệ vệ tinh - Phương tiện thông tin đại chúng	• Cần có sự thay đổi có tính chất cách mạng, gây ra chấn động và huỷ hoại văn hoá.
Các khía cạnh chính trị	• Nhiều cơ hội to lớn để có những biện pháp lãnh đạo mạnh mẽ	• Áp lực to lớn phải theo các mô hình của các nước phát triển hiện nay. • Buộc phải có những tác dụng dựa trên sự trình diễn • Cần phải giảm bớt thời gian

công trình nghiên cứu thực nghiệm công nghệ, một hệ thống thông tin khoa học - công nghệ có khả năng tiếp nối với quốc tế, đủ sức thực hiện chức năng đảm bảo thông tin cho việc định hướng và lựa chọn công nghệ. v.v... Rất tiếc trong điều kiện các nước đang phát triển, mỗi khi ngân sách Nhà nước gặp khó khăn thì khu vực đầu tiên bị cắt giảm lại thường là hoạt động nghiên cứu - triển khai. Và có lẽ cũng do điều kiện làm việc quá khó khăn nên hiện tượng “chảy máu não” vẫn là bi kịch đối với các nước chậm phát triển (*).

- Ngay cả trường hợp đã nhận được sự cam kết của Nhà nước về đầu tư cho phát triển năng lực công nghệ trong nước, một vấn đề khác cũng được đặt ra ngay sau đó là phát triển năng lực ấy theo hướng nào: *toàn diện hay có chọn lọc, hướng vào đổi mới công nghệ hay chạy theo làm giàu cho kho tàng trí thức của nhân loại?* Ở đây cũng đòi hỏi một sự cân nhắc nghiêm túc. Kinh nghiệm của các nước đang phát triển chỉ ra rằng do có phần lẫn lộn giữa khái niệm “tự chủ” và “tự túc” về công nghệ, nhiều quốc gia chậm phát triển thường phân bổ nguồn lực, vốn đã rất hạn chế của mình (so với các nước giàu) cho quá nhiều hướng nghiên cứu, và như người ta vẫn thường gọi đây là chiến lược “quả mít”, và hậu quả của tình hình trên là họ *không có được một mũi nhọn nào đạt trình độ cạnh tranh quốc tế*, không tạo được thế mặc cả trong điều kiện thế giới tùy thuộc lẫn nhau ngày nay. Hơn thế nữa, do vốn được đào tạo tại các nước phát triển khi trở về nước không ít nhà khoa học của các nước nghèo vẫn theo đuổi những hướng nghiên cứu hiện đại mà họ từng nghiên cứu, chứ không muốn đi vào những công trình phục vụ cho việc lựa chọn, thích nghi, cải tiến những công nghệ phù hợp với điều kiện của xứ sở. Như vậy, để có thể được một cương lĩnh hành động có hiệu quả cũng đòi hỏi sự thống nhất ý chí từ nhiều phía, phải “hy sinh” những lợi ích cục bộ, những hoài bão thiếu cơ sở vì tương lai phát triển của đất nước.

- Giả sử như đã có được một năng lực công nghệ phù hợp thì việc *phổ cập các đổi mới công nghệ* trong nền kinh tế quốc dân lại còn tùy thuộc trực tiếp vào *tính sẵn cảm đối với “cái mới” của môi trường kinh tế - xã hội*. Rất tiếc, trong bối cảnh của các nước chậm phát triển, sự phản ứng chậm chạp với những thách thức gay gắt trên quy mô quốc tế về chất lượng sản phẩm và dịch vụ, về năng suất lao động, về thị hiếu

(*) theo số liệu nước ngoài hiện có 1,4 triệu các nhà khoa học của các nước đang phát triển làm việc ở các nước Âu, Mỹ, do vậy Mỹ đã được lợi trên 40 tỷ đô la, Canada lợi 28 tỷ đô la do không mất công đào tạo.

tiêu dùng, v.v... thói quen bằng lòng với những gì đã đạt được, tư tưởng khép kín, v.v... đã *không tạo được môi trường thuận lợi cho đổi mới công nghệ*. Và có lẽ việc thay đổi tập quán, nếp nghĩ, phong cách, tư duy của một xã hội chưa quen hoà nhập với cộng đồng quốc tế cũng đòi hỏi một quyết tâm lớn của cả cộng đồng dân tộc.

- Cho dù với sự phát triển cách mạng công nghệ, nhiều chức năng của con người đã được máy móc thay thế, cho dù trên thế giới đã có nhiều công nghệ để các nước đi sau có thể kế thừa, nhưng để có được những đổi mới công nghệ trong đời sống thực tiễn của xứ sở thì *nhân tố sáng tạo của con người vẫn vô cùng quan trọng*. Rất tiếc, số những người lao động có hiệu suất cao, những nhân tài trong các lĩnh vực khác nhau, có thể đó là người công nhân sản xuất, nhà sáng chế kỹ thuật, một chuyên viên ngoại thương, một người điều hành các tổ chức kinh doanh, v.v... lại thường không nhiều. Bởi vậy, việc *công khai thừa nhận vai trò, sự đóng góp của những người này, việc chăm lo phát hiện, nuôi dưỡng và sử dụng họ một cách có hiệu quả nhất vì lợi ích của phát triển xứ sở, chống chủ nghĩa bình quân, có lẽ cũng là cái “ngưỡng” phải tìm cách vượt qua*.

Cách mạng khoa học - công nghệ vốn là hiện tượng xã hội phức tạp, nhất là trong giai đoạn phát triển năng động hiện nay. Bởi vậy, những nhận xét nêu trên còn mang tính chất đặt vấn đề cho việc tiếp tục nghiên cứu sau này. Với cách mạng công nghệ, không chỉ nền cơ sở vật chất - kỹ thuật đang chuyển sang một *giai đoạn phát triển mới về chất* mà thành luỹ tư duy lý luận và nguyên tắc hành động quen dùng trong nhiều lĩnh vực cũng đang bị lung lay. Triết lý truyền thống “*thà chậm còn hơn không*” ngày nay phải nhường bước cho một khẩu hiệu hành động mới “*hoặc bắt đầu kịp thời hoặc không bao giờ đuổi kịp*”.

II. CHÍNH SÁCH KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ PHỤC VỤ PHÁT TRIỂN NÔNG NGHIỆP, NÔNG THÔN Ở NƯỚC TA TRONG THỜI GIAN QUA.

Điểm lại quá trình xây dựng và chỉ đạo thực hiện chính sách KH&CN ở Việt Nam, có thể rút ra một số nhận xét bước đầu sau:

1. Xét về mặt định hướng chính sách, Đảng và Nhà nước ta luôn coi trọng mặt trận nông nghiệp, nông thôn.

Ngay trong văn bản chính sách khoa học và kỹ thuật đầu tiên ở nước ta, Nghị quyết số 37 NQ/TW của Bộ Chính trị về chính sách khoa

học và kỹ thuật, năm 1981, khi đề cập tới "nhiệm vụ và mục tiêu của chính sách khoa học và kỹ thuật" đã nhấn mạnh:

"Trong những năm trước mắt, cần đẩy mạnh hoạt động khoa học và kỹ thuật, áp dụng nhanh chóng và rộng rãi các tiến bộ khoa học và kỹ thuật nhằm góp phần thực hiện bằng được *nhiệm vụ hàng đầu là phát triển vượt bậc nền sản xuất nông nghiệp toàn diện* của nước ta, phát huy được *các thế mạnh của đất nước* về lao động, đất đai, tài nguyên thiên nhiên nhiệt đới, *hình thành từng bước nền nông nghiệp sản xuất lớn xã hội chủ nghĩa*, giải quyết tốt vấn đề bức thiết là *lương thực, thực phẩm, nguyên liệu* cho công nghiệp, *hàng tiêu dùng và hàng xuất khẩu*."

Tiếp đó, thực hiện theo tinh thần đổi mới của Đại hội Đảng lần thứ VI, ngày 20 tháng 3 năm 1991, Bộ Chính trị lại ra Nghị quyết số 26 NQ/TW "về khoa học và công nghệ trong sự nghiệp đổi mới". Tại đây, một lần nữa lại khẳng định:

"Khoa học và công nghệ tập trung phục vụ cho sự phát triển nhanh sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp và công nghiệp chế biến. Tạo ra và nhân nhanh các giống cây trồng vật nuôi có năng suất và chất lượng cao phù hợp điều kiện sinh thái từng vùng; ứng dụng các công nghệ mới trong việc bảo quản, chế biến nông sản, lâm sản, thủy sản."

"Hiện đại hoá những công nghệ truyền thống có ý nghĩa kinh tế - xã hội cao, kết hợp truyền thống với hiện đại, chú trọng quy mô vừa và nhỏ, đưa khoa học và công nghệ mới vào kinh tế quốc doanh, kinh tế tập thể, kinh tế gia đình và các thành phần kinh tế khác ở cả thành thị và nông thôn, ở đồng bằng, miền núi và miền biển."

Đặc biệt, để cụ thể hoá Nghị quyết Hội nghị đại biểu giữa nhiệm kỳ khoá VII, Hội nghị Trung ương 7 (Khoá VII) đã ra Nghị quyết chuyên đề "về phát triển công nghiệp, công nghệ đến năm 2000 theo hướng công nghiệp hoá, hiện đại hoá và xây dựng giai cấp công nhân trong giai đoạn mới". Trong đó lại nhấn mạnh: "Từ nay đến cuối thập kỷ phải rất quan tâm đến công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp và kinh tế nông thôn, phát triển toàn diện nông, lâm, ngư nghiệp gắn với công nghiệp chế biến nông, lâm, thủy sản" và xem đó là "nhiệm vụ quan trọng hàng đầu để ổn định tình hình kinh tế - xã hội".

Liên quan tới phát triển nông nghiệp, nông thôn, Nghị quyết đã nêu rõ:

- Ưu tiên phát triển công nghệ sinh học, trước hết phục vụ phát triển nông lâm ngư nghiệp, công nghiệp chế biến thực phẩm.

- Hình thành mạng lưới tổ chức hỗ trợ chuyển giao công nghệ ở nông thôn, miền núi.

- Xây dựng và tổ chức thực hiện một số chương trình trọng điểm về phát triển công nghệ phục vụ công nghiệp hoá, nông nghiệp và kinh tế nông thôn.

- Bố trí lại lực lượng KH&CN. Có chính sách thu hút cán bộ KH&CN đến làm việc trực tiếp ở các doanh nghiệp và địa phương.

Tiếp theo Nghị quyết Trung ương 7 (Khoá VII), ngày 24 tháng 12 năm 1996, Hội nghị Trung ương lần thứ 2 (Khoá VIII) đã ra Nghị quyết về "*Định hướng chiến lược phát triển khoa học và công nghệ trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá và nhiệm vụ đến năm 2000*". Trong đó đã chỉ ra nhiệm vụ KH&CN đối với phát triển nông nghiệp và nông thôn là:

"Đẩy mạnh nghiên cứu tuyển chọn các giống cây, con có năng suất và chất lượng cao. Làm chủ được các công nghệ sản xuất các giống ưu thế lai về lúa, ngô và rau quả. Áp dụng các biện pháp sinh học hiện đại và công nghệ sinh học, sử dụng hợp lý hoá chất, sản xuất các loại nông sản sạch. Phát triển chăn nuôi; nâng cao trình độ chế biến và bảo quản lương thực, thực phẩm, đánh bắt và chế biến thủy sản, đẩy nhanh cơ giới hoá; sử dụng phương pháp tưới tiêu tiên tiến; có các chính sách, giải pháp công nghệ để đưa diện tích có rừng che phủ lên 40%, bảo vệ và sử dụng có hiệu quả diện tích đất trồng trọt cũng như khai thác hợp lý các vùng đất mới, áp dụng đồng bộ các biện pháp kỹ thuật để phát triển các ngành công nghiệp, dịch vụ và thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế nông thôn, gắn hợp tác hoá với công nghiệp hoá nông nghiệp và công nghiệp hoá nông thôn; hình thành các cụm dân cư, các thị tứ, xây dựng các mô hình làng sinh thái, giải quyết nước sạch, vệ sinh môi trường ở nông thôn".

Đồng thời Nghị quyết cũng đưa ra nhiều biện pháp nhằm thúc đẩy phát triển KH&CN. Trong đó nhấn mạnh tới 3 nhóm giải pháp sau:

- a. Nhóm biện pháp *tạo động lực* cho KH&CN.
- b. Nhóm các giải pháp *tạo nguồn lực* cho KH&CN.
- c. Đổi mới *hệ thống tổ chức và quản lý* hoạt động KH&CN.

Thực hiện Nghị quyết Trung ương 2, Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường đã đề xuất với Chính phủ thực hiện *một chương trình hành động* với 12 nhiệm vụ cụ thể thuộc 3 nhóm giải pháp quan trọng sau:

- *Về kế hoạch hoá phát triển KH&CN:*

1. Xây dựng chiến lược phát triển KH&CN đến năm 2020
2. Xây dựng dự án Khu công nghệ cao tại Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh.

- *Về các cơ chế chính sách tạo động lực cho KH&CN:*

1. Ban hành luật KH&CN
2. Ban hành nghị định của Chính phủ về việc cho phép các viện và trường đại học lập các tổ chức sản xuất - kinh doanh.
3. Xây dựng chính sách và cơ chế khuyến khích doanh nghiệp đầu tư vào nghiên cứu và ứng dụng KH&CN.
4. Quy định dành một tỷ lệ phần trăm trong các chương trình kinh tế - xã hội để nghiên cứu các vấn đề KH&CN có liên quan để nâng cao hiệu quả của chương trình.
5. Cải cách chế độ tiền lương đối với cán bộ KH&CN
6. Quy định chế độ phụ cấp cho cán bộ công tác ở vùng sâu, vùng xa.
7. Quy định chế độ đối với cán bộ cao tuổi vẫn tiếp tục công việc chuyên môn trong các cơ quan khoa học.

- *Về tổ chức quản lý KH&CN:*

1. Hoàn thiện chức năng, nhiệm vụ và tổ chức bộ máy của hệ thống quản lý khoa học công nghệ và môi trường.
2. Hoàn thiện tổ chức hoạt động của Hội đồng chính sách KH&CN quốc gia.
3. Đổi mới cơ chế kế hoạch hoá KH&CN.

Như vậy, có thể thấy rằng: xét về *mặt định hướng chính sách KH&CN của quốc gia*, phù hợp với từng giai đoạn phát triển của đất nước, Đảng và Nhà nước ta *luôn coi trọng mặt trận nông nghiệp, nông thôn* và đã chỉ ra những nhiệm vụ KH&CN ưu tiên và các giải pháp tổ chức, quản lý hướng vào thúc đẩy phát triển nông nghiệp, nông thôn nói

chung và công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp, nông thôn nói riêng.

2. Về chỉ đạo thực hiện các định hướng chính sách KH&CN phục vụ phát triển nông nghiệp, nông thôn.

Cụ thể hoá các chủ trương phát triển KH&CN phục vụ phát triển nông nghiệp, nông thôn, trong những năm gần đây Chính phủ và các cơ quan của Chính phủ đã có nhiều nỗ lực quan trọng để triển khai chương trình hành động thực hiện Nghị quyết Trung ương 2. Trong đó, đáng lưu ý một số nhiệm vụ quan trọng sau:

2.1. Về xây dựng chiến lược phát triển KH&CN, Chính phủ đã lý quyết định giao cho Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường chỉ đạo các ngành, các địa phương xây dựng chiến lược KH&CN đến năm 2010 và lộ trình đổi mới công nghệ đến năm 2010.

Riêng đối với lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn, 2 Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn, Bộ Thủy sản đã chủ trì triển khai 2 dự án quan trọng sau:

- Chiến lược phát triển KH&CN trong nông nghiệp, nông thôn đến năm 2010.
- Chiến lược phát triển KH&CN thủy sản đến năm 2010.

Đây là 2 văn bản quan trọng về định hướng và giải pháp phát triển KH&CN phục vụ phát triển nông nghiệp, nông thôn theo hướng công nghiệp hoá, hiện đại hoá cho giai đoạn tới.

2.2. Về hỗ trợ chuyển giao công nghệ vào địa bàn nông thôn, miền núi Chính phủ đã ký quyết định số 132/QĐ-TTg ngày 21 tháng 07 năm 1998 giao cho Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường chỉ đạo triển khai Chương trình "Xây dựng mô hình ứng dụng KH&CN phục vụ phát triển nông thôn và miền núi giai đoạn 1998 - 2002".

Về thực chất, đây là một dạng Chương trình hỗ trợ xây dựng các "điểm sáng" về trình diễn ứng dụng các công nghệ tiến bộ đã được kết luận, có khả năng nhân rộng hướng vào thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế nông thôn và tăng cường năng lực tiếp thu KH&CN ở địa bàn nông thôn.

2.3. Chính phủ cũng đã ký Nghị định số 13/CP ngày 2 tháng 3 năm 1993 về công tác khuyến nông.

2.4. Về sắp xếp lại các cơ quan nghiên cứu khoa học, Chính phủ đã ký Quyết định số 782 ngày 24 tháng 10 năm 1996 theo hướng:

- Nhà nước chọn một số viện quan trọng trực thuộc các Bộ để tập trung đầu tư.

- Chuyển một số viện chuyên ngành về trực thuộc các tổng công ty, doanh nghiệp để gắn kết tốt hơn giữa nghiên cứu khoa học và hoạt động sản xuất - kinh doanh.

Đặc biệt, trước đó, năm 1992, trong Nghị định 35 - HĐBT về công tác quản lý khoa học và công nghệ, Chính phủ đã cho phép "... các tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội và mọi công dân đều được quyền tổ chức và thực hiện các hoạt động KH&CN, áp dụng các thành tựu KH&CN mới vào sản xuất và đời sống; được quyền bình đẳng trong việc dự tuyển để chủ trì hoặc tham gia thực hiện các chương trình, đề tài, đề án về nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ của Nhà nước do các cơ quan có thẩm quyền định kỳ công bố".

Có thể nói, Nghị định 35 - HĐBT đánh dấu một bước phát triển mới về đổi mới cơ chế quản lý KH&CN theo hướng *xã hội hoá và dân chủ hoá* trong hoạt động KH&CN. Nhờ vậy, nhiều tổ chức KH&CN ngoài công lập liên quan tới nông nghiệp, nông thôn đã xuất hiện ngày càng tăng trong những năm gần đây.

2.5. Về mặt bố trí kế hoạch KH&CN, trong các kế hoạch 5 năm và hàng năm, các chương trình, đề tài nghiên cứu, đề án sản xuất thử nghiệm liên quan tới lĩnh vực nông nghiệp (kể cả thủy sản) vẫn được coi trọng (xem phụ lục báo cáo của Bộ Nông nghiệp, phát triển nông thôn và Bộ Thủy sản). Ngay trong chương trình trọng điểm cấp Nhà nước về công nghệ sinh học, các nhiệm vụ liên quan tới nông nghiệp và chế biến thực phẩm cũng luôn được dành ưu tiên cao.

3. Về những thành tựu đã đạt được.

Với những nỗ lực to lớn của các ngành ở Trung ương và các địa phương trong nhiều năm qua, có thể ghi nhận một số thành tựu nổi bật sau:

3.1. Về tiềm lực KH&CN phục vụ nông nghiệp, nông thôn.

Theo số liệu thống kê chưa đầy đủ, chỉ tính riêng lực lượng thuộc 3 Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn, Bộ Thủy sản và Bộ Giáo dục và Đào tạo (số liệu năm 1998), hiện có:

- 28 viện nghiên cứu, 10 trung tâm nghiên cứu, 2 trung tâm thông tin trực thuộc Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn và Bộ Thủy sản..

- 7 trường đại học nông, lâm, thủy sản (trong đó 5 trường đại học và 3 khoa trực thuộc Bộ Giáo dục - Đào tạo).

Ngoài ra, còn có hàng chục các trường trung cấp, dạy nghề và các trung tâm tư vấn, hỗ trợ chuyển giao công nghệ trực thuộc các địa phương, doanh nghiệp và tổ chức xã hội khác.

Tuy còn những mặt tồn tại (trình độ cán bộ, cơ sở vật chất, bố trí theo vùng lãnh thổ, v.v...) nhưng đây thật sự là một *nguồn lực to lớn đã tạo dựng được, một tiền đề quan trọng để góp phần đẩy nhanh tiến trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp, nông thôn.*

Cùng với mạng lưới các cơ quan nghiên cứu, đào tạo, mạng lưới các tổ chức khuyến nông, khuyến ngư cũng được tăng cường một bước từ Trung ương tới tỉnh, huyện, một số tỉnh đã vươn tới địa bàn xã. Cùng với hệ thống khuyến nông Nhà nước, bước đầu đã xuất hiện nhiều hình thức khuyến nông tự nguyện. Một số viện nghiên cứu, trường đại học, doanh nghiệp cũng đã tham gia hoạt động khuyến nông. Tuy còn nhưng mặt cần rút kinh nghiệm nhưng đây là một *một kênh quan trọng để chuyển tải các công nghệ tiên bộ và kiến thức tổ chức sản xuất - kinh doanh có hiệu quả tới các hộ nông dân.*

3.2. Về những thành tựu KH&CN nổi bật trong thời gian qua

Theo đánh giá của Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn, trong những năm đổi mới nông nghiệp nước ta đã đạt được những thành tựu nổi bật sau:

1) Những thành tựu KH&CN về nông nghiệp:

+ Việc phổ cập những giống cây, giống vật nuôi mới có năng suất cao, chất lượng tốt đã thay thế phần lớn giống cổ truyền, nổi bật là các giống lúa, trên 90% diện tích trồng lúa đã được sử dụng những giống lúa mới của ta tạo ra và những giống lúa nhập từ nước ngoài vào hoặc có nguồn gen từ nước ngoài.

+ Về giống vật nuôi phải kể đến lợn lai kinh tế tỷ lệ nạc cao (từ 45 - 54%), các giống bò thịt của chương trình Zebu hoá đàn bò vàng Việt Nam, giống bò sữa lai 3/4 và 5/6 máu bò Hà Lan đã tạo ra 2 dòng bò Tauro và Seiling cho sữa tốt phù hợp với điều kiện chăn nuôi gia đình, các giống gà công nghiệp chuyên thịt, chuyên trứng, giống vịt siêu thịt

siêu trứng... đã góp phần nâng cao sản lượng thịt, trứng, sữa trong những năm qua.

+ Những tiến bộ kỹ thuật về ưu thế lai của các loại giống cây trồng, vật nuôi, đã tạo nên bước phát triển nhảy vọt về năng suất. Năng suất lúa lai đã có nơi đạt 14 - 15 tấn/ha/vụ, đã tiếp nhận và nắm được công nghệ nhân dòng bất dục, đã chọn tạo được một số tổ hợp lai 2 dòng và 3 dòng có triển vọng. Các giống ngô lai quy ước và không quy ước có nơi đạt 10 tấn/ha; Giống bông lai L18 năng suất gấp 2 - 3 lần giống bông thuần; giống tầm lương hệ chịu nhiệt do ta tự chọn đã nâng phẩm cấp tơ đạt cấp A góp phần nâng cao giá trị tơ xuất khẩu. Trống chăn nuôi đã ứng dụng được những tiến bộ kỹ thuật mới trên thế giới về di truyền, lai tạo giữa lợn ngoại với lợn nội, ngoại x ngoại cho tỷ lệ nạc cao, Zebu hoá đàn bò thịt tạo ra con lai F1 có năng suất thịt cao hơn so với bò nội, nuôi thích nghi và đưa ra sản xuất một số giống gà, vịt siêu trứng và siêu thịt.

+ Những tiến bộ kỹ thuật mới về cơ cấu cây trồng, vật nuôi, cơ cấu mùa vụ ở các vùng sinh thái khác nhau nhằm nâng cao hiệu quả kinh tế của sản xuất, góp phần chuyển nhanh nền nông nghiệp nước ta sang sản xuất hàng hoá, tiến tới xây dựng nền nông nghiệp bền vững như:

- Việc chuyển phần lớn diện tích vụ lúa mùa nổi năng suất thấp không ổn định thành 2 vụ lúa Đông Xuân và Hè Thu ở Đồng bằng sông Cửu Long; Mở vụ hè thu thay vụ lúa mùa để tránh được lụt bão ở các tỉnh miền Trung; Mở rộng diện tích lúa mùa sớm ở các Tỉnh phía Bắc để phát triển vụ Đông đã đem lại hiệu quả kinh tế rõ rệt.

- Đi đôi với các giống mới, những tiến bộ kỹ thuật về các biện pháp đồng bộ để sử dụng và bảo vệ tài nguyên đất đai như: một số quy trình kỹ thuật thâm canh trồng trọt, chăn nuôi, biện pháp phòng trừ tổng hợp sâu bệnh hại cho cây trồng (IPM) không có hại cho người... đã được áp dụng rộng rãi đem lại hiệu quả cao.

+ Những tiến bộ kỹ thuật mới trong lĩnh vực công nghệ sinh học như: công nghệ chọn tạo giống và nhân nhanh giống cây trồng bằng phương pháp chuyển gen, nuôi cấy tế bào, nuôi cấy bao phấn lúa lai đã rút ngắn thời gian tạo một giống từ 7 năm xuống còn 2 - 3 năm. Các chế phẩm vi sinh để sản xuất phân bón, thuốc trừ côn trùng, thuốc bảo vệ lương thực không độc hại cho người; công nghệ lên men vi sinh vật sản xuất vacxin vi trùng liều dùng ít nhưng hiệu lực miễn dịch cao; công nghệ gây siêu rụng trứng ở bò cao sản; công nghệ chiết xuất tinh dầu,

đường trong mía đạt tỷ lệ cao... là những cơ chế tiền đề vững chắc cho công nghiệp hoá nông nghiệp.

+ Nhiều mẫu máy mới do ta thiết kế chế tạo ra hoặc nhập của nước ngoài (qua khảo nghiệm) đã đưa ra kịp thời để phục vụ nền kinh tế nhiều thành phần. Từ các loại công cụ thủ công (đạp chân, quay tay...), các loại máy cỡ nhỏ (máy kéo 2 bánh, máy tuốt lúa, thiết bị chế biến lương thực...), cỡ vừa như máy kéo 4 bánh từ 15 - 25 mã lực, cỡ lớn như bơm nước cho các trạm bơm, cây chảo, phay, lồng cho máy kéo MTZ 50/80, máy gặt đập liên hợp... đến các dây truyền công nghệ khép kín (dây chuyền chế biến ngô giống, dây chuyền chế biến thức ăn cho gia súc...) ta có thể thiết kế chế tạo được. Nổi bật là vấn đề cơ giới hoá ruộng nước đã áp dụng trên 30 năm nay.

2. Thành tựu khoa học công nghệ về lâm nghiệp.

+ Đã điều tra theo dõi diễn biến tài nguyên rừng toàn quốc, ứng dụng các kỹ thuật, công nghệ tiên tiến như viễn thám, công nghệ thông tin... bảo đảm tiết kiệm thời gian, công sức và đạt độ chính xác cao, kịp thời phục vụ xây dựng chiến lược, kế hoạch phát triển ngành Lâm nghiệp. Xây dựng quy hoạch hệ thống 3 loại rừng: sản xuất, phòng hộ và đặc dụng.

+ Đã khảo nghiệm và đưa vào sản xuất một số giống loài cây phục vụ cho nguyên liệu giấy: mỡ, bồ đề, thông đuôi ngựa, thông ba lá, luồng, bạch đàn, keo lá to, keo lá tràm... đã chuyển giao nhiều tiến bộ kỹ thuật vào sản xuất bằng xây dựng và ban hành các quy trình kỹ thuật (6 quy trình), kỹ thuật sử dụng polietylen trong vườn ươm; nhân giống luồng bằng cành và ứng dụng công nghệ nuôi cấy mô hom để nhân giống nhanh đã góp phần nâng cao năng suất trồng rừng và chất lượng rừng trồng rõ rệt.

+ Trong chế biến bảo quản lâm sản, đáng kể là việc sử dụng cốt ép thay gỗ dán và gỗ xẻ, sử dụng cọng dừa nước để làm ván ép... và một số loại thuốc diệt trừ mối mọt, bảo quản gỗ lâu dài đã đem lại hiệu quả kinh tế cao...

3. Những thành tựu khoa học công nghệ về thủy lợi:

+ Đã nghiên cứu tính toán cân bằng, bảo vệ và sử dụng có hiệu quả nguồn nước quốc gia, đã lập sơ đồ cân bằng giữa khả năng và yêu cầu dùng nước trong các giai đoạn phát triển.

+ Đã dự báo xói lở dòng, bờ sông Hồng do ảnh hưởng của Thủy điện Hoà Bình, giải pháp chỉnh trị, tăng khả năng thoát lũ các cửa sông Hồng, sông Thái Bình.

+ Công nghệ nhận dạng lũ hạ lưu và thượng lưu trong điều hành hồ Hoà Bình; giải pháp gia cố chân đê, nền đê bằng khoan phụt; chống mối cho đê, đập; bảo vệ mái đê biển với gió cấp 9, cấp 10 triệu trung bình bằng kết cấu bê tông lắp ghép có ngầm.

+ Đã tạo ra và ứng dụng vật liệu mới: ứng dụng vải địa kỹ thuật vào làm vật liệu thấm, vật liệu chống thấm, gia cố nền công trình thủy lợi; nghiên cứu chế biến tạo phụ gia bê tông Benit từ đất sét, dịch kiểm đen đã tăng khả năng chống thấm cho bê tông từ B4 lên B8, tiết kiệm xi măng. Nghiên cứu thiết kế, chế tạo vật chắn nước làm khốp nổi bằng chất dẻo PVC thay cho vật liệu đồng ở những công trình vừa và nhỏ.

+ Đã nghiên cứu xây dựng quy trình công nghệ thiết kế, thi công đập bằng vật liệu đất sườn tích, tàn tích rất độc đáo ở Việt Nam. Ứng dụng xi phông dài qua sông bằng phương pháp hạ chìm; công nghệ tưới tiết kiệm bằng bơm phân phối, nhỏ giọt áp lực thấp cho cây vùng đồi và vùng khan hiếm nước đạt kết quả tốt.

+ Đã nghiên cứu ứng dụng các công nghệ viễn thám, sử dụng ảnh vệ tinh trong điều tra khảo sát quy hoạch thiết kế thủy lợi.

+ Đã thiết kế, chế tạo nhiều loại cửa van tự động đóng mở bằng thủy lực, chế tạo nhiều loại máy bơm cỡ lớn 8000m³/h, thủy điện nhỏ đạt hiệu suất cao.

+ Đã xây dựng công nghệ cải tạo đất bằng biện pháp thủy lợi như công nghệ rửa phèn ở đồng bằng sông Cửu Long, công nghệ cải tạo đất mặn, đất có chất độc ở đồng bằng sông Cửu Long bằng kênh tiêu hở, tiêu ngầm.

Nói tóm lại, những thành tựu nghiên cứu khoa học và việc ứng dụng tiến bộ kỹ thuật vừa qua trong nông lâm nghiệp và thủy lợi nước ta đã có tác động mạnh mẽ đến sự phát triển nông nghiệp và kinh tế xã hội nông thôn, không những chỉ thúc đẩy sản xuất nông nghiệp phát triển về số lượng và chất lượng mà còn thúc đẩy quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế trong nội bộ ngành nông nghiệp và cơ cấu kinh tế nông thôn tạo ra cơ sở và tiền đề cho công nghiệp hoá hiện đại hoá nông nghiệp - nông thôn.

Những thành tựu về KH&CN nhất là việc đưa các tiến bộ kỹ thuật vào sản xuất vừa qua đã được Nhà nước đánh giá cao. Theo Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn thì khoa học công nghệ đã thực sự đóng góp > 30% tăng trưởng sản lượng nông nghiệp.

4. Về những tồn tại và yếu kém:

Cũng theo đánh giá của Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn, bên cạnh những thành tựu nêu trên, nước ta cũng cần phải tìm cách vượt qua những mặt yếu kém sau:

+ Trình độ chung sản xuất nông nghiệp của nước ta còn rất thấp, trong khi có những ngành quan trọng đã đạt xấp xỉ trình độ các nước Đông Nam Á: lúa, ngô, cà phê, cao su, chè, chăn nuôi lợn, thì vẫn còn một số ngành sản xuất đang ở vị trí thấp như rau quả, chăn nuôi bò...

+ Những tiến bộ kỹ thuật và công nghệ chế biến còn ít, trình độ chế biến nông sản của ta nói chung rất lạc hậu, sản phẩm làm ra chất lượng kém, bao bì mầu mã xấu, vệ sinh công nghiệp kém, hầu hết ở dạng sơ chế, thiếu sức hấp dẫn ngay cả thị trường nội địa, nên chưa có chỗ đứng đáng kể trong siêu thị các nước phát triển. Gạo cùng phẩm cấp, giá bán thua Thái Lan khoảng 30 - 50 USD/tấn, trước đây thua kém trên dưới 100 USD/tấn, giá chè của ta bằng khoảng 60% mức giá chè của Ấn Độ.

+ Hệ thống KH&CN từ Trung ương xuống địa phương còn chưa hoàn chỉnh, các cơ sở nghiên cứu khoa học của Trung ương còn phân tán chưa được tổ chức lại, trang thiết bị quá lạc hậu, chưa có viện nào được hoàn thiện ngang tầm nhiệm vụ hiện nay, lực lượng cán bộ đông nhưng không mạnh, tính hợp tác trong cộng đồng chưa cao, trong nhiều ngành thiếu cán bộ đầu đàn, thiếu đại ngũ trẻ kế cận, tổ chức nghiên cứu có nhiều mặt bỏ trống, đồng thời lại có một số mặt trùng lặp, đề tài phân tán, không tập trung lực lượng đi sâu vào những đề tài quan trọng để tạo ra những khâu đột phá lớn.

+ Công tác nghiên cứu khoa học chủ yếu phụ thuộc vào ngân sách Nhà nước, phương thức hợp đồng nghiên cứu theo đơn đặt hàng của doanh nghiệp chưa được khuyến khích hình thành. Vắng bóng lực lượng nghiên cứu khoa học của các thành phần khác.

+ Ở tầm vĩ mô còn thiếu những luật lệ chính sách, tạo động lực cho khoa học công nghệ phát triển. Khi nào chất xám trở thành hàng hoá, khi đó mới thực sự có chỗ đứng vững chắc trong xã hội.

+ Công tác thông tin khoa học còn yếu kém cả về nội dung, trang thiết bị và dịch vụ.

III. ĐỊNH HƯỚNG PHÁT TRIỂN KH&CN PHỤC VỤ CÔNG NGHIỆP HOÁ, HIỆN ĐẠI HOÁ NÔNG NGHIỆP, NÔNG THÔN.

Phù hợp với định hướng chiến lược phát triển kinh tế - xã hội chung của quốc gia và yêu cầu đẩy nhanh CNH, HĐH nông nghiệp, nông thôn thời kỳ 2001 - 2010, cần quan tâm chỉ đạo thực hiện một số hướng KH&CN quan trọng sau:

A. Các hướng ưu tiên trong phát triển khoa học và công nghệ nông nghiệp & phát triển nông thôn:

1. Nghiên cứu về giống và công nghệ sản xuất giống cây trồng, vật nuôi.

Công tác giống phải thường xuyên chọn tạo ra giống và bộ giống cây trồng có năng suất cao, chất lượng tốt phù hợp với các vùng sinh thái, gắn với yêu cầu đa dạng hoá về sinh học. Trước hết từ nguồn gen sẵn có của nước ta, đồng thời tiếp tục nghiên cứu lai tạo để tạo ra những giống có nhiều đặc tính di truyền tốt và tổ chức nhập nội giống cây trồng, cây rừng, vật nuôi tốt của thế giới để nghiên cứu chọn ra giống phù hợp với nước ta.

Tập trung đầu tư nghiên cứu sử dụng ưu thế lai của giống để sản xuất nông nghiệp Việt nam được áp dụng phần lớn các giống có ưu thế lai. Hướng chủ yếu là lúa, ngô, đậu đỗ, bông, rau quả, tầm, lợn, bò, gà..., coi đây là hướng đột phá để nâng cao năng suất sinh học và chất lượng nông sản của nông nghiệp Việt nam. Trong quá trình nghiên cứu ưu thế lai, đương nhiên phải nghiên cứu về các dòng thực liệu, công nghệ sản xuất tổ hợp lai, để tự túc sản xuất được giống lai trong nước, sẽ tạo thêm công ăn việc làm cho nông dân, tiết kiệm ngoại tệ, hạ giá đầu tư vào giống cho nông dân.

Việc lai tạo, chọn lọc nhân giống mới theo hướng: (1) Đối với cây nông nghiệp với cây lâm nghiệp các nhóm giống cho năng suất cao, chất

lượng tốt; nhóm giống chống chịu sâu bệnh đặc biệt là bệnh đạo ôn, rầy nâu; nhóm giống phục vụ cho các vùng có điều kiện sinh thái đặc biệt như khô hạn, úng lụt, phèn mặn... (2) Đối với vật nuôi theo hướng năng suất chất lượng và sức chống đỡ bệnh: lợn có nhiều nạc, bò sữa cao sản, gia cầm chuyên dụng siêu thịt siêu trứng...

2. Nghiên cứu khoa học Công nghệ sinh học:

2.1. Chọn tạo giống cây trồng và vật nuôi:

* *Nghiên cứu ứng dụng công nghệ gen*, điều tra thu thập nguồn gen để đánh giá mô tả đặc thù, lập bản đồ phân tử, bảo quản in vitro, khai thác sử dụng... Nghiên cứu ứng dụng công nghệ chuyển gen, công nghệ tái tổ hợp ADN (Acit Desoxiribo Nucleic) để tạo các giống mới có những đặc tính theo ý muốn (Giống lúa chịu mặn, chịu hạn, chịu lạnh, kháng bệnh (đạo ôn, bạc lá), năng suất cao...).

* *Nghiên cứu ứng dụng và cải tiến công nghệ tế bào thực vật và nuôi cấy mô và tế bào nuôi cấy bao phấn (riêng cho lúa, ngô) để nhân giống nhanh các cây trồng quan trọng:*

Ngoài cây lương thực ra, việc đẩy nhanh chuyển đổi cơ cấu cây trồng, đang đòi hỏi cung cấp sớm những giống cây ăn quả có múi như (cam quýt bưởi không hạt ngọt thơm sạch bệnh), xoài, vải, nhãn lông, nho, chuối, dứa... có phẩm chất tốt hơn hiện nay để phục vụ xuất khẩu, cây công nghiệp chè, cà phê, cao su, cây dược liệu, hoa cây cảnh; cây lâm nghiệp (keo lai, bạch đàn, sao đen, dầu nước..) và nhiều cây khác.

* *Nghiên cứu ứng dụng công nghệ sinh học trong tạo giống vật nuôi:*

Công nghệ di truyền phân tử, công nghệ gen tạo ra những giống có năng suất cao chống dịch bệnh tốt, lợn có nhiều nạc, giống gà, vịt siêu trứng siêu thịt, công nghệ tạo giống lai, các kỹ thuật gây siêu rụng trứng, kỹ thuật cấy truyền hợp tử, kỹ thuật chuyển gen hocmon sinh trưởng, thụ tinh nhân tạo tinh đông viên, kỹ thuật ấp nở nhân tạo là những công nghệ đối với nước ta mới chỉ là bước đầu, cần tiếp tục nghiên cứu hoàn thiện sớm đưa ra áp dụng đại trà. Đặc biệt là công nghệ nuôi cấy phôi tạo giống bò phù hợp với điều kiện kinh tế kỹ thuật của ta.

2.2. Nghiên cứu ứng dụng công nghệ vi sinh:

- Nghiên cứu ứng dụng và cải tiến các công nghệ sản xuất các loại phân vi sinh vật cố định đạm, phân giải lân, phân hữu cơ vi sinh từ nguồn phế thải hữu cơ, các chất kích thích sinh trưởng.

- Nghiên cứu công nghệ vi sinh (vi nấm, vi khuẩn, Virus), công nghệ hoá sinh hiện đại đối với việc sản xuất các chế phẩm sinh học bảo vệ thực vật, thuốc trừ sâu sinh học với mục tiêu tiến tới một nền nông nghiệp sinh thái và bền vững. Chú trọng công nghệ sản xuất chế phẩm trừ sâu vi sinh, các loại thuốc có nguồn gốc thảo mộc không độc hại đối với người và gia súc..

- Nghiên cứu công nghệ Enzim tạo ra các loại thức ăn giàu dinh dưỡng giàu protein, Vitamin, các chất vi khoáng cũng như các Enzim thuỷ phân.

- Nghiên cứu ứng dụng các loại vacxin thể hệ mới và phương pháp chẩn đoán hiện đại cũng như các loại vacxin phòng chống bệnh đại cho trâu bò lợn, các bệnh truyền nhiễm khác... Nghiên cứu sản xuất các kit chuẩn đoán bệnh cho động vật nuôi, phục vụ chăn nuôi công nghiệp: lợn, gia cầm và động vật rừng.

- Nghiên cứu ứng dụng công nghệ sinh học để bảo quản chế biến nông lâm thủy sản nhằm giảm tổn thất sau thu hoạch, đồng thời duy trì và nâng cao chất lượng của chúng... Công nghệ sinh học phục vụ bảo vệ môi trường sinh thái, nhất là phục vụ chương trình phát triển rừng và phủ xanh đất trống đồi trọc...

3. Nghiên cứu về cơ giới hoá điện khí hoá nông nghiệp và chế biến nông lâm sản:

* Nghiên cứu tỉ lệ thích hợp: Máy cỡ lớn-cỡ trung và cơ khí nhỏ.

* Đi đôi với việc nghiên cứu chế tạo ra các mẫu máy phù hợp, cần nghiên cứu tổ chức sử dụng có hiệu quả cao, với các qui trình hợp lý.

* Nghiên cứu triển khai trang bị kỹ thuật phục vụ sản xuất nông nghiệp bảo đảm chi phí năng lượng, kim loại để hạ giá thành: Máy làm đất ít lượt, các máy móc liên kết với nguồn động lực vừa và nhỏ phục vụ canh tác cây lúa, cây ngô và cây công nghiệp ngắn ngày...

* Nâng cao hiệu lực thiết kế và công nghệ chế tạo dây bơm nước hướng trục, ly tâm với các vị trí đặt khác nhau nhằm nâng cao hiệu suất sử dụng và tiết kiệm năng lượng, lao động trong quá trình sử dụng; Triển khai công nghệ tưới tiết kiệm nước.

* Công nghệ sau thu hoạch và chế biến Nông lâm sản:

- Cần tập trung nghiên cứu giải quyết một số vấn đề thiết thực về công nghệ sau thu hoạch, trước hết là công nghệ làm khô sản phẩm nhất là lúa, Ngô, sắn, cà phê (thường hay thu hoạch vào mùa mưa);

- Nghiên cứu công nghệ chế biến và qui mô thích hợp đối với cả 2 loại sản phẩm thô và tinh có giá trị sử dụng trong nước cũng như xuất khẩu. Đồng thời cũng phải nghiên cứu vệ sinh công nghiệp và mẫu mã bao bì...

- Nghiên cứu công nghệ bảo quản nông sản nhất là rau quả tươi để kéo dài thời gian sử dụng, giữ được phẩm chất sản phẩm...

4. Các hướng phát triển khoa học và công nghệ nông nghiệp & phát triển nông thôn khác:

4.1. Nghiên cứu đổi mới công nghệ sản xuất và bảo vệ cây trồng, vật nuôi phù hợp với điều kiện thâm canh từng vùng.

* Nghiên cứu về dinh dưỡng cây trồng phù hợp từng loại đất, từng loại cây trồng ở các vùng khác nhau, sử dụng phân hữu cơ, chế phẩm vi sinh, biện pháp sử dụng phân hoá học, vừa tiết kiệm, vừa hạn chế đến mức thấp nhất sử dụng hoá chất để nâng cao chất lượng nông sản, loại trừ độc tố, bảo vệ đất đai, bảo vệ môi trường. Nghiên cứu hệ thống biện pháp sản xuất nông nghiệp theo công nghệ sạch, trước hết là rau.

* Nghiên cứu về dinh dưỡng đối với gia súc, sản xuất loại thức ăn có hàm lượng dinh dưỡng cao để nâng cao hiệu suất sử dụng thức ăn, để chăn nuôi tăng trọng nhanh, chất lượng sản phẩm tốt.

* Nghiên cứu hệ thống biện pháp về bảo vệ thực vật, bằng nhiều biện pháp tổng hợp: thuốc trừ sâu bệnh, diệt chuột, ốc bươu vàng, châu chấu, cần tập trung nghiên cứu các biện pháp sinh học (dùng thiên địch, hệ thống IPM... tránh nhiễm độc hại cho người và sản phẩm, cần quan tâm đến các chỉ tiêu dư lượng thuốc trong sản phẩm theo đúng tiêu chuẩn quốc tế...

* Về thú y hướng tập trung nghiên cứu đi đến kết luận hoàn chỉnh các biện pháp kỹ thuật cũng như vacxin để tiêu diệt hoàn toàn một số bệnh dịch hại thông thường ở Việt nam; Nghiên cứu các loại vacxin mới đa dạng liều lượng ít hiệu lực cao, thời gian lâu phục vụ phòng bệnh cho gia súc gia cầm, nhất là các bệnh có thể gây thành ổ dịch lớn.

4.2. Bảo vệ và sử dụng có hiệu quả tài nguyên (đất, nước, rừng).

- Điều tra đánh giá lại toàn bộ đất đai trên toàn lãnh thổ, trên cơ sở đó qui hoạch có định hướng theo yêu cầu sản xuất nông nghiệp của từng vùng sinh thái và Phát triển đô thị.

- Nghiên cứu nâng cao độ phì của đất, phục vụ thâm canh bằng các biện pháp canh tác tổng hợp: phân bón, thuỷ lợi, cơ giới...

- Nghiên cứu cải tạo các loại đất như: Bạc mầu, đất phèn, đất trũng, đất đồi dốc...

- Khai thác triệt để đất để trồng 5 triệu ha rừng từ nay đến 2010.

- Bảo vệ và khai thác tốt nguồn nước mặt và nước ngầm...

4.3. Nghiên cứu khoa học & đổi mới công nghệ lâm nghiệp:

* Nghiên cứu qui hoạch rừng và quản lý rừng, nhất là những đặc sản rừng.

* Nghiên cứu về giống cây lâm nghiệp nhằm tạo ra hoặc nhập nội để khảo nghiệm các giống cây mọc nhanh, năng suất cao, sớm kết luận đưa vào áp dụng trong sản xuất, phục vụ ngay cho đề án trồng 5 triệu ha rừng.

* Hoàn thiện kĩ thuật kinh doanh rừng trồng với cơ cấu cây trồng phù hợp với từng vùng sinh thái, có năng suất cao bền vững, chu kỳ kinh doanh ngắn, đáp ứng các mục tiêu nguyên liệu công nghiệp: giấy, sợi, ván nhân tạo... Bảo vệ và phục hồi rừng tự nhiên, phục hồi rừng sau nương rẫy, các chính sách huy động vốn đầu tư cho trồng rừng nguyên liệu cho ngành công nghiệp, chính sách về lợi ích cộng đồng dân trong rừng sản xuất

* Nghiên cứu đề xuất các tiêu chuẩn quản lý rừng bền vững, chứng chỉ rừng để tham gia thị trường lâm sản quốc tế.

* Nghiên cứu bảo tồn tài nguyên rừng đất nước, đa dạng sinh học.

* Nghiên cứu cơ cấu cây trồng rừng phòng hộ, phương thức trồng rừng, kết cấu rừng phòng hộ theo mục tiêu phòng hộ khác nhau... đồng thời phải nghiên cứu các chính sách khuyến khích người dân tham gia bảo vệ rừng phòng hộ, đặc biệt là vấn đề phòng chống cháy rừng, bảo đảm kinh doanh rừng bền vững.

* Nghiên cứu cơ sở khoa học để bảo vệ sử dụng và phát triển các cây con quý hiếm; Nghiên cứu các giải pháp kinh tế xã hội nhằm nâng

cao đời sống, tăng thu nhập của người dân sống trong vùng đệm, để hạn chế tối đa sức ép phá rừng vì nhu cầu mưu sinh của người dân vùng đệm.

* Nghiên cứu nâng cao năng suất và chất lượng các cây đặc sản sắn có nhằm ổn định sản xuất giữ vững thị trường (hồi, quế, nhựa thông, Trầu, Sa nhân, thảo quả, song mây và một số cây làm thuốc...; nghiên cứu công nghệ chế biến đặc sản rừng nhằm nâng cao giá trị của sản phẩm. Nghiên cứu các chính sách kích thích người dân sản xuất đặc sản rừng, thị trường và dự báo hướng phát triển của các mặt hàng đặc sản trên thế giới

* Nghiên cứu tăng chất lượng gỗ nhân tạo của ta, giảm giá thành để tăng sức cạnh tranh trên thị trường, các chính sách hỗ trợ cho ngành công nghiệp gỗ và ván nhân tạo phát triển để dần dần thay thế tập quán dùng gỗ xẻ.

4.4. Nghiên cứu khoa học & đổi mới công nghệ thủy lợi:

* *Bảo vệ phát triển bền vững nguồn nước:* Tiếp tục nghiên cứu, đánh giá diễn biến số lượng nước, chất lượng nước mặt và nước dưới đất ngầm, dự báo cân bằng nước theo yêu cầu của sản xuất nông nghiệp, dân sinh, công nghiệp và các dịch vụ khác cho từng giai đoạn, theo từng lưu vực và vùng kinh tế. Kiểm soát lưu lượng và chất lượng môi trường nước đầu nguồn của các con sông lớn đổ vào nước ta. Chú ý các vùng bị xâm nhập mặn trong mùa kiệt, vùng ngập nông, ngập sâu ở đồng bằng. vùng cát và đầm phá miền trung.

* *Chính trị sông thoát lũ, phòng chống thiên tai:* Nghiên cứu giải pháp thoát lũ ở đồng bằng sông Hồng, đồng bằng sông Cửu long. Đánh giá diễn biến lòng dẫn các con sông ở miền Bắc và miền trung, sạt lở của sông Tiền sông Hậu để dự báo các biện pháp phòng tránh; nghiên cứu các biện pháp củng cố đê, bảo vệ sông biên giới; nghiên cứu cơ sở khoa học bố trí các công trình cắt lũ điều tiết nước trên các sông lớn.

* *Nâng cao hiệu quả các hệ thống đã có:* Nghiên cứu giải pháp bảo vệ, khai thác tài nguyên nước hợp lý bằng các biện pháp công trình và biện pháp không công trình, đặc biệt vùng bị xâm nhập mặn trong mùa kiệt, vùng duyên hải ven biển thiếu nước ngọt, vùng cát và đầm phá miền trung, vùng ngập nông, ngập sâu ở đồng bằng sông Cửu long, vùng núi cao, vùng biên giới.

* *Nâng cao chất lượng và hạ giá thành các công trình xây dựng mới:* Nghiên cứu các giải pháp sử dụng nước có hiệu quả trong nông

nghiệp, để nâng cao năng lực công trình so với thiết kế từ 67% như hiện nay lên 75%, tăng việc đưa nước tới tận mặt ruộng từ 28% lên 60-70%, hệ số tiêu từ 3-4 l/s/ha lên 5-6 l/s/ha, bằng các giải pháp như sơ đồ, kỹ thuật tưới tiết kiệm nước, tiết kiệm đất, nâng cao hiệu suất công trình đầu mối (như trạm bơm, cống tưới, tiêu, đập hồ chứa) và hệ thống kênh mương, tổ chức quản lý theo phương pháp tiên tiến (quản lý theo hệ thống công trình, theo lưu vực), đáp ứng yêu cầu hộ dùng nước.

* *Hiện đại hoá hệ thống công trình thủy lợi:* Tự động hoá điều khiển các thiết bị; quản lý tự động và bán tự động có sự trợ giúp của hệ thống vi tính trên toàn hệ thống.

* *Bảo vệ và khai thác vùng ven biển:*

Nghiên cứu diễn biến xói lở vùng ven biển, các giải pháp bảo vệ đê biển; cơ sở khoa học khai thác các vùng ngập mặn ven biển, hải đảo một cách bền vững.

4.5. Nghiên cứu bảo vệ môi trường:

* Nghiên cứu các giải pháp công nghệ để chống ô nhiễm môi trường tại các cơ sở sản xuất cũng như trong thôn xóm (cụ thể cho từng nơi sản xuất).

* Nghiên cứu vấn đề nước sạch nông thôn, phấn đấu 2010 từ 90 - 100% dân số nông thôn có nước sạch dùng trong mọi sinh hoạt.

* Nghiên cứu tái tạo lại các thảm rừng bị huỷ hoại do tàn phá của chiến tranh và nạn phá rừng bừa bãi, cải thiện tình hình suy thoái môi trường ven biển, ven bờ, ô nhiễm môi trường nước, không khí, bảo vệ đa dạng sinh học

4.6. Nghiên cứu về Kinh tế và cơ cấu kinh tế nông lâm nghiệp và phát triển nông thôn:

* Dự báo nhu cầu hàng hoá nông lâm sản trên thị trường thế giới trong quá trình phát triển kinh tế cùng với quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế, trước hết là các nước trong khu vực, dự báo về biến động trong nhu cầu thị trường nội địa cùng với khả năng tài nguyên của Việt nam để ra luận cứ về cơ cấu kinh tế nông nghiệp tối ưu cho cả nước và cho từng vùng sinh thái.

* Nghiên cứu cơ cấu kinh tế nông thôn theo hướng xoá thế độc canh, xoá thế thuần nông, phát triển kinh tế nông thôn đa ngành, lấy cơ sở là nông lâm nghiệp, gắn với công nghiệp chế biến, đồng thời phát

triển công nghiệp - dịch vụ để kinh tế nông thôn phát triển theo hướng công nghiệp hoá, hiện đại hoá, từng bước đô thị hoá.

* Tiếp tục nghiên cứu về động thái diễn biến kinh tế hộ nông dân và xu thế phát triển kinh tế nông trại ở Việt nam có liên quan đến vấn đề tích tụ ruộng đất trong tình hình mới và những chính sách của Nhà nước về đổi mới kinh tế hợp tác xã, doanh nghiệp Nhà nước, khuyến khích các thành phần kinh tế khác. Đặc biệt về nội dung xây dựng hợp tác xã kiểu mới.

4.7. Nghiên cứu cơ chế chính sách quản lý:

* Nghiên cứu hệ thống chính sách hỗ trợ cho nông dân trong điều kiện ngân sách Nhà nước rất eo hẹp nhưng vẫn khuyến khích được nông nghiệp, làm yên lòng dân, để nông dân đỡ thua thiệt vì rủi ro trong điều kiện khi giá cả biến động, quan hệ cung cầu trên thị trường diễn biến xấu và khi gặp thiên tai gây thiệt hại cho nông dân.

* Nghiên cứu nội dung, bước đi công nghiệp hoá hiện đại hoá nông nghiệp, nông thôn, những chính sách mới, cơ chế điều hành mới trong quá trình công nghiệp hoá hiện đại hoá.

* Nghiên cứu chính sách tích tụ ruộng đất ở Việt nam, nhằm tạo điều kiện để công nghiệp hoá hiện đại hoá.

* Nghiên cứu quản lý nhà nước đối với rừng đã giao quyền sử dụng đất.

* Nghiên cứu các chính sách kinh tế - xã hội và cải tiến tổ chức quản lý trong lĩnh vực thủy lợi: mô hình quản lý nguồn nước theo lưu vực; chuyển giao từng phần công trình thủy lợi cho người nông dân tham gia quản lý; giá nước và mức thu thủy lợi phí hợp lý cho từng vùng và từng đối tượng khác nhau.

* Nghiên cứu chính sách về tín dụng trong nông thôn

* Nghiên cứu hệ thống dịch vụ trong nông thôn (HTX, Doanh nghiệp).

B. Các hướng ưu tiên phát triển khoa học công nghệ ngành thủy sản:

1. Về điều tra nguồn lợi, bảo vệ nguồn lợi và môi trường, xây dựng các khu bảo tồn đa dạng sinh học biển.

- Nghiên cứu đánh giá trữ lượng, khả năng khai thác hải sản có giá trị kinh tế cao ở vùng nước sâu xa bờ và các tuyến đảo; nghiên cứu bổ

sung về biến động nguồn lợi, trữ lượng và khả năng khai thác thủy sản vùng biển gần bờ và các sông lớn, sinh thái vùng cửa sông ven biển và hồ.

- Nghiên cứu tập tính sinh học, phân bố, di cư và qui luật biến động của các đối tượng khai thác chủ yếu, nghiên cứu mối quan hệ giữa điều kiện môi trường sinh thái với các đối tượng khai thác, xây dựng dự báo khai thác và kiểm tra dự báo.

- Nghiên cứu mối quan hệ giữa cường độ khai thác, cơ cấu nghề nghiệp ảnh hưởng đến nguồn lợi hải sản vùng biển gần bờ và cửa sông ven biển. Qui hoạch lại cơ cấu nghề nghiệp, tổ chức sản xuất và phân tuyến khai thác cho phù hợp tiềm năng nguồn lợi từng vùng biển.

- Áp dụng công nghệ thông tin GIS phục vụ công tác thống kê nghề cá, quản lý hoạt động sản xuất nghề cá và diễn biến nguồn lợi trên các ngư trường trọng điểm.

- Xây dựng tập bản đồ khai thác hải sản (bao gồm các thông tin cần thiết về độ sâu, chất đáy, dòng chảy, nhiệt độ, độ mặn, thành phần loài, tỷ lệ sản lượng, ngư cụ thích hợp...)

- Tiếp tục nghiên cứu xây dựng các khu bảo tồn, xây dựng tập bản đồ khu vực cấm và hạn chế đánh bắt ở vùng biển gần bờ; nghiên cứu phục hồi tái tạo nguồn lợi và bảo vệ môi trường sinh thái vùng ven bờ.

- Xây dựng hệ thống đo đạc, giám sát và dự báo môi trường và bệnh tôm cá để bảo vệ và phát triển nguồn lợi thủy sản

2 Về khai thác.

- Hoàn thiện và phổ biến ứng dụng một số công nghệ và công cụ tiên bộ đã có phục vụ cho chương trình khai thác hải sản xa bờ.

- Du nhập các công nghệ và trang bị kỹ thuật tiên tiến của các nước để khai thác cá nổi và các đối tượng có giá trị kinh tế cao ở vùng biển xa bờ, đặc biệt chú trọng 1 số công nghệ có triển vọng bảo đảm đạt hiệu quả kinh tế trong khai thác của các nước trong khu vực.

- Nghiên cứu và ứng dụng các công nghệ khai thác có tính chọn lọc cao (về loài và kích thước đối tượng khai thác) để bảo vệ nguồn lợi, đặc biệt ở vùng biển ven bờ; cải tiến và hiện đại hoá một số nghề khai thác theo hướng tăng năng suất khai thác ở vùng biển xa bờ, giảm chi phí, tăng chất lượng sản phẩm khai thác nhằm tăng hiệu quả.

- Ứng dụng rộng rãi các trang thiết bị hàng hải, thăm dò cá, thông tin liên lạc và trang bị nhằm cơ khí hoá thao tác... trong các nghề khai thác hải sản xa bờ.

- Nghiên cứu áp dụng các trang bị, thiết bị bảo hộ lao động, cứu sinh, cứu hộ trong nghề khai thác hải sản.

3. Về nuôi trồng thuỷ sản.

- Phát triển và hoàn thiện công nghệ nuôi trồng với qui mô thích hợp cho những đối tượng thuỷ sản có giá trị kinh tế cao theo hướng nuôi công nghiệp trên các địa bàn được qui hoạch để có đầu tư thích đáng (đối tượng: tôm, cá nước ngọt, cá biển, nhuyễn thể và đặc sản nước ngọt; chú trọng công nghệ nuôi hải sản ở biển, vùng, vịnh); áp dụng công nghệ nuôi tôm cá bằng hệ thống khép kín đạt năng suất cao, có hiệu quả kinh tế và bền vững.

- Nghiên cứu đánh giá tác động của môi trường lên nuôi thuỷ sản và ngược lại.

- Đa dạng hoá các đối tượng nuôi, đặc biệt là đối tượng có giá trị kinh tế cao, từng bước nâng cao năng suất nuôi.

- Thực nghiệm và ứng dụng các phương thức nuôi khác nhau như nuôi đơn, nuôi ghép, nuôi lồng bè, nuôi trong ao, nuôi ở bể, nuôi cá ở hồ chứa, nuôi cá ruộng... để đa dạng hoá phương thức nuôi.

- Xây dựng và hoàn thiện công nghệ sản xuất giống tôm, cá có giá trị kinh tế cao; chú trọng công nghệ sản xuất giống (tôm, cá) sạch bệnh, quản lý chặt chẽ hệ thống các cơ sở sản xuất và kinh doanh giống thuỷ sản, bảo đảm tốt phòng trừ dịch bệnh cho vật nuôi.

- Nghiên cứu xây dựng hệ thống thú y thuỷ sản, áp dụng công nghệ xử lý nước sạch cho các trại giống và trại nuôi (đặc biệt với nuôi tôm).

- Cải tiến, hoàn thiện công nghệ sản xuất thức ăn cho các đối tượng nuôi (đặc biệt cho tôm, cá biển, nhuyễn thể và đặc sản)

- Nghiên cứu phương pháp chẩn đoán bệnh nhanh và chính xác, phòng trừ dịch bệnh thông qua quản lý môi trường.

- Nhập nội, thuần hoá và nhân rộng các giống nuôi có chất lượng cao; nghiên cứu phát triển công nghệ lai tạo các giống có năng suất cao song song việc lưu giữ và phát triển tốt nguồn gen thuỷ sản.

- Tái tạo động vật hoang dã có nguy cơ bị tuyệt chủng như rùa, đồi mồi...

- Ứng dụng công nghệ sinh học giải quyết các vấn đề sau trong nuôi trồng thủy sản:

+ Sử dụng kỹ thuật điều khiển giới tính và lai tạo giống mới.

+ Kỹ thuật sử dụng enzym, hormon; kỹ thuật gây đột biến để chọn giống, tạo giống mới.

+ Công nghệ sinh học làm sạch môi trường nuôi phục vụ nghề nuôi và sản xuất giống.

4. Về bảo quản và chế biến thủy sản.

- Ứng dụng các giải pháp công nghệ giảm thất thoát sau thu hoạch để tận dụng tối đa nguồn nguyên liệu và mang lại hiệu quả kinh tế cao hơn, trọng tâm là ứng dụng thiết bị và phương thức mới bảo quản nguyên liệu thủy sản trên tàu thuyền khai thác, trong quá trình vận chuyển, lưu giữ trước khi chế biến.

- Tăng cường nghiên cứu các biện pháp công nghệ và quản lý điều kiện an toàn vệ sinh sau thu hoạch, tập trung đầu tư nâng cấp điều kiện sản xuất và áp dụng hệ thống kiểm soát chất lượng tiên tiến cho các cơ sở chế biến nhằm đạt tiêu chuẩn quốc tế về chất lượng và vệ sinh thực phẩm. Xây dựng và thực hiện chương trình bảo đảm chất lượng và an toàn vệ sinh thực phẩm toàn Ngành và cấp cơ sở.

- Nghiên cứu các mặt hàng và các công nghệ thích hợp để sản xuất các sản phẩm cung ứng cho thị trường nội địa theo phương hướng công nghiệp hoá bữa ăn hàng ngày, đáp ứng các nhu cầu ngày càng cao của thị trường tiêu dùng trong nước; nghiên cứu tổ chức các mô hình cung ứng thích hợp cho đô thị và các khu công nghiệp.

- Đổi mới công nghệ chế biến, nâng cao chất lượng và đa dạng hoá các mặt hàng xuất khẩu theo yêu cầu thị trường và tạo các mặt hàng có giá trị cao.

- Lợi dụng tổng hợp nguyên liệu nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng nguyên liệu thủy sản. Áp dụng công nghệ tiên tiến, hiện đại trong bảo quản và chế biến thủy sản trong toàn Ngành.

- Nghiên cứu thị trường xuất khẩu, tìm ra các giải pháp để hàng thủy sản Việt nam có thể thâm nhập mạnh vào các thị trường EU, Mỹ, Trung quốc.

- Nghiên cứu ứng dụng công nghệ sinh học trong chế biến thủy sản. hướng chủ yếu là:

+ Áp dụng công nghệ tách chiết các sản phẩm sinh học có giá trị từ các sinh vật biển phục vụ cho y dược và các ngành công nghiệp khác.

+ Hiện đại hoá các công nghệ cổ truyền (nước mắm và các loại mắm thủy sản hiện rất đa dạng), nâng cao chất lượng sản phẩm truyền thống để phục vụ cho tiêu dùng trong nước và xuất khẩu; nghiên cứu biện pháp giảm tổn thất sau thu hoạch, rút ngắn chu kỳ sản xuất, đảm bảo vệ sinh cao và hạ giá thành.

+ Nghiên cứu sản xuất các chế phẩm giàu axit amin không thay thế, giàu các vitamin bằng các phương pháp vi sinh vật làm thực phẩm cho người, thức ăn cho gia súc và thủy sản nuôi.

5. Về cơ khí và hậu cần dịch vụ.

- Nghiên cứu tổ chức hậu cần dịch vụ trên biển để nâng cao hiệu quả nghề khai thác hải sản xa bờ.

- Tăng cường năng lực để đóng được tàu vỏ thép tới cỡ lắp máy 300-600CV với kích thước chiều dài thiết kế thích hợp.

- Đưa vật liệu mới (composit) vào ngành đóng tàu thuyền nghề cá, từng bước áp dụng tiến đến thay gỗ cho các tàu nhỏ.

- Chú trọng nghiên cứu chế tạo một số loại máy cơ khí hoá thao tác cho một số nghề khai thác hải sản (rê khơi, vẫy khơi, câu vàng...), máy móc thiết bị phục vụ nuôi trồng và chế biến thủy sản.

- Về lưới sợi và phụ tùng cho ngư cụ: chọn lọc nhập thiết bị tiên tiến của nước ngoài để tăng năng lực tự sản xuất, tăng chất lượng sản phẩm và có sản phẩm thích hợp cho nghề cá Việt Nam, tiến tới không nhập thành phẩm.

- Tăng cường đầu tư nghiên cứu sản xuất các thiết bị lạnh (thiết bị cấp đông, kho lạnh, điều hoà nhiệt độ, sản xuất nước đá...), các dụng cụ bảo quản, bao bì chất lượng cao.

- Nghiên cứu sản xuất trang thiết bị bảo hộ lao động, cứu sinh, cứu hộ phục vụ nghề khai thác hải sản; phương tiện bảo vệ cá nhân cho công nhân chế biến và nuôi trồng thủy sản.

6. Về kinh tế- xã hội.

- Điều tra, nghiên cứu các vấn đề kinh tế - xã hội trong các lĩnh vực nghề cá:

+ Hiệu quả kinh tế - xã hội và cơ chế chính sách trong việc điều chỉnh cơ cấu nghề khai thác hải sản ven bờ để bảo vệ nguồn lợi; áp dụng các giải pháp để tổ chức và quản lý nghề khai thác hải sản xa bờ đạt hiệu quả cao.

+ Hiệu quả kinh tế - xã hội trong việc phát triển các nghề nuôi trồng thủy sản, cơ chế chính sách thúc đẩy nuôi trồng thủy sản phát triển (đặc biệt là nuôi ở biển, nuôi ở vùng sâu và vùng xa, nuôi cá hồ chứa).

- Xây dựng và triển khai chương trình nghiên cứu KHKT về bảo hộ lao động để bảo đảm an toàn và sức khỏe cho người lao động, nội dung chủ yếu là: điều tra, phân tích tai nạn lao động và bệnh nghề nghiệp thuộc các lĩnh vực sản xuất trong toàn Ngành ; nghiên cứu mô hình tổ chức, quản lý và thực hiện công tác an toàn - vệ sinh lao động trên tàu thuyền khai thác thủy sản, tại các xí nghiệp chế biến thủy sản và cơ sở nuôi trồng thủy sản; Nghiên cứu bổ sung chế độ chăm sóc sức khỏe, chế độ nghỉ mất sức và bệnh nghề nghiệp đối với nữ công nhân chế biến thủy sản và nuôi trồng thủy sản...

IV. MỘT SỐ ĐỀ XUẤT VÀ KHUYẾN NGHỊ VỀ ĐỔI MỚI CƠ CHẾ QUẢN LÝ KH&CN PHỤC VỤ CNH, HĐH NÔNG NGHIỆP, NÔNG THÔN.

Ngay trong quá trình chuẩn bị Nghị quyết Trung ương lần thứ 2 (Khoá VIII) về *định hướng chiến lược phát triển KH&CN trong thời kỳ công nghiệp hoá hiện địa hoá và nhiệm vụ đến năm 2000* (tháng 12/1996), nhiều chuyên gia đã từng đưa ra nhận xét, *Hệ thống KH&CN ở nước ta vừa thiếu liên kết, thiếu động lực, thiếu nguồn lực.*

Riêng đối với lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn, nhiều chuyên gia cũng từng đưa ra nhận xét tương tự như:

- Thiếu liên kết giữa các viện nghiên cứu với nhau, thiếu liên kết giữa khu vực nghiên cứu và đào tạo, giữa hệ thống nghiên cứu - đào tạo với hệ thống khuyến nông, giữa nghiên cứu - đào tạo và sản xuất, giữa công tác nghiên cứu công nghệ và thiết kế thiết bị; giữa nghiên cứu về công nghệ và nghiên cứu về kinh tế - xã hội, v.v...

- Mặc dù về mặt chủ trương đã được khẳng định, nhưng hiện đang *thiếu những cơ chế, chính sách cụ thể* để khuyến khích, cả về mặt tinh thần và vật chất, đối với cán bộ KH&CN đang công tác tại địa bàn nông thôn, nhất là các vùng sâu, vùng xa, vùng khó khăn, những cán bộ từ trung ương, từ các thành phố lớn về hỗ trợ chuyển giao công nghệ cho

khu vực nông thôn. Do vậy, lực lượng KH&CN ở khu vực nông thôn chậm được tăng cường, thậm chí con em nông dân sau khi tốt nghiệp cũng không muốn trở lại quê hương làm việc. Đối với doanh nghiệp, đặc biệt là khối doanh nghiệp quốc doanh đóng tại địa bàn nông thôn, Nhà nước cũng chưa có những biện pháp chính sách đủ mạnh để vừa “thúc ép”, vừa khuyến khích các doanh nghiệp tự nguyện đổi mới công nghệ, đổi mới tổ chức sản xuất.

- Tuy chủ trương đa dạng hoá nguồn vốn đầu tư cho KH&CN đã được đề ra khá sớm, nhưng qua điều tra, khảo sát, trên thực tế, nguồn vốn sự nghiệp KH&CN vẫn đang là nguồn chủ yếu (trên dưới 80%). Với nguồn vốn ngân sách còn tương đối hạn hẹp (mặc dù đã nâng lên 2% từ năm 2000, nhưng số liệu tuyệt đối vẫn còn khá khiêm tốn*), việc phân bổ còn tương đối dàn trải, thiếu tập trung nên hiệu quả chưa cao.

Đáng lưu ý là, từ sau khi có Nghị quyết Trung ương 2, về phía Chính phủ, Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường, Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn, Bộ Thủy Sản v.v... và các địa phương đã có nhiều nỗ lực hoàn thiện cơ chế, chính sách, nên tình hình đã được cải thiện hơn, nhưng so với yêu cầu đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp và nông thôn theo tinh thần Nghị quyết Hội nghị Trung ương 5 (Khoá IV) mới đây thì vấn đề đặt ra càng bức bách hơn. Bởi vậy, đòi hỏi phải có những biện pháp *mạnh mẽ hơn, quyết liệt hơn* để có thể động viên có hiệu quả hơn các nguồn lực của xã hội, đặc biệt là nguồn lực KH&CN của đất nước, hướng vào đẩy nhanh tiến trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp, nông thôn, *một địa bàn giàu tiềm năng nhưng hiện còn không ít những khó khăn bất cập.*

Tuy nhiên, trong điều kiện nước ta đang trong giai đoạn chuyển đổi kép như hiện nay (chuyển từ cơ chế kế hoạch hoá tập trung sang nền kinh tế vận hành theo cơ chế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa, chuyển từ nền kinh tế dựa chủ yếu vào nông nghiệp sang nền kinh tế với tỷ trọng công nghiệp và dịch vụ ngày càng tăng theo hướng hiện đại; chuyển từ một nền kinh tế sức cạnh tranh thấp sang một nền kinh tế chủ động hội nhập với khu vực và quốc tế, v.v...), việc *tìm tòi một cơ chế quản lý KH&CN phù hợp là bài toán không dễ dàng.* Bởi vậy, việc *chủ động thí điểm* các hình thức tổ chức và cơ chế quản lý mới kết hợp

* Theo số liệu của Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn, mức đầu tư bình quân cho một cán bộ nghiên cứu nông nghiệp của Việt Nam. Khoảng trên dưới 700 US\$ trong khi mức đầu tư của Thái Lan là 18.000 US\$.

với *tổng kết những diễn hình nhân tố mới* ở các địa phương và cơ sở có thể là *cách đi phù hợp*.

Với cách tiếp cận nêu trên, dưới đây xin mạnh dạn trình bày một số đề xuất và khuyến nghị bước đầu hướng vào *nâng cao hơn nữa phần đóng góp của khoa học và công nghệ* đối với sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp nông thôn ở nước ta.

1. Về giải pháp hoàn thiện "khâu" xác định các nhiệm vụ KH&CN trọng điểm.

Để có thể xác định "*trúng hơn*" những vấn đề thực sự bức xúc của thực tiễn và để có thể sử dụng có hiệu quả hơn nguồn kinh phí dành cho KH&CN từ ngân sách nhà nước, có lẽ nên điều chỉnh cách lựa chọn các nhiệm vụ, đề tài nghiên cứu, đề án sản xuất thử theo hướng: "*Tiếp cận từ phía CẦU, tiếp cận theo SẢN PHẨM (ngành hàng), tiếp cận theo VÙNG*".

* *Về tiếp cận theo sản phẩm*: Chẳng hạn, nếu chúng ta coi cà phê là sản phẩm chủ lực của Việt Nam trong 10 năm tới thì trước khi xác định các nhiệm vụ KH&CN, cần hình thành một *nhóm tư vấn liên ngành* (gồm tương đối đầy đủ các loại chuyên gia của cả khu vực sản xuất, kinh doanh xuất nhập khẩu, nghiên cứu - giảng dạy, quản lý Nhà nước, cả chuyên gia KH&CN và chuyên gia kinh tế v.v...) để phân tích một cách *tương đối toàn diện*, kể từ khâu thị trường, sản xuất, bảo quản, chế biến, xuất khẩu và quản lý Nhà nước, v.v... Từ đó chỉ ra đâu là những vấn đề "nổi cộm" của ngành cà phê. Trên cơ sở đó đề xuất các giải pháp KH&CN cần giải quyết để nâng cao khả năng cạnh tranh của ngành cà phê Việt Nam (cả về mặt công nghệ, cả về mặt tổ chức quản lý và cơ chế chính sách hỗ trợ của Nhà nước). Cũng từ đây có thể dễ dàng hơn trong việc xác định: *cái gì nên nhập từ ngoài, khâu nào nên tự giải quyết trong nước*, đâu là nhiệm vụ cần giải quyết trước mắt, đâu là nhiệm vụ cần giải quyết trong trung và dài hạn.

Cũng từ đây chúng ta có thể dễ dàng hơn trong việc xác định nguồn vốn lấy từ đâu? Nếu thuần túy chỉ là nhập công nghệ có sẵn của nước ngoài thì phải lồng từ doanh nghiệp. Nếu phải khảo nghiệm, chọn lựa, cải tiến công nghệ của nước ngoài thì có thể "chia sẻ" nguồn vốn giữa doanh nghiệp và Nhà nước. Nếu phải tự nghiên cứu thì có thể lấy từ vốn sự nghiệp KH&CN, v.v...

* *Về tiếp cận theo vùng* (hoặc theo tỉnh). Cũng tương tự như vậy, giả sử nếu ta coi khu vực Tây nguyên là địa bàn trọng điểm cần ưu tiên giải quyết (cả về mặt kinh tế, xã hội và môi trường), chúng ta cũng có thể thành lập một Nhóm tư vấn liên ngành như trên để chọn ra những vấn đề kinh tế - xã hội "gay gắt" cần giải quyết (kể cả những vấn đề về đất đai, di dân tự do, chính sách dân tộc, v.v...). Từ đó chọn ra những nhiệm vụ KH&CN để "đặt bài" cho các tổ chức KH&CN. Ở đây chúng ta cũng có thể xem xét thực trạng, định hướng và bước đi để tăng cường năng lực khoa học - đào tạo cho vùng tây nguyên (khâu nào có thể huy động lực lượng KH&CN của Trung ương hỗ trợ, khâu nào phải đầu tư xây dựng cho vùng).

Đương nhiên, ngay một lúc không thể thực hiện ngay theo cách tiếp cận này cho tất cả các ngành và các vùng, nhưng thông qua việc *tiến hành thí điểm* chúng ta sẽ rút ra được kinh nghiệm thực tế để mở rộng cho phạm vi toàn quốc ở những năm tiếp theo.

2. Về phương thức tổ chức thực hiện các nhiệm vụ KH&CN gắn với sản phẩm và gắn với địa bàn.

Giả sử với cách tiếp cận nêu trên, chúng ta đã xác định được các nhiệm vụ KH&CN bức xúc cần tập trung giải quyết xuất phát từ nhu cầu của ngành và của vùng. Để có thể "*chọn mặt gửi vàng*" đối với các tổ chức KH&CN, chúng ta có thể công bố công khai và yêu cầu các tổ chức, tập thể KH&CN thuộc mọi thành phần kinh tế đề xuất phương án giải quyết. Đây là cơ sở tốt để các cơ quan Nhà nước, các địa phương, các doanh nghiệp chọn lựa, đầu tư.

Nếu theo cách tiếp cận này thì việc ra đầu bài, đánh giá "tính hiệu quả" của các đề án được đề xuất, theo dõi tiến độ thực hiện, nghiệm thu kết quả đầu ra và địa chỉ áp dụng đã có sự tham dự của "người sử dụng" ngay từ đầu.

Đây cũng có thể là cơ chế tốt để đánh giá "*năng lực thật*" của các tổ chức, tập thể, cá nhân những người làm công tác KH&CN, và hạn chế dần tình trạng kết quả nghiên cứu được nghiệm thu xuất sắc nhưng khó tìm được địa chỉ áp dụng.

3. Về hướng tăng cường năng lực KH&CN cho các vùng:

Để sớm khắc phục tình trạng phân bố không hợp lý tiềm lực nghiên cứu và đào tạo giữa các vùng trong nước (hiện 2/3 các viện, trung

tâm nghiên cứu về nông nghiệp tập trung ở Hà Nội và một số Thành phố lớn), hướng giải quyết có thể như sau:

- *Trong giai đoạn trước mắt*, cần kết hợp khích lệ các địa phương vận dụng các cơ chế "thoáng" để thu hút "nhân tài" về hỗ trợ địa phương (như một số tỉnh đang làm) và giao nhiệm vụ cho một số viện nghiên cứu, trường đại học nông lâm thủy "đỡ đầu" dài hạn (hoặc ký hợp đồng hợp tác dài hạn) với một số tỉnh khó khăn, xa các trung tâm kinh tế lớn.

- *Về lâu dài*, trên cơ sở các viện vùng, phân viện trực thuộc các viện ngành ở Trung ương, các trường đại học cao đẳng (trực thuộc Bộ Giáo dục và Đào tạo) cần *thí điểm hình thành một số trung tâm KH&CN tổng hợp* cho một số vùng quan trọng của đất nước (Tây Bắc, Việt Bắc, Bắc Trung Bộ, Nam Trung Bộ, Tây Nguyên). Đây là "bài toán khó giải", bởi vậy cần có sự quyết tâm cao từ phía Chính phủ, sự cam kết phối hợp hành động giữa các bộ, trước hết là Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn, Bộ Giáo dục và Đào tạo, Bộ Thủy sản và chính quyền địa phương (nơi có các cơ sở KH&CN). Tuy nhiên nếu khéo vận dụng cơ chế đầu tư tài chính (cả kinh phí sự nghiệp và xây dựng cơ bản) gắn với nhiệm vụ KH&CN của vùng thì chúng ta có thể đẩy nhanh quá trình hình thành các trung tâm KH&CN vùng trên cơ sở liên kết, phát huy các lực lượng hiện có.

4. Về hướng tăng cường mối liên kết giữa các cơ quan nghiên cứu và các trường đại học trong lĩnh vực nông nghiệp và nông thôn.

Để có thể sử dụng có hiệu quả hơn tiềm lực KH&CN hiện có, (cả con người và cơ sở vật chất - kỹ thuật) tiềm lực của các trường đại học (hiện có nhiều trường đại học nông, lâm, thủy đang trực thuộc Bộ Giáo dục và Đào tạo) và một số viện nghiên cứu có liên quan tới nông nghiệp nông thôn (không trực thuộc Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn) nên chăng cần suy nghĩ tới việc hình thành một cơ chế điều phối liên ngành dưới dạng *Tiểu ban (Hội đồng) chính sách nghiên cứu nông nghiệp* để giúp Chính phủ về một số nhiệm vụ quan trọng như:

- Xác định một số nhiệm vụ nghiên cứu KH&CN ưu tiên có ảnh hưởng lớn đối với toàn ngành nông nghiệp của đất nước.
- Xác định các nhiệm vụ quan trọng về tăng cường năng lực KH&CN phục vụ phát triển nông nghiệp (các phòng thí nghiệm trọng điểm cấp quốc gia, các trung tâm nghiên cứu mở đường

chung, có thể đặt tại các trường đại học, các viện nghiên cứu không trực thuộc Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn, v.v...).

- Đề xuất các cơ chế điều hoà phối hợp để sử dụng có hiệu quả tiềm lực KH&CN chung của cả nước phục vụ công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp, nông thôn, kể cả hướng phân bổ nguồn lực lấy từ ngân sách Nhà nước.

5. Về đổi mới cơ chế quản lý đối với cơ quan nghiên cứu khoa học công lập.

Kinh nghiệm thực tiễn trong những năm vừa qua chỉ ra rằng bằng các biện pháp mang nặng tính hành chính để cơ cấu lại mạng lưới các cơ sở nghiên cứu công lập chưa đưa lại những kết quả như mong muốn (do nhiều nguyên nhân, cả khách quan và chủ quan). Để sớm cải thiện tình hình trên, nên chăng đã đến lúc cần *thí điểm* một cơ chế mới theo hướng tăng cường *tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm* của các cơ quan khoa học (như đã từng được khẳng định trong nhiều văn kiện chính thức của Đảng và Nhà nước về đổi mới cơ chế quản lý khoa học và công nghệ). Trên cơ sở thí điểm đối với một số viện năng động, tổng kết thực tiễn để rút kinh nghiệm và phổ biến nhân rộng đối với các viện khác.

Theo hướng này, Nhà nước cần cho phép một số viện áp dụng thí điểm cơ chế *tự chủ, tự chịu trách nhiệm* một cách tương đối toàn diện, cả về định hướng nhiệm vụ nghiên cứu, về quản lý nhân sự (tuyển dụng đề bạt, nâng lương, xét thưởng, phạt...), hợp tác quốc tế, liên doanh liên kết, tổ chức sản xuất, cung ứng cá dịch vụ KH&CN cho địa bàn nông thôn theo một *quy chế thí điểm rộng rãi hơn như một dạng doanh nghiệp* hoạt động trong lĩnh vực KH&CN và cung cấp các dịch vụ KH&CN (để có thể vượt qua một số rào cản của các quy định hiện hành coi các viện nghiên cứu như một cơ quan hoạt động theo chế độ hành chính - sự nghiệp, coi cán bộ nghiên cứu là viên chức Nhà nước v.v...).

Để thực hiện theo cơ chế này, trong *Quy chế thí điểm*, Nhà nước cần cho phép các đơn vị thí điểm được hưởng chế độ "thoái thuế" đối với các hợp đồng chuyển giao công nghệ và cung cấp các dịch vụ KH&CN trong một thời gian nhất định (khoảng 5 năm) để họ có *nguồn lực tái đầu tư* cho những nhiệm vụ nghiên cứu đón đầu, cho việc trả công lao động thoả đáng cho lực lượng cán bộ KH&CN có đóng góp phù hợp với kết quả công việc, để thu hút thêm lực lượng nghiên cứu trẻ; cần có cơ chế cho họ được tiếp cận thuận lợi với các nguồn vốn tín dụng ưu đãi. Với cơ chế này sẽ *thúc ép và tạo điều kiện* cho các viện công lập phải phấn đấu

vươn lên để có thể nhận được các nhiệm vụ KH&CN do Nhà nước đặt hàng, để tìm đến với các doanh nghiệp, các địa phương, v.v... để chuyển giao các kết quả nghiên cứu và cung cấp các dịch vụ KH&CN cho địa bàn nông thôn.

Hy vọng thông qua cơ chế thí điểm này, các cơ quan quản lý Nhà nước cũng có cơ sở để đánh giá một cách khách quan hơn năng lực thật của các tổ chức và tập thể KH&CN. Trên cơ sở đó có những quyết định thoả đáng hơn về hướng đầu tư để sớm có những cơ sở KH&CN, các tập thể khoa học mạnh phục vụ sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp, nông thôn trong tương lai.

6. Về hướng hoàn thiện cơ chế thúc đẩy chuyển giao công nghệ vào địa bàn nông thôn miền núi.

Nhìn chung, đây là nhiệm vụ phức tạp và lâu dài (vì địa bàn nông thôn, miền núi khá đa dạng, trình độ phát triển kinh tế - xã hội ở nhiều vùng, đặc biệt là vùng sâu, vùng xa, còn tương đối thấp, trình độ tiếp thu KH&CN còn nhiều hạn chế, v.v...). Bởi vậy, cần có những cơ chế riêng phù hợp với đặc điểm của từng vùng và từng loại đối tượng tiếp thu chuyển giao công nghệ.

Với những nỗ lực triển khai Chương trình ứng dụng KH&CN phục vụ phát triển nông thôn miền núi giai đoạn 1998 - 2002 (theo kênh hỗ trợ của Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường), đẩy mạnh công tác khuyến nông, khuyến ngư; mở rộng quan hệ chuyển giao công nghệ trực tiếp từ các viện nghiên cứu, các trường đại học, các hiệp hội KH&CN, tình hình chuyển giao công nghệ vào địa bàn nông thôn, miền núi đã có những thành tựu bước đầu. Đặc biệt, chúng ta đã tích lũy được một số kinh nghiệm, cả mặt được và chưa được, về cơ chế hỗ trợ chuyển giao công nghệ cho địa bàn nông thôn, miền núi.

Để đáp ứng yêu cầu mới của tiến trình đẩy nhanh công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp, nông thôn có thể cần lưu ý một số vấn đề sau:

6.1. Đối với công tác khuyến nông, khuyến ngư. Cùng với việc đổi mới công tác khuyến nông Nhà nước cần có cơ chế đẩy mạnh xã hội hoá công tác khuyến nông với sự tham gia rộng rãi hơn của các tổ chức khuyến nông tự nguyện, của các viện nghiên cứu, các trường đại học, các hội ngành nghề và các doanh nghiệp kinh doanh nông sản.

Đối với các tổ chức khuyến nông của Nhà nước, cần giành ưu tiên cao cho việc hỗ trợ các vùng nông thôn khó khăn, vùng sâu, vùng xa, vùng căn cứ cách mạng cũ.

Về nội dung khuyến nông, cần chú ý hướng dẫn, hỗ trợ đồng bộ cả về mặt kỹ năng công nghệ, kiến thức tổ chức sản xuất - kinh doanh và thông tin thị trường.

Đặc biệt cần sớm hình thành cơ chế và mạng lưới hỗ trợ *khuyến công* đối với các doanh nghiệp vừa và nhỏ ở địa bàn nông thôn (đây là mảng hoạt động chưa được quan tâm đúng mức hiện nay).

6.2. Đối với Chương trình ứng dụng KH&CN phục vụ phát triển nông thôn, miền núi.

Về thực chất, đây là một dạng chương trình hướng vào hỗ trợ các dự án xây dựng các *mô hình trình diễn* (các "*điểm sáng*") về ứng dụng các công nghệ tiến bộ đã được kết luận, *có khả năng nhân rộng* để thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế nông thôn. Đây là một định hướng đúng và đã đưa lại một số kết quả bước đầu đáng khích lệ được các địa phương và người dân hưởng ứng cao. Để phát huy hơn nữa các kết quả đã đạt được, hướng hoàn thiện chương trình trong giai đoạn tới có thể như sau:

Kinh nghiệm thực tiễn trong, ngoài nước đều ghi nhận rằng việc đưa KH&CN vào địa bàn nông thôn, miền núi là *nhiệm vụ khó khăn, phức tạp về nhiều mặt*, nhưng nếu có cách làm phù hợp thì việc tăng cường năng lực tiếp thu KH&CN cho địa bàn nông thôn, miền núi và tạo môi trường thuận lợi thúc đẩy chuyển giao các thành tựu KH&CN tiên tiến phù hợp cho các hộ nông dân là *giải pháp có ý nghĩa chiến lược lâu dài* để chấn hưng kinh tế nông thôn và góp phần thu hẹp khoảng cách giữa nông thôn và thành thị.

Chính vì vậy, xin khuyến nghị:

Khuyến nghị N1:

Đề nghị Chính phủ tiếp tục coi Chương trình "Xây dựng mô hình ứng dụng KH&CN phục vụ phát triển kinh tế - xã hội nông thôn và miền núi" là *Chương trình trọng điểm cấp quốc gia* trong giai đoạn 10 năm tới với những bổ sung, điều chỉnh sẽ được đề cập ở các phần sau.

Khuyến nghị N2:

Do tính đa dạng và trình độ phát triển không đồng đều của địa bàn nông thôn, bởi vậy, *nhu cầu hỗ trợ và phương thức, cơ chế hỗ trợ của Nhà nước cũng cần có sự phân biệt rõ ràng* để vừa đáp ứng nhu cầu bức xúc của thực tiễn, vừa nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn lực hỗ trợ của Nhà nước.

Với cách đặt vấn đề nêu trên, hướng điều chỉnh có thể như sau:

** Về phân nhóm các dự án:*

Nên **PHÂN NHÓM** các loại dự án hỗ trợ ứng dụng khoa học công nghệ phù hợp với đặc thù của các đối tượng và địa bàn nông thôn với trình độ phát triển và năng lực tiếp thu KH&CN khác nhau để *thiết kế (lựa chọn) các cơ chế hỗ trợ và phương thức chỉ đạo phù hợp và có hiệu quả hơn*. Chẳng hạn:

- Đối với các vùng nông thôn khó khăn, vùng sâu, vùng xa, vùng dân tộc ít người, vùng căn cứ cách mạng cũ, v.v...; đối với các vùng nông thôn nghèo và các hộ nghèo, mức độ hỗ trợ của Nhà nước *phải cao hơn*; phương thức chỉ đạo, hỗ trợ của các cơ quan và cán bộ khoa học công nghệ phải *sâu sát và kiên trì hơn*.
- Đối với các vùng nông thôn có trình độ phát triển kinh tế hàng hoá tương đối khá hơn; các vùng gần các thành phố, khu công nghiệp, các trung tâm kinh tế lớn,... nơi đã có các hộ nông dân có đầu óc kinh doanh, có các doanh nghiệp thuộc nhiều thành phần kinh tế đứng chân trên địa bàn; nếu đối tượng tham gia thực hiện dự án ứng dụng KH&CN là *các doanh nghiệp (hoặc các chủ trang trại)* thì mức độ tài trợ trực tiếp từ ngân sách KH&CN có thể thấp hơn nhưng lại cần quan tâm nhiều hơn tới việc vận dụng các *cơ chế, chính sách để khuyến khích, động viên các nguồn lực trong dân, nguồn vốn tín dụng ngân hàng* để thực thi các dự án ứng dụng KH&CN.
- Đối với các vùng ven đô, ven các thành phố, khu công nghiệp lớn, nơi có nhu cầu về các sản phẩm nông nghiệp cao cấp hơn (rau, quả, hoa cao cấp, thực phẩm chế biến cao cấp, v.v...), nơi có cơ sở hạ tầng kỹ thuật tốt, gần các trung tâm KH&CN mạnh, trình độ tiếp thu KH&CN của người dân khá hơn, thì lại cần một *cơ chế hỗ trợ riêng* để thúc đẩy việc thực hiện các dự án trình diễn ứng dụng công nghệ cao trong nông nghiệp để tạo đà cho

đẩy nhanh quá trình hiện đại hoá nông nghiệp trong bước phát triển tiếp theo.

** Về phân cấp quản lý dự án:*

Phù hợp với chủ trương phân cấp quản lý chung của Nhà nước; rút kinh nghiệm công tác chỉ đạo triển khai các dự án ứng dụng KH&CN trong thời gian qua; để tăng cường quyền hạn và trách nhiệm của các cấp đối với việc nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn lực hỗ trợ của Nhà nước, Đề tài cho rằng nên tiến hành *phân cấp hợp lý và rõ ràng hơn* trong quản lý và chỉ đạo thực hiện các dự án này.

Nguyên tắc quan trọng để thực hiện phân cấp có thể căn cứ vào 2 tiêu thức chủ yếu sau:

- Một là, tùy theo *tầm quan trọng* và *tính phức tạp* của vấn đề cần giải quyết trong các dự án.
- Hai là, tùy theo nhu cầu phải *huy động lực lượng KH&CN của Trung ương hỗ trợ các địa phương*.

Các dự án cấp Nhà nước (cấp Quốc gia) chỉ nên tập trung vào những dự án có tầm quan trọng lớn, có nội dung KH&CN phức tạp, đòi hỏi sự phối hợp nỗ lực của nhiều cơ quan hoặc nhiều loại chuyên gia KH&CN của Trung ương hỗ trợ địa phương, hoặc những dự án trình diễn để *đúc rút kinh nghiệm về mặt tổ chức quản lý và phương thức chỉ đạo*. Những dự án khác có thể *phân cấp cho tỉnh, huyện* trực tiếp chỉ đạo thực hiện dưới sự hướng dẫn về mặt định hướng và theo các cơ chế quản lý chung đối với các dự án ứng dụng KH&CN do Chính phủ quy định và sự hỗ trợ điều phối về mặt chuyên môn, nghiệp vụ của Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường.

** Về PHÂN CÔNG, PHỐI HỢP CHỈ ĐẠO thực hiện các dự án trình diễn ứng dụng KH&CN.*

Mặc dù trách nhiệm *trực tiếp chỉ đạo thực hiện* các dự án trình diễn ứng dụng KH&CN được giao cho hệ thống các cơ quan quản lý KH&CN, nhưng sự thành bại trong tổ chức triển khai các dự án này lại tùy thuộc khá lớn vào *mức độ cam kết và tập trung chỉ đạo* của các cấp lãnh đạo Đảng và chính quyền địa phương; và *sự phối hợp hành động* giữa các sở, ban, ngành chức năng của địa phương.

Từ kinh nghiệm thực tiễn, xin có một số khuyến nghị cụ thể sau:

a. Trách nhiệm cao nhất trong chỉ đạo thực hiện các dự án trình diễn ứng dụng KH&CN tại địa phương nên thuộc về *lãnh đạo chính quyền các cấp*. Với trách nhiệm này, lãnh đạo chính quyền địa phương phải có *trách nhiệm chỉ đạo các ngành có liên quan và phối hợp các nguồn lực* để triển khai thực hiện các dự án trình diễn ứng dụng KH&CN (tránh tình trạng khoán trắng cho hệ thống các cơ quan quản lý KH&CN).

b. Để phối hợp tốt các nguồn lực phục vụ cho yêu cầu triển khai các dự án trình diễn ứng dụng KH&CN, đề nghị từng địa phương cần xác định các địa bàn, các dự án trọng điểm để có thể *gắn kết ngay từ đầu* các nội dung của dự án trình diễn ứng dụng KH&CN với các dự án kinh tế - xã hội trọng điểm của địa phương. Tránh tình trạng *thiếu phối hợp trong lựa chọn địa bàn thực hiện dự án* như thường thấy ở nhiều địa phương hiện nay (mỗi ngành chọn 1 địa bàn dự án riêng cho mình và hiệu quả là việc phối hợp nguồn lực bị phân tán, không tạo ra các mô hình mang tính trình diễn để người dân học theo).

c. Riêng đối với các dự án *trình diễn ứng dụng KH&CN cấp Nhà nước*, cũng cần làm rõ thêm *mối quan hệ trách nhiệm giữa Trung ương và Địa phương*.

Phù hợp với các nguyên tắc phân cấp nêu trên, cần tổ chức chặt chẽ hơn việc *xem xét, thẩm định, chọn lựa* các dự án trình diễn ứng dụng KH&CN được xếp vào nhóm các dự án cấp Nhà nước theo tinh thần sau:

- Về phía lãnh đạo các địa phương, cần chỉ đạo các sở, ban, ngành hữu quan *phối hợp lựa chọn kỹ các địa bàn, các dự án trọng điểm*, có nhu cầu *xây dựng các mô hình trình diễn ứng dụng KH&CN* với sự hỗ trợ của Trung ương; và cam kết đảm bảo *phối hợp các nguồn lực đối ứng của địa phương* để có thể tiếp thu có hiệu quả sự hỗ trợ KH&CN của Trung ương (tránh tình trạng thiếu phối hợp giữa dự án ứng dụng KH&CN với các dự án kinh tế - xã hội khác như thường gặp hiện nay).

- Về phía Ban Chỉ đạo Chương trình cần kiên trì nguyên tắc *hỗ trợ "có điều kiện"* - hỗ trợ theo nguyên tắc *"cạnh tranh"* giữa các địa phương để được chọn vào danh sách các dự án trình diễn ứng dụng KH&CN cấp trung ương.

- Cần thể chế hoá rõ ràng hơn *trách nhiệm và quyền hạn* của các cơ quan (tổ chức) và các chuyên gia công nghệ trong việc chỉ đạo thực hiện các dự án trình diễn ứng dụng KH&CN.

** Về tổ chức bộ máy*

Do tần quan trọng chiến lược lâu dài và tính phức tạp, khó khăn của nhiệm vụ đưa khoa học, công nghệ về địa bàn nông thôn, miền núi, để tránh tình trạng kiêm nhiệm như hiện nay, có lẽ nên suy nghĩ tới việc hình thành *các bộ phận chuyên trách* chỉ đạo thực hiện các chương trình, dự án ứng dụng KH&CN vào địa bàn nông thôn, miền núi. Chẳng hạn, có thể thành lập *Văn phòng chương trình* ở Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường và *Tổ chuyên trách* (hoặc một hình thức phù hợp) ở các Sở Khoa học, Công nghệ và Môi trường cấp tỉnh với *chức năng, nhiệm vụ, và biên chế phù hợp*^(*).

** Về hoàn thiện cơ chế hỗ trợ tài chính:*

Để triển khai thành công các dự án ứng dụng KH&CN cần đảm bảo *huy động tổng hợp các nguồn vốn* (vốn đầu tư của các chương trình kinh tế - xã hội, vốn tín dụng ưu đãi, vốn tự có của người dân, v.v...). Phân hỗ trợ từ vốn sự nghiệp khoa học, công nghệ chỉ *hỗ trợ trực tiếp cho những nội dung liên quan trực tiếp tới khâu hỗ trợ chuyển giao công nghệ cho địa bàn nông thôn*. Kiên quyết không phê duyệt những dự án không chứng minh được các *nguồn vốn đối ứng của địa phương* để có thể tiếp thu thuận lợi các dự án hỗ trợ xây dựng các mô hình trình diễn ứng dụng KH&CN lấy từ nguồn ngân sách KH&CN.

Chỉ có thực hiện tốt nguyên tắc này thì mới tạo tiền đề cho việc *nhân rộng các mô hình trình diễn ứng dụng KH&CN* ở giai đoạn sau vì bản thân nguồn vốn sự nghiệp KH&CN không lớn và chỉ có thể thực hiện chức năng như là nguồn vốn “mồi” (seed money) mà thôi.

- *Về cơ chế xét chọn* các dự án cũng nên vận dụng nguyên tắc “*cạnh tranh*” tiếp nhận các nguồn tài trợ của Trung ương, không nên hỗ trợ theo kiểu “*bình quân*”. Có như vậy mới nâng cao tình thần trách nhiệm của các địa phương và các cơ quan hỗ trợ KH&CN trong việc xây dựng và *tự thẩm định* chất lượng của các dự án.
- *Về các khoản chi* lấy từ vốn sự nghiệp KH&CN, nhìn chung, có thể vẫn áp dụng theo tinh thần Thông tư liên bộ (Bộ Tài chính -

^(*) Theo kinh nghiệm của Trung Quốc, Văn phòng Chương trình Đốm lửa là đơn vị có chức năng giúp Bộ Khoa học, Công nghệ về *quản lý chung* đối với Chương trình Đốm lửa trong phạm vi toàn quốc. Văn phòng có trách nhiệm tổ chức xây dựng chính sách chung và các chính sách cụ thể chiến lược phát triển, kế hoạch dài hạn, trung hạn và kế hoạch hàng năm của Chương trình. Văn phòng cũng thực hiện chức năng giám sát việc thực hiện Chương trình ở các địa phương theo các quy định chung của Nhà nước.

Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường) như hiện nay. Tuy nhiên, cần nghiên cứu quy định *thoả đáng hơn* đối với các loại dự án hỗ trợ ứng dụng KH&CN khác nhau (như đã đề cập ở phần trên), các địa bàn nông thôn khác nhau và đối tượng nông dân khác nhau, để có thể thực sự khuyến khích các cán bộ KH&CN, các cán bộ quản lý dự án, các hộ nông dân tích cực tham gia thực hiện các dự án trình diễn ứng dụng KH&CN (tránh tình trạng buộc phải “biến báo” để làm các chứng từ thanh quyết toán vẫn thường gặp).

Chẳng hạn, đối với các hộ nông dân tham gia dự án, cần quy định rõ những khoản gì sẽ được hưởng miễn phí (khâu đào tạo, tập huấn kỹ thuật, ...); những khoản gì nông dân phải tự bỏ ra, trường hợp nào sẽ được bồi thường (nếu dự án thực hiện không thành công như dự kiến và gây tổn thất cho người dân), v.v...

Đối với các cơ quan và chuyên gia KH&CN thực hiện dự án, ngoài những khoản chi trực tiếp liên quan tới dự án, cần nghiên cứu vận dụng cơ chế thưởng với mức thưởng thoả đáng (đủ hấp dẫn) phù hợp với kết quả thực tế đưa lại cho địa bàn dự án để vừa động viên, vừa nâng cao trách nhiệm của họ đối với địa bàn nông thôn.

Đối với các cán bộ trực tiếp tham gia quản lý dự án, cũng nên nghiên cứu trích một tỷ lệ kinh phí phù hợp để có thể ký hợp đồng thuê một số cán bộ có năng lực, có tính thần trách nhiệm làm công tác quản lý dự án. Đồng thời, cũng cần quy định thống nhất chế độ bồi dưỡng (phụ cấp trách nhiệm) đối với cán bộ địa phương tham gia điều hành dự án.

Riêng đối với các hộ nông dân, có thể nghiên cứu vận dụng cơ chế hỗ trợ thông qua “Vốn vốn dụng nhỏ luân chuyển” thay cho phương thức “vốn thu hồi” nộp lại ngân sách như hiện nay.

Ngoài ra, cũng cần quy định một tỷ lệ “dự phòng” hợp lý để có thể chi cho những vấn đề phát sinh trong quá trình thực hiện dự án. Đặc biệt, cần hợp lý hoá kênh cấp phát kinh phí để đảm bảo tính thời vụ trong triển khai dự án.

* Về chính sách khen thưởng, cần nghiên cứu vận dụng nhiều hình thức khen thưởng (các giải thưởng) khác nhau để khích lệ kịp thời các

đơn vị, cá nhân đạt thành tích cao trong triển khai các dự án ứng dụng KH&CN tại địa bàn nông thôn miền núi^(*).

* Về bồi dưỡng năng lực xây dựng và quản lý dự án, hướng hoàn thiện nên tập trung vào 2 khâu quan trọng sau:

- Cần nghiên cứu, biên soạn 1 bộ tài liệu hướng dẫn về xây dựng và quản lý dự án ứng dụng KH&CN vào địa bàn nông thôn, miền núi như một dạng “cẩm nang” để phổ biến rộng rãi cho các địa phương, kể cả cán bộ và người dân tham gia thực hiện dự án. Đây cũng có thể là một cơ chế để nâng cao tính công khai và dân chủ trong quản lý dự án.
- Cần tổ chức thường xuyên các lớp tập huấn nghiệp vụ về xây dựng và quản lý dự án cho cán bộ các Sở Khoa học, Công nghệ và Môi trường và cán bộ quản lý ở địa phương. Nên coi đây là một nhiệm vụ quan trọng của Chương trình để nâng cao năng lực nội sinh cho các địa bàn nông thôn.

Ngoài các đề xuất nêu trên, ở phạm vi địa phương, cần làm tốt khâu liên kết, phối hợp giữa các dự án trình diễn ứng dụng KH&CN thuộc chương trình theo kênh hỗ trợ của Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường với các dự án khuyến nông như một khâu tiếp nối, phổ biến nhân rộng tới các hộ nông dân.

THAY CHO LỜI KẾT LUẬN

Việc hình thành và chỉ đạo thực hiện một chính sách KH&CN chung của quốc gia hướng vào phục vụ phát triển nông nghiệp, nông thôn theo hướng công nghiệp hoá, hiện đại hoá là nhiệm vụ còn tương đối mới mẻ đối với nước ta. Đây là nhiệm vụ vượt quá tầm hiểu biết và vốn kiến thức của nhóm tác giả được giao nhiệm vụ này.

Tuy nhiên, trên cơ sở kế thừa những kết quả nghiên cứu hiện có, kết hợp với kinh nghiệm tích luỹ của bản thân, cảm nhận của chúng tôi là: về mặt chủ trương và tư tưởng chính sách, trong nhiều văn kiện chính thức của Đảng và Nhà nước đã sớm đưa ra những định hướng phát triển KH&CN và các giải pháp tổ chức và chính sách hướng vào thúc đẩy phát

^(*) Theo kinh nghiệm triển khai kế hoạch Đóm lửa của Trung Quốc, người ta đã đặt ra nhiều loại giải thưởng khác nhau như: “Giải thưởng KH&CN Đóm lửa”, “Giải thưởng đào tạo nhân tài Đóm lửa”, “Giải thưởng quản lý kế hoạch Đóm lửa”, “Giải thưởng xí nghiệp trình diễn Đóm lửa”, “Giải thưởng thanh niên ưu tú Đóm lửa”, v.v... Đây có thể là một kinh nghiệm có ý nghĩa gợi suy để động viên phong trào đưa KH&CN phục vụ phát triển kinh tế - xã hội nông thôn.

triển nông nghiệp, nông thôn. Tuy nhiên, trong chỉ đạo thực hiện, mặc dù Chính phủ và các cơ quan chức năng của Chính phủ đã từng bước thể chế hoá thành các văn bản pháp quy phục vụ cho công tác quản lý Nhà nước về KH&CN, nhưng do nước ta đang trong quá trình chuyển đổi kép như đã nêu ở trên, cộng với những khó khăn phức tạp vốn đặc trưng của khu vực nông nghiệp, nông thôn, nên nhiều cơ chế, chính sách, quy định hiện hành chưa phát huy tác dụng trong thực tế như mong đợi.

Để có bước chuyển mạnh mẽ hơn, đáp ứng yêu cầu to lớn của tiến trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp, nông thôn theo tinh thần Nghị quyết Trung ương 5 (Khoá IX) mới đây, theo thiện nghĩa của chúng tôi, đã đến lúc cần *mạnh dạn thí điểm* một số hình thức tổ chức và cơ chế quản lý mới "mạnh mẽ" hơn để hệ thống KH&CN phục vụ nông nghiệp, nông thôn *thật sự có liên kết hơn, có động lực hơn, có nhiều nguồn lực hơn*. Hy vọng rằng với "quy chế thí điểm", chúng ta có thể khắc phục được một số "rào cản" vốn không phù hợp với đặc thù của hoạt động KH&CN nói chung và hoạt động KH&CN gắn với đặc thù của khu vực nông nghiệp, nông thôn nói riêng. Trên cơ sở thí điểm, thông qua tổng kết thực tiễn, chúng ta có thể tìm được những *cơ chế quản lý, giải pháp tổ chức phù hợp với hoàn cảnh, điều kiện cụ thể của nông nghiệp, nông thôn nước ta* trong bối cảnh từ một điểm xuất phát tương đối thấp nhưng lại phải dò tìm cách đi có hiệu quả để đẩy nhanh tiến trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp, nông thôn trên cơ sở ứng dụng và phổ cập các thành tựu KH&CN tiên tiến phù hợp vào *địa bàn nông thôn giàu tiềm năng nhưng cũng còn nhiều khó khăn, bất cập so với khu vực đô thị*.

Với trình độ và năng lực còn nhiều hạn chế, những đề xuất và khuyến nghị nêu trên chỉ là những suy nghĩ bước đầu, rất có thể còn nhiều mặt khiếm, khuyết, tập thể tác giả rất mong nhận được sự góp ý của tất cả những ai quan tâm tới chuyên đề nghiên cứu này.

TÀI LIỆU THAM KHẢO CHÍNH

1. Nghị quyết 37 Bộ Chính trị về Chính sách khoa học và kỹ thuật, tháng 4/1981.
2. Nghị quyết 26 Bộ Chính trị về Khoa học và công nghệ trong sự nghiệp đổi mới, tháng 3/1991.
3. Văn kiện Hội nghị lần thứ 7 Ban Chấp hành Trung ương Khoá VII, 1994.
4. Nghị quyết Hội nghị lần thứ 2 Ban Chấp hành Trung ương Đảng (Khoá VII) về định hướng chiến lược phát triển khoa học và công nghệ trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá và nhiệm vụ đến năm 2000, tháng 12/1996.
5. TS. Phạm Gia Khiêm, “Phấn đấu đưa Nghị quyết Trung ương 2 vào cuộc sống”, 1997.
7. Nghị quyết Ban Chấp hành Trung ương lần thứ 5 (Khoá IX) về đẩy nhanh công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp, nông thôn, tháng 3/2002.
8. Đặng Hữu, “Khoa học và Công nghệ với sự phát triển kinh tế - xã hội” NXB Sự Thật, 1989.
9. Nguyễn Văn Thu, “Những vấn đề phân tích và lựa chọn chính sách công nghệ quốc gia cho giai đoạn hiện nay ở Việt Nam”, Hà Nội 1991.
10. Đề án Chiến lược phát triển khoa học và công nghệ Việt Nam đến năm 2010.
11. Đề án Chiến lược phát triển khoa học và công nghệ của ngành nông nghiệp và phát triển nông thôn đến năm 2010.
12. Đề án Chiến lược phát triển KH&CN thuỷ sản đến năm 2010.
13. Chiến lược công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước và cách mạng công nghệ, NXB Chính trị Quốc gia, 1996.
14. Đề án Công nghiệp hoá - Hiện đại hoá nông nghiệp và nông thôn thời kỳ 1998 - 2020, Bộ Nông nghiệp và phát triển Nông thôn, 1998.

15. *Đặng Kim Sơn*, “Công nghiệp hoá từ nông nghiệp - lý luận thực tiễn và triển vọng áp dụng ở Việt Nam”, Hà Nội, 2001.
16. *Bùi Mạnh Hải, Nguyễn Văn Thu và cộng sự*, Dự thảo Báo cáo tổng hợp Đề tài “Nghiên cứu cơ sở lý luận và tổng kết thực tiễn xây dựng mô hình ứng dụng KH&CN phục vụ phát triển nông thôn, miền núi”, 2002.
17. “Kế hoạch tổng thể nghiên cứu nông nghiệp Việt Nam”, UNDP/FAO VIE 98/019, 18, tháng 6/2001.
18. “Khoa học, công nghệ nông nghiệp Trung Quốc, cải tổ và phát triển”, Bản tin phục vụ Lãnh đạo, số 3, 2002, TTTTNN.

ĐỀ TÀI KHOA HỌC CÔNG NGHỆ CẤP NHÀ NƯỚC

MÃ SỐ KC.07.02

Đề tài nhánh:

**NGHIÊN CỨU CHÍNH SÁCH XOÁ ĐÓI GIẢM NGHÈO
VÀ ĐÀO TẠO NGUỒN NHÂN LỰC**

Cơ quan thực hiện:

VIỆN QUY HOẠCH VÀ THIẾT KẾ NÔNG NGHIỆP

Hà Nội, tháng 3/2002

MỤC LỤC

	<i>Trang</i>
I. NGHIÊN CỨU CHÍNH SÁCH XOÁ ĐÓI GIẢM NGHÈO.....	3
1. Thực trạng đói nghèo ở Việt Nam.....	3
2. Những nguyên nhân nghèo đói.....	6
2.1. Những nguyên nhân khách quan	6
2.2. Những nguyên nhân chủ quan	7
3. Phân tích các chính sách, chương trình quốc gia hiện có	7
3.1. Các chính sách, chương trình xoá đói giảm nghèo của Chính phủ	7
3.2. Xác định đối tượng	8
3.3. Một số tồn tại trong các chương trình xoá đói, giảm nghèo	8
4. Khuyến nghị các chính sách xoá đói giảm nghèo	9
II. NGHIÊN CỨU CHÍNH SÁCH ĐÀO TẠO NGUỒN NHÂN LỰC	10
1. Kết quả đạt được những năm đổi mới.....	10
1.1. Về lao động nông nghiệp và nông thôn.....	10
1.2. Khái quát tình hình nguồn nhân lực và công tác đào tạo và bồi dưỡng của ngành	12
2. Đánh giá chung về công tác đào tạo, phát triển nguồn nhân lực	16
3. Phương hướng phát triển nguồn nhân lực phục vụ công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp và nông thôn	17
3.1. Quan điểm chỉ đạo.....	17
3.2. Mục tiêu	18
3.3. Những định hướng chiến lược	18
4. Giải pháp chủ yếu để thực hiện đề án.....	25
4.1. Giải pháp về tổ chức và chỉ đạo thực hiện	25
4.2. Giải pháp về tổ chức và tăng cường năng lực các cơ sở đào tạo	26
4.3. Giải pháp về chế độ, chính sách	27
4.4. Giải pháp về cơ sở vật chất kỹ thuật	28

I. NGHIÊN CỨU CHÍNH SÁCH XOÁ ĐỐI GIÀM NGHÈO

1. Thực trạng nghèo đói ở Việt Nam

1/ Một trong những thành công lớn của Việt Nam trong thời kỳ đổi mới là giảm nhanh chóng tỷ lệ nghèo khổ. Tỷ lệ nghèo chung năm 1993 là 58,1%, giảm xuống còn 37% (1998) và 29,5% (2001) tuy tỷ lệ nghèo chung ở nước ta còn cao, nhưng tỷ lệ nghèo giảm trong thời kỳ đổi mới đã gây bất ngờ lớn, bởi trong lịch sử những năm gần đây hầu như chưa có nước nào đạt được kết quả giảm tỷ lệ nghèo nhanh chóng trong thời gian như vậy. Việc giảm tỷ lệ nghèo ở Việt Nam nguyên nhân chính là sự tăng trưởng kinh tế cao và ổn định trong thập niên 90 đồng thời sự tăng trưởng kinh tế vùng đều mang lại lợi ích cho mọi tầng lớp dân cư. Nguyên nhân thứ 2 là do 90% người nghèo ở Việt Nam sống ở nông thôn, chủ yếu là sản xuất nông nghiệp mà trong thập kỷ này sản lượng nông nghiệp Việt Nam tăng trưởng cao và bền vững.

2/ Tỷ lệ nghèo lương thực, thực phẩm và tỷ lệ nghèo chung đã giảm nhanh ở cả hai khu vực thành thị và nông thôn. Tỷ lệ nghèo lương thực thực phẩm giảm 5,6% ở khu vực thành thị (từ 7,9% xuống 2,3%) và giảm 10,8% (từ 29,1% xuống còn 18,3%) ở khu vực nông thôn. Tỷ lệ nghèo ở thành thị hoặc thị trấn hầu như chiếm tỷ lệ rất thấp, trong khi đó ở nông thôn vẫn còn xấp xỉ 1/5 dân số sống trong nghèo khổ theo đúng nghèo khổ về lương thực thực phẩm và 45% dân số sống trong nghèo khổ (theo đúng nghèo khổ chung) (theo cách tính và điều tra của ngân hàng thế giới). Điều này đặt ra giải pháp cho việc xoá đói giảm nghèo hiện tại và trong tương lai là cần phải tập trung vào khu vực nông thôn.

3/ Tỷ lệ nghèo đều giảm ở các vùng nhưng không đồng đều, một số vùng giảm nhanh. Những vùng nghèo nhất là Bắc Trung Bộ, miền núi Bắc Bộ, Tây Nguyên, vùng Bắc Trung Bộ có tỷ lệ nghèo chung giảm 26,4%, Miền núi Bắc bộ giảm 34,7%; Đông Nam Bộ giảm 32,7%, đồng bằng sông Cửu Long là vùng có tỷ lệ nghèo giảm chậm 7,6%.

4/ Ngoài việc thành công trong việc giảm chung tỷ lệ nghèo nước ta còn có thành công nữa là mức sống của bản thân những người hiện tại đang sống trong nghèo khổ cũng được nâng lên khá cao so với đầu những năm 1990. Chỉ số khoảng cách nghèo giảm dần một nửa (từ 18,4% xuống còn 9,54%). Nhưng chỉ số này vẫn còn ở mức cao, khu vực nông thôn cao hơn rất nhiều so với khu vực thành thị. Điều này nói lên rằng cuộc sống của những người nghèo khổ ở khu vực thành thị họ dễ dàng có khả năng thoát khỏi đói nghèo chỉ bằng sự tác động không lớn. Trong khi đó ở khu vực nông thôn nhiều người nghèo còn có cuộc sống tương đối thấp so với đường nghèo khổ và khả năng thoát khỏi đói nghèo của họ là rất khó cần phải có tác động, những tác động lớn.

5/ Khoảng cách nghèo (theo điều tra năm 1998) cũng cho thấy. Người nghèo ở vùng Đông Nam Bộ (1,34%); đồng bằng sông Hồng (5,74%) đồng bằng sông Cửu Long (8,15%) có cuộc sống hơn nhiều so với người nghèo ở các vùng còn lại. Vùng người nghèo có cuộc sống nghiêm trọng nhất là Tây Nguyên (19,10%). Đặc biệt người nghèo ở khu vực thành thị của các vùng có cuộc sống tốt hơn rất nhiều so với khu vực nông thôn.

Bảng 1. Chỉ tiêu bình quân đầu người theo khu vực thành thị nông thôn

Đơn vị tính: 1000 đ

	1992-1993		1997-1998	
	Giá hiện hành	Giá so sánh 1/1998	Giá hiện hành	Giá so sánh 1/1998
Chung	1325	1936	2869	2784
Thành thị nông thôn				
Thành thị	2328	3013	5166	4829
Nông thôn	1075	1669	2204	2166
Vùng				
Miền núi Trung du Bắc Bộ	973	1442	2019	1920
Đồng bằng sông Hồng	1202	1866	2924	2938
Bắc Trung Bộ	905	1486	2169	2197
Nam Trung Bộ	1371	2026	2711	2641
Tây Nguyên	1122	1537	2121	1942
Đông Nam Bộ	2182	2801	5384	5019
Đồng bằng sông Cửu Long	1475	2129	2690	2536

Nguồn: Điều tra mức sống dân cư Việt Nam NXB Thống kê 2000.

5/ Lao động và việc làm: Dân số hoạt động kinh tế trong độ tuổi lao động (nam từ 15 - 60, nữ từ 15 - 55) chiếm 86,4% dân số trong độ tuổi lao động, tăng 6,54% so với năm 1992 - 1993, ở khu vực nông thôn con số này là 89,5%, khu vực thành thị 76,29%, trong đó thành thị tăng 3,77% và nông thôn tăng 7,48% so với năm 1992 - 1993, lực lượng lao động ở nông thôn tăng cao hơn ở thành thị.

Tỷ lệ thất nghiệp năm 2000 của nước ta đã giảm đáng kể so với năm 1990. Tỷ lệ thất nghiệp vùng Đông Nam Bộ giảm nhiều nhất, từ 7,99% còn 4,34%; vùng Tây Nguyên có tỷ lệ thất nghiệp thấp nhất 0,32%.

Dân số chỉ làm một công việc tự làm nông nghiệp là 43,97%, dân số chỉ làm một công việc tự làm phi nông nghiệp chiếm 12,08%, nhóm nghèo nhất có tỷ lệ lao động làm công việc tự làm cao nhất.

Bảng 2. Tỷ lệ dân số làm việc nông nghiệp, phi nông nghiệp và làm công ăn lương 12 tháng phân theo kỳ

	Chung	Vùng						
		TDMN	ĐBSH	DHBTB	DHNTB	TN	ĐNB	ĐBSCL
Chung	100	17.69	20.79	13.61	10.51	3.31	12.02	22.08
Tỷ lệ %	100	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Làm công làm thuê	100	6.05	16.86	6.44	12.78	0.16	35.44	21.76
Tỷ lệ %	11.78	4.03	9.56	5.57	14.33	0.58	35.23	11.61
Tự làm nông lâm nghiệp	100	25.59	20.04	14.79	9.79	4.80	4.93	20.07
Tỷ lệ %	43.97	63.61	42.37	47.75	40.97	63.82	18.05	39.97
Tự làm phi NN	100	9.00	18.00	6.52	14.25	0.71	26.50	25.02
Tỷ lệ %	12.08	6.15	10.46	5.78	16.38	2.61	26.65	13.69
Tự làm NLN và làm công làm thuê	100	12.71	20.11	13.89	12.14	5.06	7.58	28.52
Tỷ lệ %	15.57	11.14	15.01	15.82	17.92	23.73	9.78	20.03
Tự làm phi NLN và làm công làm thuê	100	4.64	9.86	10.93	7.51	0.92	26.29	39.85
Tỷ lệ %	1.44	0.38	0.68	1.16	1.03	0.40	3.15	2.60
Tự làm NLN và tự làm phi NLN	100	17.39	30.85	20.61	6.67	2.01	5.41	17.06
Tỷ lệ %	13.49	13.26	20.01	20.41	8.55	8.20	6.07	10.42
Cả 3 loại	100	14.62	22.96	27.55	4.44	1.27	7.42	21.24
Tỷ lệ %	1.73	1.43	1.91	3.50	0.81	0.67	1.07	1.67

Nguồn: Điều tra mức sống dân cư Việt Nam, NXBTK - 2000

2. Những nguyên nhân nghèo đói

2.1. Những nguyên nhân khách quan

- Điều kiện địa lý: hẻo lánh, cách biệt với các trung tâm kinh tế, hệ thống giao thông, thông tin liên lạc kém phát triển, dân cư sống rải rác phân tán tạo nên sự cách biệt giữa các cộng đồng và văn minh đô thị, từ đó người dân ít có cơ hội tiếp cận các dự án và tìm kiếm việc làm.

- Điều kiện tự nhiên: đất canh tác thiếu, xấu, điều kiện thiên nhiên khắc nghiệt như hạn hán, lũ lụt... xảy ra thường xuyên, không cho phép người dân tiến hành các hoạt động sản xuất bình thường như ở những vùng trù phú, do đó không đảm bảo lương thực tối thiểu cho cuộc sống.

Qua điều tra thấy rằng hộ nông dân không có đất nông nghiệp hoặc ít đất nông nghiệp (0,2 ha/hộ) có xu hướng ngày càng tăng, theo kết quả điều tra năm 1994 số hộ này chiếm 28,4% số hộ nông dân, năm 1998 là 37%. Trong đó vùng ĐBSCL là vùng chiếm tỷ lệ cao nhất. Số hộ nông dân bán đất nông nghiệp năm 1992 - 1993 chỉ chiếm 1,1% số hộ, năm 1998 lên 9,8%. Số hộ nông dân bán đất nông nghiệp đã chuyển sang nghề khác có thu nhập cao hơn chiếm tỷ lệ rất thấp, chủ yếu bán là do nguyên nhân khó khăn về kinh tế, bán xong để đi làm thuê có thu nhập thấp hơn, do vậy đây cũng là nguyên nhân tăng tỷ lệ hộ nghèo đói.

- Trình độ sản xuất còn thấp: các công cụ lao động thiếu, thô sơ lạc hậu, các dịch vụ sản xuất nông nghiệp (phân, giống, thuốc trừ sâu...) chưa đáp ứng nhu cầu của người dân, thiếu vốn và thiếu lao động có đào tạo.

Tỷ lệ lao động không có bằng cấp giáo dục, không được đào tạo chuyên môn kỹ thuật còn chiếm 90%, trong số này vẫn còn 33,9% chưa đạt được bằng cấp giáo dục nào, chỉ có 5,73% tốt nghiệp cấp III, vùng ĐBSCL có tỷ lệ lao động chưa đạt bằng cấp nào cao nhất 48,84%, chỉ có 10% số người điều tra đạt bằng cấp giáo dục chuyên môn kỹ thuật, trong đó số người đạt trình độ đại học trở lên chiếm 2,24%, trung học chuyên nghiệp 4,39% và công nhân kỹ thuật 3,17%. Vùng Núi và Trung Du Bắc Bộ và Tây Nguyên là những vùng có

tỷ lệ lao động có bằng cấp thấp nhất, tỷ lệ lao động làm từ 2 việc trở lên chiếm 32,39%.

2.2. Nhóm nguyên nhân chủ quan.

- Trình độ dân trí thấp, hạn chế khả năng tiếp thu kiến thức, kỹ thuật và công nghệ để tự thay đổi các hoạt động sản xuất, tạo thêm việc làm mới.

- Các hủ tục lạc hậu: ma chay, cưới xin, cờ bạc nghiện ngập còn ngự trị trong các cộng đồng người dân đã làm tăng chi phí xã hội và giảm khả năng đổi mới công nghệ sản xuất.

- Tỷ lệ sinh còn cao so với nguồn thu nhập nên dẫn đến cuộc sống ngày càng khó khăn và sự đói nghèo luôn theo sát họ.

- Các nguồn cung cấp dịch vụ công cộng từ phía Chính phủ thường vận hành một cách thiếu công khai, không minh bạch, tổ chức quản lý thiếu chặt chẽ gây thất thoát và kém hiệu quả.

- Thu nhập thấp dẫn đến không tích lũy được để đầu tư vào các chi phí xã hội như: giáo dục, y tế... Vì vậy cái vòng luẩn quẩn của sự nghèo đói chưa được dứt bỏ.

3. Phân tích các chính sách, chương trình Quốc gia hiện có

3.1. Các chính sách, chương trình xoá đói giảm nghèo của Chính phủ

Chính phủ Việt Nam đã chính thức công bố với toàn dân “Chương trình Quốc gia Xóa đói giảm nghèo” (Quyết định số 133/1998/QĐ-TTg ngày 23/7/1998 và quyết định số 135/1998/QĐ/TTg ngày 31/7/1998 về chương trình Phát triển kinh tế – xã hội các xã đặc biệt khó khăn, miền núi và vùng sâu, vùng xa).

Nội dung trọng tâm của Chương trình Xóa đói giảm nghèo tập trung vào 9 dự án cơ bản sau:

- Dự án đầu tư cơ sở hạ tầng.
- Dự án hỗ trợ sản xuất và phát triển ngành nghề.
- Dự án tín dụng đối với người nghèo.
- Dự án hỗ trợ về giáo dục.

- Dự án hỗ trợ về y tế.
- Dự án khuyến nông-lâm-ngư.
- Dự án nâng cao năng lực cán bộ xã nghèo.
- Dự án định canh định cư
- Dự án hỗ trợ đồng bào dân tộc đặc biệt khó khăn.

Cả hai chương trình của Chính phủ về xoá đói, giảm nghèo trên đều khuyến khích phân cấp quản lý và trao quyền nhiều hơn cho địa phương và cấp cơ sở, đồng thời khuyến khích sự tham gia của cộng đồng như là những biện pháp quan trọng nhằm nâng cao tính hiệu quả và phục vụ đúng đối tượng của các khoản đầu tư phục vụ xoá đói, giảm nghèo. Chúng ta phân tích sự vận hành của Chương trình Xoá đói giảm nghèo qua hơn 2 năm thực hiện với những vấn đề chủ yếu sau:

3.2. Xác định đối tượng

Mặc dù đã đạt được những thành tựu rất ấn tượng về xoá đói giảm nghèo trong một số năm vừa qua, nghèo đói vẫn là tình trạng phổ biến và là thách thức chủ yếu của công cuộc phát triển ở Việt Nam. Nghèo đói vẫn là vấn đề lớn của nông thôn và đặc biệt gay gắt ở vùng Núi và Trung Du Bắc Bộ, Tây Nguyên và Bắc Trung Bộ.

Vẫn còn những dân cư nghèo đói bị thiệt thòi vì không được hưởng lợi từ các dịch vụ của Chính phủ như các dân tộc thiểu số ở miền núi, đặc biệt các dân tộc trước đây sản xuất thuốc phiện, các hộ thuộc vùng sâu và vùng xa, phụ nữ và trẻ em. Những nhóm dân cư này đòi hỏi phải được quan tâm đặc biệt và phải có những biện pháp đặc biệt để có thể thu hẹp sự bất bình đẳng cũng như xoá được tình trạng nghèo đói tuyệt đối.

3.3. Một số tồn tại trong các chương trình xoá đói, giảm nghèo.

Với khả năng nguồn ngân sách hiện có, việc bố trí vốn cho chương trình mục tiêu quốc gia về xoá đói, giảm nghèo và Chương trình hỗ trợ 1.715 xã nghèo hiện nay là một cố gắng lớn của nhà nước, song vấn đề cần quan tâm số một là chúng ta thiếu một chiến lược và kế hoạch dài hạn, thiếu sự công khai và rõ ràng mức vốn giải quyết cho chương trình.

Cả hai chương trình về xoá đói, giảm nghèo và chương trình 135 đều đứng trước tình trạng cơ cấu tổ chức không rõ ràng giữa các cấp chính quyền và người hưởng lợi. Hai chương trình còn bị hạn chế bởi khả năng quản lý, thực hiện điều phối, theo dõi và đánh giá tổng kết cũng như thiếu cán bộ có năng lực-đặc biệt là ở cấp xã và cấp huyện. Bản thân cán bộ Chính phủ thiếu năng động, không mạnh dạn trong phân cấp và trao quyền cho cấp cơ sở, nhưng lại thích can thiệp và áp đặt ý kiến chủ quan trong quá trình tổ chức thực hiện kế hoạch xoá đói giảm nghèo đối với công đồng.

Mặc dù hai chương trình chủ trương phân cấp quản lý và khuyến khích sự tham gia của cộng đồng và nhân dân địa phương trong giai đoạn thực hiện, nhưng người dân vẫn chưa được tham gia lựa chọn công trình và mục tiêu đầu tư, giải pháp thực hiện và trong việc ra quyết định về xây dựng kế hoạch, quản lý, thực hiện, theo dõi và bảo trì các dự án ảnh hưởng trực tiếp đến cuộc sống của họ. Tình trạng này cùng với những vấn đề về tổ chức năng lực đã nói ở trên có thể dẫn đến hiệu quả thấp, xác định không đúng đối tượng, tác động hạn chế và kém tính bền vững của hai chương trình.

4. Khuyến nghị chính sách xoá đói giảm nghèo

4.1. Tiếp tục quá trình cải cách, Chính phủ cần đặc biệt chú ý tới những chính sách cải cách ảnh hưởng trực tiếp đến người nghèo ở nông thôn làm nông nghiệp như bảo đảm bình quân bình đẳng trong chính sách đất đai, bảo đảm cho những người không có đất có thể tiếp cận được đến đất nông lâm nghiệp và nuôi trồng thuỷ sản, cải cách về giá cả, các quy định về quan điểm xuất khẩu nông sản, những điều chỉnh về thuế, lệ phí và các khoản đóng góp khác.

4.2. Đưa các hoạt động về tài chính ở cấp xã, huyện vào nền nếp, phát huy dân chủ trong việc thu chi tài chính ở cấp cơ sở, đảm bảo nguyên tắc dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra, tổng kết xem xét các chính sách của chương trình quốc gia về xoá đói giảm nghèo.

4.3. Sử dụng cơ chế quan hệ đối tác hỗ trợ các xã nghèo để xây dựng dự án theo phương pháp tiếp cận: (1) tổng thể và đa dạng, (2) con người là trung tâm của hành động (không có các cộng đồng giống nhau), (3) khoa học và bền

vững chứ không phải là giải pháp tình thế, (4) trao quyền cho cộng đồng và hỗ trợ quản thị cùng tham gia, (5) gắn kế hoạch của Nhà nước với kế hoạch của cộng đồng, (6) tạo mọi điều kiện cho người dân tham gia ở mức cao nhất.

4.4. Cải thiện sự phối hợp giữa các Bộ ngành của Chính phủ, Hội Liên hiệp Phụ nữ, các đoàn thể và tổ chức xã hội, các cấp ở Trung ương và địa phương tham gia vào tổ chức, và thực hiện chương trình xoá đói giảm nghèo.

4.5. Xây dựng hệ thống tổ chức đủ mạnh và chặt chẽ để thực hiện và quản lý dự án, từ Trung ương đến xã, theo nguyên tắc phân cấp tối đa cho xã và thôn bản quyền, lựa chọn ưu tiên đầu tư, quyền phân bổ nguồn lực, quyền tổ chức thực hiện, quyền giám sát và kiểm tra.

4.6. Cần xây dựng quy trình lập kế hoạch, phê duyệt đầu tư vừa chặt chẽ, vừa đơn giản đồng thời phải xác định rõ trách nhiệm của các cơ quan Chính phủ từ Trung ương đến địa phương.

4.7. Xây dựng quy trình, chế tài giải ngân và quản lý tài chính nhằm đưa vốn đến trực tiếp cho xã quản lý chặt chẽ nhưng phải đảm bảo giải ngân kịp thời, hiệu quả.

4.8. Tăng cường công tác đào tạo nâng cao năng lực cho đội ngũ cán bộ xã, thôn, bản và tạo điều kiện cho người nông dân được tiếp xúc kỹ thuật mới về sản xuất nông lâm nghiệp, ngành nghề, dịch vụ (qua con đường tăng cường khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư và khuyến công).

II. NGHIÊN CỨU CHÍNH SÁCH ĐÀO TẠO NGUỒN NHÂN LỰC

1. Kết quả đạt được những năm đổi mới

1.1. Về lao động nông nghiệp và nông thôn

Về số lượng: Việt Nam là một nước nông nghiệp, qua 15 năm đổi mới, tuy cơ cấu lao động và sản xuất trong nông nghiệp và nông thôn có nhiều biến chuyển song đến nay vẫn còn gần 77% dân số sinh sống ở các vùng nông thôn. Trong số 46,63 triệu lao động (chiếm 59,25% dân số cả nước) có tới 30,31 triệu lao động ở nông thôn (chiếm 76,7% số lao động chung). Tỷ lệ lao động thu hút vào sản xuất ở nông thôn đã tăng lên đáng kể song đến nay, mới có 32% lao động ở nông thôn chuyển sang làm công nghiệp và dịch vụ, vẫn

còn tới 68% chuyên làm nông nghiệp: tỷ trọng kinh tế nông thôn vẫn nặng về nông nghiệp (70%), trong nông nghiệp vẫn nặng về trồng trọt (78%), trong đó chủ yếu là cây lương thực (56%).

Mặt khác, tình trạng thiếu việc làm ở nông thôn rất nghiêm trọng. Lao động ở nông thôn mới chỉ sử dụng 74,73% quỹ thời gian, trong khi vẫn còn khoảng 10 triệu ha đất trống, đồi núi trọc, gần 1,4 triệu ha mặt nước có thể nuôi trồng thủy sản nhưng chưa được khai thác sử dụng. Nước ta có nhiều loại nông sản nhưng sản xuất phân tán, manh mún, với khoảng 12 triệu hộ sản xuất trên gần 75 triệu thửa đất nhỏ, kinh tế trang trại mới bắt đầu hình thành và phát triển.

Về chất lượng: Chất lượng lao động là một chỉ tiêu tổng hợp, phản ánh nhiều yếu tố: trình độ văn hoá, trình độ kỹ thuật, tay nghề, thể trạng sức khoẻ của những người lao động... Theo kết quả điều tra năm 1998 cho thấy tỷ lệ biết chữ của lao động khu vực nông thôn là 94,06%, trong đó người tốt nghiệp phổ thông cơ sở là 33,15%, số tốt nghiệp phổ thông trung học là 9,47%, bình quân một lao động học 3,2/12 năm.

Tuy vậy, đại bộ phận lao động nông thôn lại không được đào tạo chuyên môn kỹ thuật. Đến năm 2000, tỷ lệ lao động qua đào tạo trong nông nghiệp và nông thôn mới đạt 12%, so với tỷ lệ chung toàn quốc (đã tăng lên 20%) thì tỷ lệ này còn thấp hơn 8% và khoảng cách đã xa hơn so với cách đây 6 năm (7,7% so với 12%).

Cơ cấu chuyên ngành được đào tạo trong khu vực nông thôn cũng mất cân đối nghiêm trọng. Tỷ lệ lao động được đào tạo kỹ thuật về nông-lâm-ngư nghiệp rất thấp, đến nay tình trạng này vẫn chưa được cải thiện đáng kể.

Theo số liệu trong “Toàn cảnh Việt Nam “ (Nhà xuất bản Thống kê-1997) cả nước 688 cơ sở sản xuất công nghiệp quan trọng, trong đó có 195 cơ sở trên địa bàn nông thôn (chiếm 28,3%). Các cơ sở này thu hút nhiều lao động ở nông thôn, nhưng số lao động có tay nghề đáp ứng thấp, có cơ sở chỉ có 9,2% lao động đáp ứng nhu cầu.

Theo báo cáo của 30/61 tỉnh, thành phố hiện có 788 làng nghề, trong đó 537 (68,2%) làng nghề cũ và 251 (31,8%) làng nghề mới; ước tính cả nước có khoảng 1000 làng nghề.

❖ **Đánh giá chung:**

- Việc sử dụng lao động chưa có sự phối hợp giữa nguồn lao động và việc làm, lao động giản đơn thì thừa, lao động kỹ thuật thì thiếu, đặc biệt là lao động đáp ứng nhu cầu các dự án phát triển kinh tế trọng điểm ở nông thôn.

- Nông dân cần cù, sáng tạo nhưng chưa được đào tạo nên có nhiều hạn chế chưa đủ kiến thức về kỹ thuật nông nghiệp, thiếu kiến thức về kinh tế thị trường, kinh nghiệm quản lý còn yếu kém.

Như vậy, có thể nói rằng nguồn lao động nông thôn tăng nhanh về số lượng nhưng chất lượng còn thấp. Đó là những khó khăn và bất lợi trong quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp và nông thôn.

1.2. Khái quát tình hình nguồn nhân lực và công tác đào tạo và bồi dưỡng của ngành

Qua khảo sát, bước đầu có thể khai quát tình hình nguồn nhân lực của ngành như sau: tổng số cán bộ công nhân viên đang làm việc trong ngành nông nghiệp và phát triển nông thôn có khoảng 331.000 người, trong đó hoạt động trong lĩnh vực nông nghiệp có 211.000, lâm nghiệp có 80.000 và thủy lợi có 40.000.

Về công tác đào tạo, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn hiện đang quản lý 39 trường bao gồm 2 trường cán bộ quản lý, 2 trường đại học, 1 trường cao đẳng, 15 trường trung học chuyên nghiệp, 19 trường dạy nghề và 8 viện nghiên cứu khoa học có đào tạo sau đại học.

Đội ngũ cán bộ, giáo viên, công nhân viên hiện đang công tác trong các trường có 4.067 người, chiếm 25% tổng số biên chế hành chính sự nghiệp của Bộ. Trong số 2.400 cán bộ giảng dạy có 13 giáo sư, 36 phó giáo sư, 2 tiến sĩ khoa học, 143 tiến sĩ và 190 thạc sĩ, 2 nhà giáo nhân dân và 96 nhà giáo ưu tú.

❖ **Đào tạo sau đại học:**

Số cán bộ có trình độ trên đại học của Bộ hiện có 37 giáo sư, 98 Phó giáo sư, 19 Tiến sỹ khoa học, gần 700 tiến sĩ và 900 thạc sĩ, chiếm 7,3% số lao động có trình độ từ đại học trở lên của ngành. Trong số 1.600 cán bộ sau đại học có 186 người làm việc tại khối quản lý Nhà nước, 874 người thuộc khối nghiên cứu khoa học, 349 người thuộc khối đào tạo, 36 người thuộc các đơn vị sự nghiệp khác và 155 người thuộc khối doanh nghiệp.

Công tác đào tạo sau đại học của Bộ: hiện tại Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn có 10 cơ sở đào tạo sau đại học, gồm 2 trường đại học và 8 viện nghiên cứu khoa học, hàng năm tuyển sinh được 50-70 nghiên cứu sinh và 140-160 học viên cao học, mới đáp ứng được khoảng 70% so với yêu cầu.

Ngoài ra, còn có một số cơ sở ngoài Bộ cũng có đào tạo sau đại học lĩnh vực nông lâm nghiệp với số lượng tuyển hàng năm khoảng 60 nghiên cứu sinh và 300 học viên cao học.

Bên cạnh việc đào tạo trong nước, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn đã quan tâm cử cán bộ trẻ đi đào tạo sau đại ở nước ngoài. Tính từ năm 1997 đến hết tháng 10/2001, Bộ đã cử được 258 cán bộ đi học sau đại học ở nước ngoài, trong đó có 62 nghiên cứu sinh và thực tập sau tiến sỹ, 196 người học cao học.

❖ **Đào tạo đại học và cao đẳng:**

Số cán bộ có trình độ đại học của ngành hiện có khoảng 23.000 người, chủ yếu hoạt động trong lĩnh vực sản xuất (chiếm 70%), trong lĩnh vực nghiên cứu và đào tạo khoảng 16%, còn lại thuộc lĩnh vực quản lý. Đây là nguồn nhân lực góp phần rất quan trọng vào việc thực hiện thắng lợi các nhiệm vụ của ngành trong những năm qua.

Hiện nay Bộ đang quản lý 2 trường đại học là đại học thủy lợi và đại học lâm nghiệp, 1 trường cao đẳng nông lâm. Quy mô đào tạo của các trường trên trong những năm qua tăng khá nhanh, số tuyển mới năm 2001 đã tăng hơn 2 lần so với năm 1996.

Tuy nhiên, các trường đại học đào tạo các kỹ sư nông nghiệp (chiếm 56% tổng số cán bộ có trình độ đại học của ngành) hiện không thuộc sự quản lý của Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn mà do Bộ Giáo dục và Đào tạo quản lý. Điều này cũng gây khó khăn trong việc lập quy hoạch và kế hoạch phát triển nguồn nhân lực đại học của ngành.

❖ **Đào tạo trung học chuyên nghiệp:**

Hiện ngành đã có khoảng 28.000 cán bộ có trình độ trung học chuyên nghiệp, đa số làm việc trong lĩnh vực sản xuất (khoảng 90%). Đây là lực lượng lao động chỉ đạo kỹ thuật trực tiếp trong sản xuất và tham gia trực tiếp vào sản xuất, đặc biệt là ở các vùng nông thôn. Vai trò của kỹ thuật viên trung học chuyên nghiệp trong nông nghiệp và phát triển nông thôn đã được xác định rõ là cầu nối giữa người sản xuất và cán bộ kỹ thuật cấp cao.

Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn đang quản lý 15 trường trung học chuyên nghiệp, trong đó khối nông nghiệp 8 trường, khối lâm nghiệp 3 trường và khối thủy lợi 4 trường. So với năm 1996, số tuyển sinh năm 2001 tăng 2,3 lần.

Ngoài ra, có trên 20 trường trung học địa phương có đào tạo kỹ thuật viên trung học các lĩnh vực nông thôn-lâm-thủy lợi, hàng năm tuyển sinh 4.000-5.000 học sinh.

❖ **Đào tạo công nhân kỹ thuật:**

Số công nhân kỹ thuật đang làm việc trong ngành có khoảng 280.000 người, là lực lượng lao động sản xuất trực tiếp trong các lĩnh vực nông-lâm-thủy lợi. Số lượng công nhân kỹ thuật trên còn rất nhỏ bé so với lao động nông nghiệp nói chung, trong đó số công nhân bậc cao còn quá ít (chỉ có khoảng 4% số công nhân kỹ thuật có tay nghề bậc 6 và 7), tỷ lệ công nhân kỹ thuật về trồng trọt, chăn nuôi, chế biến nông, lâm sản, nhân viên nông vụ...còn thấp.

Hiện Bộ đang quản lý 19 trường dạy nghề, trong đó chủ yếu là đào tạo kỹ thuật nông - lâm - thủy lợi, kỹ thuật cơ giới - điện, kỹ thuật chế biến và xây dựng. Quy mô đào tạo nghề (hệ chính quy) năm 2001 tăng 1,6 lần so với

năm 1996. Như vậy, tốc độ tăng đào tạo nghề ở Bộ ta thấp hơn so với đào tạo đại học và trung học chuyên nghiệp.

Cùng với việc mở nghề đào tạo mới là nghề cơ điện nông thôn, Bộ đã giao bổ sung ngành nghề về chế biến lương thực-thực phẩm, ngành nghề nông thôn cho một số trường, đặc biệt các trường đào tạo phục vụ các làng nghề nông thôn.

Để khắc phục tình trạng đào tạo chưa gắn với sử dụng, Bộ đã chủ trương gắn đào tạo với các chương trình kinh tế trọng điểm của ngành, điển hình là đào tạo cán bộ, công nhân phục vụ chương trình sản xuất 1 triệu tấn đường. Trên cơ sở nhu cầu các nhà máy, các trường đã tham gia đào tạo được 15.546 cán bộ, công nhân kỹ thuật cho các nhà máy đường và khoảng 4.000 cán bộ nông vụ, tập huấn cho khoảng 100.000 nông dân trong việc ứng dụng tiến bộ về giống và kỹ thuật, 30.000 công nhân nông nghiệp sử dụng các máy nông nghiệp phục vụ trồng mía.

Với phương thức đào tạo cử tuyển (các nhà máy cử người người đi học, các trường đào tạo học sinh tại cơ sở đào tạo, học sinh thực tập và thi tốt nghiệp tại nhà máy và sau khi ra trường trở về nhà máy phục vụ) hiệu quả đào tạo được nâng cao rõ rệt.

Từ kinh nghiệm đào tạo phục vụ chương trình mía đường, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn đang chỉ đạo xây dựng kế hoạch đào tạo phục vụ các chương trình trọng điểm khác của ngành.

Bên cạnh khối trường đào tạo, hệ thống khuyến nông khuyến lâm hoàn chỉnh từ Trung ương tới địa phương cùng hệ thống khuyến nông của các viện nghiên cứu, các trường đào tạo, các tổ chức xã hội... đã hình thành mạng lưới khuyến nông - lâm phong phú, đa dạng với nhiệm vụ chuyển giao tiến bộ kỹ thuật cho nông dân, rèn luyện tay nghề cho nông dân và cung cấp thông tin kinh tế, thị trường cho họ.

Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn đã ban hành chỉ thị gắn nhiệm vụ đào tạo với công tác khuyến nông khuyến lâm (Chỉ thị số 15 NN-TCCB/CT ngày 11/8/1997). Thực hiện chỉ thị này, Trường Đại học Lâm nghiệp đã mở

ngành “Lâm nghiệp xã hội”, các trường Trung học chuyên nghiệp đối với nông-lâm đã mở chuyên ngành “Khuyến nông khuyến lâm”. Một số trường đã tiếp nhận kế hoạch xây dựng mô hình trình diễn do Cục khuyến nông và Khuyến lâm giao để vừa phục vụ đào tạo, vừa kết hợp làm nhiệm vụ chuyển giao kỹ thuật mới cho nông dân trong vùng.

❖ Công tác đào tạo, bồi dưỡng công chức:

Công tác bồi dưỡng cán bộ và công chức là một trong những vấn đề quan trọng và cấp bách trong sự nghiệp đổi mới của nước ta, là một trong những mục tiêu cơ bản của cải cách hành chính quốc gia. Ngày 20/11/1996 Thủ tướng Chính phủ đã ra quyết định số 874-TTg về công tác đào tạo bồi dưỡng cán bộ và công chức Nhà nước trong giai đoạn công nghiệp hoá, hiện đại hoá, gần đây nhất, Thủ tướng Chính phủ đã có quyết định số 74/2001/QĐ-TTg về việc phê duyệt kế hoạch đào tạo bồi dưỡng cán bộ và công chức giai đoạn 2001-2005. Bộ đã chỉ đạo, bồi dưỡng cán bộ quản lý hàng năm bồi dưỡng khoảng 6000 lượt Cục cán bộ quản lý, công chức trong ngành, góp phần nâng cao trình độ đáp ứng yêu cầu mới.

2. Đánh giá chung về công tác đào tạo, phát triển nguồn nhân lực

Những kết quả đào tạo trên đây mới chỉ là bước đầu nhưng có tính chất cơ bản, chứng tỏ các cơ sở đào tạo đã có những chuyển biến mới, từng bước ổn định, tạo đà phát triển vững chắc trong sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Tuy nhiên công tác đào tạo phát triển nguồn nhân lực của ngành tồn tại những vấn đề sau:

+ Về quan hệ giữa quy mô, chất lượng và hiệu quả: theo tính toán, để nâng tỷ lệ lao động qua đào tạo trong nông nghiệp và nông thôn từ 12% hiện nay lên 15% vào năm 2005 thì lao động của ngành Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn cần đào tạo trung bình hàng năm là 360.000 người. Trong khi đó, các trường nông-lâm-thủy lợi của cả nước mới đào tạo được khoảng 60.000 người/năm. Nhu cầu đào tạo rất lớn đòi hỏi phải từng bước mở rộng quy mô đào tạo trên cơ sở có hiệu quả và đảm bảo chất lượng. Một tồn tại nữa là vấn

đề đào tạo chưa gắn với sử dụng, cân cân cung-cầu một số ngành chuyên môn mất cân đối.

- + Đội ngũ cán bộ quản lý và giảng dạy của các trường vừa yếu, vừa thiếu, không đồng bộ và đang bị hụt hẫng, nhất là đối với các trường ở vùng xa, vừa khó khăn vừa rất khó tuyển bổ sung lực lượng trẻ.

- + Phương pháp dạy học đổi mới chậm, hầu hết giáo viên vẫn giảng dạy theo lối truyền thụ một chiều, hạn chế tư duy sáng tạo của học sinh.

- + Công tác quản lý và giáo dục học sinh, sinh viên tuy được chú trọng hơn, nhưng vẫn còn nhiều điều phải quan tâm như các biểu hiện của lối sống thực dụng, các hành vi tiêu cực như gian lận trong thi cử, nghiện hút, mại dâm, cờ bạc, vi phạm quy mô, quy chế, pháp luật, thờ ơ với chính trị, với sinh hoạt tập thể...

- + Công tác đào tạo sau đại học ở các trường và viện nói chung đã có nhiều cố gắng nhưng cần phải học tập kinh nghiệm đào tạo trong, ngoài nước để từng bước hoàn thiện và nâng cao dân chất lượng đào tạo. Các đề tài của nghiên cứu sinh cần bám sát thực tiễn và trực tiếp phục vụ các chương trình kinh tế trọng điểm.

3. Phương hướng phát triển nguồn nhân lực phục vụ công nghiệp hoá, hiện đại hóa nông nghiệp và nông thôn.

3.1. Quan điểm chỉ đạo.

- Trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá, cần quán triệt sâu sắc hơn quan điểm phát triển. Phát triển nguồn nhân lực là nhiệm vụ hàng đầu và là khâu đột phá của chiến lược phát triển kinh tế-xã hội trong giai đoạn hiện nay, thể hiện quan điểm này trong xác định mục tiêu, kế hoạch, đầu tư và trong xây dựng chính sách thúc đẩy sự phát triển của giáo dục và đào tạo.

- Phát triển nguồn nhân lực và đào tạo cán bộ ở nông thôn nhằm tạo đội ngũ vừa gắn bó với đồng ruộng, vừa có trình độ khoa học và quản lý, đặc biệt coi trọng phát triển nguồn nhân lực đồng bộ.

- Xây dựng chiến lược về nhân lực gắn với chuyển dịch cơ cấu kinh tế nông thôn, các chương trình trọng điểm của ngành, giải quyết việc làm và đáp ứng yêu cầu công nghiệp hoá, hiện đại hoá.

- Thực hiện xã hội hoá đào tạo, huy động mọi nguồn lực cho đào tạo, tạo điều kiện thuận lợi cho người lao động ở nông thôn có cơ hội học tập.

3.2. Mục tiêu

- Mục tiêu tổng quát và lâu dài là phát triển nguồn nhân lực đáp ứng yêu cầu công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp và nông thôn.

- Mục tiêu trước mắt từ nay đến những năm đầu thế 21:

+ Đào tạo phục vụ chuyển dịch cơ cấu lao động nông thôn để đến năm 2010 tỷ trọng lao động của các lĩnh vực là: nông nghiệp 45% (trong đó tỷ lệ qua đào tạo 30%), công nghiệp và thủ công nghiệp 30% (trong đó tỷ lệ qua đào tạo 50%), dịch vụ 25% (trong đó tỷ lệ qua đào tạo 35%).

+ Giải quyết việc làm cho 10 triệu lao động ở nông thôn, nâng tỷ lệ sử dụng thời gian lao động ở nông thôn lên trên 85%, phát triển thêm 1000 làng nghề mới.

+ Đảm bảo hội nhập được với các quốc gia phát triển trong khu vực về khoa học công nghệ các lĩnh vực nông-lâm-thủy lợi. Đảm bảo kế tục, phát huy và từng bước thay thế được đội ngũ hiện có cả về cơ cấu, số lượng và trình độ.

3.3. Những định hướng chiến lược

❖ Về lao động nông thôn.

Chiến lược về lao động nông thôn là nâng cao chất lượng người lao động, đáp ứng yêu cầu chuyển dịch cơ cấu kinh tế nông thôn trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá.

- Thực hiện chuyển dịch cơ cấu kinh tế nông thôn theo hướng giảm dần tỷ trọng thuần nông, tăng dần tỷ trọng công nghiệp, thủ công và dịch vụ.

- Dù dịch chuyển cơ cấu kinh tế nông thôn, trong nông nghiệp và đặc biệt coi trọng sản xuất lương thực, chăn nuôi, trồng rừng, vẫn có tới 45% lao động nông thôn sẽ còn gắn bó với ruộng đất để làm nông nghiệp. Cần nâng cao chất lượng lao động của số lao động này để đáp ứng công cuộc công

ng nghiệp hoá nông nghiệp, để họ có thể tiếp thu được tiến bộ kỹ thuật, tăng năng suất cây trồng, vật nuôi, tạo điều kiện đổi mới tư duy kinh tế và xây dựng nông thôn mới. Hiện nay toàn quốc có khoảng 12 triệu hộ ở nông thôn, khoảng 50% số hộ làm nông nghiệp, như vậy cần phải đào tạo nghề nông cho 6 triệu lao động ở nông thôn và đảm bảo mỗi xã có 1 cán bộ khuyến nông. Đây là số lượng rất lớn, có thể thực hiện theo hướng sau đây:

- + Kết hợp chặt chẽ hệ thống các trường đào tạo và hệ thống khuyến nông-lâm để xây dựng mạng lưới đào tạo nghề nông ngay tại làng, xã nông thôn.

- + Mở rộng và đa dạng hoá các loại hình đào tạo nghề ngắn hạn cho lao động ở nông thôn, dạy cho họ hiểu và biết cách lập kế hoạch và thực hiện kế hoạch làm ăn để tự xoá đói giảm nghèo một cách bền vững.

- + Nhà nước cấp kinh phí đào tạo nghề ngắn hạn và hỗ trợ các cơ sở đào tạo nghề ở nông thôn.

Số lao động còn lại (55%) gồm những người đang và sẽ chuyển sang làm công nghiệp, thủ công nghiệp và dịch vụ ở nông thôn càng cần phải được đào tạo nghề. Đào tạo nghề phi nông nghiệp phải gắn với các nội dung chủ yếu trong công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp và nông thôn thời kỳ 2001-2020 như sau:

- Đào tạo phục vụ công nghiệp chế biến nông lâm sản: dự kiến đến năm 2010 có khoảng 90% cơ sở công nghiệp chế biến nông lâm sản đặt ở khu vực nông thôn, tạo ra giá trị sản lượng khoảng 90% so với tổng giá trị toàn ngành chế biến và khoảng 95% vào năm 2020. Vì vậy, đào tạo nguồn nhân lực cho chế biến công nghiệp phải đi trước một bước, đặc biệt đối với một số ngành chủ yếu như bảo quản và chế biến lương thực, mía đường, cà phê, cao su, chè, rau quả, thịt, sữa, chế biến gỗ và lâm sản, sản xuất và chế biến muối, tơ tằm...với số lượng 180.000 người (vào năm 2010) và 300.000 người (vào năm 2020).

- Đào tạo phục vụ tiểu thủ công nghiệp ở nông thôn: tiểu thủ công nghiệp đóng vai trò quan trọng trong việc tạo việc làm, tăng thu nhập cho

người dân, chuyển dịch cơ cấu kinh tế nông thôn. Những ngành nghề cần được ưu tiên phát triển là những ngành nghề có nhiều tiềm năng, lợi thế, thu hút nhiều lao động như chế biến nông lâm sản, sản xuất vật liệu xây dựng, thủ công mỹ nghệ, cơ điện nông thôn... Từ nay đến năm 2020 dự kiến mỗi năm tạo thêm 180.000-200.000 việc làm từ tiểu thủ công nghiệp.

- Đào tạo phục vụ hệ thống dịch vụ ở nông thôn: tập trung vào các lĩnh vực cung ứng vật tư, tiêu thụ sản phẩm, thông tin liên lạc, du lịch, dịch vụ, cơ khí, xây dựng, sửa chữa bảo dưỡng máy móc, điện nước... các hoạt động dịch vụ ở nông thôn hàng năm thu hút khoảng 300.000 lao động và đến năm 2010 giải quyết việc làm cho khoảng 3,6 triệu lao động.

- Đào tạo phục vụ cơ khí hoá, điện khí hoá nông nghiệp và nông thôn: tập trung vào cơ giới hoá làm đất và các khâu canh tác khác, cơ giới hoá khâu thu hoạch, phơi sấy và bảo quản, tưới tiêu, cơ giới hoá lâm nghiệp, điện khí hoá nông nghiệp và nông thôn, cần đào tạo nghề cơ điện nông thôn cho khoảng 200.000 người.

Trong chiến lược đào tạo nghề cho người lao động ở nông thôn, cần chú trọng đến vấn đề đào tạo phục vụ đổi mới quan hệ sản xuất ở nông thôn để đẩy nhanh quá trình chuyển đổi hợp tác xã và giúp các hợp tác xã làm ăn có hiệu quả. Cần xây dựng đề án đào tạo, bồi dưỡng cán bộ hợp tác xã cụ thể để trình Chính phủ xem xét cho triển khai.

Về đào tạo phát triển nguồn nhân lực ngành nông nghiệp và phát triển nông thôn.

Mục tiêu đào tạo phát triển nguồn nhân lực ngành nông nghiệp và phát triển nông thôn bao gồm:

Đào tạo sau đại học:

Nhằm đáp ứng nguồn nhân lực có trình độ học vấn cao cho ngành, đủ sức giải quyết các vấn đề khoa học, công nghệ và quản lý của ngành.

- Đào tạo thạc sĩ nhằm tạo ra lớp cán bộ có trình độ chuyên môn vững vàng, có tay nghề chuyên sâu, năng động, thích ứng được với phát triển khoa

học-công nghệ, kinh tế- xã hội, có năng lực nghiên cứu khoa học và có thể qua chế độ nghiên cứu sinh để đạt học vị tiến sĩ.

- Các cơ sở đào tạo tiến sĩ nhằm tạo ra các chuyên gia có trình độ chuyên môn sâu, có trình độ cao trong giảng dạy và nghiên cứu khoa học , có khả năng nghiên cứu và vận dụng sáng tạo kết quả nghiên cứu vào thực tiễn.

Về mặt số lượng: từ nay tới năm 2020, công tác đào tạo sau đại học của ngành phải đạt các mục tiêu định lượng theo mặt bằng chung của cả nước. Trước mắt từ đây tới năm 2005-2010 phải phấn đấu để đạt các yêu cầu sau:

Nâng cấp 2 lần số lượng cán bộ có trình độ tiến sĩ. Hiện ngành ta có gần 700 tiến sĩ, tới năm 2010 con số này phải đạt 1500 người, như vậy cần đào tạo thêm ít nhất 100 người/năm.

- Bù đắp số hao hụt do hết tuổi lao động khoảng 50 người/năm.

Tổng số nghiên cứu sinh cần đào tạo là: $50+100=150$ người/năm.

Dự kiến đào tạo mỗi năm 105 nghiên cứu sinh trong nước và 45 nghiên cứu sinh ngoài nước. Thực tế cho thấy số nghiên cứu sinh trong nước bảo vệ thành công luận án chỉ đạt khoảng 90%, vì vậy số tuyển sinh trong nước cần đạt 115-120 người/năm.

- Dự kiến số lượng đào tạo thạc sĩ gấp 2 lần so với đào tạo tiến sĩ, tức là 300 người/năm. Trong đó có 240 đào tạo trong nước và 60 đào tạo tại nước ngoài.

- Đảm bảo chất lượng khoa học cho đội ngũ này ở trình độ các nước tiên tiến trong khu vực. Có kế hoạch tuyển chọn, đào tạo bồi dưỡng 100 nhà khoa học đầu ngành về các lĩnh vực khoa học-công nghiệp của Bộ và Ngành.

Đào tạo đại học và cao đẳng: Nhằm xây dựng nguồn nhân lực có phẩm chất, có năng lực khoa học công nghệ và kỹ năng, tự chủ, sáng tạo, có khả năng hoàn thành tốt nhiệm vụ của ngành, đáp ứng yêu cầu của sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá. Sản phẩm đào tạo phải có khả năng tự tạo, tự tìm việc làm, khả năng thích nghi với thị trường sức lao động nghề nghiệp tương đối rộng.

Về số lượng: Theo định hướng của Nghị Đại hội IX, tỷ lệ đào tạo đại học tăng bình quân 4,5%/năm thì từ nay đến năm 2005 các trường đại học, cao đẳng thuộc Bộ cần tuyển bình quân 2000 sinh viên/năm, trong đó có 1500 sinh viên đại học và 500 sinh viên cao đẳng.

Đối với các kỹ sư nông nghiệp, để đáp ứng cho nhu cầu phát triển hàng năm cần đào tạo khoảng 2500 người (số này chủ yếu do các trường Đại học nông - lâm nghiệp thuộc bộ GD-ĐT đảm nhiệm)

Đào tạo trung học chuyên nghiệp: Trong cơ cấu sản xuất của ngành, cán bộ trung học nông lâm nghiệp, thuỷ lợi được xác định là cần thiết, là cầu nối giữa kỹ sư và công nhân kỹ thuật, giữa cán bộ đại học và nhân viên nghiệp vụ. Với việc phổ cập nghề, chuyển giao tiến bộ kỹ thuật cho đông đảo lao động nông thôn thì vai trò, vị trí của người cán bộ kỹ thuật viên trung học càng được xác định.

Với mục tiêu trên, kỹ thuật viên cần được đào tạo theo diện rộng hợp lý, được trang thiết bị những kiến thức văn hoá cơ bản, kiến thức và kỹ năng cơ bản cần thiết và được cung cấp những kiến thức chuyên môn, nghiệp vụ ở trình độ thực hành là chủ yếu.

Về số lượng: căn cứ yêu cầu phát triển nông nghiệp và xây dựng nông thôn cũng như căn cứ vào dự báo của Bộ Giáo dục và Đào tạo, tuyển sinh trung học từ nay đến năm 2010 sẽ tăng khoảng 11-12% hàng năm. Hiện nay, các trường trung học chuyên nghiệp trong ngành tuyển sinh hàng năm khoảng 5400 học sinh trung học, theo dự báo như trên thì từ nay tới năm 2010 cần tuyển sinh hàng năm khoảng 6.000 người.

Mặt khác, để phục vụ cho công tác khuyến nông - khuyến lâm, góp phần nâng cao dân trí và chuyển giao tiến bộ kỹ thuật cho nông dân, nếu mỗi năm ngành đào tạo cho mỗi huyện 1 cán bộ khuyến nông-lâm thì hàng năm (đến năm 2005) cần đào tạo 500 học sinh (cho khoảng 500 huyện). Như vậy, cần tuyển sinh cho trung học là: $6000+500=6500$ người/năm (số lượng trên chưa tính đến việc đào tạo bù đắp cho hao hụt tự nhiên).

Đào tạo công nhân kỹ thuật: Cần có chương trình đào tạo hệ chuẩn chất lượng cao các nghề đặc thù của ngành: trồng trọt, chăn nuôi, thú y, bảo vệ thực vật, trồng và quản lý rừng, quản lý thủy nông, quản lý đất đai...xây dựng kế hoạch, chương trình bồi dưỡng công nhân lành nghề, bậc cao của ngành. Trong đào tạo nghề ngắn hạn cần quan tâm lĩnh vực khuyến lâm, chủ doanh nghiệp nhỏ nông thôn...

Cần tiếp tục nghiên cứu cải tiến mục tiêu nội dung theo hướng từ các nghề truyền thống trước đây đào tạo theo diện hẹp, sớm đi vào chuyên sâu chuyển sang đào tạo theo diện rộng một cách hợp lý. Cần xây dựng các chương trình môn học theo nhóm nghề, theo hướng nắm vững kiến thức cơ bản, hình thành vững chắc kỹ năng lao động của nghề chính và có kỹ năng cần thiết của các nghề trong nhóm có liên quan.

Về mặt số lượng: theo dự báo nhu cầu lao động qua đào tạo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư thì lực lượng lao động được dạy nghề năm 2005 sẽ gấp 1,76 lần hiện nay và gấp 3,15 lần vào năm 2010. Nếu theo tỷ lệ tăng như trên thì các trường cần đào tạo khoảng 24.000 công nhân kỹ thuật (hệ chính quy) vào năm 2005 và khoảng 42.000 học sinh vào năm 2010.

Theo dự báo trên từ nay đến năm 2005 bình quân hàng năm ngành ta cần đào tạo khoảng 18.000 công nhân kỹ thuật (chưa kể bù hao hụt tự nhiên khoảng 5% = 14.000 người/năm)

Đào tạo lại, bồi dưỡng nâng cao trình độ đội ngũ lao động hiện có: Việc đào tạo lại, bồi dưỡng thường xuyên để đội ngũ lao động của ngành thích ứng được với sự thay đổi phát triển của đất nước, của ngành là hết sức cần thiết và cấp bách, là công việc phải làm thường xuyên (đội ngũ hiện có là lực lượng chủ yếu để thực hiện nhiệm vụ chiến lược của ngành từ nay đến năm 2005-2010, còn đào tạo, thì tỷ lệ bồi dưỡng, đào tạo lại người đang lao động, làm việc trong nền kinh tế quốc dân bình quân theo chu kỳ 5 năm một lần là 20-30% vào năm 2000; 25-50% năm 2010; 40-70% năm 2020. Do tầm quan trọng của vấn đề này cần phấn đấu đẩy nhanh hơn nữa nhịp độ bồi dưỡng gồm:

❖ Bồi dưỡng sâu cấp đại học:

Với đội ngũ 22.800 cán bộ đại học, 28.000 trung học chuyên nghiệp và 280.000 công nhân kỹ thuật các loại, theo chu kỳ tối thiểu 5 năm, ít nhất có 30% số người được đào tạo lại, bồi dưỡng một lần thì hàng năm yêu cầu bồi dưỡng là:

- Đối với kỹ sư và đại học: $22.800/5 \times 30\% = 1370$ người/năm
- Với cán bộ THCN: $28.000/5 \times 30\% = 1680$ người/năm
- Với CNKT: $280.000/5 \times 30\% = 16.800$ người/năm

❖ Đào tạo bồi dưỡng cán bộ, công chức nhà nước:

Trong giai đoạn từ nay đến năm 2010 công tác đào tạo, bồi dưỡng công chức hành chính, công chức chuyên môn nhằm các mục tiêu sau đây:

- Xây dựng đội ngũ cán bộ và công chức của ngành đáp ứng đầy đủ tiêu chuẩn, thành thạo nghiệp vụ và chuyên, trung thành với chế độ xã hội chủ nghĩa, tận tụy với công vụ.

- Xây dựng đội ngũ chuyên gia giỏi về hoạch định chính sách và chuyên gia đầu ngành về khoa học công nghệ nông - lâm - thủy lợi.

- Xây dựng đội ngũ cán bộ sản xuất kinh doanh đủ năng lực điều hành các doanh nghiệp Nhà nước thuộc Bộ.

❖ Về số lượng:

Đội ngũ cán bộ lãnh đạo và quản lý toàn ngành có khoảng 10.000 người từ trường phòng và tương đương trở lên. Số lượng cán bộ, công chức các đơn vị thuộc Bộ có 15.479 người (hưởng lương từ ngân sách), trong số này có 3.478 người là công chức hành chính. Số cán bộ quản lý doanh nghiệp thuộc Bộ khoảng 2.000 người. Như vậy, tổng số cán bộ, công chức cần được bồi dưỡng gồm 27.000 người.

Lượng cần bồi dưỡng hàng năm là: $27.000 \text{ người} \times 20\% = 5400$ người.

Nếu tính trung bình mỗi lớp bồi dưỡng học trong 2 tháng, thì số định suất cần hàng năm vào khoảng 1.000 định suất (1 định suất=1 người học trong 10 tháng).

Bảng 2. Tổng hợp nhu cầu đào tạo - bồi dưỡng

TT	Chỉ tiêu	Nhu cầu đào tạo - bồi dưỡng		Dự kiến tuyển sinh hàng năm	
		Từ nay đến năm 2010	Hàng năm	Các trường, Viện thuộc Bộ	Các cơ sở đào tạo ngoài Bộ
1	Tiến sỹ	1.500	150	80	70
2	Thạc sỹ	3.000	300	200	100
3	Đại học và cao đẳng				
	- Thủy lợi, lâm nghiệp	20.000	2.000	1.600	400
	- Nông nghiệp	25.000	2.500	500	2.000
4	Trung học chuyên nghiệp	75.000	7.500	6.000	1.500
5	Công nhân kỹ thuật lành nghề (bậc 3 trở lên)	280.000	28.000	18.000	10.000
6	Bồi dưỡng sau cấp học: - Đại học - Trung học chuyên nghiệp - Công nhân kỹ thuật	1.370 1.680 16.800	8%		50%
7	Bồi dưỡng cán bộ công chức ngành nông nghiệp và Phát triển nông thôn		1.000 định suất		

4. Giải pháp chủ yếu để thực hiện đề án

4.1. Giải pháp về tổ chức và chỉ đạo thực hiện

- Phối hợp với các Bộ, Ngành hữu quan để cụ thể hóa kế hoạch 5 năm và hàng năm.

- Chỉ đạo các đơn vị trực thuộc, các Sở Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn rà soát đội ngũ, xây dựng nhu cầu cụ thể về lao động và phát triển nguồn nhân lực địa phương và kế hoạch đào tạo bồi dưỡng ở trung ương và tại địa phương.

- Nhanh chóng xây dựng quy hoạch đội ngũ của ngành, trước hết là đội ngũ cán bộ lãnh đạo và quản lý chủ chốt khối trực thuộc Bộ, đội ngũ cán bộ khoa học và giảng dạy có trình độ cao và đội ngũ công nhân lành nghề. Từ quy hoạch đội ngũ này sẽ xây dựng và thực hiện quy hoạch, kế hoạch đào tạo-bồi dưỡng theo tiêu chuẩn của ngạch bậc công chức, viên chức nhà nước...

Trong từng giai đoạn phát triển, quy hoạch này cần được điều chỉnh, bổ sung cho phù hợp với điều kiện thực tiễn và yêu cầu phát triển.

4.2. Giải pháp về tổ chức và tăng cường năng lực các cơ sở đào tạo:

4.2.1. Quy hoạch hợp lý mạng lưới trường theo hướng: tạo điều kiện để mở rộng quy mô, nâng cao chất lượng và hiệu quả đào tạo, tạo sự liên kết và phân công hợp lý giữa các cơ sở đào tạo, xác định danh mục các trường trọng điểm, xây dựng hệ thống trường chuyên ngành đạt tiêu chuẩn trường chuẩn, hiện đại, đào tạo với chất lượng cao, tiếp tục mở rộng các hình thức và các dạng hình đào tạo.

- Các trường đại học cần có đủ điều kiện về trình độ đội ngũ và trang thiết bị để đào tạo cán bộ khoa học thủy lợi, khoa học lâm nghiệp trình độ cao ngang tầm các nước tiên tiến trong khu vực (năm 2005) và quốc tế (năm 2010 - 2020); là cơ sở hợp tác liên ngành và hợp tác quốc tế về đào tạo và khoa học công nghệ; có khả năng tư vấn tổng hợp, đa dạng cho Bộ và Nhà nước khi có yêu cầu, góp phần giải quyết những vấn đề khoa học, công nghệ thủy lợi, lâm nghiệp đặc thù của nước ta.

- Xây dựng các viện nghiên cứu khoa học thành các viện mạnh trong nước và khu vực, để triển khai tốt những vấn đề khoa học - công nghệ của nước ta đặt ra trong thời kỳ phát triển mới, các viện này phải đồng thời là những cơ sở đào tạo, bồi dưỡng sau đại học và trên đại học có chất lượng.

- Tăng cường xây dựng các trường học Cán bộ quản lý để làm tốt nhiệm vụ đào tạo và bồi dưỡng cán bộ, công chức nhà nước.

- Sắp xếp các trường trung học chuyên nghiệp, các trường dạy nghề nhằm phát huy cao nhất khả năng đào tạo phục vụ sản xuất theo lĩnh vực và theo vùng sinh thái.

- Gắn hệ thống các trường đào tạo với hệ thống khuyến nông - khuyến lâm, tăng cường đào tạo ngắn hạn, đổi mới cơ chế chính sách quản lý tài chính để đẩy mạnh đào tạo nghề cho nông dân.

4.2.2. Xây dựng đội ngũ cán bộ giảng dạy đủ về số lượng, đảm bảo chất lượng, đồng bộ về cơ cấu, có khả năng tiếp cận và ứng dụng những tiến bộ

khoa học, công nghệ, kinh tế vào quá trình đào tạo. Khắc phục nhanh sự hụt hẫng cán bộ đầu đàn ở các bộ môn ở các trường đại học và viện nghiên cứu, phấn đấu tới năm 2005 có từ 95-100% giáo viên đạt trình độ chuẩn theo quy chế.

Các trường cần có đề án sắp xếp tổ chức biên chế, sao có bộ máy gọn nhẹ, tinh; thể chế công tác quản lý nhà trường, hoàn thiện các quy chế về kỷ cương lao động, giảng dạy và học tập, đẩy mạnh công tác quy hoạch cán bộ lãnh đạo và quản lý.

4.2.3. Đổi mới mục tiêu, nội dung, phương pháp đào tạo

Xây dựng và thực hiện chương trình đào tạo (bao gồm cả đào tạo lại bồi dưỡng) cho ngành nghề đào tạo theo yêu cầu mới (áp dụng cho các trường địa phương). Áp dụng phương thức đào tạo, thời gian đào tạo phù hợp với từng đối tượng, phát huy hình thức đào tạo theo hợp đồng, theo địa chỉ.

Hiện tại các trường chủ yếu đào tạo cán bộ, công nhân cho khu vực quản lý nhà nước, các đơn vị sự nghiệp, các nhà máy lớn và các doanh nghiệp quốc doanh còn lực lượng lao động nông thôn, lao động nông thôn, lao động tại các xí nghiệp ngoài quốc doanh chưa được quan tâm đúng mức. Nội dung giáo trình, chương trình đào tạo... phải theo hướng phù hợp với yêu cầu của thực tế sản xuất; tích cực đổi mới mục tiêu, nội dung, phương pháp đào tạo cho phù hợp với yêu cầu nêu trên.

4.3. Giải pháp về chế độ, chính sách

4.3.1. Thực hiện các chính sách của Nhà nước như: hỗ trợ học sinh nghèo, học sinh dân tộc ít người và học sinh con em các gia đình chính sách; xây dựng chính sách khuyến khích học sinh vào học các trường trong ngành: khuyến khích phong trào học tập, bồi dưỡng của công nhân, viên chức.

4.3.2. Có chính sách cụ thể để nhanh chóng tuyển các giáo viên trẻ, có triển vọng, đặt kế hoạch bồi dưỡng trong và ngoài nước để đội ngũ này sớm kế tục và phát triển nhiệm vụ của lớp người đi trước. Mạnh dạn bồi dưỡng, đề bạt các cán bộ trẻ có phẩm chất và năng lực vào các cương vị quản lý.

4.3.3. Mở rộng hợp tác quốc tế, tranh thủ sự giúp đỡ của các nước, các tổ chức quốc tế, thu hút các chuyên gia giỏi của các nước vào nước ta hợp tác trong đào tạo và nghiên cứu khoa học; tạo điều kiện thuận lợi cho cán bộ khoa học và cán bộ giảng dạy đi học tập, bồi dưỡng và trao đổi khoa học ở nước ngoài.

4.4. Giải pháp về cơ sở vật chất kỹ thuật

- Tăng cường cơ sở vật chất kỹ thuật cho các cơ sở đào tạo, trước hết là các trường đại học và các trường trọng điểm đặc trưng cho các lĩnh vực nông lâm thủy lợi; ưu tiên các trang thiết bị phục vụ giảng dạy, học tập, nghiên cứu khoa học; đầu tư thỏa đáng cho biên soạn giáo trình, tài liệu học tập, bổ sung thường xuyên sách và tạp chí chuyên ngành để các trường có điều kiện tiếp cận thành tựu của tiến bộ khoa học, công nghệ.

- Thực hiện tốt chủ trương xã hội giáo dục - đào tạo trong ngành, huy động sự đóng góp của các cơ sở sản xuất, dịch vụ trong ngành sử dụng số học sinh đã qua đào tạo, huy động sự đóng góp của các tổ chức xã hội, các cá nhân hảo tâm và của người học.

- Bộ tạo điều kiện cho các trường tham gia vào các hoạt động sản xuất của ngành như khảo sát, thiết kế, thi công, triển khai tiến bộ khoa học và kỹ thuật. Khuyến khích các trường thành lập các cơ sở sản xuất, dịch vụ khoa học kỹ thuật phù hợp với ngành nghề đào tạo nhằm nâng cao đời sống cán bộ, giáo viên, học sinh và tăng cường nguồn vốn đầu tư xây dựng cơ sở vật chất kỹ thuật cho nhà trường.

- Hợp tác quốc tế về chiến lược phát triển ngành cần gắn với hợp tác quốc tế về đào tạo và khoa học. Tranh thủ hợp tác quốc tế (đa phương và song phương) để có viện trợ đồng bộ cho một số cơ sở đào tạo.