TRƯỜNG ĐẠI HỌC NÔNG LÂM THÁI NGUYÊN
KHOA KHUYẾN NÔNG & PTNT

BÀI GIẢNG

CHÍNH SÁCH VÀ CHIẾN LƯỢC PHÁT TRIỂN NÔNG THÔN

Biên soạn: *TS. Đinh Ngọc Lan*

Thái Nguyên, năm 2008

MỤC LỤC

Phần1: Lý thuyết chung về giới và phát triển 1

Chương 1: ***Khái niệm cơ bản và một số quan điểm về giới trong Phát triển*** 1

1 Lịch sử phát triển khái niệm giới trong phát triển 1

2 Giới và giới tính 4

3 Vai trò của giới 8

4 Điều kiện và vị thế của giới 11

5 Nhu cầu của giới 12

6 Bình đẳng giới 13

7 Bất bình đẳng giới 16

8 Một số hình thức tiếp cận giới 23

Chương 2: ***Phân tích giới*** 32

1 Khái niệm, mục đích và ý nghĩa của phân tích giới 32

2 Một số công cụ phân tích giới 32

3 Xử lý, phân tích dữ liệu và viết báo cáo 44

Phần 2: Lồng ghép giới trong xây dựng và thực hiện các dự án PTNT 46

Chương 1: ***Xây dựng các DA PTNT có lồng ghép giới*** 46

1 Một số khái niệm 46

2 Lồng ghép vấn đề giới trong xây dựng dự án PTNT 47

3 Cách thu thập thông tin có liên quan đến giới 48

4 Phân tích thông tin dưới góc độ giới và xác định vấn đề ưu tiên khi XDDA 51

5 Những lưu ý khi xây dựng dự án PTNT có lồng ghép giới 52

Chương 2: ***Triển khai dự án phát triển nông thôn có lồng ghép giới*** 54

1 Lồng ghép giới trong vấn đề lựa chọn người thực hiện 54

2 Lồng ghép giới trong vấn đề xây dựng kế hoạch chi tiết 55

Chương 3: ***Giám sát và đánh giá dự án PTNT có lồng ghép giới*** 57

1 Lồng ghép giới trong giám sát và đánh giá dự án phát triển nông thôn 57

2 Những khía cạnh giới cần lưu ý trong giám sát và đánh giá dự án 58

3 Một số lưu ý về vấn đề giới trong công tác nghiên cứu PT NLN và KN 58

4 Giải pháp vấn đề giới vào công tác PTNN/ KN 60

Số hóa bởi Trung tâm Học liệu – ĐH TN http://www.lrc-tnu.edu.vn

Chương I
NHẬP MÔN CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN NÔNG THÔN

1.1. ĐẠI CƯƠNG VỀ "CHÍNH SÁCH"

1.1.1. Khái niệm chính sách

Có thể hình dung chính sách là tập hợp những biện pháp được thể chế hóa, nhằm tạo ra sự phân biệt đối xử khác nhau với các nhóm xã hội khác nhau để điều chỉnh hành vi của các nhóm người trong xã hội, nhằm mục đích định hướng động cơ hoạt động của họ vào việc thực hiện mục tiêu phát triển chung của toàn xã hội.

Trên quan điểm xã hội học, chính sách luôn tồn tại các dạng thiết chế sau:

Thiết chế công bố (explicit institutions), là những thiết chế được thể hiện rõ ràng trong lời văn của văn bản chính sách, gây những tác động trực tiếp trong xã hội. Ví dụ, chính sách "nhập linh kiện các thiết bị kỹ thuật được miễn thuế". Điều này được hiểu một cách trực tiếp là "Nhà nước khuyến khích nhập linh kiện của các thiết bị kỹ thuật"

Thiết chế ngầm định (implicit institutions), là những thiết chế không được viết rõ ràng trong lời văn của chính sách, và gây tác động gián tiếp trong xã hội. Ví dụ, trong chính sách: "nhập linh kiện các thiết bị kỹ thuật được miễn thuế", chúng ta hiểu, Nhà nước khuyến khích các chủ đầu tư mở các xưởng gia công lắp ráp thiết bị máy móc để tạo nhiều việc làm cho người lao động.

Như vậy, chỉ một điều khoản quy định "nhập linh kiện các thiết bị kỹ thuật được miễn thuế", chúng ta thấy đã chứa đựng 3 thiết chế: một thiết chế công bố, là chính sách thuế; 2 thiết chế ngầm định là chính sách lao động và chính sách đầu tư.

Chính sự tồn tại 2 dạng thiết chế trong các văn bản chính sách đã làm cho việc phân tích chính sách có một ý nghĩa rất quan trọng trong quá trình soạn thảo và thi hành chính sách. Nếu không xem xét đầy đủ đặc điểm của các thiết chế công bố và thiết chế ngầm định, thì đây rất có thể là một trong những nguyên nhân quan trọng dẫn đến những mâu thuẫn giữa và chồng chéo giữa các chính sách.

Trong ví dụ vừa nêu trên chúng ta thấy rất rõ, nếu 3 cơ quan (hoặc 3 loại chuyên gia) trong 3 lĩnh vực thuế, lao động và đầu tư không cùng ngồi với nhau để thảo luận và phân tích chính sách, thì rất dễ đưa ra những quy định phiến diện: cơ quan thuế muốn "tận thu" dẫn đến gây tác hại cho chính sách lao động và chính sách đầu tư của Nhà nước.

Số hóa bởi Trung tâm Học liệu – ĐH TN http://www.lrc-tnu.edu.vn

1.1.2. Đối tượng tác động của chính sách

Đối tượng tác động của chính sách, thường được gọi tắt là *đối tượng chính sách*, là những người được nhận những tác động của chính sách, gồm cả những người được nhận tác động trực tiếp và cả những người được nhận sự tác động gián tiếp.

Khi công bố một chính sách, bao giờ cũng xuất hiện trong xã hội ba nhóm người: một nhóm *được hưởng lợi* nhờ chính sách; một nhóm *bị thiệt* do chính sách, còn một nhóm không bị thiệt, cũng chẳng bị hại, gọi đó là nhóm *vô can* trước chính sách. Chẳng hạn, với chính sách "nhập linh kiện các thiết bị kỹ thuật được miễn thuế", thì nhóm hưởng lợi là nhà đầu tư xây dựng xưởng lắp ráp thiết bị và người lao động trong lĩnh vực công nghiệp lắp ráp; nhóm bị thiệt là nhóm các nhà sản xuất linh kiện trong nước và người lao động trong các xí nghiệp chế tạo linh kiện; còn nhóm vô can là nhóm những người bán hàng linh kiện, nhóm này cứ có linh kiện là bán, dù sản xuất trong nước hay sản xuất ở ngoài nước họ cũng chẳng thiệt hại gì; ngoài ra, những người thuộc nhóm vô can còn bao gồm rất đông đảo những người sản xuất và kinh doanh những mặt hàng không liên quan đến đối tượng của chính sách này, ví dụ, những người làm dệt may, v.v...

Chủ trương "làm lợi" cho ai và "làm thiệt hại" là công việc của cơ quan quyết định chính sách. Ví dụ trong trường hợp nêu trên, cơ quan quyết định chính sách "cố ý" làm hại bộ phận công nghiệp chế tạo, để buộc họ phải nâng cao chất lượng các và giảm giá thành các linh kiện sản xuất trong nước, bằng cách "làm lợi" cho bộ phận công nghiệp lắp ráp.

1.1.3. Cơ quan chuẩn bị quyết định chính sách

Cơ quan chuẩn bị quyết định chính sách là các cơ quan nghiên cứu, gồm những chuyên gia tham mưu, có chức năng nghiên cứu, điều tra để nắm được nhu cầu chính sách của toàn xã hội. Họ phải là người nắm được một cách tinh tế nhất, nhạy cảm nhất, *ai là người được hưởng lợi, ai là người bị thiệt* và ai là người *vô can* ngay khi một chính sách được soạn thảo.

Trên địa bàn Tỉnh/Thành phố, các cơ quan chuẩn bị quyết định được hình thành khi xuất hiện nhu cầu soạn thảo các văn bản hướng dẫn các văn bản của Trung ương. Công việc soạn thảo này có thể thực hiện tại một số cơ quan chức năng của địa phương, song có thể là một tổ chức được thành lập lâm thời (tổ chức ad-hoc)

Cơ quan soạn thảo chính sách phải là một tổ chức làm việc công tâm, suy xét được hết các nhóm "được lợi" các nhóm "bị thiệt" và các nhóm vô can khi một chính sách ra đời.

Số hóa bởi Trung tâm Học liệu – ĐH TN http://www.lrc-tnu.edu.vn

1.1.4. Các loại văn bản chính sách ở Việt Nam

Nghị định

Là văn bản chính sách của chính phủ về một lĩnh vực hoặc một ngành cụ thể do Thủ tướng chính phủ hoặc P TT Chính phủ ký thay.

- *Nghị quyết hoặc Quyết định*

Nghị quyết hoặc Quyết định của Chính phủ là văn bản có tính chất chung nhất về một hoặc một số lĩnh vực nào đó. Nghị quyết hoặc Quyết định của Chính phủ được ban hành dựa trên đường lối, phương hướng, chủ trương lớn, Nghị quyết của Đảng và Luật do Quốc hội thông qua. Văn bản này do Thủ tướng ký hoặc do Phó Thủ tướng ký thay Thủ tướng. Ví dụ, Quyết định 326/QĐ-TTg ngày 18/5/1996 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê chuẩn hạng đất tính thuế sử dụng đất phát triển nông thôn cho các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

Quyết định của các Bộ cũng là một loại văn bản chính sách, quyết định do Bộ ban hành được Bộ trưởng ký hoặc Thứ trưởng ký thay Bộ trưởng. Các quyết định của Bộ thường ban hành kèm theo văn bản quy định cụ thể về một vấn đề dựa trên cơ sở của luật, pháp lệnh, nghị định, quyết định và ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ. Ví dụ, Quyết định số 1357 TC/QĐ/TCT ngày 30/12/1995 của Bộ trưởng Bộ Tài chính về quy định khung giá cho thuê đất đối với các tổ chức trong nước được Nhà nước cho thuê đất.

- *Thông tư*

Thông tư là văn bản hướng dẫn việc thực hiện Nghị định, Quyết định của Chính phủ do các Bộ chức năng ban hành. Có hai loại thông tư, thông tư liên tịch và thông tư riêng bộ. Thông tư liên tịch là thông tư hướng dẫn việc thực hiện Nghị định và có liên quan đến nhiều Bộ được các Bộ liên tịch soạn thảo và ban hành. Thông tư riêng bộ là thông tư hướng dẫn việc thực hiện Nghị định của một bộ nào đó về việc thực hiện chính sách. Thông tư do Bộ trưởng ký hoặc Thứ trưởng ký thay Bộ trưởng. Tuy nhiên, trong một số trường hợp cụ thể các Bộ vẫn có thể ra Quyết định về một số nội dung thuộc lĩnh vực do Bộ mình phụ trách.

- *Chỉ thị*

Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ. Chỉ thị là văn bản đôn đốc, nhắc nhở việc thực hiện chính sách. Tùy theo nội dung và phạm vi thi hành mà Thủ tướng Chính phủ, các Bộ đưa ra các chỉ thị cho các ngành, các cấp thuộc quyền quản lý, tổ chức hướng dẫn thực hiện các văn bản chính sách của Chính phủ. Ví dụ, Chỉ thị 18/1999/Công ty-TTg ngày 1/7/1999 của Thủ tướng Chính phủ về biện

Số hóa bởi Trung tâm Học liệu – ĐH TN http://www.lrc-tnu.edu.vn

pháp đẩy mạnh việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nông, lâm nghiệp, đất ở nông thôn vào năm 2000.

Trên đây là những cán bộ chính sách ở Việt Nam. Khi thực hiện chính sách, các địa phương phải căn cứ vào các hướng dẫn của văn bản chính sách để triển khai. Trong quá trình triển khai thực hiện, mỗi địa phương với điều kiện khác nhau, tùy theo đặc điểm, điều kiện của địa phương mà người ta có thể vận dụng thực hiện chính sách một cách linh hoạt, nhưng không được trái với những quy định của chính sách đã được Nhà nước ban hành.

1.2. ĐẠI CƯƠNG VỀ CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN NÔNG THÔN

1.2.1. Sự cần thiết phải có chính sách phát triển nông thôn

Phát triển nông thôn là lĩnh vực rất đa dạng, Nhà nước Việt Nam cần quan tâm phát triển (thông qua các chính sách kinh tế của Chính phủ đối với phát triển nông thôn) bởi vì a) nông sản là sản phẩm thiết yếu đối với toàn xã hội; b) sản xuất phát triển nông thôn còn phụ thuộc nhiều vào điều kiện tự nhiên nên phát triển nông thôn thường gặp rủi ro; c) dân số sống trong lĩnh vực phát triển nông thôn và khu vực nông thôn chiếm tỷ trọng lớn (ở Việt Nam có 70% dân số sống bằng nghề nông, ở nông thôn). Do vậy, sự can thiệp của Chính phủ vào nông thôn là nhằm bảo đảm lợi ích của người sản xuất.

- Đứng trên góc độ ngành sản xuất, nông sản thường là sản phẩm đầu tiên của một chuỗi hàng, tạo việc làm và tăng thu nhập cho người lao động ở những hoạt động khác nhau sau thu hoạch.

Phát triển nông thôn sản xuất ra nguyên liệu cho công nghiệp chế biến. Muốn công nghiệp chế biến phát triển thì cần phải xây dựng được cơ sở nguyên liệu phát triển nông thôn.

Cuối cùng thu nhập của nông dân thường thấp, trình độ dân trí ở khu vực phát triển nông thôn, nông thôn thường thấp nên khả năng tiếp cận với kinh tế thị trường kém và hiện nay nghèo đói vẫn tồn tại trong nông thôn. Chính phủ muốn phát triển kinh tế đất nước thì phải từng bước nâng cao mức sống cho người dân, đặc biệt là những người sống bằng nghề nông.

1.2.2. Bản chất của chính sách phát triển nông thôn

1.2.2.1. Khái niệm về chính sách phát triển nông thôn

Chính sách phát triển nông thôn là tổng thể các biện pháp kinh tế hoặc phi kinh tế thể hiện sự tác động, can thiệp của Chính phủ vào lĩnh vực nông thôn theo những mục tiêu xác định, trong một thời hạn nhất định.

Số hóa bởi Trung tâm Học liệu – ĐH TN http://www.lrc-tnu.edu.vn

Chính sách phát triển nông thôn thể hiện hành động của Chính phủ về một lĩnh vực nào đó, nhằm thay đổi môi trường của sản xuất phát triển nông thôn, tạo điều kiện cho phát triển nông thôn.

Các quan niệm về chính sách, chính sách phát triển nông thôn trên đây là đứng trên góc độ nghiên cứu, phương thức tiếp cận khác nhau, nhưng nhìn chung đều thống nhất ở những nội dung cơ bản và cùng nhằm mục đích cho nền kinh tế nói chung và phát triển nông thôn nói riêng.

Chính sách phát triển nông thôn có liên quan đến rất nhiều lĩnh vực sản xuất, phân phối lưu thông và tiêu thụ sản phẩm. Các vấn đề có liên quan đến sản xuất gồm các tác động đến giá thị trường yếu tố đầu vào, thị trường tư liệu sản xuất, các tác động đến sự tiến bộ của khoa học, kỹ thuật và công nghệ, các vấn đề có liên quan đến tiêu thụ sản phẩm gồm thị trường sản phẩm của phát triển nông thôn, giá bán sản phẩm, thuế tiêu thụ sản phẩm, bảo quản, vận chuyển, bán sản phẩm. Các vấn đề có liên quan đến tiêu dùng sản phẩm gồm chế độ phân phối sản phẩm, thuế xuất nhập khẩu sản phẩm, giá mua sản phẩm...

Như vậy, có thể hiểu tác động của chính sách phát triển nông thôn hướng vào giá của thị trường các yếu tố đầu vào, giá cả của thị trường đầu ra hoặc làm thay đổi về mặt tổ chức và khuyến khích áp dụng công nghệ mới vào sản xuất, tạo điều kiện cho phát triển nông thôn phát triển. Chính sách phát triển nông thôn được thể hiện qua các quy định, các quy tắc, thủ tục được thiết lập để làm cơ sở pháp lý cho các hành động thực tế.

1.2.2.2. Đặc điểm của chính sách phát triển nông thôn

+ Do phát triển nông thôn sản xuất ra các sản phẩm tiêu dùng thiết yếu, hàng ngày sử dụng trực tiếp hoặc giá tiếp đối với mọi người dân cho nền chính sách phát triển nông thôn tác động đến không chỉ đối với nông dân mà còn tác động đến tất cả mọi tầng lớp nhân dân trong xã hội.

+ Phát triển nông thôn là một lĩnh vực hoạt động trên địa bàn rộng lớn, phức tạp và đa dạng, cho nên phạm vi tác động của chính sách phát triển nông thôn rộng. Mỗi nông hộ, mỗi đơn vị sản xuất kinh doanh phát triển nông thôn hoạt động trên một địa bàn nhất định, gắn với tính chất xã hội, nhân văn và lịch sử phát triển của từng địa phương. Vì vậy, mọi chính sách phát triển nông thôn áp dụng chung cho quốc gia cần được cụ thể hóa cho phù hợp với từng vùng, địa phương (đặc biệt đối với với những vùng chậm phát triển thì chính sách phát triển nông thôn phải mang nét đặc thù riêng biệt). Do vậy, chính

Số hóa bởi Trung tâm Học liệu – ĐH TN http://www.lrc-tnu.edu.vn

sách phát triển nông thôn không chỉ thuần túy nhằm đạt được mục tiêu về kinh tế mà còn phải đạt được cả mục tiêu về xã hội.

+ Sản xuất phát triển nông thôn còn phụ thuộc nhiều vào điều kiện tự nhiên, mức độ rủi ro cao, cho nền chính sách phát triển nông thôn nhiều khi không lường hết được những điều kiện bất thuận của các yếu tố khách quan mang lại. Do vậy, khi hoạch định chính sách và chỉ đạo thực hiện chính sách, người ta không chỉ tính đến tác động của yếu tố kinh tế - xã hội mà còn phải tính đến cả các yếu tố tự nhiên.

+ Chính sách phát triển nông thôn không chỉ tác động đến hộ nông dân, các doanh nghiệp kinh doanh phát triển nông thôn mà còn tác động đến cả các ngành kinh tế khác, nhất là các ngành có liên quan đến phát triển nông thôn, nông thôn.

+ Do đối tượng tiếp nhận và phạm vi tác động của chính sách phát triển nông thôn rộng, trình độ của người dân ở các vùng không đồng đều, cho nên việc tiếp thu và thực hiện chính sách phát triển nông thôn không đồng đều giữa các địa phương và ngay cả giữa những nhóm người trong cùng địa phương.

Nghiên cứu đặc điểm của chính sách phát triển nông thôn có ý nghĩa to lớn trong việc hoạch định và triển khai thực hiện chính sách đối với người dân trong từng vùng, địa phương. Trong những điều kiện cụ thể, việc triển khai thực hiện chính sách cần được vận dụng sáng tạo, linh hoạt nhằm đạt được cả mục tiêu kinh tế, chính trị, xã hội và môi trường.

1.2.2.3. Mục tiêu của chính sách phát triển nông thôn

+ Chính sách phát triển nông thôn nhằm bảo đảm cho phát triển nông thôn, nông thôn phát triển toàn diện. Sự phát triển toàn diện của phát triển nông thôn được thể hiện đa dạng hóa các sản phẩm phát triển nông thôn, vừa phát huy thế mạnh của việc sản xuất sản phẩm vừa tận dụng mọi khả năng để sản xuất ra nhiều loại sản phẩm đáp ứng yêu cầu ngày càng lớn của xã hội. Chính sách phát triển nông thôn còn nhằm kỹ thuật phát triển các ngành kinh tế trong nông thôn như công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, phát triển nông thôn và thương mại dịch vụ.

+ Chính sách phát triển nông thôn nhằm mục tiêu phát triển phát triển nông thôn bền vững, được thể hiện trong tất cả các lĩnh vực kinh tế, xã hội và môi trường. Trong lĩnh vực kinh tế một mặt vừa bảo đảm tốc độ tăng trưởng kinh tế, vừa phải phát triển toàn diện các ngành (phát triển nông thôn phải cung cấp đủ lương thực, thực phẩm cho nhu cầu tiêu dùng ngày càng tăng ở trong nước và phát huy lợi thế so sánh của các ngành hướng mạnh ra xuất khẩu). Về mặt

Số hóa bởi Trung tâm Học liệu – ĐH TN http://www.lrc-tnu.edu.vn