

CHÍNH SÁCH CHUYỂN ĐỔI CƠ CẤU CÂY TRỒNG Ở VÙNG DÂN TỘC THIỂU SỐ NƯỚC TA TỪ ĐỔI MỚI (1986) ĐẾN NAY

ThS. Nông Bằng Nguyên
ThS. Nguyễn Thị Phương Lê
Viện Dân tộc học

Tóm tắt: *Trải qua hơn 30 năm thực hiện công cuộc Đổi mới, Đảng và Nhà nước ta đã có những chủ trương, chính sách quan trọng về phát triển kinh tế - xã hội, góp phần làm thay đổi căn bản nền kinh tế đất nước, trong đó có chính sách liên quan đến chuyển đổi cơ cấu cây trồng ở vùng dân tộc thiểu số (DTTS). Tuy chưa có chính sách riêng biệt nhưng được lồng ghép vào các chính sách khác, sự chuyển đổi cơ cấu cây trồng hợp lý đã góp phần nâng cao đời sống của đồng bào các dân tộc so với trước Đổi mới. Tuy mức độ chuyển đổi còn khác nhau giữa các vùng miền hay dân tộc, nhưng kết quả đạt được đã khẳng định sự đúng đắn của việc chuyển đổi cơ cấu cây trồng trong phát triển kinh tế - xã hội ở vùng DTTS. Trên cơ sở điểm lại những chính sách liên quan đến chuyển đổi cơ cấu cây trồng trong hệ thống chính sách hơn 30 năm Đổi mới, bài viết gợi mở một số vấn đề đang đặt ra về lĩnh vực này đối với chính sách phát triển kinh tế - xã hội ở vùng DTTS hiện nay.*

Từ khóa: Vùng dân tộc thiểu số, chính sách, chuyển đổi cơ cấu cây trồng.

Ngày nhận bài: 20/8/2018; ngày gửi phản biện: 28/8/2018; ngày duyệt đăng: 10/10/2018

Mở đầu

Chuyển đổi cơ cấu cây trồng là một lĩnh vực quan trọng của hoạt động trồng trọt. Tại các quốc gia và vùng lãnh thổ đã có một số nghiên cứu cho thấy kinh nghiệm rất đáng tham khảo là hệ quả của chuyển đổi này. Chẳng hạn, Đài Loan tuy đã áp dụng chính sách hiện đại hóa qua việc sử dụng máy móc thay thế sức lao động con người trong nông nghiệp từ những năm 1960, nhưng đã có 25 quy định khác nhau hỗ trợ cho việc phát triển lĩnh vực này (Lu, 2009). Campuchia cũng có những cải cách nông nghiệp rất quan trọng từ năm 2009, qua đó thực hiện chính sách cải cách ruộng đất, thúc đẩy quá trình công nghiệp hóa để tiến đến thương mại hóa các sản phẩm nông nghiệp (OECD, 2013). Tại Thái Lan, chính sách phát triển cây trồng tập trung vào việc nâng cao hệ thống tưới tiêu, xây dựng mạng lưới giao thông nông thôn để thúc đẩy các sản phẩm nhanh chóng tiếp cận thị trường, thực hiện các chương trình nghiên cứu và phát triển. Đối với cây lúa, Chính phủ Thái Lan còn có chính sách hỗ trợ giá, vay tín dụng ưu đãi để khuyến khích người dân áp dụng kỹ thuật hiện đại trong trồng trọt (Isvilanonda và Bunyasiri, 2009). Tại Trung Quốc, quá trình cải cách nông nghiệp bắt đầu từ năm 1978 đã thực thi hàng loạt các chính sách là tiền đề cho phát triển nông nghiệp như hệ thống trách nhiệm hộ gia đình, thương mại hóa và tự do hóa sản phẩm nông nghiệp, chương trình rỗ rau quả, ... Kết quả của chuỗi chính sách là sự đa dạng hóa các sản phẩm trong trồng trọt, tự do hóa thị trường và nâng cao kỹ thuật trồng trọt (Li và cộng sự, 2016).

Thực hiện công cuộc Đổi mới, Đảng và Nhà nước ta đã có quyết sách rất đúng đắn, bắt đầu từ chuyển đổi cơ chế quản lý nông nghiệp. Sự đột phá này đã làm thay đổi căn bản nền kinh tế đất nước, khởi đầu từ địa bàn nông thôn. Từ nền nông nghiệp sản xuất nhỏ, tự cung tự cấp chuyển sang nền nông nghiệp hàng hóa theo cơ chế thị trường, kinh tế nông hộ đã mang lại năng suất và sản lượng cao của trồng trọt lúa gạo. Thành tựu này đã khẳng định được vị thế của Việt Nam trong khu vực và thế giới về vấn đề an ninh lương thực và xuất khẩu gạo. Tuy nhiên, trong bối cảnh phát triển nền nông nghiệp bền vững (nông nghiệp xanh, nông nghiệp thông minh), hướng tới thị trường toàn cầu thì việc chuyển đổi cơ cấu cây trồng là rất quan trọng, có thể nói là khâu đột phá mới. Chuyển đổi cơ cấu cây trồng không thuần túy là vấn đề bố trí, sắp xếp lại cây trồng trong địa bàn canh tác nông nghiệp hợp lý, khoa học mà còn là vốn đầu tư, kỹ thuật công nghệ, đặc biệt là tiếp tục đổi mới, hoàn thiện cơ chế chính sách trong cơ chế thị trường rộng lớn hơn.

Tại địa bàn nông thôn nước ta, nơi có gần 90% người dân tộc thiểu số sinh sống (Phùng Đức Tùng và cộng sự 2017, tr. 110), nhiều nghiên cứu, khảo sát trong 10 năm gần đây đã chỉ ra những thay đổi đáng ghi nhận về cấu trúc kinh tế khu vực này từ Đổi mới (1986) đến nay. Ở vùng DTTS, qua tổng quan những nghiên cứu về người Tày, cộng đồng cư dân chiếm đa số ở các tỉnh Đông Bắc nước ta từ Đổi mới (1986) đến nay, Nguyễn Thị Thanh Bình (2016) đã chỉ ra sự năng động trong sinh kế trồng trọt của tộc người này thông qua việc đa dạng hóa cơ cấu cây trồng và ứng dụng các tiến bộ khoa học trong canh tác (tr. 51). Lý Hành Sơn (2018) trong nghiên cứu cụ thể về dân tộc Hmông cũng chỉ ra những thay đổi về các loại cây trồng trong cơ cấu kinh tế hộ gia đình hiện nay so với truyền thống. Nghiên cứu các dân tộc Chăm và Khơ-me vùng Đồng bằng Sông Cửu Long của Vũ Đình Mười (2017) và Đoàn Việt (2018) hay tại các dân tộc Mạ, Chu-ru và Gia-rai ở hai tỉnh Lâm Đồng và Gia Lai ở Tây Nguyên của Nông Bằng Nguyên (2017a và 2017b) cũng cho thấy những chuyển đổi cơ cấu cây trồng so với truyền thống trong phát triển kinh tế hộ gia đình. Bên cạnh sự chuyển đổi về cơ cấu cây trồng, đa dạng sinh kế, đồng bào các DTTS cũng đã biết đầu tư thâm canh, tăng vụ, ứng dụng tiến bộ khoa học kỹ thuật để tăng thu nhập và đáp ứng nhu cầu thị trường. Như vậy, rõ ràng là tuy chính sách chuyển đổi cơ cấu cây trồng xuất phát từ chính sách chung của quốc gia, nhưng cũng đã đi vào thực tế cuộc sống, phát triển nông nghiệp, nông dân, nông thôn vùng DTTS miền núi nước ta thời gian qua. Tuy vậy, bức tranh chuyển đổi cơ cấu cây trồng để phát triển kinh tế hộ hay kinh tế trang trại ở các vùng miền và dân tộc nước ta diễn ra chưa đồng đều. Thực tế cũng đang đặt ra những vấn đề cần được nghiên cứu cụ thể hơn về vấn đề chuyển đổi cơ cấu cây trồng ở vùng DTTS trong bối cảnh thực thi chính sách dân tộc (CSDT) giai đoạn hiện nay. Trên cơ sở điểm lại những chính sách liên quan đến chuyển đổi cơ cấu cây trồng trong hệ thống CSDT hơn 30 năm Đổi mới ở nước ta, bài viết gợi mở một số vấn đề đang đặt ra về lĩnh vực này đối với chính sách phát triển kinh tế - xã hội vùng DTTS hiện nay.

1. Hệ thống chính sách liên quan đến chuyển đổi cơ cấu cây trồng từ Đổi mới (1986) đến nay

Theo các nhà nông học, *cơ cấu cây trồng* là “thành phần các loại và giống cây trồng bố trí theo không gian và thời gian trong một cơ sở hay một vùng sản xuất nông nghiệp nhằm tận dụng hợp lý nhất các điều kiện và nguồn lợi tự nhiên và kinh tế - xã hội sẵn có” (Đào Thế Tuấn, 1977). Chuyển đổi cơ cấu cây trồng là “thực hiện một bước chuyển từ trạng thái hiện trạng của hệ thống sang một trạng thái hệ thống mà mình mong muốn, đáp ứng những yêu cầu của chuyển dịch cơ cấu kinh tế nông thôn”... đó là việc “tổ hợp lại các công thức luân canh, tổ hợp lại các thành phần cây trồng và

giống cây trồng đảm bảo cho các thành phần trong hệ thống có mối quan hệ tương tác với nhau, thúc đẩy lẫn nhau, nhằm khai thác tốt nhất lợi thế về điều kiện đất đai, tạo cho hệ thống có sức sản xuất cao, bảo vệ môi trường sinh thái (Nguyễn Duy Tính, 1995, tr. 19). Sự nghiệp Đổi mới do Đảng ta khởi xướng và lãnh đạo đã mở ra một thời kỳ phát triển mới của cách mạng nước ta, bắt đầu từ năm 1986. Chọn đột phá khâu bắt đầu từ nông nghiệp là nhìn nhận đúng đắn và khách quan về một đất nước có truyền thống “dĩ nông vi bản” với hơn 90% lao động nông nghiệp lúc này. Vì vậy, phát triển đất nước, đưa đất nước ra khỏi đáy khủng hoảng của kinh tế - xã hội đầu những năm 1980 được bắt đầu từ đổi mới trong kinh tế nông nghiệp. Nghị quyết về “Đổi mới quản lý kinh tế nông nghiệp” (1988) của Bộ Chính trị (còn gọi là *Khoán 10*) là dấu mốc quan trọng (nhưng thực ra bước thử nghiệm ấy bắt đầu từ *Khoán 100* năm 1981- tức Nghị quyết 100 của Ban Bí thư về khoán trong sản xuất nông nghiệp ở hợp tác xã). *Khoán 10* đã tạo ra cơ chế tự chủ và tính chất sở hữu đất đai cho người nông dân trong quá trình sản xuất (Nguyễn Văn Bích, 2007, tr. 293). Chuyển đổi cơ cấu cây trồng trong *Khoán 10* nhấn mạnh lại việc sắp xếp và tổ chức sản xuất nông nghiệp, tăng cường thâm canh, tăng vụ và phát triển các loại cây công nghiệp ngắn ngày và dài ngày.

Sau Nghị quyết 10, hàng loạt bộ luật, chính sách và nghị định hướng dẫn quan trọng của Quốc hội, Nhà nước và Chính phủ ban hành liên quan đến nông nghiệp ra đời nhằm thúc đẩy quá trình sản xuất theo tinh thần Đổi mới. Đó là Luật Đất đai (1993), Luật Thuế sử dụng đất nông nghiệp (1993), Luật Hợp tác xã (1996), và các Nghị định của Chính phủ cụ thể hóa cho từng lĩnh vực liên quan đến chuyển đổi cơ cấu cây trồng trong sản xuất, phát triển nông nghiệp, lâm nghiệp. Ý thức được tầm quan trọng của vấn đề dân tộc đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước (thực chất CSDT là một bộ phận của chính sách chung của quốc gia), vì vậy sự nghiệp Đổi mới của đất nước có nội dung đổi mới CSDT. Phải nói rằng, từ năm 1986 đến nay, đối với vùng DTTS và miền núi, Nghị quyết số 22/NQ/TW của Bộ Chính trị và Quyết định số 72/HĐBT của Hội đồng Bộ trưởng là rất quan trọng. Nghị quyết số 22/NQ/TW của Bộ Chính trị ngày 27/11/1989 *Về những chủ trương, chính sách lớn phát triển kinh tế - xã hội miền núi* đã kiểm điểm lại những thiếu sót trong việc tổ chức thực hiện CSDT và nêu các quan điểm, đường lối phát triển kinh tế - xã hội theo tinh thần Đại hội VI của Đảng; Quyết định số 72/HĐBT của Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ) ngày 13/3/1990 quy định rõ về những nội dung đổi mới cơ cấu kinh tế và tổ chức sản xuất ở miền núi theo hướng kinh tế hàng hóa phù hợp với đặc điểm kinh tế của từng vùng, từng tiểu vùng, từng dân tộc. Cụ thể hơn, Chính phủ đã ban hành các Nghị định như: Nghị định số 14-CP ngày 2/3/1993 *Về việc cho hộ sản xuất vay vốn để phát triển nông, lâm, ngư, diêm nghiệp và kinh tế nông thôn*; Nghị định số 13-CP ngày 2/3/1993 *về Công tác khuyến nông*; Chương trình phát triển kinh tế - xã hội các xã đặc biệt khó khăn vùng dân tộc thiểu số và miền núi (còn gọi là Chương trình 135 kéo dài từ năm 1998 đến nay),... Các chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước đã tạo lập được khung pháp lý tương đối đồng bộ, có hệ thống, hình thành môi trường thuận lợi, khuyến khích và thúc đẩy nông nghiệp, kinh tế nông thôn phát triển đúng định hướng (Nguyễn Văn Bích, 2007, tr. 299). Ngoài các chính sách nêu trên còn có những chính sách phát triển kinh tế - xã hội theo từng vùng, từng dân tộc, từng lĩnh vực... do Chính phủ hoặc Ủy ban Dân tộc hay các cơ quan liên bộ, ngành ban hành trong khuôn khổ CSDT của thời kỳ này.

Từ năm 2001 đến nay, ngành nông nghiệp nói chung và trồng trọt ở nước ta nói riêng đã có hàng trăm chính sách khác nhau liên quan đến chuyển đổi cơ cấu cây trồng ở vùng DTTS và miền

núi (Ủy ban dân tộc, 2015 và 2016). Song, đáng chú ý nhất là những chính sách: Chương trình hỗ trợ đất sản xuất, đất ở, nhà ở và nước sinh hoạt cho hộ đồng bào dân tộc thiểu số nghèo, đời sống khó khăn (còn gọi là Chương trình 134); Chương trình mục tiêu quốc gia xóa đói giảm nghèo; Nghị quyết 10/NQ-CP về thực hiện Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011 - 2020; Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội năm 2011 - 2015; Quyết định số 899/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ Phê duyệt đề án tái cơ cấu ngành nông nghiệp theo hướng nâng cao giá trị gia tăng và phát triển bền vững ban hành ngày 10 tháng 6 năm 2013; Quyết định số 62/2013/QĐ-TTg ngày 25/10/2013 của Thủ tướng Chính phủ về chính sách khuyến khích phát triển hợp tác, liên kết sản xuất gắn với tiêu thụ nông sản, xây dựng cánh đồng lớn; Quyết định số 68/2013/QĐ-TTg ngày 14/11/2013 của Thủ tướng Chính phủ về chính sách hỗ trợ nhằm giảm tổn thất trong nông nghiệp; Thông tư số 47/2013/TT-BNNPTNT của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn về việc Hướng dẫn chuyển đổi từ đất trồng lúa sang trồng cây hàng năm kết hợp nuôi trồng thủy sản; Quyết định số 580/QĐ-TTg ngày 22/04/2014 của Thủ tướng Chính phủ về Chính sách hỗ trợ giống để chuyển đổi từ trồng lúa sang trồng cây màu tại vùng Đồng bằng sông Cửu Long; Quyết định số 3367/QĐ-BNN-TT về việc Phê duyệt quy hoạch chuyển đổi cơ cấu cây trồng trên đất trồng lúa giai đoạn 2014 - 2020 của Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn ngày 31 tháng 7 năm 2014; Nghị định số 35/2015/NĐ-CP về Quản lý, sử dụng đất trồng lúa của Chính phủ ban hành ngày 13 tháng 4 năm 2015; Quyết định số 915/QĐ-TTg về chính sách Hỗ trợ để chuyển đổi từ trồng lúa sang trồng ngô tại vùng trung du miền núi phía Bắc, Bắc Trung Bộ, Đồng bằng sông Cửu Long, Duyên hải Nam Trung Bộ và Tây Nguyên của Thủ tướng Chính phủ ban hành ngày 27/5/2016,... Trên đây là những chính sách lớn liên quan đến chuyển đổi cơ cấu cây trồng trên khắp các vùng miền của cả nước hơn 30 năm qua. Các chính sách này tập trung vào việc lựa chọn giống cây trồng phù hợp với vùng miền, khí hậu, lợi thế cạnh tranh của vùng, vốn cho sản xuất và quan trọng là sản phẩm đáp ứng nhu cầu thị trường trong nước và quốc tế.

Như vậy, khởi đầu quá trình đổi mới, Đảng và Nhà nước Việt Nam đã dựa trên các sáng kiến và từ thực tiễn để ban hành những chính sách phù hợp với bối cảnh đất nước, hội nhập quốc tế và hợp lòng dân. Trong đó nổi bật là việc giao đất, giao quyền tự chủ cho người dân, tạo thuận lợi cho sản xuất nông nghiệp, thúc đẩy và hoàn thiện nền kinh tế thị trường, để từng bước hội nhập sâu rộng vào nền kinh tế thế giới.

Chính sách chuyển đổi cơ cấu cây trồng từ nhiều năm nay đều được lồng ghép với các chương trình cụ thể của chính sách phát triển kinh tế - xã hội vùng DTTS, như định canh, định cư, cung cấp tín dụng, khuyến nông, chuyển giao khoa học công nghệ, xây dựng hạ tầng, chuyển đổi cây trồng, Chương trình xóa đói giảm nghèo, Chương trình 30A,... Đặc biệt, các nhóm chính sách xóa đói giảm nghèo, chính sách bảo vệ sản xuất, phòng chống rủi ro, thiên tai, biến đổi khí hậu đã tạo điều kiện ổn định sản xuất, hình thành môi trường phát triển bền vững cho nhiều cộng đồng cư dân nông thôn, nhất là những vùng DTTS; các chính sách cải cách tổ chức thể chế như phát triển kinh tế tư nhân, kinh tế trang trại, kinh tế hợp tác, liên kết nông dân và doanh nghiệp, sắp xếp lại doanh nghiệp nhà nước và nông trường quốc doanh... góp phần tích cực vào việc phát triển quan hệ sản xuất trong nông nghiệp, nông thôn (Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, 2009, tr. 10).

2. Kết quả của chuỗi chính sách về chuyển đổi cơ cấu cây trồng từ Đổi mới đến nay

2.1. Giai đoạn đầu Đổi mới (1986 - 2000)

Những năm đầu của thời kỳ Đổi mới, so với vùng đồng bằng, hệ thống các chính sách liên quan đến đổi mới quản lý nông nghiệp và chuyển đổi cơ cấu cây trồng triển khai chậm hơn tại những vùng sâu, vùng xa và vùng có các cộng đồng DTTS sinh sống. Thời gian này, vấn đề quan trọng nhất là khắc phục hậu quả chiến tranh, giảm đói nghèo. Do đó, chính sách nông nghiệp và chuyển đổi cơ cấu cây trồng trong khoảng 10 năm sau Đổi mới chủ yếu ở khu vực đồng bằng và những vùng có khả năng sản xuất lương thực với sản lượng lớn. Thật vậy, trong báo cáo về đói nghèo giai đoạn này, tại khu vực nông thôn nơi có đại đa số các cộng đồng DTTS sinh sống, vào năm 1990 có đến 55% hộ gia đình thiếu lương thực (Tổng cục thống kê, 2001, tr. 4).

Nhờ động lực của các chính sách những năm đầu Đổi mới, nông nghiệp Việt Nam đã có sự chuyển đổi mạnh từ nền sản xuất tự cung, tự cấp sang sản xuất hàng hóa, tạo tiền đề cho phát triển nông nghiệp nói chung và trồng trọt nói riêng. Năm 1989, Việt Nam xuất khẩu 1,42 triệu tấn lương thực, thu về 290 triệu USD (Đào Thế Tuấn, 2004, tr. 45). Tại khu vực Tây Bắc, nơi có nhiều cộng đồng người Thái sinh sống, trong khoảng 10 năm sau Nghị quyết 10, việc thâm canh trong trồng lúa nước, áp dụng kỹ thuật trồng mới đã làm giảm việc phá rừng và tăng năng suất sản lượng, đảm bảo nguồn lương thực cho gia đình (Sikor và Đào Minh Trường, 2001, tr. 44-45).

Tại khu vực Tây Nguyên, Chương trình 327/HĐBT ngày 15/9/1992 của Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng về “*Chủ trương, chính sách sử dụng đất trồng, đồi núi trọc, rừng, bãi bồi ven biển và mặt nước*” đã tạo cú hích lớn cho vùng này nói riêng và nhiều vùng khác ở Việt Nam trong việc chuyển giao tiến bộ khoa học, kỹ thuật, chuyển đổi cơ cấu cây trồng cho người dân. Tại một số điểm khảo sát tại Tây Nguyên, nhiều người dân vẫn còn nhắc đến chủ trương này trong việc chuyển đổi lúa nương sang lúa nước, trồng trọt các cây công nghiệp ngắn ngày và dài ngày... (Nông Bằng Nguyên, 2017a).

2.2. Giai đoạn 2001 - 2010

Trong thời gian 2001 - 2010, thông qua các Chương trình 134, Chương trình 135,... Đảng và Chính phủ Việt Nam đã đầu tư hàng ngàn tỷ đồng vào các khu vực nông thôn, vùng có cộng đồng DTTS đang sinh sống. Riêng Chương trình 135 giai đoạn II đã đầu tư hơn 10 ngàn tỷ đồng vào các xã đặc biệt khó khăn, miền núi và vùng sâu, vùng xa,... Sản xuất nông nghiệp nói riêng và phát triển kinh tế - xã hội đã được nâng lên rất nhiều. Trong giai đoạn này có 90.000 hộ nông dân được đào tạo về kỹ thuật sản xuất, kỹ thuật chế biến và kinh doanh; 51.000 hộ được cung cấp nguyên liệu sản xuất như trợ giá giống và phân bón với tổng đầu tư lên đến 150 tỷ đồng; năng suất nông nghiệp đã tăng lên: từ năm 2000 đến năm 2003, các tỉnh vùng Đông Bắc có sản lượng tăng 1,2 lần, các tỉnh vùng Tây Bắc tăng 1,3 lần, Tây Nguyên tăng 1,52 lần. Phần lớn các tỉnh trong ba vùng này đã vượt quá 300kg sản lượng lương thực bình quân đầu người một năm. Điều này đã góp phần đưa sản lượng lương thực bình quân đầu người của Việt Nam tăng từ 286kg/người/năm (năm 1998) lên 474 kg/người/năm (năm 2005). Ở một số nơi, sản lượng này còn tăng lên đến 500kg/người/năm (Lê Quốc Lý, 2012, tr. 150-151).

Các dự án trong giai đoạn này cũng hỗ trợ sản xuất cho 1,6 triệu hộ nông dân (trong đó hộ nghèo 1,3 triệu hộ) và xây dựng trên 4.500 mô hình sản xuất. Trong giai đoạn 2006 - 2009, ngân

sách trung ương hỗ trợ 4.088 tấn giống mới cây lương thực, 493 triệu cây công nghiệp, cây đặc sản và cây lâm nghiệp, 113.699 tấn phân bón hóa học, 4.125 mô hình phát triển nông - lâm - ngư nghiệp, 42.632 máy móc phục vụ sản xuất và chế biến sản phẩm, 264.519 lượt người được tập huấn... (Giảng Seo Phử, 2010).

2.3. Giai đoạn từ năm 2011 đến nay

Báo cáo của Ủy ban dân tộc năm 2015 cho thấy, các xã đặc biệt khó khăn đã thực hiện được 2.682 mô hình phát triển sản xuất, tổ chức 814 lớp tập huấn về khuyến nông, khuyến lâm và chuyển giao kỹ thuật cho trên 1,3 triệu hộ. Tính đến tháng 12/2015, cả nước có 1.298 xã đạt 19 tiêu chí nông thôn mới (đạt 14,5%). Riêng các xã khó khăn có 183 xã đã nỗ lực vươn lên từ xuất phát điểm dưới 3 tiêu chí nay đã đạt được 10 tiêu chí. Thông qua các chương trình, chính sách, các hộ DTTS được hỗ trợ công cụ lao động, máy móc, thiết bị chế biến sản phẩm nông nghiệp; hỗ trợ vật tư, phân bón, thuốc thú y, thuốc bảo vệ thực vật; hỗ trợ tập huấn, tham quan và chuyển giao kỹ thuật,... Cơ chế chính sách hỗ trợ phát triển sản xuất chuyển dịch theo nhóm hộ, hình thành dần các mô hình sản xuất có hiệu quả, nhiều sản phẩm từng bước đáp ứng theo nhu cầu thị trường (Ủy ban Dân tộc, 2015). Các địa phương đã quan tâm chỉ đạo kiện toàn tổ chức sản xuất thông qua tăng cường hoạt động của các hợp tác xã trong nông nghiệp, tập trung xây dựng mô hình sản xuất hiệu quả phù hợp với điều kiện thực tế của địa phương để nhân rộng, giúp người dân tăng thu nhập, cải thiện đời sống. Một số địa phương đã mạnh dạn phát triển mô hình sản xuất tập trung; hình thành một số mô hình sản xuất nông nghiệp gắn với du lịch ở nông thôn (Ủy ban Dân tộc, 2015).

Cho đến năm 2016, theo báo cáo của Ủy ban Dân tộc, Chính phủ đã đầu tư gần 1.700 tỷ đồng hỗ trợ giống, cây, con và mua sắm máy móc trang thiết bị, công cụ phát triển sản xuất; hỗ trợ trên 6.200ha đất sản xuất cho gần 12.000 hộ, đất ở cho gần 3.000 hộ, trên 1.000 hộ được chuộc lại đất sản xuất do chuyển nhượng, gần 28.000 hộ được vay vốn phát triển sản xuất (Ủy ban Dân tộc, 2016). Chương trình 135 giai đoạn II, Nhà nước đã hỗ trợ phát triển sản xuất hơn 664 tỷ đồng. Qua đó, số hộ được hưởng lợi của dự án này là 157.999 hộ, thực hiện hỗ trợ giống, cây, con, hỗ trợ mua sắm máy móc trang thiết bị, công cụ phát triển sản xuất, chế biến, tổ chức các lớp tập huấn khuyến nông, khuyến lâm... (Ủy ban Dân tộc, 2016). Kết quả quan trọng nhất trong thực hiện chính sách phát triển kinh tế - xã hội tại các cộng đồng DTTS là tỷ lệ hộ nghèo của các xã, thôn bản đặc biệt khó khăn giảm trung bình 3,5% năm; đến hết năm 2014, số hộ nghèo DTTS còn hơn 663.000 hộ, giảm từ 60% năm 2010 xuống còn 46,66% so với tổng số hộ nghèo toàn quốc. Đến hết năm 2015 có 80 xã đặc biệt khó khăn (của 23 tỉnh) và 366 thôn, bản đặc biệt khó khăn (của 30 tỉnh) hoàn thành mục tiêu của Chương trình 135 (Ủy ban Dân tộc, 2016).

3. Một vài nhận xét thay lời kết

Chính sách chuyển đổi cơ cấu cây trồng có thể xem là cốt lõi trong chính sách phát triển nông nghiệp tại Việt Nam từ hơn 30 năm qua, vì trong hoạt động kinh tế, trồng trọt là sinh kế chính của các DTTS nước ta. Vì vậy, trong chính sách dân tộc, việc thực hiện phát triển kinh tế lấy chuyển đổi cơ cấu cây trồng làm khâu đột phá để phát triển kinh tế - xã hội vùng DTTS là hướng đi đúng đắn. Thực tế hơn 30 năm Đổi mới cho thấy, việc chuyển đổi cơ cấu cây trồng đã và đang mang lại kết quả làm thay đổi thu nhập đối với hộ gia đình, đời sống kinh tế được nâng cao hơn trước, góp phần xóa đói giảm nghèo đối với cả vùng sâu, vùng xa. Hơn thế nữa, chuyển đổi cơ cấu cây trồng đã tạo đà cho nhiều nơi phát

huy được thế mạnh của trồng trọt, từ đó mở ra hướng mới trong phát triển những cây đặc sản từng vùng, miền như cà phê, tiêu, điều, cam, vải, nhãn, chè... đối với thị trường trong nước và xuất khẩu. Tuy nhiên, cho đến nay Việt Nam chưa có một chính sách nào xuyên suốt về vấn đề chuyển đổi cơ cấu cây trồng. Thay vào đó, chính sách này được lồng ghép vào các chính sách khác nhau trong chính sách chung về phát triển kinh tế - xã hội ở vùng DTTS và miền núi. Từ những chính sách về chuyển đổi cơ cấu cây trồng trong phát triển kinh tế - xã hội vùng DTTS của CSĐT đã đem đến những thành công và hạn chế như sau:

Về thành công: Việc chuyển đổi cơ cấu cây trồng đã hình thành được các vùng sản xuất hàng hóa quy mô vừa và lớn phù hợp với đặc thù từng vùng. Thực tế cho thấy, trong trồng trọt đã có sự chuyển dịch theo hướng thâm canh, tăng năng suất, nâng cao chất lượng và tăng thu nhập cho người DTTS. Kết quả đó có được trước hết dựa vào chủ trương, chính sách đúng đắn của Đảng và Nhà nước. Hệ thống văn bản chính sách về chuyển đổi cơ cấu cây trồng và các chính sách, chương trình, dự án lồng ghép thể hiện sự quan tâm kịp thời, sát sao và hết sức phù hợp với hoàn cảnh đất nước theo từng giai đoạn cụ thể. Đó là, xác định đúng vai trò của nông nghiệp, nông thôn và nông dân trong quá trình phát triển kinh tế (Nguyễn Văn Bích, 2007, tr. 306). Các chủ trương, chính sách đều xuất phát từ thực tiễn, từ việc nhìn nhận đúng đắn giai đoạn cần thiết chuyển đổi từ sản xuất tự cung tự cấp sang kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa đến việc xác định cơ cấu cây trồng đa dạng phù hợp với điều kiện địa hình, khí hậu, thời tiết, đất đai theo từng vùng miền nước ta. Nhiều nhóm chính sách khác nhau cùng được ban hành để tạo ra sự tiếp sức cho người dân trong quá trình thực hiện chuyển đổi và đa dạng hóa cơ cấu trồng trọt, như cung cấp tín dụng, khuyến nông, chuyển giao khoa học công nghệ, xây dựng cơ sở hạ tầng,...

Về hạn chế: Sự chuyển dịch diễn ra không đồng đều và còn chậm, thậm chí rất chậm ở một số vùng có nhiều khó khăn; việc xây dựng quy hoạch và chiến lược chuyển dịch cơ cấu chưa được coi trọng đúng tầm, có nơi còn biểu hiện tính tự phát, đầu tư xây dựng xong lại bị phá, điển hình là các vùng quy hoạch sản xuất mía đường, cà phê, chè... được trồng tràn lan ở các tỉnh trung du miền núi phía Bắc.

Hệ thống chính sách còn chồng chéo, thiếu thống nhất và đồng bộ đã tạo ra những bất cập. Cùng một vấn đề chuyển đổi cơ cấu cây trồng, phát triển sản xuất nông nghiệp nhưng được thể hiện ở nhiều văn bản chỉ đạo khác nhau. Ở một số văn bản, các nội dung thể hiện vừa thiếu lại vừa thừa, như chính sách hỗ trợ người nghèo của các chương trình giảm nghèo có nội dung hỗ trợ phát triển sản xuất, phát triển thị trường nhưng thường các nội dung này lại bị coi nhẹ, nhất là các chương trình hướng dẫn người nghèo làm ăn, sản xuất sản phẩm hàng hóa và định hướng thị trường chưa được phát triển đúng mức. Các chính sách chuyển đổi cơ cấu cây trồng có những nội dung về định hướng sản xuất, trồng cây gì ở vùng nào khá cụ thể, nhưng phần mờ nhạt lại là các vấn đề liên quan đến thị trường tiêu thụ và kỹ thuật trồng trọt. Bên cạnh đó, trong hệ thống chính sách liên quan đến chuyển đổi cơ cấu cây trồng còn chưa đề cập thỏa đáng đến việc gắn với mở mang thị trường, xúc tiến thương mại, đầu tư và ứng phó với biến đổi khí hậu. Trồng trọt chịu tác động và chi phối mạnh của các quy luật tự nhiên, các điều kiện tự nhiên cụ thể của từng vùng, từng tiểu vùng nên ngoài việc có một cơ cấu cây trồng phù hợp, hiệu quả kinh tế, trồng trọt còn bị tác động bởi các điều kiện đất đai, khí hậu, thời tiết,... Các chính sách hiện có chưa tạo ra sự phát triển đồng đều giữa các vùng, như vùng Bắc Trung Bộ với tình hình khí hậu khắc nghiệt nên vẫn chưa bắt kịp tốc độ chuyển dịch cơ cấu so với các vùng khác.

Từ Chương trình xóa đói giảm nghèo - một chương trình gồm nhiều chính sách quan trọng ở vùng DTTS, chúng ta có thể nhận thấy một số hạn chế khác của các chính sách được thực hiện như: quá nhiều cơ quan cùng tham gia vào chính sách dân tộc nói chung. Sự phân cấp, phân quyền thiếu thống nhất làm giảm hiệu quả của chính sách; sự phối hợp của các cấp, ngành trong xây dựng và thực thi chính sách còn hạn chế, công tác đánh giá và giám sát còn yếu; nguồn lực thực thi mục tiêu còn thiếu và yếu; công tác truyền thông, tuyên truyền nội dung chương trình cho cộng đồng ở một số địa phương chưa được chú trọng. Tuy nhiên, để xác định được mức độ ảnh hưởng của những hạn chế này có hay không trong quá trình thực hiện chuyển đổi cơ cấu cây trồng, chúng ta cần có những nghiên cứu cụ thể cho vấn đề này để đảm bảo tính khách quan. Đồng thời, nghiên cứu cũng có thể giúp chúng ta nhận diện nguyên nhân dẫn đến những bất cập, hạn chế trên. Từ những thành công và hạn chế nêu trên đã đặt ra một số vấn đề cần được thảo luận như sau:

Thứ nhất, về mặt thực thi chính sách, cốt lõi của vấn đề là chúng ta có quá nhiều chính sách và các bộ, ngành đều cùng tham gia, điều này dẫn đến thực trạng phối hợp giữa các bộ, ngành chưa đồng bộ, nhịp nhàng.

Thứ hai, các vùng kinh tế đã xác định rõ thế mạnh cơ cấu cây trồng phù hợp, song tính dự báo thị trường, kế hoạch phát triển và năng lực quản lý chính sách các cấp chưa có tính khoa học. Phần lớn các chính sách hiện nay được xây dựng chưa dựa trên những chứng cứ khoa học, sự tham gia đóng góp ý kiến của chính người dân được hưởng lợi.

Cuối cùng, năng lực tiếp nhận chính sách của một số cộng đồng dân tộc thiểu số đang đặt ra những thách thức và khó khăn khi triển khai. Học vấn, yếu tố văn hóa truyền thống, hình thức cư trú... là những yếu tố chính có ảnh hưởng đến việc tiếp nhận các chính sách của người dân tộc thiểu số tại Việt Nam hiện nay.

Tài liệu tham khảo

1. Nguyễn Văn Bích (2007), *Nông nghiệp, nông thôn Việt Nam sau hai mươi năm đổi mới: Quá khứ và hiện tại*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
2. Nguyễn Thị Thanh Bình (2016), “Dân tộc Tày”, trong: Vương Xuân Tình (Chủ biên), *Các dân tộc ở Việt Nam: Nhóm ngôn ngữ Tày - Thái Kàđai* (Tập 2), Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
3. Bộ Chính trị (1988), *Nghị quyết 10 của Bộ Chính trị về “Đổi mới quản lý kinh tế nông nghiệp”*, Hà Nội.
4. Bộ Chính trị (1989), *Nghị quyết số 22/NQ/TW, Về chủ trương, chính sách lớn phát triển kinh tế - xã hội miền núi*.
5. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2009), *Chiến lược phát triển nông nghiệp nông thôn giai đoạn 2011-2020*, Hà Nội.
6. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2013), *Thông tư số 47/2013 /TT-BNNPTNT về Hướng dẫn việc chuyển đổi từ đất trồng lúa sang trồng cây hàng năm kết hợp nuôi trồng thủy sản và các chính sách khác*, Hà Nội.
7. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2014), *Quyết định 3367/QĐ-BNN-TT về việc Phê duyệt quy hoạch chuyển đổi cơ cấu cây trồng trên đất lúa giai đoạn 2014 - 2020*, Hà Nội.

8. Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng (1992), *Quyết định của Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng về một số chủ trương, chính sách sử dụng đất trồng, đồi núi trọc, rừng, bãi bồi ven biển và mặt nước*, Hà Nội.
9. Khổng Diễn (2004), *Thực trạng sử dụng đất đai của các dân tộc thiểu số tại chỗ Tây Nguyên và những giải pháp, kiến nghị*, Báo cáo tổng hợp đề tài cấp Bộ, Viện Dân tộc học.
10. Bùi Văn Đạo (2018), “Đánh giá các nghiên cứu về chính sách dân tộc ở Tây Nguyên từ năm 1986 đến nay”, trong: Kỷ yếu Hội nghị Khoa học quốc gia năm 2017 *Những vấn đề dân tộc, tộc người ở vùng biên giới và liên xuyên biên giới nước ta hiện nay*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội.
11. Hội đồng Bộ trưởng (1990), *Về một số chủ trương, chính sách cụ thể phát triển kinh tế - xã hội miền núi*, Hà Nội.
12. Isvilanonda, Somporn và Isriya Bunyasiri (2009), “Food security in Thailand: Status, rural poor vulnerability, and some policy option”, in: *Agricultural and food policy reforms: Food security from the perspectives of Asian small-scale farmers*, Seoul.
13. Li, Lihua, Bill Bellotti, Adam M. Komarek (2016), “Structural change and agricultural diversification since China’s reforms”, *Bio-based and applied economics*, Số 5 (2), tr. 113-130.
14. Lu, Fu-Ming (2009), “The role of agricultural mechanization in the modernization of Asian agriculture: Taiwan’s experience”, *Engeneering in agriculture, environment and food* 2 (4), tr. 124-131.
15. Vũ Đình Mười (2017), “Dân tộc Khơ-me”, trong: Vương Xuân Tình (Chủ biên): *Các dân tộc ở Việt Nam: Nhóm ngôn ngữ Môn - Khơ-me* (Tập 3), Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, tr. 23-124.
16. Nông Bằng Nguyên (2017a), “Biến đổi kinh tế của dân tộc Chu-ru từ sau Đổi mới (1986) đến nay”, *Tạp chí Khoa học xã hội Tây Nguyên*, Số 2, tr. 39-49.
17. Nông Bằng Nguyên (2017b), “Sự chuyển đổi sinh kế của người Gia-rai tại xã Ia Glai, huyện Chư Sê, tỉnh Gia Lai từ Đổi mới (1986) đến nay”, *Tạp chí Dân tộc học*, Số 6, tr. 61-67.
18. OECD (2013), *Economic outlook for Southeast Asia, China and India 2014: Beyond the middle-income trap*, OECD Publishing, Paris.
19. Giàng Seo Phử (2010), *Báo cáo kết quả chỉ đạo, thực hiện xóa đói giảm nghèo qua Chương trình 135; Việc quản lý, lồng ghép các chương trình, dự án trên địa bàn các xã đặc biệt khó khăn giai đoạn 2006-2010*, Hà Nội.
20. Sikor, Thomas và Đào Minh Trường (2001), “Chính sách nông nghiệp và những thay đổi sử dụng đất ở các bản người Thái Đen tại miền Bắc Việt Nam”, *Tạp chí Dân tộc học*, Số 6, tr. 36-47.
21. Lý Hành Sơn (2018), “Dân tộc Hmông”, trong: Vương Xuân Tình (Chủ biên), *Các dân tộc ở Việt Nam: Nhóm ngôn ngữ Hmông - Dao và Tạng - Miến* (Tập 4, quyển 1), Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, tr. 21-166.
22. Vương Xuân Tình (2015), “Tổng quan chính sách dân tộc ở Việt Nam từ năm 1980 đến nay”, *Tạp chí Dân tộc học*, Số 1&2, tr. 17-27.

23. Nguyễn Duy Tính (1995), *Nghiên cứu hệ thống cây trồng vùng đồng bằng sông Hồng và Bắc Trung bộ*, Báo cáo tổng kết đề tài KN01-16, Nxb. Nông nghiệp, Hà Nội.
24. Đào Thế Tuấn (1977), *Cơ sở khoa học xác định cơ cấu cây trồng*, Nxb. Nông nghiệp, Hà Nội.
25. Đào Thế Tuấn (2004), *Cơ sở khoa học của vấn đề chuyển dịch cơ cấu kinh tế nông nghiệp, nông thôn theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa ở Việt Nam trong tương lai* (Đề tài nghiên cứu khoa học), Viện Khoa học Kỹ thuật Nông nghiệp Việt Nam, Hà Nội.
26. Phùng Đức Tùng và cộng sự (2017), *Tổng quan thực trạng kinh tế-xã hội của 53 dân tộc thiểu số*, Hà Nội.
27. Thủ tướng Chính phủ (2012), *Nghị quyết số 10/NQ-CP về Ban hành Chương trình hành động của Chính phủ triển khai thực hiện Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011 - 2020 và Phương hướng, nhiệm vụ phát triển đất nước 5 năm 2011 - 2015*, Hà Nội.
28. Thủ tướng Chính phủ (2013a), *Quyết định số 62/2013/QĐ-TTg về Chính sách khuyến khích phát triển hợp tác, liên kết sản xuất gắn với tiêu thụ nông sản, xây dựng cánh đồng lớn*, Hà Nội.
29. Thủ tướng Chính phủ (2013b), *Quyết định số 899/QĐ-TTg về Phê duyệt đề án tái cơ cấu nông nghiệp theo hướng nâng cao giá trị gia tăng và phát triển bền vững*, Hà Nội.
30. Thủ tướng Chính phủ (2013c), *Quyết định số 68/2013/QĐ-TTg về Chính sách hỗ trợ nhằm giảm tổn thất trong nông nghiệp*, Hà Nội.
31. Thủ tướng Chính phủ (2014), *Quyết định số 580/QĐ-TTg về Chính sách hỗ trợ giống để chuyển đổi từ trồng lúa sang trồng cây màu tại vùng Đồng bằng sông Cửu Long*, Hà Nội.
32. Thủ tướng Chính phủ (2015), *Nghị định số 35/2015/NĐ-CP về Quản lý là sử dụng đất trồng lúa*, Hà Nội.
33. Thủ tướng Chính phủ (2016), *Quyết định 915/QĐ-TTg về Chính sách hỗ trợ để chuyển đổi từ trồng lúa sang trồng ngô tại vùng Trung du miền núi phía Bắc, Bắc Trung Bộ, Đồng bằng sông Cửu Long, Duyên hải Nam Trung Bộ và Tây Nguyên*, Hà Nội.
34. Tổng cục Thống kê (2001), *Tình hình kinh tế - xã hội Việt Nam 10 năm 1991-2000*, trên trang web <https://www.gso.gov.vn/default.aspx?tabid=418&ItemID=1466>, truy cập ngày 24 tháng 8 năm 2018.
35. Ủy ban Dân tộc (2015), *Báo cáo tổng kết các chính sách dân tộc giai đoạn 2011-2015*, Hà Nội.
36. Ủy ban Dân tộc (2016), *Báo cáo tổng kết các chính sách dân tộc giai đoạn 2011-2016*, Hà Nội.
37. Đoàn Việt (2018), “Dân tộc Chăm”, trong: Vương Xuân Tình (Chủ biên), *Các dân tộc ở Việt Nam: Nhóm ngôn ngữ Hán và Mã Lai - Đa Đảo* (Tập 4, Quyển 2), Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, tr. 369-478.