

KINH NGHIỆM CỦA TRUNG QUỐC VỀ CHÍNH SÁCH LIÊN KẾT NÔNG THÔN - ĐÔ THỊ

Bùi Việt Cường¹

Tóm tắt: Bài viết khái quát hóa chính sách liên kết nông thôn - đô thị ở Trung Quốc trong những năm qua. Các khía cạnh quan trọng được xem xét là việc cung ứng lương thực, sự kiểm soát dòng người di cư, phi tập trung hóa trong quản lý nhà nước, chuyển đổi đất đai và sự tiếp cận dịch vụ. Nhìn chung, chính sách này ở Trung Quốc đã có sự chuyển biến đáng kể, mang lại nhiều kết quả tích cực; tuy nhiên cũng đem lại nhiều hệ lụy. Chính vì vậy, thời gian gần đây Trung Quốc đã phải chuyển đổi sang chiến lược công nghiệp hóa lấy con người làm trung tâm. Trên cơ sở kinh nghiệm nêu trên, bài viết rút ra một số gợi ý cho Việt Nam liên quan đến hoạch định chính sách xử lý hài hòa mối quan hệ nông thôn - đô thị.

Từ khóa: Đô thị hoá; Kinh nghiệm Trung Quốc; Liên kết vùng; Liên kết nông thôn - đô thị.

CHINA'S EXPERIENCE WITH RURAL-URBAN LINKAGE POLICIES

Abstract: The paper provides an overview of the rural-urban linkage policy in China over the past years. The key aspects considered include food supply, control of migration flows, decentralization in state management, land conversion, and access to services. Overall, the policy in China has undergone significant changes, yielding many positive outcomes; however, it has also led to unintended consequences. Therefore, recently, China has shifted towards a human-centered industrialization strategy. Based on the aforementioned experience, the paper draws some suggestions for Vietnam regarding policy planning to harmonize rural-urban relations.

Keywords: Urbanization; China's experience; Regional linkage; Urban-rural linkage.

Nộp bản thảo: 08/7/2025

Chấp nhận đăng: 15/8/2025

1. Mở đầu

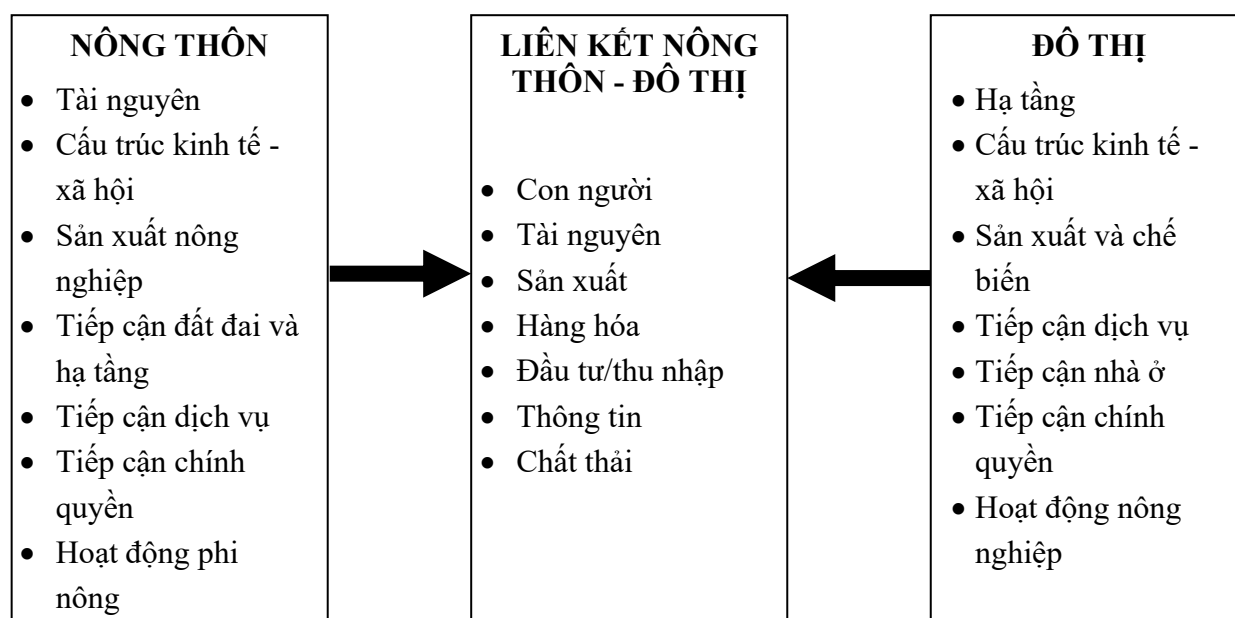
Trong những năm qua, mối liên kết nông thôn - đô thị nhận được nhiều sự quan tâm của cả giới khoa học và hoạch định chính sách. Douglass (1998) chỉ ra 5 liên kết nông thôn - đô thị cần lưu ý: (1) Hệ thống thương mại và vận tải đô thị và sản xuất nông nghiệp; (2) Các dịch vụ vật tư nông nghiệp và cường độ sản xuất nông nghiệp; (3) Các thị trường hàng hóa phi nông nghiệp, thu nhập và sức cầu ở nông thôn; (4) Công nghiệp chế biến và đa dạng hóa nông nghiệp; và (5) Việc làm phi nông nghiệp và lao động nông thôn. Trong khi đó, UN (2001) cho rằng có 6 liên kết nông thôn - đô thị cần tập trung trong việc lập kế hoạch phát triển vùng: (1) Sự gia tăng trong sử dụng tài nguyên thiên nhiên do nhu cầu của đô thị tăng dẫn tới sự cạn kiệt vốn tự nhiên ở nông thôn; (2) Vai trò của đô thị với tư cách là chất xúc tác thương mại hóa nông sản; (3) Sự chuyển dịch cầu về

¹ ThS, Viện Địa lý nhân văn và Phát triển bền vững, email liên hệ: bvc19752@gmail.com

hàng hóa ở đô thị dẫn tới sự tái chuyên môn hóa ở nông thôn, và từ đó ảnh hưởng tới tính bền vững ở nông thôn; (4) Mối quan hệ giữa đô thị hóa và nguồn cung lao động nông thôn; (5) Hệ thống thu mua, vận tải, phân phối và chế biến nông sản kết nối cầu ở thành thị và cung ở nông thôn; và (6) Các luồng tài chính giữa đô thị và nông thôn.

Về cơ bản, liên kết nông thôn - đô thị phản ánh các luồng hàng hóa, con người, thông tin, tài chính, quan hệ xã hội và chất thải theo không gian, kết nối giữa các khu vực nông thôn và thành thị. Nói cách khác, nó phản ánh mối quan hệ qua lại giữa hai khu vực nêu trên về các khía cạnh kinh tế, xã hội, môi trường, công nghệ và thể chế (Tacoli, 2003). Liên kết nông thôn - đô thị bao gồm nhiều khía cạnh đa dạng (Hình 1). Đi kèm với các khía cạnh nêu trên là nhiều hệ thống và cấu trúc hỗ trợ hoặc kiểm chế như hạ tầng, cấu trúc kinh tế, cấu trúc xã hội, cấu trúc địa lý và hệ thống quản trị ở nông thôn và đô thị.

HÌNH 1. LIÊN KẾT NÔNG THÔN - ĐÔ THỊ



Nguồn: Tham khảo và điều chỉnh từ Steinberg, 2014.

Chính sách liên kết nông thôn - đô thị nhằm tận dụng lợi thế của sự khác biệt và bổ sung lẫn nhau giữa hai khu vực; và qua đó thúc đẩy sự phát triển nông thôn cũng như đô thị (Potter et al., 2004). Các chính sách liên kết nông thôn - đô thị cần dựa trên các nguyên tắc và cách tiếp cận sau: (1) Can thiệp dựa trên tính đặc thù địa phương; (2) Quản trị dựa trên sự tham gia của nhiều bên, đa ngành, đa cấp độ; (3) Tích hợp các chiều cạnh không gian và chức năng; (4) Đảm bảo ưu tiên, đầu tư bền vững và trách nhiệm; (5) Cân bằng giữa khu vực chính thức và phi chính thức; (6) Cân bằng giữa các đối tác và mạng lưới; (7) Dựa trên quyền con người; (8) Đảm bảo các dịch vụ xã hội cơ bản ở cả hai khu vực; và (9) Tôn trọng môi trường tự nhiên (UN-HABITAT, 2020).

Ở góc độ khác, UN-HABITAT (2019) gợi ý các chính sách thúc đẩy liên kết nông thôn - đô thị cần sử dụng các công cụ và hướng nội dung vào: (1) Xây dựng năng lực quản trị và lập pháp; (2) Quy hoạch tích hợp cho nông thôn và đô thị; (3) Đầu tư và tài chính cho phát triển bao trùm đô thị

- nông thôn; (4) Trao quyền cho cộng đồng; (5) Quản lý dữ liệu các luồng di chuyển nhân lực, sản phẩm, dịch vụ và thông tin; (6) Việc làm và phát triển kinh tế theo không gian; (7) Có cách tiếp cận rõ ràng và minh bạch trong cung ứng dịch vụ xã hội; (8) Hạ tầng và thông tin liên lạc; (9) Có cách tiếp cận tích hợp đối với an ninh lương thực, dinh dưỡng và sức khỏe cộng đồng; (10) Quản lý đất đai, tài nguyên và môi trường; và (11) Quản trị xung đột.

Mặc dù vậy, tính chất của các liên kết nông thôn - đô thị ở mỗi quốc gia, mỗi địa phương là khác nhau, tùy thuộc nhiều yếu tố như mẫu hình phát triển đô thị, lịch sử và địa lý của các vùng, vai trò và vị thế của các đô thị trong nền kinh tế quốc gia và quốc tế,... (Tacoli, 2015). Do đó, chính sách liên kết nông thôn - đô thị cũng khác nhau và thay đổi theo từng thời kỳ. Tuy nhiên, mối quan hệ giữa nông thôn và đô thị ở các nước đang phát triển thường có đặc điểm chung, phản ánh một nền kinh tế nhị nguyên - sự tồn tại đồng thời của một khu vực nông thôn truyền thống và một khu vực đô thị hiện đại (Fan et al., 2005). Ngoài ra, liên kết nông thôn - đô thị ở các nước này thường gặp nhiều loại rào cản trong việc di chuyển con người, hàng hóa, thông tin, chính sách, thể chế, xã hội và văn hóa (Lynch, 2005).

Trung Quốc là nước có tốc độ phát triển đô thị hàng đầu thế giới. Năm 1949, cả nước chỉ có 120 thành phố nhưng đến 2024 con số này đã tăng lên 662, với khoảng 65% dân số sống ở đô thị (so với 17% vào năm 1976) (Williams, 2017; WPR, 2024). Trong số đó, 160 thành phố có hơn 1 triệu dân, 21 thành phố hơn 5 triệu, 7 đại đô thị hơn 10 triệu và 2 siêu đô thị hơn 20 triệu (WPR, 2024). Đồng thời, nước này cũng có nhiều biến động trong chính sách liên kết nông thôn - đô thị, với nhiều thất bại trong quá khứ. Tuy vậy, thời gian gần đây, Trung Quốc lại có những thành công đáng lưu ý trong việc xử lý các mối quan hệ phức tạp giữa hai khu vực này, cho dù cũng phải đối diện với không ít thách thức. Trong khi đó, Việt Nam có nhiều điểm tương đồng với Trung Quốc về kinh tế, chính trị và xã hội. Chính vì vậy, bài viết góp phần tìm hiểu quá trình thay đổi chính sách liên kết nông thôn - đô thị ở Trung Quốc; từ đó rút ra một số gợi ý chính sách cho Việt Nam.

2. Kinh nghiệm của Trung Quốc trong hoạch định và thực thi chính sách liên kết nông thôn - đô thị

Nền kinh tế nhị nguyên ở Trung Quốc xuất phát từ việc theo đuổi chiến lược công nghiệp hóa dựa trên đô thị trong một thời gian dài, chuyển lao động dư thừa và nguồn lực khác từ khu vực nông thôn năng suất thấp sang các vùng đô thị có năng suất cao hơn. Chiến lược này thường kích thích tăng trưởng và phát triển ở đô thị với cái giá là sự tụt hậu của nông thôn (Fan et al., 2005; Qiao, 2016).

Trong nhiều năm trước đây, chính sách của Trung Quốc đã tách biệt hai khu vực một cách rõ rệt, dựa chủ yếu vào công nghiệp hóa ở đô thị và xem đây như biểu tượng của hiện đại hóa, qua đó có thể bắt kịp với các nước Phương Tây (Fan et al., 2005). Các nguồn lực và lợi tức đi kèm được chuyển dịch từ nông thôn ra thành thị qua nhiều công cụ chính sách khác nhau.

BẢNG 1. CHÍNH SÁCH LIÊN KẾT NÔNG THÔN - ĐÔ THỊ Ở TRUNG QUỐC QUA CÁC THỜI KỲ

Giai đoạn	Đặc trưng chính sách liên kết nông thôn - đô thị	Các đặc điểm chủ yếu
1949-1977	Các công cụ cưỡng ép tách	Nông thôn phục vụ đô thị; kiểm soát chặt chẽ

	biệt nông thôn - đô thị	di chuyển lao động
1978-1999	Đổi mới bước đầu trong phát triển nông thôn Kết nối nông thôn - đô thị dựa chủ yếu trên lao động và một phần nông sản	Tăng tính chủ động của nông hộ và phát triển các doanh nghiệp nông thôn Lao động nông thôn giá rẻ tràn về đô thị kiếm việc làm nhưng không tiếp cận được dịch vụ xã hội cơ bản do các hạn chế về hộ khẩu
2000-2011	Tiếp tục cải cách mối quan hệ nông thôn - đô thị Căng thẳng nông thôn - đô thị do đất đai	Gỡ bỏ nhiều loại thuế phí nông nghiệp và tăng đầu tư cho nông thôn Đô thị hóa mạnh mẽ, chuyển đổi đất đai nhanh và trên quy mô lớn do Nhà nước thu hồi đất
2012-nay	Nỗ lực tích hợp phát triển nông thôn - đô thị	Đô thị hóa lấy con người làm trung tâm với nỗ lực cải thiện phúc lợi của dân cư nông thôn và lao động di cư

Nguồn: Tham khảo, bổ sung và điều chỉnh từ Sun and Liu (2014), Kimura et al. (2021) và Chen et al., (2021).

Trung Quốc áp dụng cơ chế kế hoạch hóa tập trung từ năm 1949 với việc chính quyền Trung ương có vai trò kiểm soát và phân bổ hầu hết các nguồn lực trong nền kinh tế. Với định hướng phát triển các ngành công nghiệp nặng ở đô thị, nhiều công cụ đã được sử dụng nhằm rút các nguồn thặng dư ở nông thôn và nông nghiệp, quan trọng nhất bao gồm chế độ hộ khẩu (hukou), cơ chế thu mua lương thực và công xã nông thôn. Điều này làm khu vực nông thôn thiếu môi trường thuận lợi để phát triển do không được đầu tư thích đáng (Li, 2011; Sun and Liu, 2014).

Chế độ hộ khẩu được sử dụng nhằm xác định vị thế một người nào đó là dân cư nông thôn hay đô thị và được dùng trong việc hạn chế di cư của các lao động nông thôn, giữ một lượng lao động nhất định làm nông nghiệp để phục vụ nhu cầu đô thị. Việc tiếp cận các dịch vụ cơ bản như học hành, khám chữa bệnh hay bảo hiểm xã hội cũng được quyết định thông qua chế độ này. Nhìn chung, người có hộ khẩu nông thôn không thể sử dụng các dịch vụ công ở đô thị và ngược lại, nhờ đó ngăn cản liên kết lao động giữa đô thị và nông thôn (Sun and Liu, 2014).

Hệ thống thu mua lương thực, được thiết lập vào năm 1953, cho phép nhà nước có thể mua các nông sản chủ yếu với giá thấp đã định trước và sau đó bán lại hoặc phân phối cho cư dân đô thị. Nông dân bắt buộc phải bán một lượng nông sản nhất định cho Nhà nước và vì vậy đây là hình thức trợ cấp của nông thôn cho thành thị. Hỗ trợ cho hệ thống này là việc không cho phép hình thành các thị trường mua bán lương thực quan trọng ở nông thôn (Li, 2011).

Trong khi đó các công xã nông thôn - một hình thức tập thể hóa nông nghiệp cưỡng bức - được ra đời vào năm 1958 và bao gồm một số làng xã truyền thống. Đất đai được sở hữu dưới hình thức tập thể công xã và nông dân được chia thành các tổ đội sản xuất. Công xã nông thôn cũng cho phép nhà nước kiểm soát dễ dàng việc di chuyển lao động nông nghiệp ra thành thị khi không nông dân nào có thể tìm việc làm ở thành phố nếu thiếu các loại giấy xác nhận (Li, 2011).

Như vậy, cho đến giai đoạn trước đổi mới (1978), các công cụ nêu trên góp phần tách biệt nông

thôn và đô thị như các xã hội riêng biệt khi Nhà nước điều tiết và gần như hoàn toàn kiểm soát các dòng luân chuyển nguồn lực. Việc di chuyển lao động, vốn, hàng hóa hay tài nguyên theo tín hiệu thị trường giữa hai khu vực về cơ bản không tồn tại.

Từ cuối những năm 1970, Trung Quốc bắt đầu tiến hành cải cách kinh tế, chuyển từ cơ chế kế hoạch hóa sang cơ chế thị trường và mở cửa. Đi kèm với quá trình này là sự phi tập trung hóa, chuyển bớt quyền quản lý kinh tế từ Trung ương xuống địa phương. Do đó chính quyền các tỉnh có quyền tự chủ hơn trong phát triển địa phương, đặc biệt trên các khía cạnh tài khóa, đầu tư và quản lý doanh nghiệp (Fan et al., 2005).

Cải cách đầu tiên là thay thế hệ thống công xã bằng cơ chế tự chủ của hộ, với việc chia đất nông nghiệp thuộc sở hữu chung cho từng nông hộ theo hợp đồng trách nhiệm (khoán). Mỗi nông hộ có quyền sử dụng đất và tự chịu trách nhiệm về sản xuất cũng như lỗ lãi. Cách thức thu mua theo kiểu cũ cũng được gỡ bỏ và thị trường nông sản bắt đầu hình thành và phát triển. Khi các hộ có quyền tự quyết định về sản xuất, nhiều thành viên hộ được giải phóng khỏi đất đai và sản xuất nông nghiệp, do đó sẵn sàng chuyển sang các khu vực khác, nhất là di chuyển ra thành phố để cải thiện sinh kế (Sun and Liu, 2014). Như vậy, liên kết nông thôn - đô thị trở nên sống động hơn thông qua việc di chuyển các dòng nông sản và lao động.

Tiếp theo đó, chính sách mới cho phép các làng xã tham gia mạnh mẽ hơn vào sản xuất công nghiệp, cho ra đời các đặc khu kinh tế, thành lập doanh nghiệp tư nhân và cải cách các doanh nghiệp nhà nước. Kết quả là hàng loạt xí nghiệp hương trấn (township and village enterprises - TVEs) ra đời, tạo việc làm phi nông nghiệp và hấp thụ một phần lao động dư thừa (Sun and Liu, 2014). TVEs tạo thêm một kênh liên kết giữa nông thôn và đô thị khi các doanh nghiệp ở đô thị, nhất là doanh nghiệp nhà nước, muốn tận dụng các nguồn đất đai và lao động giá rẻ địa phương. Mọi quan hệ này thường được thể hiện thông qua các hợp đồng phụ cung ứng sản phẩm, đồng thời TVEs cũng có thể mua lại máy móc thiết bị cũ và thuê chuyên gia của các doanh nghiệp thành phố. Các hình thức liên kết này một phần phản ánh khẩu hiệu “ly nông bất ly hương” (Qiao, 2016).

Cũng song song với quá trình nêu trên là việc thu hút vốn đầu tư nước ngoài ngày càng mở rộng về quy mô và hình thức ở các đô thị, kéo theo nhu cầu về công nhân lớn. Điều này cộng với sự kém cạnh tranh của các TVEs trong giai đoạn hội nhập sâu rộng hơn dẫn tới luồng lớn lao động di cư từ nông thôn ra thành phố (Li, 2011), gây nhiều hệ quả tiêu cực.

Thứ nhất, lao động di cư không tiếp cận được với các dịch vụ công ở thành phố do chế độ hộ khẩu cũng như sự quá tải của hệ thống cung cấp. Vì vậy họ rất dễ tổn thương trước các cú sốc về kinh tế và sức khỏe. Việc không tiếp cận được các dịch vụ cơ bản của người di cư còn dẫn đến việc họ phải bỏ lại trẻ em và người già ở nông thôn. Theo ước tính, năm 2020 ở các cộng đồng nông thôn Trung Quốc có tới 42 triệu trẻ em sống xa cha mẹ, mặc dù con số này đã có xu hướng giảm so với các năm trước đó (Wang, 2023); đồng thời có 2,4 triệu trẻ em lứa tuổi 6-17 không đến trường (Lyu et al., 2024). Điều này làm xã hội nông thôn đảo lộn sâu sắc vì các mối quan hệ gia đình và làng xã truyền thống bị cắt đứt; và khi các thế hệ trẻ tiếp tục di cư, đời sống xã hội nông thôn không ngừng đi xuống (Sun and Liu, 2014; Yang, 2014; Guo and Qiao, 2020).

Thứ hai, việc di cư nông thôn - thành thị trên quy mô lớn gây ra nhiều hệ lụy về mặt môi trường ở cả hai nơi. Ở nông thôn, đất đai canh tác bị bỏ hoang; còn ở thành phố các vấn đề ô

niêm ngày thêm trầm trọng do chất thải từ hoạt động sản xuất và sinh hoạt (Guo et al., 2009; Guo and Qiao, 2020).

Như vậy, việc đổi mới chính sách một mặt đã khơi thông mối liên kết nông thôn - đô thị trên nhiều khía cạnh kinh tế mà trước đó đã bị kìm hãm; mặt khác lại làm suy yếu các mối quan hệ xã hội ở nông thôn và gây ra nhiều tác động môi trường. Thu nhập đầu người có thể gia tăng cả ở nông thôn và đô thị song khoảng cách nông thôn - đô thị có xu hướng giãn rộng do lao động di cư chủ yếu có trình độ thấp. Mặt khác, việc phát triển thiếu bền vững ở cả hai nơi về lâu dài sẽ làm suy yếu nền tảng của các mối liên kết.

Giai đoạn tiếp theo được đặc trưng bởi việc đô thị hóa nhanh chóng. Trung Quốc là nước có tốc độ đô thị hóa thuộc loại cao nhất thế giới, với lượng di cư từ nông thôn tính đến năm 2017 vào khoảng 291 triệu người; trong khi nhiều thách thức phát sinh ở cả hai khu vực (Yang et al., 2020; Yang et al., 2021). Điều này, trước hết, xuất phát từ việc Trung Quốc gia nhập WTO từ năm 1999, dẫn tới khu vực sản xuất công nghiệp bước vào thời kỳ tăng trưởng mạnh mẽ và chiếm lĩnh thị trường thế giới. Hầu hết các địa phương đẩy mạnh việc thu hút vốn đầu tư nước ngoài và thu hồi đất nông nghiệp để xây dựng các khu công nghiệp. Bên cạnh đó, chính sách nhà cửa có sự thay đổi từ năm 1998, chuyển từ việc Nhà nước cung cấp nhà ở đô thị sang cung ứng theo thị trường. Đất đô thị thuộc sở hữu nhà nước còn đất nông nghiệp thuộc sở hữu tập thể, nhưng chỉ có Nhà nước mà đại diện là các chính quyền địa phương mới có quyền chuyển đổi từ đất nông nghiệp sang mục đích đô thị. Mặc dù vậy, việc đền bù đất nông nghiệp lại được xem xét trên cơ sở giá trị sản xuất nông nghiệp - thấp hơn nhiều so với giá thị trường. Trên nền tảng thu hồi đất như vậy, vị thế xã hội và chính trị của người nông dân rất thấp. Họ vừa bất bình do cảm thấy thiệt thòi, vừa gặp nhiều khó khăn trong việc chuyển đổi sinh kế. Các vấn đề nêu trên dẫn tới rất nhiều xung đột xã hội trong mối liên kết phát triển nông thôn - đô thị (Sun and Liu, 2014).

Trước những căng thẳng đó, cộng với khoảng cách phát triển nông thôn - đô thị có xu hướng ngày một lớn, chính quyền Trung Quốc bắt đầu có sự chuyển hướng trong chính sách, hướng tới phối hợp và phát triển cả đô thị và nông thôn, với những khẩu hiệu như “xã hội hài hòa” hay “công nghiệp nuôi dưỡng nông nghiệp, thành thị hỗ trợ nông thôn”. Hàng loạt các công cụ chính sách được đưa ra, gồm miễn giảm thuế nông nghiệp, trợ cấp nông nghiệp, hỗ trợ xây dựng hạ tầng nông thôn hay hiện đại hóa nông nghiệp (Li, 2011; Kimura et al., 2021).

Năm 2006, Quốc hội Trung Quốc thông qua Kế hoạch 5 năm lần thứ 11, trong đó có mục tiêu “Xây dựng nông thôn mới xã hội chủ nghĩa”, với các biện pháp đi kèm: (1) Phát triển nông nghiệp hiện đại; (2) Tăng thu nhập người dân ở khu vực nông thôn; (3) Cải thiện điều kiện sống ở nông thôn; (4) Thúc đẩy giáo dục và dạy nghề; (5) Tăng cường đầu tư và trợ cấp cho nông nghiệp, nông thôn; và (6) Cải cách sâu rộng thể chế nông thôn (Guo et al. 2009).

Việc thực hiện các chính sách nêu trên phần nào mang lại tiến bộ trong phát triển nông thôn như gia tăng thu nhập và cải thiện điều kiện sống. Thu nhập khả dụng bình quân đầu người ở nông thôn đã tăng đáng kể trong giai đoạn 2005-2010, từ 675 USD lên 1.185 USD (NBS, 2006, 2011). Chênh lệch thu nhập đô thị - nông thôn tăng từ 2,57 lần năm 1978 lên 3,11 lần năm 2010 và giảm xuống 2,56 lần vào năm 2020 (Pan et al., 2023). Mặc dù vậy, xét trong mối liên kết nông thôn - đô thị, có nhiều vấn đề cũ chưa được giải quyết cũng như các vấn đề mới phát sinh: (1) Một bộ phận lớn lao động di cư không hòa nhập được vào đời sống đô thị do không tiếp cận được dịch vụ công

như y tế, giáo dục và nhà ở; (2) Việc sử dụng bừa bãi và thiếu hiệu quả đất xây dựng gây lãng phí nguồn lực và đe dọa làm mất đất nông nghiệp và an ninh lương thực, trong khi nguồn thu chính của chính quyền địa phương là dựa vào đất càng làm trầm trọng thêm vấn đề; (3) Phân bổ về mặt không gian các thị trấn và thành phố mất cân bằng và không phù hợp với sức tải của môi trường. Trong khi nhiều đại đô thị quá tải và bị sức ép môi trường lớn thì các thành phố nhỏ và trung bình không có sự tích tụ cần thiết để có lợi thế về quy mô; (4) Trình độ quản lý đô thị thấp gây nhiều hệ lụy như tắc nghẽn và ô nhiễm; (5) Ưu tiên nhiều cho phát triển kinh tế dẫn tới bỏ qua nhiều vấn đề môi trường (NDRRC, 2014); và (6) Đời sống nông thôn nghèo nàn và khoảng cách phát triển nông thôn - đô thị có xu hướng rộng thêm (Sun and Liu, 2014).

Nhận thức được các vấn đề sau 30 năm đổi mới và đô thị hóa, nhất là liên quan tới việc tiếp cận dịch vụ công đô thị, thu hồi đất đai quá mức, nợ công địa phương và xung đột xã hội, chính quyền Trung Quốc từ 2011 đã ban hành một loạt chính sách mới liên quan đến cải thiện các liên kết nông thôn - đô thị. Trong số này quan trọng nhất là Kế hoạch Đô thị hóa mới (2014-2020), Kế hoạch 5 năm lần thứ 13: Thúc đẩy Đô thị hóa mới và Xây dựng nông thôn xã hội chủ nghĩa mới (2016) và Kế hoạch chiến lược Phục hồi nông thôn Quốc gia (2018). Các chính sách mới thay đổi cách nhìn trong liên kết đô thị - nông thôn từ tương đối biệt lập sang tổng hợp và bổ sung cho nhau, và các khu vực đô thị và nông thôn trong mỗi vùng được xem như một thể thống nhất. Đây là cách tiếp cận can thiệp dựa trên bối cảnh đặc thù địa phương, tạo điều kiện cho dòng hàng hóa, dịch vụ, nhân lực, vốn và thông tin luân chuyển theo cách có lợi tương hỗ. Cách tiếp cận này, trên thực tế, dựa chủ yếu vào việc tái phân bổ nguồn lực nhằm vào cung cấp dịch vụ cơ bản tốt hơn cho nông thôn (UNESCO, 2019; Kimura et al., 2021).

Các chính sách mới, ví dụ Kế hoạch Đô thị hóa mới, tuyên bố đặt phúc lợi con người vào vị trí trung tâm như là một nguyên tắc hàng đầu. Chúng cũng đặt ra vấn đề về gỡ bỏ dần những hạn chế của cơ chế hộ khẩu đối với người di cư và gia đình của họ, bắt đầu từ đô thị nhỏ sau đó mở rộng ra các thành phố lớn. Thêm vào đó, các thành phố sẽ là nhà cung cấp các dịch vụ công cơ bản không chỉ đối với người có hộ khẩu mà cả với lao động di cư. Đối với vấn đề nhà ở, các chính quyền đô thị có trách nhiệm nỗ lực cung cấp nhà ở cho người di cư và hình thành mối quan hệ đối tác với các vùng nông thôn lân cận để xây dựng nhà cho thuê trên đất sở hữu tập thể, tránh thu hồi đất tràn lan (Sun and Liu, 2014).

Mục tiêu cơ bản của chính sách trong giai đoạn này là tích hợp phát triển nông thôn - đô thị, đổi mới thể chế để hai khu vực hỗ trợ lẫn nhau, nông nghiệp và công nghiệp phát triển tương hỗ, và thành quả phát triển được phân bổ công bằng hơn. Chính quyền cũng cam kết nhiều quyền tài sản hơn cho nông dân, xây dựng hệ thống an sinh xã hội công bằng và bền vững, cải cách sâu rộng hơn dịch vụ y tế và giáo dục (Kimura et al., 2021).

Riêng với khu vực nông thôn, Kế hoạch chiến lược Phục hồi nông thôn Quốc gia hướng tới (SCC, 2018): (1) Kinh doanh thịnh vượng: Năng lực sản xuất nông nghiệp ổn định; hệ thống cung ứng nông nghiệp chất lượng cao; phát triển tích hợp các khu vực cơ bản, thứ cấp và hỗ trợ ở các vùng nông thôn; (2) Môi trường sống: Cơ sở hạ tầng đầy đủ, cải thiện môi trường sống, môi trường sinh thái được phục hồi, cân bằng cung ứng dịch vụ cơ bản giữa nông thôn và đô thị; (3) Văn minh nông thôn: Phúc lợi tinh thần tốt, tương tác xã hội văn minh ở nông thôn, quan hệ gia đình tốt, giá trị đạo đức được đề cao; (4) Quản trị hiệu quả: Đảng lãnh đạo, chính quyền trách

nhiệm, hợp tác xã hội, tham gia của cộng đồng, pháp quyền; đảm bảo xã hội nông thôn giàu sức sống, hài hòa và trật tự; và (5) Đời sống thịnh vượng: Việc làm chất lượng cao, đa dạng nguồn thu nhập, giảm khoảng cách thu nhập giữa nông thôn và đô thị.

Nhiều chính quyền cấp tỉnh cũng đã đề xướng và thực hiện chính sách tích hợp nông thôn - đô thị trong phạm vi địa phương mình. Đây là những can thiệp quan trọng nhằm sửa chữa chính sách đô thị hóa trong thời gian trước đó. Nhiều dịch vụ xã hội đã được cung ứng rộng rãi ở nông thôn trên cơ sở gia tăng chi tiêu công để thu hẹp dần khoảng cách so với thành thị. Các cải cách về hộ khẩu cũng được tiến hành ở các đô thị nhỏ và ở một số đô thị lớn. Như vậy, các chính sách tích hợp nêu trên - tập trung vào chia sẻ cơ hội phát triển, tạo lập vị thế bình đẳng giữa hai khu vực, thừa nhận giá trị phát triển nội sinh của nông thôn và thúc đẩy phát triển toàn diện, đa dạng và bền vững ở nông thôn - là một bước tiến lớn (Yang et al., 2021; Kimura et al., 2021).

Tóm lại, liên kết nông thôn - đô thị ở Trung Quốc những năm qua đã chứng kiến sự chuyển biến dần dần từ tách biệt và đối lập sang phối hợp và hội nhập. Về cách tiếp cận, các chính sách thúc đẩy liên kết đã chuyển từ trên xuống sang kết hợp một phần từ dưới lên. Về công cụ, trước đây các công cụ mang tính hành chính và cưỡng ép chi phối; ngày nay công cụ chính sách đa dạng hơn, kết hợp nhiều lĩnh vực, nhiều cấp độ và có sự tham gia của nhiều đối tác. Về ưu tiên chính sách, khu vực nông thôn nhận được nhiều khoản đầu tư và ưu đãi để có thể phát triển toàn diện và bền vững, so với trước đây khi theo đuổi chiến lược công nghiệp hóa dựa vào thành thị. Các chính sách như vậy đã góp phần giảm bớt mâu thuẫn kéo dài giữa nông thôn và thành thị và sự phân tách giữa con người với đất đai dai dẳng; đa dạng hóa sinh kế nông thôn; giảm khoảng cách đã có lúc không ngừng gia tăng trong phân phối thu nhập giữa hai khu vực; vực dậy khu vực nông thôn tiêu điều và bị phá vỡ cấu trúc xã hội do lao động di cư; tăng cường hạ tầng và tài chính cho khu vực nông thôn để có thể cung cấp các dịch vụ thiết yếu và gìn giữ môi trường; cải thiện vị thế và đời sống của người di cư.

Mặc dù vậy, nhiều thách thức vẫn còn ở phía trước. Trước hết, chính sách liên kết nông thôn - đô thị tập trung vào thay đổi cơ cấu do đó mang tính dài hạn. Nhưng nó lại cần sự đánh đổi trong ngắn hạn, đặc biệt về các nguồn đầu tư, cho các chính sách khác. Trong khi đó, Trung Quốc đang đối mặt với nhiều nguy cơ suy thoái do kinh tế toàn cầu đi xuống cũng như các chiến lược chuyển hướng sản xuất, thương mại và đầu tư của phương Tây.

Thứ hai, việc cải cách chế độ hộ khẩu đã được đề xướng từ khá lâu nhưng thực tiễn tiến triển chậm. Điều này một phần là do các chính quyền địa phương không đủ nguồn lực để có thể bao phủ diện tiếp cận dịch vụ công. Trong khi đó, nguồn thu chủ yếu của các địa phương là từ chuyển đổi đất đai nhưng định hướng chính sách mới là giảm việc thu hồi, hoặc thu hồi với mức đền bù thỏa đáng hơn. Một lựa chọn khác cho chính quyền địa phương là nâng cao hiệu quả của việc cung ứng dịch vụ công và xây dựng quan hệ đối tác công tư cho việc cung ứng, song điều này lại gặp nhiều trở ngại do năng lực thể chế.

Thứ ba, cải cách quan trọng nhất liên quan tới chính sách liên kết đô thị - nông thôn là đất đai. Nhưng điều này gặp rất nhiều khó khăn, một mặt do ý thức hệ - vốn không thừa nhận sở hữu tư nhân đất đai. Mặt khác, cần thực hiện đồng bộ nhiều biện pháp khác như thiết lập thị trường thống nhất cho cả hai khu vực; cho phép chuyển nhượng, cho thuê, đầu cơ đất tập thể ở nông thôn để loại đất này có thể tham gia thị trường với quyền lợi và giá cả như các loại đất khác; giảm phạm vi và

tiêu chuẩn hóa việc thu hồi đất; xây dựng cơ chế chuẩn hóa, hợp lý, đảm bảo sinh kế cho nông dân bị thu hồi đất (Kimura et al., 2021). Song nhiều khía cạnh của các biện pháp trên lại liên quan đến việc thừa nhận sở hữu tư nhân đối với đất.

3. Kết luận và một số gợi ý chính sách

Việc hoạch định chính sách liên kết nông thôn - đô thị đòi hỏi phải nắm rõ thực trạng mức độ tương tác giữa hai khu vực ở các vùng khác nhau; đồng thời chính sách phù hợp cho từng vùng phụ thuộc trình độ phát triển của vùng đó. Với mức độ phát triển kinh tế - xã hội và sự tương tác về không gian giữa nông thôn và đô thị, chính sách liên kết trước hết cần lưu ý các khía cạnh: (1) Về không gian, các khu vực nông thôn và đô thị cần được xem xét trên quan hệ liên tục, mạng lưới, nhiều điểm nút, hòa quyện với nhau trong một thực thể vùng thống nhất; (2) Về kinh tế, cần giảm thiểu các rào cản di chuyển nguồn lực để đảm bảo hiệu quả sử dụng nguồn lực trên nguyên tắc lợi thế cạnh tranh và phân công lao động; (3) Về xã hội, cần giảm các xung đột giữa hai khu vực, đồng thời giữ gìn được các nét đặc sắc về văn hóa, nhất là ở vùng nông thôn; (4) Về môi trường, cần giảm ô nhiễm do quá tải dân số, tắc nghẽn và sản xuất công nghiệp ở đô thị, và do khai thác tài nguyên ở nông thôn; (5) Về thể chế, cần có cách tiếp cận đa dạng, kết hợp từ trên xuống và từ dưới lên với sự tham gia của nhiều phía.

Một số bài học từ kinh nghiệm của Trung Quốc:

Các quy hoạch phát triển cần tránh sự tách rời giữa khu vực đô thị và nông thôn hay xem nông thôn là khu vực phục vụ cho sự phát triển đô thị. Nông thôn và đô thị cần được xem xét trong mối quan hệ tương hỗ, phụ thuộc lẫn nhau, bổ sung cho nhau trên cơ sở chức năng của mỗi khu vực. Mặt khác, hiệu lực của các loại quy hoạch địa phương và vùng cần được tuân thủ, tránh tình trạng tùy tiện phá vỡ hay điều chỉnh liên tục như những năm vừa qua.

Lao động di cư từ nông thôn ra đô thị và các khu công nghiệp (KCN) là vấn đề lớn đối với Việt Nam trong thời gian qua, cũng như trong thời gian tới do cần phân bổ lại lao động cho hiệu quả hơn, đặc biệt giữa khu vực nông nghiệp, nông thôn và công nghiệp, đô thị. Do dòng di cư gây nhiều áp lực đối với cơ sở hạ tầng và dịch vụ xã hội vốn đã quá tải, đặc biệt ở các thành phố lớn, nên các chính quyền địa phương đã tạo nên nhiều rào cản ngầm, làm người nhập cư phải chịu thêm nhiều gánh nặng khác nhau. Điển hình là sự phân biệt đối xử với người lao động di cư, nhất là trong tiếp cận cơ hội việc làm, chính sách xã hội đối với nhóm đặc thù (ví dụ xóa đói giảm nghèo, miễn giảm học phí,...), trợ giúp xã hội và hưởng thụ các dịch vụ y tế, giáo dục cho bản thân người lao động và gia đình họ.

Mặc dù trong thời gian qua, các quy định về hộ khẩu đã có nhiều nói lỏng, tạo sự bình đẳng hơn cho người lao động trong tiếp cận các cơ hội. Tuy nhiên, những nỗ lực đó là chưa đủ nên tiếp tục giảm dần sự phân biệt đối xử với nhóm lao động di cư là hướng đi cần thiết. Việc này có thể bắt đầu bằng các thử nghiệm với các biện pháp cho phép loại dần các rào cản tiếp cận dịch vụ công không chỉ đối với người lao động di cư, mà cả với con cái họ.

Ở phần lớn các KCN hiện không có các cơ sở vật chất phục vụ các nhu cầu nhà ở, văn hóa, thể thao, giải trí cho người lao động và đa số các trạm y tế ở đây có trang thiết bị nghèo nàn. Đặc biệt, hầu hết công nhân di cư đang sống trong các căn nhà thuê trọ quanh KCN với điều kiện sinh hoạt tương đối thấp và dịch vụ điện nước cao, trong khi đồng lương thấp. Chỉ mới gần đây,

các quy định mới về KCN mới dành sự chú ý đáng kể cho vấn đề nêu trên. Mặc dù vậy, hiện hầu hết công nhân ở KCN vẫn phải đối mặt với sự thiếu hụt hạ tầng xã hội thiết yếu. Lý do là các chính sách xây dựng hạ tầng xã hội trong KCN nặng về tuyên truyền hình thức; cơ chế khuyến khích không đủ mạnh để thu hút đầu tư tư nhân; đồng thời, nhiều địa phương không có đủ nguồn lực cho các dự án xã hội. Chính vì vậy, cần xây dựng các biện pháp hữu hiệu cho vấn đề này, mà mấu chốt vẫn là lợi ích về kinh tế.

Trong suốt thời gian vừa qua, đất đai cùng với những ưu đãi đi kèm với nó (vị trí, thủ tục, phí, thuế,...) luôn được các địa phương xem như biện pháp hàng đầu nhằm thu hút nguồn lực bên ngoài vào phát triển kinh tế. Ở khía cạnh thu hồi đất nông nghiệp, khi người nông dân bị tách khỏi ruộng đất với giá đền bù thấp, việc làm mới không có, thu nhập giảm sút, đời sống xã hội nông thôn bị đảo lộn sâu sắc. Hàng loạt các xung đột về lợi ích nảy sinh trong nội bộ người dân, giữa người dân với giới doanh nghiệp, với chính quyền, nhưng không được giải quyết thỏa đáng. Phân hóa về thu nhập giữa nông thôn và thành thị ngày càng lớn và trở thành xu hướng khó đảo ngược. Các tệ nạn xã hội hình thành và gia tăng ngày càng mạnh mẽ. Vì vậy, cần tiếp tục đổi mới mạnh mẽ các quy định về đất đai để làm dịu các xung đột xã hội và để công nghiệp hóa không tiếp tục phá vỡ các cấu trúc xã hội ở nông thôn.

Cần phát triển các đô thị quy mô vừa và nhỏ, do ở Việt Nam các đô thị này có vai trò kém quan trọng trong phát triển kinh tế - xã hội và chức năng của chúng chưa được quan tâm đúng mức như là nút trung gian trong liên kết nông thôn - đô thị. Các đô thị vừa và nhỏ có thể đóng vai trò quan trọng trong việc cung ứng các dịch vụ thiết yếu cho cư dân nông thôn, thúc đẩy thương mại nông sản, cung cấp các cơ hội cho đa dạng hóa các hoạt động phi nông, giảm sức ép đối với các đô thị lớn. Để phát triển các đô thị loại này cần cải thiện các kết nối, đặc biệt về đường sá, giữa chúng với các đô thị lớn và các vùng nông thôn xung quanh.

Các doanh nghiệp vừa và nhỏ ở nông thôn cũng cần được quan tâm đúng mức. Các doanh nghiệp loại này vừa góp phần giải quyết việc làm cho lao động dư thừa, đa dạng hóa sinh kế cư dân nông thôn, qua đó làm giảm di cư; vừa có thể tạo các liên kết về vốn, công nghệ, thông tin với khu vực đô thị và tham gia vào các chuỗi giá trị. Bên cạnh đó, chúng sẽ là nguồn lực cho sự phát triển nội sinh do tận dụng được tri thức và vốn xã hội; cũng như góp phần vào sự thịnh vượng ở nông thôn. Vì vậy, các chính sách tín dụng, ưu đãi về đất đai, thuế phí cũng như các chương trình đào tạo tại chỗ cần có sự ưu tiên cho nhóm này nhằm nâng cao vị thế và vai trò của chúng trong chuỗi giá trị hàng hóa.

Việc phát triển đô thị dựa trên kinh tế mà bỏ quên các vấn đề xã hội và môi trường hiện không được xem là bền vững. Chính vì vậy, cần thí điểm và mở rộng các mô hình “thành phố xanh”, với mục tiêu là tiếp tục tăng trưởng nhưng bằng cách giảm tiêu thụ năng lượng và áp dụng mô hình kinh tế tuần hoàn. Để có được những đô thị như vậy, cần cải cách quy hoạch sử dụng đất, đặc biệt là các phân khu chức năng; cũng như các biện pháp khuyến khích sản xuất và tiêu dùng sạch hơn.

Cách thức xây dựng chính sách theo hướng tập trung, mệnh lệnh từ trên xuống, đi kèm với các biện pháp can thiệp trực tiếp như mệnh lệnh hành chính hướng vào các nhu cầu trước mắt thường tỏ ra không hiệu quả trong bối cảnh có nhiều thay đổi diễn ra nhanh chóng. Thay vào đó, cần kết hợp cách tiếp cận linh hoạt từ dưới lên, dựa vào cộng đồng, tham vấn cộng đồng, và đặt trọng tâm vào xây dựng khả năng sáng tạo và thích ứng của dân cư, nhất là ở nông thôn. Các khoản đầu tư

của Trung ương, vì vậy, nên tập trung vào xây dựng cơ sở hạ tầng nông thôn tạo điều kiện thuận lợi cho sự phát triển kinh tế - xã hội và bảo vệ môi trường của các cộng đồng địa phương.

Bên cạnh đó, việc xây dựng các mạng lưới quan hệ đối tác quản trị là rất quan trọng. Các mạng lưới kết hợp công - tư, tổ chức phi lợi nhuận - doanh nghiệp, nghiên cứu - đào tạo, cấp trên - cấp dưới sẽ góp phần tạo lập một môi trường hợp tác, trợ giúp, lan tỏa thông tin và kiến thức, kết hợp nhiều ý tưởng và tiếng nói; qua đó nâng cao hiệu lực và hiệu quả quản lý, khả năng cạnh tranh và sáng tạo của doanh nghiệp, cũng như sự sinh động và lành mạnh của các cộng đồng nói riêng, xã hội nói chung. Những điều này giúp các mối liên kết nông thôn - đô thị hài hòa và bền vững hơn.

Tài liệu tham khảo

1. Chen, M., Zhou Y., Huang X. and Ye C. (2021). The Integration of New-Type Urbanization and Rural Revitalization Strategies in China: Origin, Reality and Future Trends. *Land*, 10, 207, <https://doi.org/10.3390/land10020207>.
2. Douglass, M. (1998). A regional network strategy for reciprocal rural-urban linkages: An agenda for policy research with reference to Indonesia. *Third World Planning Review*, 20(1). DOI:10.3828/twpr.20.1.f2827602h503k5j6.
3. Fan, S., Chan-Kang C. and Mukherjee A. (2005). *Rural and Urban Dynamics and Poverty: Evidence from China and India*. FCND Discussion Paper 196.
4. Guo, X. et al. (2009). Evaluation of new socialist countryside development in China. *China Agricultural Economic Review*, 1(3), pp. 314-326.
5. Guo, Y. and Qiao, W. (2020). Rural Migration and Urbanization in China: Historical Evolution and Coupling Pattern. *Sustainability*, 12(18), 7307, <https://doi.org/10.3390/su12187307>.
6. Kimura, S., Yu W. and Han M. (2021). *Multidimensional Evolution of Rural Development Policy in the People's Republic of China*. ADB East Asia Working Paper Series.
7. Li, Y. (2011). *Urban-Rural Relations in China: A Study of the Beijing-Tianjin-Hebei Metropolitan Region*. Doctorial Thesis submitted to The Royal Institute of Technology, Sweden.
8. Lynch, K. (2005). *Rural-Urban Interaction in the Developing World*. Routledge: New York.
9. Lyu, L. et al. (2024). The status of rural children left-behind in China: 2010–2020. *China population Development Studies*, 8, pp.97–111.
10. NBS (2011). *China Statistical Yearbook 2011*. Beijing, China Statistics Press.
11. NBS (National Bureau of Statistics) (2006). *China Statistical Yearbook 2006*. Beijing, China Statistics Press.
12. Potter, R., Binns T., Elliott J. and Smith D. (2004). *Geographies of Development*. Harlow: Pearson.
13. Qiao, M. (2016). *Economic Linkages of China's Small Towns: Urban-rural Integration in a Learning Economy*. A thesis submitted to The University of Manchester for the degree of PhD.
14. SCC (State Council of China) (2018). *Rural Revitalization Strategic Planning (2018–2022)*.
15. Steinberg, F. (2014). *Rural-Urban Linkages: An Urban Perspective*. Document N° 128 Working Group: Development with Territorial Cohesion.
16. Sun, L. and Liu Z. (2014). Examining the Urban-Rural Linkages in China. *Regional Development Dialogue*, 35, pp. 197-212.
17. Tacoli, C. (2003). The links between urban and rural development. *Environment & Urbanization*, 15(1), pp.3-10.
18. Tacoli, C. (2015). *Urbanisation, structural change and the food system: The crucial role of rural-urban linkages*. International Institute for Environment and Development (IIED).
19. UN (United Nations) (2001). *World Investment Report: Promoting Linkages*. New York and Geneva.

20. UNESCO (2019). *Culture 2030: Rural-Urban Development: China at a glance - The Meishan experience*. UNESCO: Beijing.
21. UN-HABITAT (2019). *Urban-Rural Linkages: Guiding Principles Framework for Action to Advance Integrated Territorial Development*. <https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/03/url-gp-1.pdf>
22. UN-HABITAT (2020). *National Urban Policy Guide: Mainstreaming Urban-Rural Linkages in National Urban Policies*. United Nations Human Settlements Programme.
23. Wang, S. (2023). *The status of China's migrant children*, UNICEF: New Citizen Program.
24. Wei, P., Wang J., Li Y., Chen S. and Lu, Z. (2023). Spatial pattern of urban-rural integration in China and the impact of geography. *Geography and Sustainability*, 4(4), pp.404-413.
25. Williams, A. (2017). China's Urban Revolution: Understanding Chinese Eco-cities. *Bloomsbury Academic*, p.10.
26. WPR (World Population Review). *China Cities by Population 2024*. <https://worldpopulationreview.com/cities/china>
27. Yang, F. (2014). The study of social exclusion problem for migrant workers. *J. East China U. Sci. Techn.* 29, pp. 87–92.
28. Yang, R., Zhang J., Xu Q. and Luo X. (2020). Urban-rural spatial transformation process and influences from the perspective of land use: A case study of the Pearl River Delta Region. *Habitat International*, 104, <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2020.102234>
29. Yang, Y., Bao W., Wang Y. and Liu Y. (2021). Measurement of urban-rural integration level and its spatial differentiation in China in the new century. *Habitat International*, 117, <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2021.102420>.