



BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ



CHƯƠNG TRÌNH PHÁT TRIỂN LIÊN HỢP QUỐC

DỰ ÁN
HỖ TRỢ XÂY DỰNG CHIẾN LƯỢC PHÁT TRIỂN
KINH TẾ - XÃ HỘI VIỆT NAM THỜI KỲ 2011–2020

ĐƯỢC MÙA:
NHỮNG LỰA CHỌN CHIẾN LƯỢC ĐỂ PHÁT TRIỂN
NÔNG NGHIỆP VÀ NÔNG THÔN VIỆT NAM

Chủ đề nghiên cứu
Thúc đẩy tăng năng suất nông nghiệp và thu nhập nông thôn tại Việt Nam:
Bài học từ kinh nghiệm của khu vực



HÀ NỘI, VIỆT NAM
THÁNG 3-2010

Bản quyền © 2010 Chương trình phát triển Liên hợp quốc tại Việt Nam

Giấy phép xuất bản số: 390-2009/CXB/45 -18/TN

Ảnh trang bìa: Quỹ Châu Á

Thiết kế mỹ thuật: Công ty Cổ phần in La Bàn

In tại Việt Nam

Báo cáo này được xây dựng theo yêu cầu của Viện Chiến lược phát triển (Viện CLPT) thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Chương trình phát triển Liên hợp quốc (UNDP). Những quan điểm trình bày ở đây là của các tác giả và không nhất thiết phản ánh các ý kiến hay quan điểm chính thức của Viện CLPT hoặc UNDP.

ĐƯỢC MÙA: NHỮNG LỰA CHỌN CHIẾN LƯỢC ĐỂ PHÁT TRIỂN NÔNG NGHIỆP VÀ NÔNG THÔN VIỆT NAM

**THÚC ĐẨY TĂNG NĂNG SUẤT NÔNG NGHIỆP
VÀ THU NHẬP NÔNG THÔN TẠI VIỆT NAM:
BÀI HỌC TỪ KINH NGHIỆM CỦA KHU VỰC**

Ian Coxhead • Kim N.B. Ninh • Vũ Thị Thảo • Nguyễn Thị Phương Hoa



Quy Chau A

HÀ NỘI – VIỆT NAM

THÁNG 3, 2010

LỜI TỰA

Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội (CLPTKT-XH) là văn kiện về phát triển quốc gia cao nhất của Việt Nam. CLPTKT-XH thể hiện hệ thống các chủ trương phát triển kinh tế - xã hội quốc gia ở tầm tổng thể, toàn cục, cơ bản và dài hạn. Nó phản ánh hệ thống quan điểm, mục tiêu phát triển cơ bản, những đột phá chiến lược, phương thức và các giải pháp lớn về phát triển kinh tế - xã hội trong thời kỳ 10 năm của đất nước. CLPTKT-XH là căn cứ để xây dựng các chiến lược phát triển ngành và lĩnh vực, lập quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội các vùng, các lãnh thổ, các quy hoạch phát triển ngành và các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm và hàng năm. Các mục tiêu và phương hướng đề ra trong Chiến lược được cụ thể hóa thành các chương trình và kế hoạch hành động cụ thể trong từng kỳ kế hoạch nhằm đạt được các mục tiêu đó.

CLPTKT-XH 10 năm 2001-2010 của Việt Nam đã được soạn thảo dựa trên cơ sở nghiên cứu khoa học tương đối vững chắc theo một quy trình cởi mở và thu hút sự tham gia rộng rãi. Chương trình Phát triển của Liên hợp quốc (UNDP), thông qua Dự án VIE/99/002, đã hỗ trợ việc áp dụng các kinh nghiệm và tập quán quốc tế tốt nhất vào quá trình soạn thảo Chiến lược, đồng thời hỗ trợ cho quá trình tham vấn và thảo luận chính sách cởi mở và thu hút sự tham gia rộng rãi. Đáp ứng đề nghị của Chính phủ Việt Nam, UNDP đã và đang tiếp tục hỗ trợ cho việc xây dựng Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội thời kỳ 2011-2020 của Việt Nam trên cơ sở bằng chứng vững chắc; áp dụng kinh nghiệm và kiến thức quốc tế tốt nhất vào quá trình soạn thảo; và tham vấn chính sách cởi mở và thu hút sự tham gia rộng rãi thông qua Dự án 00050577 “Hỗ trợ xây dựng Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội thời kỳ 2011-2020”. CLPTKT-XH thời kỳ 2011-2020 đang được xây dựng, tổ chức lấy ý kiến để hoàn chỉnh và sẽ trình Đại hội Đảng cộng sản Việt Nam lần thứ XI thông qua vào đầu năm 2011.

Trong khuôn khổ Dự án 00050577 “Hỗ trợ xây dựng Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội thời kỳ 2011-2020” do UNDP tài trợ nói trên, một loạt các nghiên cứu đã được thực hiện. Các chủ đề và kết quả nghiên cứu đã được chia sẻ và tham khảo ý kiến Tổ Biên tập Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội thời kỳ 2011-2020, các nhà hoạch định chính sách, các nhà khoa học và cộng đồng quốc tế. Các kết quả nghiên cứu đã phần nào hỗ trợ cho việc xác định các mục tiêu ưu tiên và các lựa chọn và giải pháp chính sách mang tính đột phá trong CLPTKT-XH. Báo cáo này được xây dựng theo yêu cầu của Viện Chiến lược phát triển (Viện CLPT) thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư và UNDP. Những quan điểm trình bày ở đây là của các tác giả và không nhất thiết phản ánh các ý kiến hay quan điểm chính thức của Viện CLPT hoặc UNDP.

Xin trân trọng giới thiệu cùng bạn đọc báo cáo nghiên cứu làm tài liệu tham khảo cho các cuộc thảo luận và tham vấn trong quá trình xây dựng CLPTKT-XH thời kỳ 2011-2020.



Giám đốc quốc gia
Chương trình Phát triển Liên hiệp quốc
tại Việt Nam



TS. Cao Viết Sinh
Thứ trưởng
Bộ Kế hoạch và Đầu tư

LỜI CẢM ƠN

Báo cáo nghiên cứu “Thúc đẩy tăng năng suất nông nghiệp và thu nhập nông thôn tại Việt Nam: Bài học từ kinh nghiệm của khu vực” thuộc Dự án 00050577 do UNDP tài trợ về “Hỗ trợ xây dựng Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội thời kỳ 2011-2020”. Cơ quan thực hiện Dự án là Viện Chiến lược phát triển (Viện CLPT) của Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Bộ KH &ĐT).

Báo cáo do Quỹ Châu Á thực hiện. Nhóm nghiên cứu gồm Giáo sư Ian Coxhead, Khoa Kinh tế nông nghiệp và ứng dụng thuộc Đại học Wisconsin-Madison, Hoa Kỳ; TS. Kim N. B. Minh, Trưởng đại diện của Quỹ Châu Á tại Việt Nam; và TS. Nguyễn Thị Phương Hoa và bà Vũ Thị Thảo, Đại học kinh tế quốc dân, Hà Nội. Việc lập mô hình mô phỏng được thực hiện với sự hợp tác của PGS. Nguyễn Văn Chấn thuộc Đại học kinh tế quốc dân, Hà Nội.

Nhóm nghiên cứu đã nhận được sự hỗ trợ nghiên cứu từ bà Lê Đồng Tâm và bà Thu Trang (Tracy) Phùng thuộc Đại học Wisconsin và bà Lê Thu Hiền và bà Nguyễn Thu Hằng từ Quỹ Châu Á tại Việt Nam. TS. Bruce Tolentino và bà Nina Merchant thuộc Chương trình phát triển và cải cách kinh tế của Quỹ Châu Á đã rà soát báo cáo và có những ý kiến đóng góp bổ ích. Cuối cùng, nhóm nghiên cứu muốn bày tỏ lòng biết ơn đối với nhiều cán bộ, chuyên gia và nhà nghiên cứu Việt Nam đã dành thời gian để chia sẻ kinh nghiệm và ý kiến của mình. Báo cáo này sẽ không thể hoàn thành nếu thiếu những ý kiến đóng góp quý báu của họ.

MỤC LỤC

TÓM TẮT	i
1. MỞ ĐẦU	1
2. TỔNG QUAN PHÁT TRIỂN NÔNG NGHIỆP VÀ NÔNG THÔN	2
2.1. Nông nghiệp và tăng trưởng kinh tế	2
2.2. Tăng thu nhập khu vực nông thôn: Khung phân tích	7
3. PHÁT TRIỂN NÔNG NGHIỆP VÀ NÔNG THÔN TRÊN GÓC ĐỘ KHU VỰC	11
3.1. Lưu ý về phân tích mang tính so sánh	11
3.2. Phát triển nông nghiệp tại các nền kinh tế châu Á	12
3.2.1. Công nghệ và năng suất trong nông nghiệp	13
3.2.2. Các khuyến khích ngành	17
3.2.3. Các yếu tố mang tính thể chế	23
3.3. Năng suất nông nghiệp và phát triển nông thôn	28
4. TĂNG TRƯỞNG NÔNG NGHIỆP VÀ PHÁT TRIỂN NÔNG THÔN Ở VIỆT NAM	31
4.1. Kinh nghiệm trong thập kỷ đổi mới	31
4.2. Công nghệ và năng suất nông nghiệp	38
4.3. Các biện pháp khuyến khích phát triển ngành	42
4.4. Vấn đề về thể chế	47
4.5. Kết quả và những vấn đề đặt ra	49
5. THỬ NGHIỆM MÔ PHỎNG TĂNG TRƯỞNG NÔNG NGHIỆP, VIỆC LÀM, NGHÈO ĐỐI VÀ PHÂN PHỐI THU NHẬP	52
5.1. Cách tiếp cận	52
5.2. Thử nghiệm chính sách: Tiến bộ kỹ thuật trong nông nghiệp	54
5.3. Kết quả	55
5.4. Nghiên cứu sâu: Tăng trưởng vì người nghèo ở điểm nào?	58
6. LỰA CHỌN CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN THỜI KỲ 2011-2020	61
6.1. Xác định những câu hỏi quan trọng nhất	61
6.2. Những vấn đề cụ thể đối với phát triển nông nghiệp và nông thôn	63
6.3. Các lựa chọn chiến lược về phát triển nông nghiệp và nông thôn tới năm 2020:	66
TÀI LIỆU THAM KHẢO	70

BẢNG

Bảng 1:	Những chỉ tiêu cơ bản về thu nhập và cơ cấu kinh tế	11
Bảng 2:	Thay đổi về kinh tế và nông nghiệp ở châu Á giai đoạn 1970-1995	13
Bảng 3:	Các yếu tố tăng trưởng trong tổng mức tiêu thụ phân hóa học qua các thập kỷ	15
Bảng 4:	RRAs trong nông nghiệp của một số nền kinh tế châu Á	18
Bảng 5:	In-đô-nê-xi-a: Tỷ lệ hỗ trợ danh nghĩa và thực tế cho nông nghiệp	21
Bảng 6:	Tình trạng và xu hướng nghèo đói ở một số nước	28
Bảng 7:	Lợi thế cạnh tranh trong nông nghiệp ở các nền kinh tế châu Á	31
Bảng 8:	Tỷ lệ dân số nông thôn trong tổng dân số (%)	37
Bảng 9:	Việt Nam: Diện tích đất trồng được áp dụng các giống lúa hiện đại giai đoạn 1980-2002	38
Bảng 10:	Việt Nam: Tỷ lệ hỗ trợ danh nghĩa và thực tế cho nông nghiệp	43
Bảng 11:	Tác động của tiến bộ kỹ thuật trong nông nghiệp tới kinh tế vĩ mô (% thay đổi)	55
Bảng 12:	Tác động của tiến bộ kỹ thuật trong nông nghiệp tới tiền lương và việc làm (% thay đổi)	56
Bảng 13:	Tác động của tiến bộ kỹ thuật trong nông nghiệp tới đói nghèo và phân phối thu nhập (% thay đổi)	57
Bảng 14:	So sánh thay đổi trong tăng trưởng của ngành nông nghiệp và ngành chế tạo sử dụng nhiều lao động	59

HÌNH

Hình 1:	Khung khổ phân tích các yếu tố tác động đến thu nhập thực tế nông thôn:	8
Hình 2:	Đóng góp vào GDP theo ngành chính ở một số nước châu Á	18
Hình 3:	Năng suất lúa gạo của Việt Nam và một số nền kinh tế châu Á giai đoạn 1990-2007.	32
Hình 4:	Năng suất ngô của Việt Nam và một số nền kinh tế châu Á giai đoạn 1990-2007.	33
Hình 5:	Năng suất mía đường của Việt Nam và một số nền kinh tế châu Á giai đoạn 1990-2007	33
Hình 6:	Năng suất cao su tự nhiên của Việt Nam và một số nền	

kinh tế châu Á giai đoạn 1990-2007.	34
Hình 7: Việt Nam: tỷ trọng GDP của các nhóm ngành chính giai đoạn 1990-2007	35
Hình 8: Việt Nam: Tốc độ tăng trưởng GDP và các nhóm ngành chính, giai đoạn 1990-2008	36
Hình 9: Việt Nam: Tỷ lệ việc làm trong các nhóm ngành chính, giai đoạn 1990-2007	36
Hình 10: Đất canh tác bình quân đầu người ở Việt Nam và một số nền kinh tế châu Á, giai đoạn 1990-2007.	37
Hình 11: Sản lượng bình quân đầu người (\$US) tại một số quốc gia châu Á, theo mức trung bình của thập niên	39
Hình 12: Việt Nam: Năng suất các yếu tố tổng hợp trong sản xuất lúa gạo	40
Hình 13: Thời gian thông quan tại Việt Nam và một số quốc gia châu Á.	45
Hình 14: Hệ số giá xuất khẩu của Việt Nam so với Thái Lan (USD, giá FOB).	65
Hình 15: Kim ngạch xuất khẩu của Việt Nam so với tổng của các nhà nhập khẩu	65

PHỤ LỤC

Phụ lục A.1. Phỏng vấn ban đầu	76
--------------------------------	----

CHỮ VIẾT TẮT

ADB	Ngân hàng phát triển châu Á
AGE	Cân bằng tổng thể ứng dụng
APO	Tổ chức Năng suất châu Á
BAAC	Ngân hàng Nông nghiệp và hợp tác xã nông nghiệp
Bộ LĐTBXH	Bộ Lao động, Thương binh và xã hội
Bộ NN&PTNT	Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn
BULOG	Cơ quan giao nhận quốc gia In-đô-nê-xi-a
BRI	Ngân hàng Rakyat Inđônêxia
Viện NCQLKTTW	Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế trung ương
CPI	Chỉ số giá tiêu dùng
DNVVN	Doanh nghiệp vừa và nhỏ
DNNN	Doanh nghiệp thuộc sở hữu Nhà nước
FAO	Tổ chức Nông lương Thế giới
FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
FIE	Doanh nghiệp đầu tư nước ngoài
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
HDI	Chỉ số phát triển con người
IRRI	Viện Nghiên cứu lúa quốc tế
LHQ	Liên hợp quốc
LUC	Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất
MIT	Bẫy thu nhập trung bình
MRD	Đồng bằng sông Cửu Long
NIE	Nền kinh tế công nghiệp mới
NFA	Cơ quan lương thực quốc gia
NRA	Tỷ lệ hỗ trợ danh nghĩa cho nông nghiệp
OTB	Sự thiên lệch về thương mại tổng thể
RCA	Lợi thế so sánh lộ rõ trong nông nghiệp
R&D	Nghiên cứu và triển khai
RRA	Tỷ lệ hỗ trợ thực cho nông nghiệp
RRD	Đồng bằng sông Hồng
SAM	Ma trận hạch toán xã hội
SE	Đông Nam
SEA	Đông Nam Á và Nam Á
TAF	Quỹ Châu Á
TCTK	Tổng cục Thống kê

TFP	Năng suất yếu tố tổng hợp
TOR	Điều khoản tham chiếu
TP.HCM	Thành phố Hồ Chí Minh
TVE	Doanh nghiệp làng và hương trấn
UNDP	Chương trình phát triển của Liên hợp quốc
VASS	Viện Khoa học xã hội Việt Nam
Viện CLPT	Viện Chiến lược phát triển
VLSS	Điều tra mức sống Việt Nam
VHLSS	Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam
WTO	Tổ chức Thương mại thế giới
WDI	Các chỉ số phát triển thế giới

TÓM TẮT

Trong thời kỳ 2011-20, Việt Nam sẽ bước vào thập niên tăng trưởng thứ ba trên cơ sở tái hội nhập vào nền kinh tế toàn cầu. Đất nước được coi là một trong những nước nghèo nhất trên thế giới vào những năm 1990 hiện đang hướng tới trở thành một nền kinh tế có thu nhập trung bình với sự nhảy vọt hơn hẳn nhiều nước khác trong quá trình này. Hai thập niên tăng trưởng mạnh mẽ với một tốc độ mà rất ít nước, thậm chí cả những nước ở khu vực Đông và Đông Nam Á năng động, theo kịp đã góp phần làm giảm mạnh tỷ lệ đói nghèo và cải thiện đáng kể về các chỉ số cơ bản khác về y tế và phúc lợi như tuổi thọ và tỷ lệ tử vong của trẻ sơ sinh. Nền kinh tế đã chuyển đổi nhờ sự phát triển từ một nền kinh tế chủ yếu dựa vào nông nghiệp, nông thôn và công nghệ thấp sang một nền kinh tế thị trường hỗn hợp với các thành phố phát triển sôi động, các ngành công nghiệp có tính đa dạng cao và mạng lưới thông tin liên lạc tiên tiến. Một thập niên trước đây, thương mại quốc tế hiếm khi có tác động tới sản xuất và phân bổ nguồn lực chứ chưa nói tới cuộc sống hàng ngày; ngày nay nền kinh tế toàn cầu đang hiện diện và có ảnh hưởng tới mọi lĩnh vực.

Tuy nhiên, với tất cả những thay đổi này, của cải làm ra của Việt Nam ngày nay vẫn còn dựa trên cơ sở hai nguồn lực chính: lao động và đất đai. Thặng dư kinh tế có được từ việc sử dụng các yếu tố sản xuất này đã tạo ra tiết kiệm và đầu tư, làm tăng tích lũy vốn trong nước và thu hút đầu tư nước ngoài. Tỷ lệ thanh niên Việt Nam tốt nghiệp trung học, cao đẳng và các chương trình dạy nghề cao hơn chưa từng thấy. Toàn cầu hóa đã đem lại sự chuyển giao công nghệ và liên kết nền kinh tế này với các mạng lưới thương mại và thông tin toàn cầu và tất cả những điều này đã làm tăng mạnh năng suất của các nguồn lực trong nước. Nhưng đầu tư vào kỹ năng, công nghệ và đổi mới phải mất nhiều năm mới đơm hoa kết trái. So sánh với phần lớn những nước láng giềng của mình tại Đông và Đông Nam Á, đến năm 2010 Việt Nam mới thực hiện được vài bước đi ban đầu trên con đường này. Mặc dù có sự chuyển đổi kinh tế nhanh chóng, nhưng sự thịnh vượng ngày càng tăng của đại đa số người lao động Việt Nam thuộc thế hệ này sẽ tiếp tục phụ thuộc chủ yếu vào việc ứng dụng có hiệu quả và năng động các nguồn lực lao động, đất đai và các nguồn tài nguyên thiên nhiên khác để đạt được hiệu quả kinh tế lớn nhất.

Trong nỗ lực này, những người nông dân, người lao động và các doanh nhân Việt Nam sẽ dựa nhiều vào sự hỗ trợ và khuyến khích của nhà nước Việt Nam. Tăng trưởng và toàn cầu hóa làm tăng năng suất của lao động và đất đai qua việc sử dụng chúng như hiện tại, nhưng đồng thời cũng qua việc ứng dụng chúng theo cách mới và có hiệu quả hơn nữa. Chẳng hạn, trong ngành công nghiệp có nhiều lĩnh vực mới như điện tử; trong ngành nông nghiệp có nhiều loại cây trồng hoặc công nghệ mới để sản xuất các cây trồng hiện tại. Nhưng hạn chế lớn nhất đối với tăng trưởng – sự khan hiếm về nguồn vốn và kỹ năng cần thiết để tăng sản lượng bình quân trên lao động và sản lượng bình quân trên một ha đất – không thể được giải quyết một cách đầy đủ bởi chỉ riêng khu vực tư nhân. Có nhiều lĩnh vực mà trong đó những lợi ích về mặt xã hội có được từ các khoản đầu tư cao hơn lợi ích cá nhân và do vậy sẽ không được cung cấp đầy đủ nếu thiếu các hành động của nhà nước. Những lĩnh vực này bao gồm nhiều loại hình hàng hóa công cộng như thủy nông và giáo dục cũng như

bối cảnh thể chế để thực hiện các giao dịch thị trường. Nhà nước cũng có nghĩa vụ về mặt xã hội để bảo đảm rằng lợi ích của tăng trưởng sẽ đến được những người nghèo nhất và được phân phối cho toàn thể dân cư. Lý tưởng nhất là những mục tiêu tăng trưởng và công bằng này đạt được thông qua các chiến lược phát triển dài hạn và những phản ứng ngắn hạn của nhà nước trước những cú sốc từ nền kinh tế thế giới. Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội thời kỳ 2011-2020, chiến lược lần thứ ba kể từ năm 1991, dự định sẽ tạo ra một lộ trình cho sự hỗ trợ đó.

Báo cáo “Được mùa” (CLPTKT-XH-7) này sẽ đề cập đến những vấn đề về hiện đại hóa nông nghiệp và phát triển kinh tế nông thôn. Báo cáo “Lao động và Tiếp cận việc làm” (CLPTKT-XH-8) cùng đợt này sẽ đề cập đến vấn đề lao động và đô thị hóa. Trong đề tài này, nhiệm vụ của chúng tôi là thực hiện một báo cáo nghiên cứu phân tích kinh nghiệm và thông lệ quốc tế trong việc (i) thúc đẩy tăng năng suất và khả năng cạnh tranh của ngành nông nghiệp; (ii) kích thích phát triển kinh tế nông thôn; và (iii) đưa ra những kiến nghị cụ thể về những biện pháp thúc đẩy phát triển nông nghiệp và nông thôn trong giai đoạn đến năm 2020.

Trong phần tóm tắt mở rộng này, trước tiên chúng tôi bàn tới bối cảnh phát triển nông nghiệp và nông thôn trong tiến trình phát triển kinh tế và xác định vai trò của các chính sách phát triển. Thứ hai, chúng tôi đánh giá lại những phát hiện chính và những gợi ý rút ra từ phần “lỗi” của báo cáo – so sánh kinh nghiệm của khu vực và Việt Nam. Thứ ba, chúng tôi mở rộng trọng tâm để đưa ra kết luận với phần thảo luận về các mục tiêu chính và định hướng chính sách, theo quan điểm của mình, cho Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội thời kỳ lần thứ ba của Việt Nam cho thập niên 2011-20.

Bối cảnh phát triển nông nghiệp và nông thôn

Ở những nước có thu nhập thấp, nông nghiệp chiếm một tỷ trọng lớn trong GDP và thậm chí một tỷ trọng lớn hơn trong lực lượng lao động. Do vậy, phát triển nông nghiệp là mục tiêu chủ yếu của mọi chiến lược phát triển kinh tế. Một tư duy đã được hình thành từ lâu là nếu năng suất nông nghiệp không tăng thì tiềm năng tăng trưởng kinh tế bền vững của nền kinh tế nói chung sẽ bị hạn chế. Kinh tế nông nghiệp nuôi sống người dân, tạo ra thặng dư để đầu tư vào các ngành công nghiệp khác, tạo nguồn thu hoặc tiết kiệm ngoại tệ thông qua xuất khẩu và thay thế nhập khẩu và mở rộng thị trường cho các nhà sản xuất trong nước trong các ngành sản xuất và dịch vụ.

Tuy nhiên, trong quá trình phát triển kinh tế, vai trò của nông nghiệp đang thay đổi. Thứ nhất, cầu đối với phần lớn nông sản không co giãn theo thu nhập, có nghĩa là khi thu nhập tăng, tỷ lệ chi tiêu của người tiêu dùng cho các hàng hóa phi lương thực tăng lên trong tổng chi tiêu của họ còn lương thực thì giảm đi. Kết quả là giá cả của các hàng hóa phi lương thực thường tăng lên tương đối so với lương thực. Điều này khiến cho các nguồn lực như lao động và vốn chuyển từ nông nghiệp sang phục vụ các mục đích sử dụng có khả năng sinh lợi nhiều hơn trong các ngành khác. Thứ hai, lượng vốn tăng lên (tích lũy vốn trên một lao động trong toàn bộ nền kinh tế) thường làm năng suất lao động trong ngành phi nông nghiệp tăng nhanh hơn trong ngành nông nghiệp. Đây là do ban đầu hệ số chi phí vốn trên tổng chi phí sản xuất của ngành phi nông nghiệp cao hơn; do đó việc bổ sung thêm vốn sẽ có tác động tương đối lớn

hơn đối với năng suất lao động trong ngành này. Nguồn vốn tăng thêm này là kết quả của cả quá trình tăng trưởng kinh tế, và do đó, cũng giống như thay đổi trong thị hiếu của người tiêu dùng, góp phần làm cho tốc độ tăng trưởng trong các ngành phi nông nghiệp tăng nhanh hơn. Tác động này thậm chí còn rõ nét hơn khi chúng ta mở rộng khái niệm vốn để bao gồm cả kỹ năng (“nguồn vốn con người”). Các ngành phi nông nghiệp có đặc điểm thường sử dụng nhiều lao động hơn ngành nông nghiệp, vì thế việc bổ sung thêm kỹ năng, thông qua giáo dục và kinh nghiệm thực tế, thường giúp các ngành phi nông nghiệp mở rộng tương đối nhanh.

Do hai thay đổi cơ bản liên quan đến tăng trưởng này nên trong dài hạn, giá trị sản xuất nông nghiệp thường tăng chậm hơn so với tổng thu nhập, hay GDP. Xu thế này sẽ trở nên trầm trọng hơn do tốc độ tiến bộ kỹ thuật trong các ngành phi nông nghiệp cao hơn so với ngành nông nghiệp vì điều này cũng thu hút nguồn lực ra khỏi hoạt động sản xuất nông nghiệp. Vì thế, theo thời gian, ngành nông nghiệp sẽ giải phóng lao động sang các ngành khác và hy sinh diện tích đất cho mục đích mở rộng đô thị, cho việc sử dụng trong các ngành công nghiệp và dịch vụ (bao gồm các hoạt động giải trí, du lịch) và ngày càng nhiều hơn cho các mục đích bảo vệ môi trường. Diện tích đất đai và lao động mất đi được thay thế bằng việc sử dụng nhiều hơn các đầu vào là vốn như phân bón và thủy lợi, bằng những tiến bộ về công nghệ nông nghiệp, và trong một số trường hợp là bằng thay đổi trong tổ chức sản xuất (ví dụ thông qua việc thành lập những nông trường quy mô lớn thay thế cho các cánh đồng gia đình quy mô nhỏ). Những thay đổi trong việc sử dụng đầu vào và cơ cấu tổ chức phản ánh sự thâm dụng vốn và kỹ năng trong toàn bộ nền kinh tế tăng lên và cho phép sản lượng nông nghiệp tiếp tục tăng, thậm chí ngay cả khi việc làm và diện tích đất canh tác giảm đi.

Nếu tăng trưởng kinh tế tắt yếu dẫn đến sự sụt giảm tương đối của nông nghiệp, thì liệu điều gì (ngoài sự sụp đổ về kinh tế vĩ mô kéo dài) có thể đảo ngược được xu thế này? Câu trả lời là có: Đó là đầu tư và thương mại quốc tế. Giá xuất khẩu cao hơn hoặc cơ hội xuất khẩu lớn hơn có thể khiến cho ngành nông nghiệp phát triển hoặc ít nhất là làm chậm tốc độ suy giảm tương đối của ngành này. Ở Việt Nam, quá trình toàn cầu hoá 20 năm qua cho thấy sản lượng của nhiều lĩnh vực trong ngành nông nghiệp và nuôi trồng thủy sản tăng mạnh, đặc biệt là gạo, cà phê và hải sản, những mặt hàng mà rõ ràng Việt Nam có lợi thế so sánh. Trong giai đoạn trước đổi mới, những sản phẩm này được trao đổi rất ít. Việc nền kinh tế Việt Nam mở cửa bước vào thị trường toàn cầu nơi có mức giá cao hơn rất nhiều đã kích thích việc mở rộng sản xuất và tăng nguồn cung cho xuất khẩu.

Cuối cùng, những chính sách của chính phủ có tác động rất lớn tới tốc độ tăng trưởng của ngành nông nghiệp. Những chính sách này có tác dụng thông qua các kênh: kết cấu hạ tầng, công nghệ, sử dụng đất, giá cả theo ngành và môi trường kinh tế vĩ mô. Nhiều nghiên cứu so sánh giữa các nước đã khẳng định tầm quan trọng mang tính vượt trội của những chính sách có tác động tới các khuyến khích theo ngành – cả trực tiếp lẫn gián tiếp, ví dụ như thông qua tỷ giá hối đoái – như những nhân tố chính tác động tới đầu tư, sản xuất và việc làm nông nghiệp.

Có ba nhóm động lực lớn làm tăng sản lượng nông nghiệp: sự gia tăng các nguồn lực đất đai và các nguồn tài nguyên khác và các đổi mới về công nghệ; sự tăng giá và các biện pháp khuyến khích kinh tế theo ngành, bao gồm cả sự cải thiện các điều kiện kinh tế vĩ mô; và việc cải cách các luật có tác động tới thị trường đất đai và các yếu tố sản xuất khác. Ở châu Á đang phát triển, cả ba nhóm động lực này đều có tác động tới việc tăng thu nhập ở nông thôn mặc dù với mức độ khác nhau tùy thuộc vào từng nước và từng thời điểm. Đầu tư vào kết cấu hạ tầng làm tăng năng suất của ruộng đất và đưa người nông dân và thị trường đến với nhau, cho phép chuyên môn hóa theo vùng sinh thái nông nghiệp. Cuộc Cách mạng xanh và những tiến bộ về công nghệ khác đã làm tăng sản lượng, đặc biệt là trong những năm 70 và 80, và điều này góp phần làm tăng thu nhập nông thôn, đặc biệt là ở những nơi mà các hệ thống nghiên cứu mang tính thích nghi có hiệu lực. Những cải cách về chính sách ngành và chính sách kinh tế vĩ mô góp phần làm tăng mức giá hiệu dụng mà người nông dân nhận được từ sản phẩm của họ đã đóng vai trò rất quan trọng trong việc cải thiện các điều kiện thương mại giữa nông nghiệp và các ngành còn lại của nền kinh tế. Ngược với những xu hướng này, sự xuống cấp của tài sản đất nông nghiệp do sự canh tác quá mức và không bền vững đã làm giảm thu nhập nông nghiệp ở một số nơi trong khu vực.

Thị trường, chính sách và tăng trưởng nông nghiệp

Trong một thế giới lý tưởng, khi bắt đầu có sự chênh lệch về năng suất của lao động, vốn hoặc đất đai giữa các khu vực hoặc các ngành thì giá trị thị trường của chúng cũng thay đổi. Sự chênh lệch về lợi ích thu được này sẽ dẫn đến việc tái phân bổ mà theo đó một số lao động hoặc vốn hoặc diện tích đất sẽ dịch chuyển từ hoạt động có năng suất thấp sang hoạt động có năng suất cao hơn (và do vậy có thu nhập cao hơn). Tất nhiên, trong thực tế, các thị trường là không hoàn thiện hoặc không vận hành một cách hoàn hảo và trong mọi trường hợp, nhiều thuộc tính của đất đai và khu vực kinh tế nông thôn được xã hội coi là có giá trị lại không được các thị trường coi trọng (ví dụ như kết cấu hạ tầng và các dịch vụ môi trường). Những dạng thất bại của thị trường này dẫn đến sự khác biệt giữa các cá nhân (hoặc công ty) và xã hội nói chung về mức sản lượng mong muốn cho mỗi hàng hóa và trong việc phân bổ lao động, đất đai... cho các ngành, và sự khác biệt này đòi hỏi phải có sự can thiệp về chính sách ngành nông nghiệp nhằm thực hiện các biện pháp hiệu quả về mặt xã hội. Do vậy, chẳng hạn, chúng ta thường kỳ vọng nhà nước sẽ cung cấp các kết cấu hạ tầng với lập luận rằng nếu nhà nước không làm việc đó mà các nhà đầu tư tư nhân cũng không làm thì nền kinh tế sẽ bị xấu đi. Cung cấp các hàng hóa công cộng là một ví dụ về chính sách công có tác động tích cực tới phát triển. Tuy nhiên, vì nhiều nguyên nhân, không phải lúc nào các chính sách lý tưởng cũng được ban hành. Hơn thế nữa, không phải tất cả các chính sách đều đem lại sự phân bổ các nguồn lực một cách có hiệu quả và có tác động tích cực. Điều này đặc biệt đúng khi các biện pháp khuyến khích nông nghiệp chịu tác động gián tiếp của các chính sách phát triển nhằm vào các mục tiêu phi nông nghiệp hoặc các biện pháp kinh tế vĩ mô hoặc tỷ giá. Các nước đang phát triển ở Đông Nam Á như In-đô-nê-xi-a và Phi-líp-pin đưa ra nhiều ví dụ về những tác động phụ tiêu cực không dự báo trước được tới một ngành của các chính sách phát triển được thực hiện trong các ngành khác. Do vậy, nền kinh tế nông nghiệp và nông thôn trong quá trình phát triển theo thời gian phản ánh một loạt các

yếu tố mang tính rộng lớn và phức tạp, và sự khác biệt dai dẳng về lợi ích thu được từ đất đai và lao động giữa việc sử dụng các nguồn lực đó cho ngành nông nghiệp với phi nông nghiệp là vấn đề bình thường chứ không phải là ngoại lệ.

Ở những nền kinh tế chuyển đổi (bao gồm cả Việt Nam), sự phát triển của ngành nông nghiệp còn chịu ảnh hưởng rất lớn của những cải cách về mặt luật pháp. Những cải cách này khôi phục lại các thị trường như là các nhân tố chính tác động đến giá cả, khôi phục sự tự chủ đối với việc ra quyết định phân bổ các nguồn lực, và/hoặc nới lỏng sự kiểm soát về thể chế đối với việc sử dụng và chuyển nhượng các tài sản cố định, ví dụ như ruộng đất. Những quá trình cải cách này thường được thực hiện cùng với các quá trình khác làm tăng khả năng tiếp cận quốc tế của đất nước thông qua thương mại và dòng vốn quốc tế. Việc xóa bỏ chính sách tự cấp tự túc và quản lý thị trường làm tăng giá trong nước của sản phẩm mà nước đó có lợi thế so sánh, và làm giảm giá những mặt hàng mà những nước khác trên thế giới có thể sản xuất với chi phí thấp hơn. Những người sản xuất và tiêu dùng trong nền kinh tế nội địa chịu các tác động khác nhau, và một số nhóm có thể bị thiệt hại trong khi các nhóm khác lại được hưởng lợi.

Từ tăng trưởng nông nghiệp đến phát triển nông thôn

Ở một nước đang phát triển, gần như toàn bộ thu nhập nông thôn đều liên quan trực tiếp hoặc gián tiếp đến kinh tế nông nghiệp. Do đó, tăng thu nhập từ nông nghiệp sẽ có tác động lan tỏa đến kinh tế nông thôn nói chung. Tăng trưởng của ngành nông nghiệp đóng góp trực tiếp vào phúc lợi cho người dân nông thôn bằng cách tăng thu nhập của người nông dân và gia đình của họ. ngành nông nghiệp Nó cũng tạo ra những lợi ích kinh tế gián tiếp vượt ra khỏi cánh cổng trang trại để lan tỏa ra cả nền kinh tế nông thôn rộng lớn hơn. Phần thu nhập nông thôn tăng thêm nhờ tăng cầu của ngành nông nghiệp đối với lao động và dịch vụ nông nghiệp và từ những chi tiêu trong nền kinh tế địa phương của những người có thu nhập tăng lên theo cách này. Do đó, một chiến lược phát triển nông thôn – làm tăng thu nhập nông thôn – có thể dựa vào sự tăng trưởng bền vững trong lợi nhuận ngành nông nghiệp.

Tuy nhiên, việc tăng khả năng sinh lời của ngành nông nghiệp không phải là con đường duy nhất để phát triển nông thôn như những kinh nghiệm mang tính so sánh đã cho thấy rõ. Tại các nền kinh tế trong khu vực đã thực hiện thành công công cuộc công nghiệp hóa sử dụng nhiều lao động, việc di cư của người lao động ra khỏi ngành nông nghiệp đã làm tăng hệ số lao động/diện tích ruộng đất và làm giảm hệ số phụ thuộc ở nông thôn. Yếu tố thứ nhất cho phép tích tụ ruộng đất và tái phân bổ việc kiểm soát ruộng đất cho các nhà quản lý hiệu quả nhất. Yếu tố thứ hai làm tăng thu nhập bình quân đầu người nhờ giảm số người phụ thuộc vào nông nghiệp. Tại các nền kinh tế thành công nhất (như Thái Lan, Ma-lai-xi-a, Hàn Quốc và Đài Loan), sự tăng trưởng của các ngành phi nông nghiệp đã làm tăng tiền lương trong toàn nền kinh tế, theo đó tăng thu nhập cho lao động nông nghiệp cũng như lượng tiền gửi về quê của những người di cư từ nông thôn ra thành thị. Kinh nghiệm trong khu vực cho thấy phát triển nông thôn bền vững được thúc đẩy bởi sự kết hợp giữa sự năng động nội bộ (tăng trưởng nông nghiệp) và các lực lượng bên ngoài (năng suất lao động và tiền gửi về tăng lên); một sự nhắc nhở nữa về sự hội nhập giữa tăng trưởng nông nghiệp và tăng trưởng của toàn bộ nền kinh tế.

Bài học từ kinh nghiệm của khu vực

Các nền kinh tế đang phát triển ở Đông Nam Á và Đông Á đã cung cấp nhiều kinh nghiệm khác nhau về phát triển nông nghiệp và nông thôn. Hầu hết các kinh nghiệm đó đều có mức độ phù hợp với Việt Nam, vì trong khu vực Việt Nam là nước đi sau trong quá trình tăng trưởng kinh tế hiện đại. Báo cáo của chúng tôi đánh giá các kinh nghiệm trong khu vực, với những nghiên cứu tình huống chi tiết về một số bài học đặc biệt quan trọng. Từ đánh giá này, chúng tôi có thể chất lọc những gợi ý sau.

1. Toàn cầu hóa là bước quan trọng nhất để tăng thu nhập. Biện pháp quan trọng nhất đối với tăng trưởng vì người nghèo là mở cửa nền kinh tế cho các hoạt động tương tác mang tính toàn cầu thông qua thương mại và đầu tư. Biện pháp này đem lại lợi ích cho toàn bộ nền kinh tế và trong trường hợp các nước có lợi thế cạnh tranh trong các ngành sử dụng nhiều lao động và dựa vào nông nghiệp, thì nó làm tăng lợi ích thu được hai yếu tố sản xuất là đất đai và lao động vốn là hai yếu tố sản xuất mang lại gần như toàn bộ thu nhập cho người nghèo. Sau sự khởi đầu muộn màng so với các nước láng giềng của mình, Việt Nam đã đạt được nhiều tiến bộ về toàn cầu hóa. Chỉ riêng bước đi này thôi đã duy trì bền vững được tốc độ tăng trưởng kinh tế rất cao và giảm nghèo nhanh chóng, và do vậy đem lại thành tựu to lớn trong tăng trưởng và phát triển kinh tế. Những nước như Mi-an-ma do miễn cưỡng trong việc tham gia vào nền kinh tế toàn cầu nên đã có tốc độ tăng trưởng kinh tế thấp hơn nhiều.
2. Lợi ích thu được từ toàn cầu hóa là điều kiện để mở cửa thị trường trong nước. Lợi ích về tăng trưởng có được từ toàn cầu hóa càng lớn thì nền kinh tế càng trở nên linh hoạt và có khả năng thích ứng hơn. Chuyên môn hóa, giúp nền kinh tế khai thác được lợi thế cạnh tranh của mình và do vậy gặt hái được lợi ích từ thương mại, đòi hỏi các nguồn lực phải được tái phân bổ một cách dễ dàng giữa các ngành và không gian. Nếu điều này không diễn ra hoặc diễn ra một cách khó khăn và tốn kém, thì lợi ích thu được từ toàn cầu hóa sẽ giảm đi tương ứng. Năng lực tái phân bổ đất đai và lao động là thiết yếu để bảo đảm tăng trưởng chung, và đặc biệt là đối với việc tạo ra những cơ hội mới cho người nghèo. Tăng trưởng của Trung Quốc là một hiện tượng, mặc dù vậy nó cũng đã đi kèm với sự bất bình đẳng đang tăng nhanh, chủ yếu là do những hạn chế đối với sự dịch chuyển về lao động đã khiến cho phần lớn cư dân nông thôn “bị mắc kẹt” trong những việc làm có năng suất thấp hoặc buộc họ phải di cư trong nước một cách bất hợp pháp, khiến họ dễ bị bóc lột và không được an toàn. Sự phân phối rất không đồng đều về lợi ích giữa các tỉnh thành thị/ven biển và nông thôn/vùng nội địa đã làm quá trình phát triển nông nghiệp và nông thôn Trung Quốc chậm lại. Ngược lại, Thái Lan với thị trường lao động mở trong nước đã giúp lan tỏa sâu rộng lợi ích từ quá trình công nghiệp hóa dựa vào thành thị về nông thôn, thông qua sự di cư với quy mô lớn và tiền của người lao động gửi về.
3. Các biện pháp khuyến khích theo ngành phải được thực hiện cả ở cấp ngành và tiểu ngành và nằm trong chính sách kinh tế vĩ mô. Toàn cầu hóa trong các nền kinh tế Đông Nam Á và Đông Á đòi hỏi phải có sân chơi bình đẳng giữa ngành công nghiệp và nông nghiệp, và chính sách ổn định kinh tế vĩ mô đã góp phần

bảo đảm sự tiếp tục đầu tư và tăng trưởng. Mặc dù vậy, vẫn còn nhiều méo mó ở cấp tiểu ngành, trong một số ngành sản xuất hàng xuất khẩu có lợi nhuận cao (như dứa ở In-đô-nê-xi-a) và một số ngành cạnh tranh với hàng nhập khẩu, như đường ở Thái Lan. Những chính sách ở cấp tiểu ngành đã lấy đi nguồn lực từ những mục đích sử dụng hiệu quả hơn, tạo ra lợi ích cho các tập đoàn hoặc công ty cụ thể, và do vậy gây tổn hại cho sự phát triển nông nghiệp và nông thôn nói chung. Hướng cải cách trong các biện pháp khuyến khích phát triển ngành là phải tạo ra sân chơi bình đẳng ở cả cấp ngành và tiểu ngành trừ khi vì lý do bất buộc về mặt xã hội hoặc môi trường mà phải làm khác đi. Những trường hợp như vậy phải được đánh giá kỹ càng về hiệu quả chi phí một cách khách quan.

4. Nhà nước nên đóng vai trò tích cực nhưng không nên thay thế cho thị trường. Ở mọi nơi, nhà nước đều có vai trò quan trọng trong việc cung cấp hàng hóa công cộng. Nhưng sự can thiệp quá nhiều của nhà nước vào phát triển nông thôn sẽ chèn ép các chủ thể tư nhân. Điều này đặc biệt đúng đối với các doanh nghiệp nhà nước, họ thường được hưởng vốn ưu đãi và có lợi thế về mặt thể chế trong việc tiếp cận xin cấp phép và quy trình mang tính chính trị. Sự hiện diện của các doanh nghiệp này trong thị trường hàng hóa tư nhân như các thị trường cho đầu vào và đầu ra nông nghiệp và dịch vụ sẽ không khuyến khích sự tham gia của các chủ thể tư nhân. Điều này làm giảm đầu tư tư nhân và đặt gánh nặng lớn hơn lên vai của nhà nước trong vai trò là người cung cấp nguồn tài chính cho phát triển nông nghiệp và nông thôn. Hơn nữa, sự thiếu trách nhiệm vốn cũng là đặc điểm của các doanh nghiệp nhà nước dẫn đến sự kém hiệu quả và tham nhũng. Những việc này gây lãng phí, làm tăng hơn nữa chi phí cho phát triển nông thôn. Kinh nghiệm trong khu vực cho thấy một cách rõ ràng là các công ty thương mại nông nghiệp thuộc sở hữu nhà nước có chức năng về xã hội (như bình ổn giá) chỉ có thể hoàn thành những chức năng đó trong những thời kỳ không có khủng hoảng, nghĩa là khi không cần bình ổn. BULOG ở In-đô-nê-xi-a và Cơ quan lương thực quốc gia (NFA) ở Phi-líp-pin là những ví dụ điển hình về các cơ quan nhà nước đã thất bại, với chi phí cao và đôi khi gây tổn hại lớn, để đạt được các mục tiêu bình ổn giá, bảo vệ người nghèo và phát triển nông thôn.
5. Vốn là thiết yếu, nhưng nhà nước không nhất thiết là người cấp vốn duy nhất. Cần có vốn để phát triển bất kỳ ngành nào. Khi thị trường nông nghiệp và nông thôn chưa phát triển, các tổ chức cấp tín dụng và huy động tiết kiệm của nhà nước gần như là những chủ thể duy nhất trên thị trường vốn chính thức. Tuy nhiên, ở phần lớn các nước, thời mà nhà nước có khả năng thực hiện tốt nhất chức năng trung gian huy động tiết kiệm và phân bổ tín dụng cho đầu tư đã qua rồi. Những cải cách về chính sách ở tất cả những nước láng giềng của Việt Nam từ những năm 80 đã chứng tỏ điều này. Mô hình mới về tín dụng nông thôn là mô hình kết hợp giữa cơ quan (và quy chế) của nhà nước với các chủ thể tư nhân. Có thể thấy có nhiều định chế mới dựa trên cơ sở thị trường đảm nhận chức năng huy động và phân bổ vốn trong khu vực. Không có định chế nào là hoàn hảo, nhưng phần lớn đều có kết quả hoạt động tốt và có tính bền vững nếu so với các định chế do nhà nước chi phối. BAAC ở Thái Lan, các tổ chức tài chính vi mô như Ngân hàng Grameen ở Băng-lá-đét và BRI ở In-đô-nê-xi-a là những mô hình hỗn hợp sẽ được nghiên cứu.

6. Không có viên đạn bạc về công nghệ. Những công nghệ nông nghiệp mới là con đường quan trọng để tăng năng suất, nhưng đầu tư vào phát triển công nghệ nông nghiệp mới sẽ không nhất thiết đem lại sự phát triển nông nghiệp bền vững nếu những biện pháp khuyến khích phát triển ngành vẫn không nhất quán. Chương trình Masagana-99 của Phi-líp-pin đã thành công trong việc thúc đẩy việc áp dụng các giống lúa mới có năng suất cao, nhưng những biện pháp khuyến khích phát triển ngành làm giảm khả năng sinh lời của nông nghiệp đã dẫn đến việc không thể duy trì được sự tăng trưởng của ngành.
7. Trong nghiên cứu và triển khai (R&D), quan hệ hợp tác công – tư là điều mong muốn và cần thiết. Nhà nước có vai trò quan trọng trong R&D phục vụ nông nghiệp và Việt Nam hiện đang bị tụt hậu trong lĩnh vực này so với các nước láng giềng của mình, mặc dù đã có sự đầu tư lớn trong những năm gần đây. Số lượng và năng suất của R&D có thể được cải thiện nhờ quan hệ hợp tác công - tư. Điều này là bình thường trong lĩnh vực sản xuất nông sản xuất khẩu, như dầu cọ ở Ma-lai-xi-a. Tuy nhiên, cho đến tận gần đây, khu vực tư nhân hầu như không đóng góp gì cho R&D ở Việt Nam. Điều này có thể là do thiếu những cơ hội với sự khuyến khích phù hợp chứ không phải là sự miễn cưỡng trong cam kết về cung cấp nguồn lực. Khi các chủ thể tư nhân sẵn sàng cam kết cung cấp các nguồn lực nhưng lại bị hạn chế bởi những rào cản về thể chế thì những đồng tiền có thể đóng góp cho phát triển kinh tế sẽ “nằm lại trên bàn” – nghĩa là nguồn lực bị lãng phí.
8. Sự bảo đảm về quyền sử dụng đất là cần thiết cho tăng trưởng nông nghiệp bền vững. Kinh nghiệm trong khu vực cho thấy một cách rất rõ ràng “bảo đảm” không nhất thiết hàm ý là cá nhân có toàn quyền đối với đất đai, miễn là những khuyến khích đối với việc sử dụng đất có hiệu quả và các quyết định đầu tư là đúng ở mức cận biên. Hệ thống sử dụng đất ở Thái Lan vẫn chưa được hoàn toàn hợp thức hóa nhưng Thái Lan vẫn có một thị trường đất đai sôi động, do vậy những vấn đề về chia nhỏ ruộng đất và phân bổ ruộng đất cho các nhà quản lý hiệu quả nhất có thể được giải quyết. Tuy nhiên, việc thiếu chứng nhận về quyền đối với đất đai là một hạn chế trong việc vay tín dụng dài hạn, làm giảm năng suất trong dài hạn.

Kinh nghiệm của Việt Nam từ góc độ khu vực và lịch sử

Tăng trưởng của Việt Nam kể từ đầu những năm 90 dựa trên cơ sở sự tăng năng suất trong nông nghiệp, việc đầu tư vào công nghiệp và sự dịch chuyển lao động từ ngành nông nghiệp sang ngành công nghiệp – với sự hỗ trợ bổ sung lớn từ các nhà tài trợ nước ngoài. Đây là một công thức cho tăng trưởng thành công trong quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường được toàn cầu hóa. Tiềm năng cho tăng trưởng dựa trên cơ sở này vẫn còn tiếp tục một thời gian nữa. Những bằng chứng mang tính định lượng được tóm tắt trong báo cáo của chúng tôi cho thấy hiệu quả trong sản xuất nông nghiệp còn thấp. Còn nhiều tiềm năng cho sự gia tăng đầu tư nước ngoài vào công nghiệp cũng như các ngành khác. Cung lao động từ ngành nông nghiệp và nông thôn cho các ngành công nghiệp/dịch vụ và khu vực thành thị dường như vẫn còn có độ co giãn cao, cho thấy vẫn còn có sự dư thừa lao động nông thôn trong các ngành nghề có năng suất thấp hoặc làm.

Tuy nhiên, sự tăng trưởng “mang tính quá độ” này không thể duy trì mãi mãi được và thậm chí tốc độ tăng trưởng nhanh dựa trên cơ sở tái phân bố các nguồn lực chưa được sử dụng hết cộng với các dòng vốn bên ngoài đổ vào có thể được cải thiện bằng việc quan tâm tới những nền tảng kinh tế vi mô và vĩ mô. Điều này đòi hỏi phải quan tâm hơn nữa tới các cuộc cải cách về kinh tế. Hơn nữa, kinh nghiệm trong khu vực cho thấy rất rõ là những nước không dự báo được sự kết thúc của giai đoạn “dễ dàng” của sự tăng trưởng mang tính quá độ này và áp dụng những biện pháp thích hợp thì có thể bị dừng đột ngột – ví dụ như Thái Lan đã vấp phải điều này vào cuối những năm 90 và In-đô-nê-xi-a vào đầu những năm 2000. Những cú dừng đột ngột này là biểu hiện của một loạt các hiện tượng được gọi là “bẫy thu nhập trung bình”; mà chủ yếu là kết quả của sự mất đà trong cải cách. Đã có nhiều người lên tiếng cảnh báo về hiểm họa của vấn đề đó đang dần hiện ra tại Việt Nam.¹ Vì cả hai lý do này nên đã đến lúc phải thẩm định lại chính sách hiện hành về phát triển nông nghiệp và nông thôn.

Tăng trưởng nông nghiệp của Việt Nam trong hai thập kỷ qua được nhìn nhận là có tốc độ tăng tương đối cao so với các nước láng giềng. Nhưng khác với phần lớn những nước láng giềng đó, tăng trưởng trong ngành nông nghiệp của Việt Nam chủ yếu là nhờ những cải thiện chỉ diễn ra một lần, đặc biệt là nhờ việc áp dụng trở lại cơ chế thị trường cho nền kinh tế lúa gạo vào cuối những năm 80 và đầu những năm 90. Những cuộc cải cách đó đã tạo ra lợi ích một lần duy nhất; tăng trưởng trong tương lai của ngành này sẽ phải dựa vào các nguồn khác. Bằng chứng từ nhiều công trình nghiên cứu về năng suất trong ngành nông nghiệp Việt Nam đã xác định việc tiếp tục phân bổ nguồn lực kém hiệu quả là một cản trở đối với sự tăng trưởng tiềm năng của ngành này. Vẫn còn nhiều vấn đề phải làm trong cải cách chính sách để tiếp tục tạo ra nhiều lợi ích hơn nữa. Một số lợi ích đó sẽ có được từ đổi mới kỹ thuật, một số thì từ việc cung cấp thêm kết cấu hạ tầng như thủy nông; một số là từ các luồng thông tin tốt hơn thông qua các dịch vụ khuyến nông, và một số là thông qua việc nâng cao kỹ năng của người nông dân. Nhưng các nhà nghiên cứu đều nhất trí rằng những lợi ích về tính hiệu quả có được nhờ tiếp tục tự do hóa việc sử dụng đất nông nghiệp và cho phép việc hình thành một thị trường đất đai cạnh tranh và phân cấp hơn là rất lớn – có lẽ là áp đảo tất cả những lợi ích khác. Một thị trường mở hơn đối với đất đai sẽ không những khuyến khích đầu tư vào nông nghiệp mà còn cho phép người nông dân tìm cách sử dụng ruộng đất của mình với giá trị cao nhất.

Thứ hai, tính hiệu quả trong tiếp cận thị trường cần phải được cải thiện rất nhiều. Hiện tại, các doanh nghiệp nhà nước chỉ phối cả cung đầu vào và hoạt động chế biến sau thu hoạch và việc tiếp thị nhiều loại nông sản, trong khi những doanh nghiệp này bị coi là rất kém hiệu quả. Kết quả là những người nông dân Việt Nam phải chi trả quá cao cho các

¹Ở đây, chúng ta cần thận trọng, mối quan ngại về khái niệm bẫy thu nhập trung bình (MIT) ở Việt Nam vẫn còn sớm và có thể dẫn đến những chính sách không thích hợp. Chúng tôi nhấn mạnh mối quan tâm của chúng tôi về sự chú trọng vào thu nhập bình quân mà không tính đến sự phân phối những thu nhập đó. Số liệu từ cuộc điều tra mức sống hộ gia đình năm 2006 (số liệu mang tính đại diện toàn quốc mới nhất) cho thấy chỉ có 28% hộ gia đình thành thị và 6% hộ gia đình nông thôn có mức thu nhập bình quân 905 USD/ người/năm hoặc cao hơn chuẩn của Ngân hàng Thế giới để xếp một nước là nước có thu nhập trung bình. Tất nhiên, tăng trưởng kinh tế thực trong những năm gần đây kể từ năm 2006 đã làm tăng các tỷ lệ phần trăm này, nhưng chưa gần đủ đến mức mà thu nhập của đa số dân cư trong thực tế vượt ngưỡng thu nhập trung bình. Thậm chí không chắc ¼ dân số nông thôn đạt được mức đó. Trên 50% dân số Việt Nam, và tất nhiên là một tỷ lệ cao hơn nhiều cư dân nông thôn, vẫn còn sống dưới mức 2USD/ngày (730 USD/năm).

đầu vào như phân bón, và một tỷ trọng lớn không cần thiết trong giá sản phẩm đầu ra của họ trên thị trường rơi vào tay những người trung gian kém hiệu quả. Hậu quả là thu nhập của người nông dân thấp hơn và tác động mang tính liên kết tới phúc lợi của cư dân nông thôn cũng nhỏ hơn mức có thể. Về tính năng động, sự thiếu vắng một khu vực tư nhân hùng mạnh sẽ làm giảm năng lực nắm bắt và khai thác cơ hội của ngành nông nghiệp để tạo thêm giá trị, thâm nhập các thị trường mới và tự tổ chức lại nhằm đối mặt với những thách thức mới. Để giải quyết những vấn đề này một phần đòi hỏi phải tiếp tục phát triển mạnh mẽ khu vực tư nhân và các tổ chức hợp tác mà trong đó những biện pháp khuyến khích đối với những hành vi hiệu quả phải chi phối quá trình ra quyết định. Việc chính phủ ủng hộ quan hệ hợp tác công – tư và tích cực hỗ trợ quá trình chuyển đổi các doanh nghiệp nhà nước sẽ là một phần cần thiết của biện pháp này.

Thứ ba, hệ số đất đai/lao động của Việt Nam là một trong những hệ số thấp nhất thế giới và đây là yếu tố chủ yếu gây ra sự sụt giảm trong thu nhập nông nghiệp và hạn chế sự tăng trưởng của ngành này. Việc chia nhỏ ruộng đất (đặc biệt là ở các tỉnh phía Bắc), hạn điền và thị trường đất đai không hoàn hảo cản trở việc tích tụ và mở rộng ruộng đất, tất cả đều là những hạn chế đối với các hoạt động sản xuất trên đồng ruộng. Lao động cũng vậy, trong nhiều trường hợp bị ngăn cản dịch chuyển sang ngành công nghiệp để có việc làm hiệu quả hơn ở những nơi khác. Đây là do những hạn chế về tín dụng và chi phí di cư, do sợ rủi ro và điều kiện không thuận lợi trên thị trường lao động tại nơi sẽ đến. Một chiến lược phát triển dài hạn thích hợp cho cả nước phải bao gồm việc tạo điều kiện thuận lợi cho sự dịch chuyển trong thị trường các yếu tố. Những chính sách nhằm giảm áp lực dân số và tăng năng suất lao động trên diện tích đất nông nghiệp hạn hẹp cuối cùng phải bảo đảm được yêu cầu tiếp tục dịch chuyển lao động ra thành thị với tốc độ nhanh ở mức có thể và dựa trên nhu cầu. Các chiến lược thay thế khác có thể không đảm bảo được yêu cầu về hiệu quả chi phí hợp lý về việc sử dụng hiệu quả các nguồn vốn công.

Chiến lược phát triển nông nghiệp và nông thôn hiện tại – được gọi là Nghị quyết Tam Nông - bao gồm các yếu tố của tất cả những kiến nghị trên. Tuy nhiên, để chiến lược Tam Nông có hiệu quả, nó phải được coi là một bộ phận cấu thành của một chiến lược phát triển tổng hợp và có sự phối hợp. Tăng trưởng nông nghiệp tạo ra tăng trưởng việc làm và phát triển nông thôn. Nhưng tăng trưởng việc làm tại thành thị cũng làm tăng thu nhập nông thôn, nếu lao động được tự do di cư. Nhiệm vụ tạo việc làm, giảm nghèo và tăng thu nhập tại Việt Nam lớn đến nỗi chỉ riêng việc phát triển nông nghiệp là không đủ. Trong điều kiện ngân sách nhà nước hạn hẹp, những lựa chọn trong phân bổ nguồn vốn cho phát triển, tạo việc làm và giảm nghèo phải do cấp cao hơn cấp bộ ngành đưa ra.

Tóm lại, chúng tôi tin tưởng rằng chiến lược phát triển dài hạn của Việt Nam phải bảo đảm tiếp tục sự tăng trưởng mang tính quá độ; thực hiện các biện pháp để dự báo nhu cầu tăng trưởng dựa vào kỹ năng, sử dụng ít nguồn lực hơn trong tương lai; và bảo đảm rằng tất cả người Việt Nam, thậm chí cả người nghèo nhất, đều có một cơ hội hợp lý để tham gia vào quá trình tăng trưởng. Vì đa số người lao động nghèo và kém hiệu quả nhất của đất nước này đều nằm trong nền kinh tế nông thôn, do vậy tăng năng suất và thu nhập từ nông nghiệp là vấn đề trọng tâm để đạt được tất cả ba mục tiêu phát triển này. Để làm được việc đó, chúng tôi đề xuất là các nhà hoạch định chính sách của

Việt Nam tập trung mạnh vào ba phương án lựa chọn mang tính chiến lược chủ yếu trong thập niên tới dựa trên những cân nhắc kỹ lưỡng của chúng tôi về kinh nghiệm của khu vực và sự phân tích về phát triển nông nghiệp và nông thôn Việt Nam:

1. Cải tiến các biện pháp khuyến khích để bảo đảm phân bổ nguồn lực có hiệu quả trong nền kinh tế nông nghiệp và giảm bớt những cản trở về thể chế để bảo đảm cung đầu vào với chi phí thấp nhất và chế biến sau thu hoạch và thương mại có lãi;
2. Tăng đầu tư công vào kết cấu hạ tầng, R&D và tín dụng nông thôn thông qua quan hệ đối tác với khu vực tư nhân;
3. Bảo đảm rằng lao động và các nguồn lực khác có thể dịch chuyển tự do vào và ra khỏi nền kinh tế nông thôn để nắm bắt lấy các cơ hội hiệu quả hơn.

1. MỞ ĐẦU

Phạm vi và mục tiêu của đề án

Tài liệu này là báo cáo của đề tài nghiên cứu “Thúc đẩy tăng năng suất trong nông nghiệp và thu nhập nông thôn tại Việt Nam: Bài học từ kinh nghiệm của khu vực” được thực hiện cho việc xây dựng Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội thời kỳ 2011- 20. Nhiệm vụ chủ yếu của đề tài nghiên cứu này là đưa ra một báo cáo nghiên cứu phân tích kinh nghiệm và thông lệ quốc tế về (i) tăng năng suất và khả năng cạnh tranh của ngành nông nghiệp; (ii) thúc đẩy phát triển kinh tế nông thôn; và (iii) đưa ra những kiến nghị cụ thể về các biện pháp thúc đẩy phát triển nông nghiệp và nông thôn trong giai đoạn đến năm 2020.

Khu vực kinh tế nông nghiệp và nông thôn Việt Nam chiếm tỷ trọng lớn trong toàn bộ nền kinh tế, vì thế vấn đề thảo luận trong báo cáo này có phạm vi rất rộng. Để thu hẹp trọng tâm, chúng tôi giới hạn bằng cách tập trung trước tiên vào mục tiêu phát triển hàng đầu là giảm nghèo. Sau đó, chúng tôi xác định và làm rõ nguyên nhân của những tác động quan trọng nhất đối với quá trình này, từ những điều kiện ban đầu như tài nguyên đất đai và con người đến thể chế, các chính sách và thị trường toàn cầu.

Mục tiêu của chúng tôi là có được cái nhìn thấu đáo về sự phát triển ngành nông nghiệp và nông thôn Việt Nam nhằm cung cấp thông tin và hỗ trợ những người ra chính sách của Việt Nam trong quá trình chuẩn bị cho sự phát triển của mười năm tới trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội thời kỳ 2011-2020.

Báo cáo này được viết cùng với CLPTKT-XH-8 về lao động và đô thị hoá (Xem Coxhead và cộng sự, 2009). Ở một nước mà ba phần tư dân số là dân cư nông thôn và 50% lực lượng lao động làm việc trong ngành nông nghiệp, thì đương nhiên sẽ có sự trùng lặp không tránh khỏi về nội dung nghiên cứu trong hai báo cáo về nông nghiệp/phát triển nông thôn và lao động/đô thị hoá này. Chúng tôi sẽ tranh thủ sự trùng lặp này bằng cách tham chiếu chéo tới báo cáo CLPTKT-XH-7 khi phù hợp.

2. TỔNG QUAN VỀ PHÁT TRIỂN NÔNG NGHIỆP VÀ NÔNG THÔN

2.1. Nông nghiệp và tăng trưởng kinh tế

Ở những nước có thu nhập thấp, nông nghiệp chiếm một tỷ trọng lớn trong GDP và thậm chí một tỷ trọng lớn hơn trong lực lượng lao động. Do vậy, phát triển nông nghiệp là mục tiêu chủ yếu của mọi chiến lược phát triển. Từ lâu người ta đã cho rằng nếu năng suất nông nghiệp không tăng, thì tiềm năng tăng trưởng bền vững của nền kinh tế nói chung sẽ bị hạn chế (Timmer 1988). Kinh tế nông nghiệp nuôi sống người dân, tạo ra thặng dư để đầu tư vào các ngành công nghiệp khác, tạo nguồn thu hoặc tiết kiệm ngoại tệ thông qua xuất khẩu và thay thế nhập khẩu và mở rộng thị trường cho các nhà sản xuất trong nước trong các ngành chế tạo và dịch vụ (Mellor và Johnston 1984).

Tuy nhiên, trong quá trình phát triển kinh tế, vai trò của nông nghiệp cũng thay đổi, chủ yếu là để phản ứng với hai biến đổi song hành với thu nhập bình quân đầu người tăng lên. Cả hai sự thay đổi này đều có tác động làm giảm ưu thế của ngành nông nghiệp trong nền kinh tế.

Thứ nhất, cầu đối với phần lớn nông sản không co giãn theo thu nhập, có nghĩa là khi thu nhập tăng, tiêu dùng đối với các hàng hóa phi lương thực tăng trong tổng chi tiêu, còn chi tiêu cho lương thực giảm – mặc dù giá trị thực tế của các khoản chi tiêu này thường tiếp tục tăng (điều này được gọi là Quy luật Engel). Khi thu nhập tăng, cầu đối với một loạt hàng hóa phi lương thực như quần áo, xe máy và đồ gia dụng, và đặc biệt là những dịch vụ như nhà ở, y tế, giáo dục, giải trí đều tăng nhanh hơn. Kết quả là giá của những mặt hàng này tăng lên tương đối so với giá của hàng hóa nông sản và điều này lại làm tăng năng suất các yếu tố sản xuất (lao động, vốn, đất đai, kỹ năng) được sử dụng trong quá trình sản xuất.

Thứ hai, lượng vốn tăng lên (tổng tích lũy vốn trên một lao động trong toàn bộ nền kinh tế) thường sẽ làm năng suất lao động trong ngành phi nông nghiệp tăng nhanh hơn trong ngành nông nghiệp. Đây là do ban đầu hệ số chi phí vốn trên tổng chi phí sản xuất của ngành phi nông nghiệp cao hơn; do đó việc bổ sung thêm vốn sẽ có tác động tương đối lớn hơn đối với năng suất lao động trong ngành này. Nguồn vốn tăng thêm này là kết quả của cả quá trình tăng trưởng kinh tế, và do đó, cũng giống như sự thay đổi trong thị hiếu của người tiêu dùng, làm cho tốc độ tăng trưởng trong các ngành phi nông nghiệp tăng nhanh hơn. Tác động này thậm chí còn rõ nét hơn khi chúng ta mở rộng khái niệm vốn, bao gồm cả kỹ năng (“nguồn vốn con người”). Các ngành phi nông nghiệp thường có đặc điểm sử dụng nhiều lao động hơn ngành nông nghiệp, vì thế tay nghề được nâng cao, có được nhờ giáo dục và kinh nghiệm thực tế, thường giúp các ngành phi nông nghiệp mở rộng tương đối nhanh. Trên thực tế, tình trạng thiếu lao động có tay nghề về cơ bản là một hạn chế chính trong quá trình công nghiệp hóa ở các nền kinh tế nông nghiệp thu nhập thấp.

Do hai thay đổi cơ bản liên quan đến tăng trưởng này, nên trong dài hạn, giá trị sản xuất nông nghiệp thường tăng chậm hơn so với tổng thu nhập, hay GDP (thậm chí sự thay đổi tương đối này cũng diễn ra khi giá trị tuyệt đối (tiền tệ) của sản lượng và thu nhập nông nghiệp tăng lên). Xu thế này sẽ trở nên trầm trọng hơn do tốc độ tăng năng suất trong ngành phi nông nghiệp cao hơn so với ngành nông nghiệp vì điều này cũng thu hút nguồn lực ra khỏi hoạt động sản xuất nông nghiệp. Vì thế, theo thời gian, ngành nông nghiệp sẽ giải phóng lao động sang các ngành khác và dành đất đai cho mục đích mở rộng đô thị, cho việc sử dụng trong các ngành công nghiệp và dịch vụ (bao gồm các hoạt động giải trí, du lịch) cũng như cho việc sử dụng ngày càng nhiều hơn trong các mục đích bảo vệ môi trường. Diện tích đất đai và lao động mất đi được thay thế bằng việc sử dụng nhiều hơn các đầu vào sản xuất như phân bón và thủy lợi, những tiến bộ về công nghệ và trong một số trường hợp là bằng những thay đổi trong tổ chức sản xuất nông nghiệp (ví dụ thông qua việc thành lập những nông trường quy mô lớn thay thế cho các cánh đồng quy mô nhỏ của hộ gia đình). Những thay đổi trong việc sử dụng đầu vào và cơ cấu tổ chức phản ánh lượng vốn và tay nghề trong toàn bộ nền kinh tế tăng lên, cho phép sản lượng nông nghiệp tiếp tục tăng, thậm chí ngay cả khi việc làm và diện tích đất canh tác giảm đi.

Nếu tăng trưởng kinh tế tất yếu dẫn đến sự sụt giảm tương đối của nông nghiệp, thì liệu có điều gì (ngoài sự sụp đổ về kinh tế vĩ mô kéo dài) có thể đảo ngược được xu thế này? Câu trả lời là có: đó là đầu tư và thương mại quốc tế. Quy luật Engel mô tả chuyện gì sẽ xảy ra trong một nền kinh tế đóng (tự cấp tự túc), hoặc trong một nền kinh tế mà trong đó thương mại đóng vai trò rất nhỏ. Nhưng điều gì sẽ xảy ra nếu thay vào đó thị trường cho các đầu ra của ngành nông nghiệp là nền kinh tế toàn cầu? Trong trường hợp này, điều kiện quyết định cầu đối với đầu ra của ngành nông nghiệp không phải là thu nhập của người tiêu dùng trong nước mà là lợi thế so sánh của nước đó trên thị trường thế giới. Giá xuất khẩu nông sản cao có thể giúp ngành nông nghiệp phát triển, hoặc ít nhất là làm giảm tốc độ suy giảm tương đối của ngành này. Ở Việt Nam, quá trình toàn cầu hoá 20 năm qua đã dẫn đến sự gia tăng sản lượng lớn của một số lĩnh vực trong ngành nông nghiệp và nuôi trồng thủy sản, đặc biệt là gạo, cà phê và hải sản, những mặt hàng mà Việt Nam có lợi thế so sánh rõ ràng. Trong giai đoạn trước đổi mới, những sản phẩm này được trao đổi rất ít và phần lớn là ở mức giá dàn xếp trước, không phản ánh được giá trị trên thị trường thế giới. Việc nền kinh tế Việt Nam mở cửa, bước vào thị trường toàn cầu nơi có mức giá cao hơn rất nhiều đã giúp mở rộng sản xuất và tăng nguồn cung cho xuất khẩu.

Cuối cùng, những chính sách do chính phủ thông qua, đặc biệt là những chính sách tác động tới giá và chi phí đầu vào của ngành nông nghiệp trong tương quan so sánh với giá và chi phí đầu vào ở các ngành khác, có thể có tác động lớn tới tốc độ tăng trưởng hoặc sụt giảm tương đối của ngành nông nghiệp. Chúng tôi sẽ quay lại chủ đề này trong phần sau của báo cáo này.

Nếu nền kinh tế nông nghiệp chịu tác động của nhiều lực lượng tiềm năng mâu thuẫn với nhau, thì kết quả ròng mà quá trình phát triển mang lại cho thu nhập nông nghiệp là gì? Câu hỏi này đặc biệt quan trọng vì nông nghiệp là nguồn thu nhập chính ở nông thôn, do vậy việc tăng năng suất ngành này một cách bền vững đóng vai trò chủ chốt trong việc tăng thu nhập nông thôn và do đó trong cả việc giảm nghèo. Một

cách để xem xét tất cả những tác động này là thông qua việc phân tích các yếu tố của năng suất lao động trong nông nghiệp hoặc sản lượng bình quân của lao động nông nghiệp. Giả sử Y_A là giá trị sản lượng nông nghiệp, đo bằng tích của sản lượng Q_A và giá tại cổng trang trại P_A ; L_A là lao động nông nghiệp; và H_A là đất. Chúng ta sẽ có:

$$\frac{Y_A}{L_A} = P_A \cdot \frac{Q_A}{H_A} \cdot \frac{H_A}{L_A} \quad (1)$$

Biểu thức này cho thấy năng suất (xét về mặt giá trị) của lao động nông nghiệp (Y_A/L_A) bằng tích của giá tại cổng trang trại nhân với sản lượng (Q_A/H_A , hay năng suất đất nông nghiệp) và diện tích đất trên mỗi lao động nông nghiệp. Việc phân tích sản lượng trên mỗi lao động theo cách này, một mặt sẽ chú trọng vào những động lực bên trong của năng suất nông nghiệp (tăng Q_A/H_A) và giá (P_A), và mặt khác cũng nhấn mạnh việc dịch chuyển các nguồn lực vào hoặc ra khỏi ngành nông nghiệp (tăng hoặc giảm H_A/L_A). Xét về mặt giá trị, năng suất lao động trung bình tăng cho thấy giá trị sản phẩm cận biên của lao động đang tăng lên và trong nền kinh tế thị trường thì đó là cơ sở để trả lương cho lao động nông nghiệp.²

Biểu thức trên có thể được chuyển sang dạng tốc độ tăng của các yếu tố thành phần.³ Cách biến đổi này sẽ cho thấy tốc độ tăng (tính theo %) của giá trị sản lượng trên mỗi lao động nông nghiệp bằng tổng của các tốc độ tăng (G) tính theo % của mỗi phần tử ở vế phải; đó là:

$$G(\text{thu nhập trên mỗi lao động nông nghiệp}) = G(\text{giá}) + G(\text{sản lượng}) + [G(\text{đất}) - G(\text{lao động})].$$

Từ biểu thức này chúng ta có thể thấy rằng, theo thời gian, tốc độ tăng thu nhập trên mỗi lao động nông nghiệp là tổng của tốc độ tăng giá đầu ra, tốc độ tăng sản lượng và chênh lệch giữa tốc độ tăng diện tích đất và tốc độ tăng lực lượng lao động nông nghiệp. Tăng năng suất nông nghiệp, nếu được duy trì bền vững, cũng sẽ là yếu tố chủ chốt để tăng thu nhập nông nghiệp và giảm nghèo ở nông thôn, thông qua các tác động theo cấp số nhân.

Tại các nước đang phát triển ở châu Á, tất cả ba yếu tố thành phần của biểu thức trên đều tác động tới việc tăng thu nhập ở nông thôn, tuy nhiên với mức độ khác nhau tùy thuộc vào từng nước và từng thời điểm. Cuộc Cách mạng Xanh và những tiến bộ về công nghệ khác đã làm tăng sản lượng, đặc biệt là trong những năm 70 và 80, và giúp tăng thu nhập nông thôn cho dù chính sách kinh tế vĩ mô và thương mại không hỗ trợ cho nông nghiệp, tỷ lệ người phụ thuộc vào nông nghiệp cao và tốc độ tăng

²Một cách để đọc biểu thức này là chú ý rằng các chuẩn mực về lương được quyết định ở ngoài ngành nông nghiệp. Do vậy tỷ số H_A/L_A được điều chỉnh một cách nội sinh, thông qua việc di cư giữa các ngành, để lương trong ngành nông nghiệp phù hợp với lương trong các ngành phi nông nghiệp.

³Về mặt chính thức, đối với bất kỳ biến X nào, cho $G(X) = dX/X$, nghĩa là tốc độ tăng tương ứng của X . Sau đó với bất kỳ tập hợp nào của các biến W, X, Y, Z , nếu $X = WYZ$, thì $G(X) = G(W) + G(Y) + G(Z)$.

việc làm phi nông nghiệp thấp. Từ đó, những cải cách về chính sách ngành và chính sách kinh tế vĩ mô giúp tăng giá thực tế tại cổng trang trại là rất quan trọng trong việc cải thiện các điều kiện thương mại giữa nông nghiệp và các ngành còn lại của nền kinh tế. Và ở những nền kinh tế đã thực hiện thành công quá trình công nghiệp hóa sử dụng nhiều lao động, lực lượng lao động dịch chuyển ra khỏi nông nghiệp do kết quả của quá trình này đã làm tăng hệ số diện tích đất/lao động. Bên cạnh những thành tựu nhờ động lực của ngành nông nghiệp này, sự tăng trưởng của ngành phi nông nghiệp đã làm tăng tiền lương trong toàn bộ nền kinh tế, khiến thu nhập nông nghiệp và dòng tiền chuyển về của những người di cư từ nông thôn ra thành thị tăng lên. Ngược với những xu hướng này, sự xuống cấp của tài sản đất nông nghiệp do sự cạnh tranh quá mức và không bền vững đã làm giảm thu nhập nông nghiệp ở một số nơi trong khu vực.

Thị trường, chính sách và tăng trưởng nông nghiệp

Theo lý thuyết, trong một nền kinh tế có thị trường hoàn hảo và mang tính cạnh tranh và không có sự can thiệp chính sách, sự trao đổi các nguồn lực sản xuất giữa ngành nông nghiệp và phần còn lại của nền kinh tế thỏa mãn điều kiện về hiệu quả kinh tế. Ở mức cận biên, lợi nhuận kinh tế trên một lao động hoặc trên một hecta đất là như nhau trong mọi mục đích sử dụng. Nếu điều kiện này không được thỏa mãn, thì việc tái phân bổ lao động hoặc diện tích đất từ mức có giá trị sử dụng thấp sang mức có giá trị sử dụng cao hơn sẽ đem lại lợi ích cho cá nhân và xã hội. Việc tái phân bổ này sẽ do thị trường thực hiện, tức là theo một quá trình đấu giá ngầm (hoặc đôi khi công khai) của những người sử dụng lao động đối với dịch vụ của người lao động và đất đai.

Sự mô tả này tất nhiên nghe có vẻ đơn giản. Trong một nền kinh tế mang tính lý thuyết như vậy, lợi nhuận thu được từ đất đai và lao động trong mỗi mục đích sử dụng khác nhau sẽ tự động bao gồm những giá trị do xã hội quy định về những đặc tính vô hình hoặc khó đo lường như các dịch vụ về hệ sinh thái, bảo vệ môi trường và giá trị của du lịch sinh thái, sự gắn kết và khả năng sinh tồn của các cộng đồng nông thôn và chất lượng cuộc sống, giúp đưa ra một lời giải thích hoàn hảo cho cái được gọi là bản chất “đa chức năng” của ngành nông nghiệp và khu vực nông thôn (DeVries, 2000).

Trong thực tế, các thị trường là không hoàn thiện hoặc vận hành rất không hoàn hảo, và nhiều thuộc tính của đất đai và kinh tế nông thôn được xã hội coi trọng lại không được phản ánh trong lợi nhuận của thị trường. Điều này dẫn đến những khác biệt giữa điều kiện tối ưu của cá nhân và xã hội khi bàn về vấn đề phân bổ nguồn lực. Tương tự như vậy, các chính sách của chính phủ hạn chế sử dụng đất hoặc bóp méo giá cả thị trường cũng ảnh hưởng đến việc phân bổ nguồn lực. Do đó, hoạt động thực tế của ngành nông nghiệp và bản chất của nền kinh tế nông thôn phản ánh một nhóm các nhân tố bao quát và toàn diện và những khác biệt dai dẳng trong lợi nhuận thu được từ đất đai và lao động giữa ngành nông nghiệp và các ngành phi nông nghiệp là chuyện bình thường chứ không phải một ngoại lệ. Ở hầu hết các nền kinh tế đang nổi, mô hình phát triển nông nghiệp quan sát được qua thời gian phản ánh sự tác động qua lại không ngừng của các thị trường, các thể chế và chính sách trên nền tảng sự tăng trưởng và phát triển kinh tế tổng thể quyết định mô hình chuyển đổi cơ cấu sản xuất, thương mại và cầu tiêu dùng.

Ở những nền kinh tế chuyển đổi (bao gồm cả Việt Nam), sự phát triển của ngành nông nghiệp còn chịu ảnh hưởng rất lớn của những cải cách về mặt luật pháp mà theo thời gian sẽ khôi phục lại thị trường như là yếu tố cơ bản quyết định giá cả, trả lại cho các cá nhân hay doanh nghiệp quyền tự chủ ở một mức độ nào đó trong việc sử dụng lao động, sản xuất và ra các quyết định phân bổ các nguồn lực khác; và/hoặc cởi bỏ sự kiểm soát về thể chế đối với việc sử dụng và chuyển nhượng các tài sản cố định, ví dụ như ruộng đất. Những quá trình cải cách này thường được thực hiện cùng với các quá trình khác làm tăng khả năng tiếp cận quốc tế của đất nước, thông qua thương mại, các luồng vốn nước ngoài và thậm chí cả xuất khẩu lao động, với những tác động đã được nêu ở trên. Việc xoá bỏ chính sách tự cấp tự túc và quản lý thị trường thường làm tăng giá sản phẩm mà nước đó có lợi thế so sánh và hạ giá những mặt hàng mà những nước khác trên thế giới có thể sản xuất với chi phí thấp hơn. Những người sản xuất và tiêu dùng trong nền kinh tế nội địa chịu các tác động khác nhau và một số nhóm có thể bị thiệt hại trong khi các nhóm khác lại được hưởng lợi. Cuối cùng, thị trường toàn cầu, khi so sánh với các hệ thống kiểm soát giá cả chặt chẽ nhất, thường biến động nhiều, như đã thấy qua những biến động về giá gạo thế giới thời gian gần đây. Tính dễ bị tổn thương này làm giảm khả năng có thể dự báo về thu nhập nông nghiệp, một động thái có thể hạn chế những lựa chọn của những người sản xuất nghèo, sợ rủi ro, nhưng lại có thể giúp những doanh nghiệp lớn, hoạt động đa ngành nghề tăng lợi nhuận. Do đó cần quan tâm không chỉ đến giá trung bình mà cả mức độ dễ thay đổi của giá cả khi đánh giá những kết quả phát triển nông nghiệp nhờ quá trình tự do hoá và toàn cầu hoá.

Tăng trưởng nông nghiệp và phát triển nông thôn.

Ở một nước đang phát triển, gần như toàn bộ thu nhập nông thôn đều liên quan trực tiếp hoặc gián tiếp đến nông nghiệp. Do đó, tăng trưởng thu nhập nông nghiệp sẽ có tác động lan tỏa ra cả nền kinh tế nông thôn nói chung. Tăng trưởng nông nghiệp đóng góp trực tiếp vào phúc lợi cho người dân nông thôn bằng cách tăng thu nhập của nông dân và gia đình của họ. Tăng trưởng nông nghiệp cũng tạo ra những lợi ích kinh tế gián tiếp vượt ra ngoài cánh cổng trang trại để lan tỏa ra cả nền kinh tế nông thôn rộng lớn hơn. Phần thu nhập tăng thêm nhờ sự gia tăng cầu của ngành nông nghiệp đối với các dịch vụ và lao động nông nghiệp và từ chi tiêu trong nền kinh tế địa phương của những người có thu nhập tăng lên nhờ cách này. Do đó, bất cứ chiến lược phát triển nông thôn nào – nghĩa là để tăng thu nhập nông thôn - phải dựa một cách vững chắc vào sự tăng trưởng bền vững trong lợi nhuận của ngành nông nghiệp. Tuy nhiên, việc tăng khả năng sinh lời của ngành nông nghiệp không phải là con đường duy nhất để phát triển nông thôn như chúng ta sẽ thấy ngay sau đây.

Một cuộc khảo sát các công trình nghiên cứu thực tế cho thấy số nhân thu nhập phi nông nghiệp ở khu vực nông thôn có mối tương quan với tăng trưởng nông nghiệp với biên độ giao động trong khoảng 1,5-2,0 (FAO 1998, Hộp 15). Những con số này cho thấy cứ 1% sản lượng nông nghiệp tăng lên sẽ làm tăng thêm 0,5%-1% thu nhập và/hoặc chi tiêu trong khu vực kinh tế nông thôn. Hơn 2/3 chi tiêu tăng thêm là từ việc tăng cầu tiêu dùng của hộ gia đình (Rosegrant và Hazell, 1999). Liệu những số nhân thu nhập nông thôn này có lớn trong tương quan so sánh với những nguồn tạo ra tăng trưởng khác của nền kinh tế hay không? Không may là sự so sánh này chưa

được các nhà nghiên cứu quan tâm nhiều. Kiều hối của người lao động Mêhicô làm việc tại Mỹ được phát hiện là có hiệu ứng số nhân lên tới 2,90 USD cho mỗi USD kiều hối nhận được – và cao tới 3,15 USD ở khu vực nông thôn (Adelman và Taylor, 1992), nhưng cũng không rõ là phát hiện này có đúng với các nền kinh tế đang phát triển khác hay không. Tuy nhiên, rõ ràng điều quan trọng là phải có được các ước lượng về mặt định lượng của tác động theo cấp số nhân này, vì chúng rất quan trọng đối với việc phân tích hiệu quả chi phí của mọi đề xuất đầu tư vào hiện đại hóa nông nghiệp – đặc biệt là khi liên quan tới vốn của khu vực công.

2.2. Khuôn khổ phân tích sự gia tăng thu nhập nông thôn

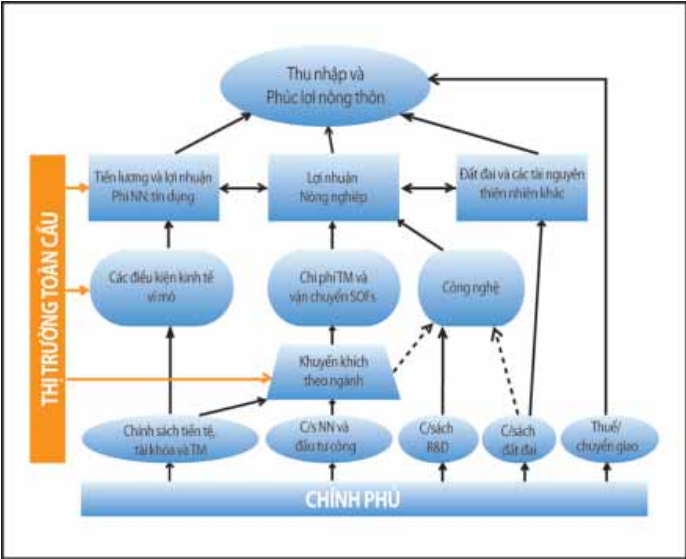
Nếu mục tiêu cơ bản của chính sách phát triển ở một nước thu nhập thấp là giảm nghèo, thì tất cả những đánh giá chính sách cần bao gồm câu hỏi “liệu chính sách đó có góp phần giảm nghèo không?” Trên thực tế, phần lớn sự đói nghèo là ở vùng nông thôn, nên câu hỏi này thường tập trung vào lợi ích về phúc lợi cho dân cư nông thôn. Phát triển nông nghiệp (và những chính sách hỗ trợ ngành nông nghiệp) là phương thức quan trọng làm tăng thu nhập nông thôn, nhưng không phải là phương thức duy nhất. Trong phần này, chúng tôi xây dựng một khuôn khổ phân tích xác định những tác động chính tới thu nhập nông thôn, những động lực của chúng và những chính sách và thể chế vận hành chúng. Trong phần 2, chúng tôi sẽ sử dụng khuôn khổ phân tích này làm cơ sở để đánh giá kinh nghiệm phát triển nông nghiệp và nông thôn ở các nước châu Á đang phát triển và trong phần 3, khuôn khổ phân tích này sẽ cung cấp thông tin cho đánh giá của chúng tôi về kinh nghiệm của Việt Nam.

Hình 1 thể hiện những yếu tố quyết định thu nhập và phúc lợi nông thôn. Coi đây là mục tiêu hàng đầu của chính sách phát triển, chúng tôi đặt Hình này lên trên cùng trong sơ đồ của chúng tôi. Thu nhập nông thôn chịu tác động trực tiếp từ bốn nguồn khác nhau. Ba trong số đó được thể hiện trong những hình tam giác ở hàng hai của sơ đồ; nguồn thứ tư là các khoản trợ cấp trực tiếp từ (hay đóng thuế cho) chính phủ nằm ở phần cuối cùng của sơ đồ. Ở giữa hình, chúng ta có thu nhập nông nghiệp ròng, yếu tố trực tiếp quyết định thu nhập nông thôn, và, qua các số nhân, là yếu tố gián tiếp quyết định phần lớn thu nhập phi nông nghiệp ở nông thôn. Trong phần thảo luận ở dưới, chúng tôi sẽ nhắc đến những tác động này như là kênh động của ngành nông nghiệp. Ở bên phải của sơ đồ, chúng ta có thu nhập từ kiểm soát đất đai và các nguồn tài nguyên thiên nhiên khác. Những yếu tố này có tác động trực tiếp đến thu nhập nông thôn (ví dụ như khi nguồn lợi từ rừng được thu hoạch và bán, hoặc đất đai được cho thuê hoặc bán) và cũng có tác động gián tiếp (qua khả năng sinh lời của ngành nông nghiệp). Chúng tôi đề cập đến cách tác động của đất/tài nguyên thiên nhiên đến thu nhập nông thôn là kênh tài sản⁴. Ở bên trái sơ đồ, chúng ta có kênh kinh tế vĩ mô, tác động trực tiếp đến kinh tế nông thôn qua chi phí cơ hội của lao động – nghĩa là giá trị của lao động nông nghiệp/nông thôn được sử dụng một cách tối ưu nhất tiếp theo, thường là thay đổi ngành nghề và làm việc tại khu vực thành thị và trong ngành công nghiệp – và chi phí tín dụng. Các điều kiện kinh tế vĩ mô cũng gián

⁴Rõ ràng, việc tập trung vào đất đai và tài nguyên thiên nhiên đã đơn giản hoá quá mức toàn bộ ảnh hưởng thể chế trong việc quản lý các tài sản và thu nhập dựa trên tài sản. Do giới hạn về dung lượng nên chúng tôi tập trung vào vấn đề này và bỏ qua hầu hết các phần khác.

tiếp phản ánh sự năng động bên trong của ngành nông nghiệp, thông qua ảnh hưởng của chúng đến giá cả đầu vào và đầu ra của ngành, thể hiện trong phần dưới của sơ đồ. Phía bên phải của sơ đồ, kênh chuyển giao thể hiện các khoản thanh toán trực tiếp từ hoặc cho các hộ gia đình nông thôn thông qua thuế, các khoản tài trợ không hoàn lại, an sinh xã hội và các chương trình chống đói nghèo.

Hình 1: Khuôn khổ phân tích các yếu tố tác động đến thu nhập thực tế ở nông thôn



Cuối cùng, nền kinh tế toàn cầu có tác động đến giá cả, phân bổ nguồn lực và sự ổn định của kinh tế vĩ mô. Do vậy, nó có tác động trực tiếp đến những biện pháp khuyến khích phát triển ngành đối với ngành nông nghiệp (ví dụ như qua giá cả thế giới của gạo và cà phê). Nó cũng có tác động gián tiếp, trước hết là thông qua các dòng vốn ngắn hạn và các cú sốc thương mại tác động đến các biến kinh tế vĩ mô như tỷ giá hối đoái; và thứ hai là qua giá trị thương mại và các quyết định về FDI có tác động đến thu nhập của lao động phi nông nghiệp, ví dụ như thông qua khả năng sinh lời và tăng trưởng của những ngành công nghiệp ở đô thị hướng tới xuất khẩu như dệt may.

Mỗi tác động trực tiếp tới thu nhập nông thôn có một tập hợp các nhân tố quyết định riêng, trong đó có chính sách của chính phủ. Kênh kinh tế vĩ mô bắt nguồn từ các chính sách về tỷ giá hối đoái, lãi suất thực, thương mại và thị trường vốn quyết định khả năng sinh lời của các quyết định đầu tư và sản xuất của cả nền kinh tế. Đến lượt mình, những chính sách đó lại được phản ánh qua sự tăng trưởng số lượng việc làm, thu nhập và mức độ sẵn có về tín dụng trong các ngành phi nông nghiệp. Các biến trong kênh này chịu sự chi phối của chính sách tài khóa, tiền tệ và các chính sách kinh tế vĩ mô khác cũng như điều kiện của thị trường toàn cầu. Kênh tài sản phụ thuộc vào các chính sách về đất đai, các luật và quy định điều tiết việc tiếp cận và sử dụng các nguồn tài nguyên thiên nhiên như rừng và nước. Những chính sách này sẽ tạo ra hoặc giới hạn khả năng tìm kiếm thu nhập từ việc cho thuê hoặc bán các tài sản tài nguyên thiên nhiên của các hộ gia đình nông thôn. Kênh chuyển giao là một hàm trực tiếp của các chính sách an sinh xã hội, các chương trình giảm nghèo và các chương trình, chính sách tương tự.

Kênh động của ngành nông nghiệp là kênh tác động phức tạp nhất. Lợi nhuận của nông nghiệp là phần kết dư từ doanh thu sau khi trừ đi tiêu dùng hộ gia đình và tất cả các chi phí (bao gồm lợi nhuận thu được từ ruộng đất và lao động của người nông dân). Do đó, lợi nhuận phụ thuộc vào mức giá bán đầu ra tại cổng trang trại và giá đầu vào và những công nghệ sử dụng trong sản xuất, cũng như mức độ sẵn có về đất đai và các nguồn tài nguyên thiên nhiên khác, thông qua kênh tài sản, và chi phí thuê lao động⁵ và tín dụng, thông qua kênh kinh tế vĩ mô. Giá đầu ra và đầu vào tại cổng trang trại phụ thuộc vào chi phí vận tải và thương mại trong nước (đó là chi phí và lợi nhuận liên quan tới việc di chuyển hàng hoá giữa các thị trường, bao gồm cả việc lưu kho và chế biến) và những yếu tố này lại phụ thuộc vào cấu trúc và hoạt động của những ngành công nghiệp cung cấp đầu vào ví dụ như phân bón và việc thu mua, lưu kho, chế biến và bán lại các đầu ra nông nghiệp. Khi thương mại, vận tải và chế biến nông sản bị kiểm soát bởi những công ty độc quyền hay hoạt động kém hiệu quả, thì giá bán tại cổng trang trại sẽ bị giảm theo. Cuối cùng, những biện pháp khuyến khích phát triển ngành của ngành nông nghiệp được quyết định bởi giá thể giới tại cảng hoặc biên giới, bởi những chính sách của nhà nước về giá đầu vào, giá đầu ra và thương mại nông sản, đầu tư công vào đường sá, thủy nông và các kết cấu hạ tầng khác.

Lợi nhuận của ngành nông nghiệp cũng phần nào được quyết định bởi những công nghệ mà người nông dân có thể có và dễ dàng áp dụng. Một chính sách trực tiếp liên quan đến điều này là đầu tư công hoặc trợ cấp cho các hoạt động Nghiên cứu và triển khai (R&D) và nghiên cứu ứng dụng. Ngoài ra cũng có những mối liên hệ gián tiếp khác, từ cả các chính sách về ruộng đất lẫn các biện pháp khuyến khích phát triển ngành do tác động của giá nông sản và các chính sách đầu tư. Chúng được thể hiện trên sơ đồ bằng những mũi tên đứt quãng. Chính sách đất đai củng cố hoặc gây tổn hại tới việc bảo đảm thời gian sử dụng đất lâu dài, làm thay đổi lợi ích thu được từ công nghệ liên quan đến đầu tư dài hạn vào đất đai, bao gồm cả các biện pháp bảo tồn đất. Về phần mình, các biện pháp khuyến khích phát triển ngành ảnh hưởng đến lợi ích thu được từ việc phát triển và ứng dụng những công nghệ mới giúp tiết kiệm hơn các đầu vào hoặc yếu tố sản xuất có giá tương đối cao (Hicks, 1932).

Cuối cùng là câu chuyện về môi trường. Việc sử dụng ruộng đất của người nông dân có thể làm giảm năng suất của đất, từ đó làm giảm lượng đất hữu dụng sẵn có - đặc biệt ở những vùng đất dốc và đồi núi, nơi xói mòn đất là vấn đề nghiêm trọng (Coxhead và Shively, 2005). Tương tự như vậy là với các nguồn lợi thủy sản như đánh bắt cá ven bờ và ở cửa sông. Bên cạnh đó, dù không được thể hiện trong sơ đồ, nhưng các nguồn lực về đất đai và tài nguyên thiên nhiên khác ngày càng được cho là sẽ bị mất đi hoặc xuống cấp do biến đổi khí hậu toàn cầu. Việt Nam, đặc biệt là vùng Đồng bằng sông Hồng và Đồng bằng sông Cửu Long, là một trong những nước được dự báo sẽ dễ bị tổn thương nhất trước việc nước biển dâng cao do sự ấm lên toàn cầu (ADB 2009, Ngân hàng Thế giới 2009). Việc mất đi những vùng đất thấp, hiện tượng xâm mặn, nhiệt độ tăng lên, biến đổi mô hình khí hậu và các trận bão nhiệt đới với tần suất và mức độ nghiêm trọng ngày càng tăng đe dọa những vùng nông thôn có năng suất cao nhất và đông dân cư nhất của đất nước.

⁵Hay chi phí cơ hội của sức lao động của bản thân hộ gia đình.

Để kết luận, Hình 1 cho ta một phương tiện để “phân tách” nhiều tác động khác nhau đối với sự phát triển nông nghiệp và nông thôn. Trong hai phần tiếp theo, chúng tôi sẽ sử dụng khuôn khổ này để xem xét các nguồn tạo ra sự phát triển cho nông nghiệp và nông thôn ở châu Á và Việt Nam.

3. PHÁT TRIỂN NÔNG NGHIỆP VÀ NÔNG THÔN TRÊN GÓC ĐỘ KHU VỰC

3.1. Lưu ý về phân tích so sánh

Lướt qua các số liệu hiện có của các nền kinh tế đang phát triển châu Á có thể thấy các nền kinh tế này rất đa dạng về quy mô, thu nhập bình quân đầu người và cơ cấu kinh tế (Bảng 1). Bảng này thể hiện số liệu của những nước có trình độ tương đương xét theo tỷ trọng trong nền kinh tế thế giới. Hàn Quốc và Đài Loan, hai nền kinh tế công nghiệp hoá mới (NIE) có mức đóng góp vào GDP thế giới trên mức trung bình (tỷ trọng thu nhập của hai nước này trong tổng thu nhập thế giới cao hơn tỷ trọng dân số của họ trong tổng dân số thế giới), diện tích đất nông nghiệp bình quân đầu người đạt tỷ lệ dưới trung bình và có nền nông nghiệp sử dụng tương đối nhiều vốn (tỷ trọng GDP nông nghiệp của họ trong GDP nông nghiệp thế giới cao hơn tỷ trọng lực lượng lao động nông nghiệp của họ trong lực lượng lao động nông nghiệp thế giới). Những nước khác trong danh sách đều “nằm dưới đường kẻ”. Ví dụ, Thái Lan, có tỷ trọng trong tổng GDP thế giới thấp hơn tỷ trọng dân số và có ngành nông nghiệp sử dụng tương đối nhiều lao động. Trong danh sách này, Ấn Độ và Việt Nam là hai nước nghèo nhất (hệ số tỷ trọng GDP so với tỷ trọng dân số thấp nhất, có lượng lớn lao động nông nghiệp so với tổng dân số, và có ngành nông nghiệp sử dụng tương đối nhiều lao động). Những khác biệt giữa Hàn Quốc hay Đài Loan với Ấn Độ hay Việt Nam là rất rõ; Hàn Quốc và Đài Loan có mức thu nhập bình quân đầu người cao gấp hai lần mức trung bình của thế giới, trong khi Ấn Độ và Việt Nam có thu nhập bình quân đầu người thấp hơn mức trung bình của thế giới 10%. Tuy nhiên, mặc dù Bảng 1 cho phép so sánh trực tiếp các số liệu hiện có, nhưng nó không thể hiện được sự khác nhau về con đường phát triển của các nước. Những khác biệt này đương nhiên không có hàm ý cho thấy những nước nghèo hơn có thể cải thiện rất nhiều chỉ bằng cách bắt chước những nước giàu hơn.

Bảng 1: Những chỉ tiêu cơ bản về thu nhập và cơ cấu kinh tế

Nước	Tỷ trọng so với thế giới (%)				Chỉ số, thế giới = 100	
	Dân số	GDP	GDP ngành nông nghiệp	Số lao động trong ngành nông nghiệp	GDP bình quân đầu người	Đất nông nghiệp bình quân đầu người
Trung Quốc	20.60	4.33	16.62	38.4	21	54
Ấn Độ	16.87	1.57	9.32	20.2	9	22
In-đô-nê-xi-a	3.41	0.59	2.62	3.8	17	27
Hàn Quốc	0.77	0.39	1.69	0.2	212	5
Ma-lai-xi-a	0.39	0.28	0.73	0.10	74	41
Phi-líp-pin	1.27	0.22	0.91	1.0	18	19
Đài Loan	0.36	0.84	0.45	0.10	232	5
Thái Lan	1.01	0.38	1.05	1.5	38	39
Việt Nam	1.29	0.11	0.69	2.1	8	14

Nguồn: Anderson và Martin 2009.

Trong báo cáo này không có đủ dung lượng để bàn đến tất cả những lý giải có thể cho những kinh nghiệm đa dạng và khác nhau này. Thay vào đó, phân tích so sánh của chúng tôi sẽ tập trung vào phát triển nông nghiệp và nông thôn theo ba lĩnh vực chủ đề đã xác định ở trên: Năng suất và khả năng sinh lời của ngành nông nghiệp; các thể chế và các thị trường yếu tố sản xuất; và các điều kiện kinh tế vĩ mô. Trọng tâm chính của phân tích so sánh này là đối chiếu tiến trình phát triển của Việt Nam với những số liệu có thể so sánh được từ các nước láng giềng. Nhưng điều quan trọng cần nhớ là những xu hướng này diễn ra trên một nền tảng rộng lớn hơn với sự đa dạng đáng kể về kinh tế, chính trị, xã hội và địa lý. Những nước khác ở Đông Nam Á và Đông Á có thể đang, hoặc đã, phải đối mặt với những vấn đề và thách thức giống như những gì Việt Nam đang phải đối mặt hiện nay. Tuy nhiên, việc đưa ra những kết luận về chính sách cho bất cứ một đất nước nào dựa trên cơ sở những điểm tương đồng bề ngoài về kinh nghiệm đòi hỏi phải hết sức thận trọng.

Những ví dụ thành công về các phân tích mang tính so sánh loại này trước đây có tính nhạy cảm không những đối với việc chọn nước mà còn đối với yêu cầu đối chiếu các nước tại các giai đoạn có thể so sánh trong quá trình phát triển của họ nữa. Những ví dụ phù hợp và đáng lưu ý nhất trong thể loại so sánh không chính xác về trình tự thời gian nhưng đúng về trình độ phát triển này là nghiên cứu của Riedel (1993) và Comer (1997). Cách tiếp cận này đòi hỏi trước hết phải chọn được các nước có đầy đủ thông tin để so sánh. Thứ hai, nó đòi hỏi phải kiểm tra các dữ liệu cơ bản ứng với giai đoạn cần quan tâm (trong trường hợp Việt Nam là giai đoạn cải cách và chuyển sang tốc độ tăng trưởng cao hơn). Đường cơ sở này sẽ xác định những điểm tương đồng và khác biệt đối với những biến quan trọng nhất giữa các nước. Thứ ba, sau đó cách tiếp cận này sẽ kiểm tra xu thế tăng trưởng trong quá khứ trên cơ sở kinh nghiệm của các nước khác, có tính đến những điểm tương đồng và khác biệt đã được xác định.⁶

Một mục tiêu quan trọng của phân tích so sánh này sẽ là xác định và đánh giá vai trò của các cải cách về chính sách và thể chế trong việc hỗ trợ hoặc hạn chế quá trình chuyển đổi nông nghiệp được mô tả trong mục 1. Do sự hạn chế về số liệu, điều này không dễ làm theo cách chính thức. Tuy nhiên, cả Trung Quốc và các nước đang phát triển ở Đông Nam Á có rất nhiều kinh nghiệm về chính sách phát triển nông nghiệp và nông thôn và cũng có rất nhiều tài liệu sẵn có đã cố gắng đánh giá những khác biệt mang tính điều kiện của từng nước cụ thể này về mặt địa lý, lịch sử, cơ cấu kinh tế và các yếu tố bên ngoài (ví dụ, Balisacan và Fuwa 2007). Những so sánh của chúng tôi dựa trên cơ sở những ví dụ này.

3.2. Phát triển nông nghiệp tại các nền kinh tế châu Á

Trong phần này, chúng tôi so sánh sự tiến bộ trong khu vực về một số chỉ tiêu chính trong kết quả hoạt động và chính sách nông nghiệp. Nội dung của phần này được sắp xếp nhất quán với cấu trúc của Hình 1. Trước tiên, chúng tôi đề cập đến năng suất nông nghiệp và công nghệ, sau đó là các biện pháp khuyến khích phát triển ngành, bao gồm cả các điều kiện kinh tế vĩ mô, và cuối cùng là các yếu tố mang tính thể chế.

⁶Báo cáo CLPTKT-XH về lao động và đô thị hóa ở Việt Nam, "Lao động và tiếp cận việc làm", sử dụng kỹ thuật này để so sánh sự phát triển của thị trường lao động và lực lượng lao động của Việt Nam với các nước láng giềng trong khu vực. Xem Coxhead và cộng sự 2009.

3.2.1. Công nghệ và năng suất trong nông nghiệp

“Đưa nông nghiệp tiến lên” (Mosher, 1966) là điều kiện tiên quyết đối với tăng trưởng kinh tế bền vững của các nền kinh tế thu nhập thấp. Không có một ví dụ ý có ý nghĩa nào về những nước mà kinh tế tăng trưởng trong dài hạn lại song hành với một nền nông nghiệp đình trệ (Timmer, 1988). Tuy nhiên, dù sự năng động của ngành nông nghiệp là trung tâm của tăng trưởng, nhưng tốc độ tăng trưởng nông nghiệp đặc biệt thấp hơn rất nhiều so với tốc độ tăng trưởng của cả nền kinh tế, một sự khác biệt khiến cho đóng góp của ngành này vào GDP, việc làm và thu nhập hộ gia đình sụt giảm trong dài hạn. Chúng tôi nhận thấy điều này ở tất cả các nền kinh tế đang phát triển ở châu Á (Hình 2). Tuy nhiên, điều đáng chú ý trong Bảng là dù tỷ trọng nông nghiệp trong GDP giảm, nhưng sản lượng lương thực và lượng calo tiêu thụ bình quân đầu người lại tăng lên đáng kể (Bảng 2), điều này đặc biệt đúng đối với “thế hệ” đầu tiên của quá trình phát triển kinh tế hiện đại, 1970-1995.

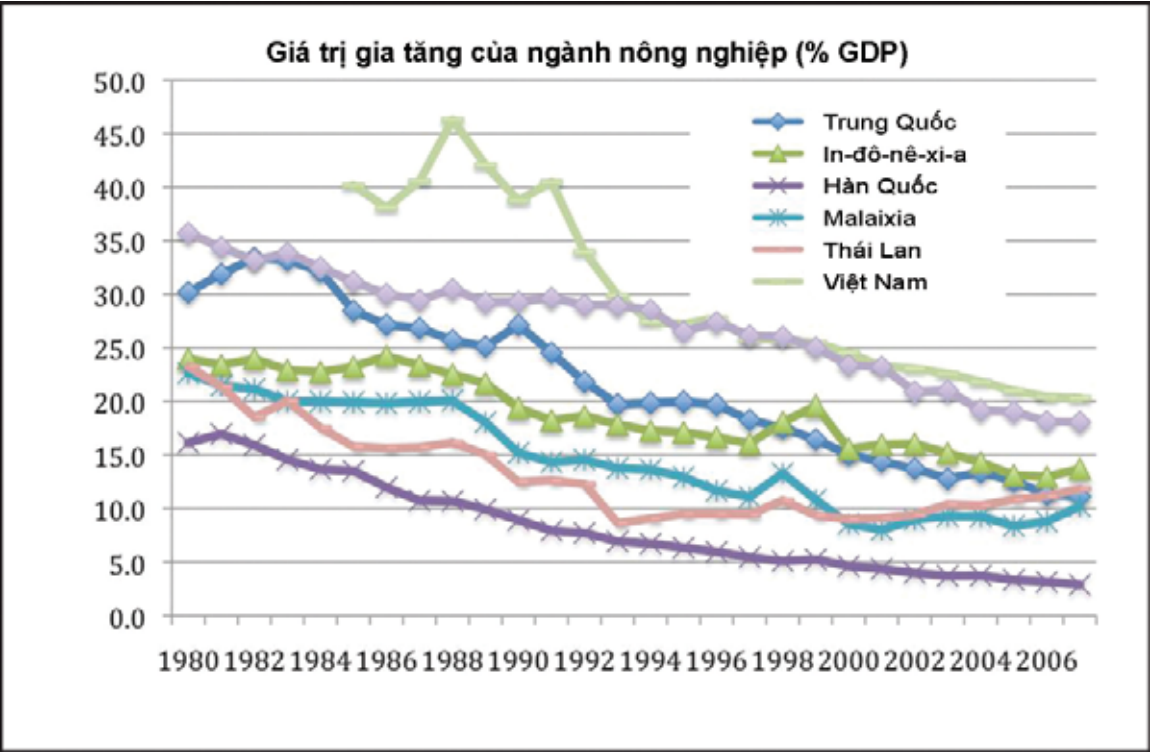
Bảng 2: Thay đổi về kinh tế và nông nghiệp ở châu Á giai đoạn 1970-1995

Chỉ tiêu	Ấn Độ	Các nước châu Á khác	Trung Quốc	Đông Nam Á	Các nước đang phát triển châu Á
Dân số (triệu người)					
1970	553.0	196.4	820.1	281.1	1850.6
1995	953.1	379.4	1217.6	476.1	3026.2
2007	1164.7	478.8	1336.6	563.6	3543.7
% thay đổi 1970-1995	72.37	93.17	48.46	69.38	63.53
% thay đổi 1995-2007	22.19	26.20	9.77	18.40	17.10
% thay đổi 1970-2007	110.62	143.78	62.96	100.54	91.49
Thu nhập bình quân đầu người (US\$/năm)					
1970	241	187	91	351	177
1995	439	299	473	1,027	512
2007	686	816	1811	1378	1239
% thay đổi 1970-1995	82.2	59.9	419.8	192.6	189.3
% thay đổi 1995-2007	56.2	172.8	282.9	34.1	142.0
% thay đổi 1970-2007	184.46	336.20	1890.29	292.49	599.99
Mức calo tiêu thụ (Kcal/người/ngày)					
1970	2086	2206	2026	1984	2053
1995	2432	2204	2855	2627	2615
2003	2472	2282	2940	2703	2675
% thay đổi 1970-1995	16.6	-0.1	40.9	32.4	27.4
% thay đổi 1995-2003	1.6	3.5	3.0	2.9	2.3
% thay đổi 1970-2007	18.50	3.44	45.11	36.26	30.27
Sản xuất ngũ cốc (triệu mét tấn)					
1970	113.9	44.3	200.8	71.0	430.0
1995	210.0	82.0	418.7	151.0	861.7

Chỉ tiêu	Ấn Độ	Các nước châu Á khác	Trung Quốc	Đông Nam Á	Các nước đang phát triển châu Á
2007	260.5	114.5	457.4	216.1	1048.6
% thay đổi 1970-1995	84.37	85.13	108.46	112.85	100.40
% thay đổi 1995-2007	24.03	39.70	9.26	43.11	21.69
% thay đổi 1970-2007	128.67	158.64	127.77	204.60	143.87
Diện tích thu hoạch ngũ cốc (triệu ha)					
1970	100.4	33.3	93.7	38.4	265.7
1995	99.5	38.9	89.8	49.3	277.5
2007	99.5	38.2	86.1	56.1	279.8
% thay đổi 1970-1995	-0.92	16.98	-4.21	28.63	4.43
% thay đổi 1995-2007	0.02	-1.93	-4.13	13.67	0.83
% thay đổi 1970-2007	-0.90	14.72	-8.17	46.21	5.29
Sản lượng ngũ cốc (tấn/ha)					
1970	1.135	1.330	2.143	1.850	1.618
1995	2.112	2.105	4.664	3.061	3.105
2007	2.619	2.999	5.315	3.854	3.748
% thay đổi 1970-1995	86.1	58.3	117.6	65.5	91.9
% thay đổi 1995-2007	24.0	42.4	14.0	25.9	20.7
% thay đổi 1970-2007	130.75	125.45	148.02	108.34	131.61

Nguồn: ADB 2000, WDI Online, FAO.

Hình 2: Đóng góp vào GDP theo ngành ở một số nước châu Á



Một điểm đặc biệt đáng chú ý trong Bảng 2 là hầu như toàn bộ sản lượng ngũ cốc tăng lên đều là do tăng năng suất chứ không phải do mở rộng diện tích canh tác. Đối với cả khu vực châu Á, trong giai đoạn 1970-1995, sản lượng ngũ cốc tăng 100%, trong khi diện tích canh tác chỉ tăng 4%. Tất nhiên lý do là do năng suất ngũ cốc trung bình tăng gần gấp đôi trong giai đoạn này. Một số nguyên nhân khiến năng suất sử dụng đất tăng đáng kể như vậy là cuộc Cách mạng Xanh đi kèm với sự gia tăng đầu vào về vốn cũng như đầu tư vào thủy lợi và các kết cấu hạ tầng khác. Phần lớn các nước Nam Á và Đông Nam Á đều áp dụng một cách nhanh chóng những tiến bộ kỹ thuật của cuộc Cách mạng Xanh trong những năm 1970. Diện tích tưới tiêu được mở rộng đáng kể trong những năm 1960 và 1970. Tiếp theo việc ứng dụng những loại giống lúa mới vào cuối thập niên 1960, việc đưa các giống lúa mới vào môi trường đất trồng nói chung cũng diễn ra rất nhanh. Ví dụ, đến năm 1980, Phi-líp-pin đã có 78% diện tích trồng lúa sử dụng giống lúa mới, và đến năm 1990 tỷ lệ này là 89% (còn ở Việt Nam, giống lúa mới được đưa vào sử dụng lần đầu tiên là năm 1980 với 17% diện tích, đến năm 1990 tỷ lệ này mới chỉ tăng lên 47%).⁷ Việc sử dụng phân bón ở châu Á đã tăng lên gấp đôi trong những năm 1970, trong đó có một số nước có tốc độ tăng còn cao hơn rất nhiều (mặc dù việc sử dụng phân bón của Việt Nam chỉ bắt đầu tăng nhanh từ những năm 80), như thể hiện trong Bảng 3.

Bảng 3: Các yếu tố tăng trưởng trong tổng mức tiêu thụ phân hóa học qua các thập kỷ

Thập kỷ	Châu Á	Trung Quốc	Ấn Độ	In-đô-nê-xi-a	Phi-líp-pin	Thái Lan	Việt Nam
1970-79	2,39	2,97	2,34	3,56	1,70	3,57	0,52
1980-89	1,72	1,66	2,05	1,99	1,60	2,98	3,63
1990-99	1,36	1,34	1,50	1,01	1,27	1,69	3,67
2000-05	1,28	1,43	1,23	1,38	1,11	1,10	0,88

Nguồn: Tính toán của IRRI: Số liệu thống kê gạo thế giới, www.irri.org. Tiếp cận ngày 30/7/2009.

Đầu tư vào nghiên cứu và triển khai trong nông nghiệp

Rất nhiều công nghệ mới trong giai đoạn Cách mạng Xanh bắt nguồn từ các công trình nghiên cứu do các cơ quan nghiên cứu quốc tế thực hiện, đặc biệt là Viện nghiên cứu Lúa quốc tế. Tuy nhiên, phần lớn các công nghệ này đã trở nên phổ biến ở cấp quốc gia (hoặc cấp tỉnh) chỉ sau một vài vòng nghiên cứu thích nghi thêm. Việc nghiên cứu mang tính phân cấp và thích nghi thậm chí còn quan trọng hơn đối với cây trồng chuyên canh và những điều kiện môi trường cụ thể (như các vùng núi hoặc đồng bằng chịu tác động của lũ lụt và xâm mặn) và đối với các ngành chăn nuôi gia súc, lâm nghiệp và nuôi trồng thủy sản. Những công trình nghiên cứu định lượng gần đây đã đưa ra lập luận về vai trò rất lớn của chi tiêu cho R&D cấp quốc gia trong tăng năng suất nông nghiệp ở châu Á (Luh và cộng sự 2008).⁸ Điều không may mắn là không thể so sánh những điều này dựa trên cơ sở kết quả được, mà thay vào đó chúng tôi

⁷Số liệu áp dụng giống lúa mới từ IRRI: Cơ quan thống kê gạo thế giới, www.irri.org, tiếp cận ngày 30/7/2009.

⁸Về vai trò tương đối của R&D ở cấp quốc gia và quốc tế, những tác giả này đã đưa ra kết luận rằng “đối với phần lớn các nền kinh tế Đông (và Đông Nam) Á, R&D trong nước là một yếu tố quan trọng quyết định sự tăng trưởng của ngành nông nghiệp, trong khi tác động lan tỏa của R&D quốc tế có thể thúc đẩy tăng trưởng chỉ thông qua những tiến bộ đạt được trong các bậc đào tạo”

phải sử dụng các số liệu đầu vào như các khoản chi tiêu và số lượng cán bộ nghiên cứu (tính tương đương lao động toàn thời gian).

Cam kết cho nghiên cứu nông nghiệp của các chính phủ châu Á là khác nhau giữa các nước và theo thời gian.⁹ Tuy nhiên, sự chiếm ưu thế của các cơ quan thuộc khu vực nhà nước (cho dù là viện nghiên cứu hay trường cao học) vẫn nhất quán giữa các nước. Chi tiêu của nhà nước cho R&D trong ngành nông nghiệp vẫn duy trì ổn định ở mức 0,5 – 1,0% GDP của ngành nông nghiệp ở tất cả các nước châu Á đang phát triển, trừ Ma-lai-xi-a, với mức chi tiêu cao hơn nhiều và Việt Nam với con số của năm 2002 còn thấp hơn nhiều mức 0,25% (Beintema và Stads, Hình 5). Phần lớn ngân sách chi tiêu cho R&D của nhà nước là từ ngân sách chung, mặc dù ở một số nước có ngành nông sản xuất khẩu lớn – chẳng hạn như Ma-lai-xi-a, Xri Lanca và In-đô-nê-xi-a, công tác nghiên cứu của nhà nước cũng còn do các viện nghiên cứu cây trồng cụ thể tiến hành với nguồn tài trợ từ thuế đánh vào sản xuất hoặc xuất khẩu.

Trong toàn khu vực, tốc độ tăng nguồn lực dành cho Nghiên cứu & phát triển trong nông nghiệp đã chậm hơn so với tốc độ tăng sản lượng nông nghiệp, mặc dù điều này không nhất thiết có hàm ý là hiệu suất R&D không theo kịp với ngành, đặc biệt là khi kỹ năng trung bình (được đo bằng trình độ cao nhất) của lực lượng lao động R&D đã nâng lên đáng kể. Việt Nam là một ngoại lệ: trong giai đoạn 1996-2002 (năm gần nhất có được số liệu có thể so sánh quốc tế), lực lượng lao động R&D của quốc gia đã tăng với tốc độ 5,6% hàng năm, so với con số 1,4% trong giai đoạn 1991-96, 2 điểm phần trăm cao hơn bất kỳ nền kinh tế nào ở châu Á có số liệu.¹⁰

Công tác R&D của khu vực nhà nước ở phần lớn các nước được bổ sung bằng các khoản đầu tư của khu vực phi lợi nhuận (nghĩa là bởi các nhóm ngành). Đây là những khoản đầu tư đặc biệt lớn từ các đồn điền xuất khẩu nông sản (Ma-lai-xi-a, In-đô-nê-xi-a, Xri Lanca, Papua Niu Ghi-nê). Việt Nam là một ngoại lệ, các nhóm ngành hầu như không đóng góp gì vào tổng ngân sách R&D, mặc dù đó là những ngành lớn (cà phê, chè, nuôi trồng thủy sản, cao su, gạo) tham gia sản xuất hướng tới xuất khẩu thương mại. Tỷ trọng chi cho R&D trong nông nghiệp của khu vực tư nhân tại Việt Nam chỉ là 2,8% năm 2002, so với 18,9% ở In-đô-nê-xi-a, 17,9% ở Phi-líp-pin, 8,6% in Papua New Guinea và 5% ở Ma-lai-xi-a.

Phản thảo luận ở trên đã nhấn mạnh sự đóng góp của tăng sản lượng và của R&D như là những yếu tố đem lại tăng trưởng nông nghiệp theo thời gian. Tuy nhiên, như đã thấy trong biểu thức (1), tăng năng suất có thể do nhiều nguyên nhân chứ không phải chỉ nhờ công nghệ mới. Nhiều công trình nghiên cứu phân tích các thành phần trong tốc độ tăng năng suất các yếu tố tổng hợp (TFP) quan sát được thường phát hiện ra rằng phần lớn không phải do tác động của bản thân R&D mà là do đóng góp

⁹Số liệu trích dẫn trong hai đoạn tiếp theo là từ Beintema và Stads (2008).

¹⁰Theo Beintema và Stads, “từ năm 1996 đến 2003, số cán bộ nghiên cứu có bằng tiến sĩ trong 26 cơ quan chính phủ (có chức năng R&D) tăng từ 145 lên 228 và số cán bộ nghiên cứu có trình độ thạc sĩ tăng từ 66 lên 350.” Tuy nhiên, các tác giả lưu ý rằng ở Việt Nam di sản của sự cô lập về chính trị đã khiến Việt Nam có tương đối ít các nhà nghiên cứu có trình độ tiếng Anh và khả năng tiếp cận các ấn phẩm quốc tế đủ để duy trì và nâng cao kiến thức, tham gia vào các mạng lưới nghiên cứu toàn cầu và tiến hành đào tạo sau đại học.

của các “biến tĩnh” (sự lựa chọn công nghệ do nông dân quyết định; giá đầu vào và đầu ra; và những hạn chế phi kinh tế) đã bổ sung cho các sản phẩm nghiên cứu. Trong thực tế, Mundlak và cộng sự và cộng sự (2002) phát hiện ra là đối với In-đô-nê-xi-a, Thái Lan và Phi-líp-pin, “việc tích lũy các yếu tố sản xuất đóng một vai trò quan trọng trong tăng sản lượng và tích lũy từ đầu tư theo chính sách vào nguồn vốn con người và kết cấu hạ tầng công cộng là những yếu tố quan trọng dẫn đến việc tăng năng suất”. Số liệu cho thấy sau khi năng suất tăng nhờ sự phát triển và áp dụng các loại giống mới trong những năm 70, thì sự tăng trưởng tiếp theo trong nông nghiệp Đông Nam Á chủ yếu là do tăng đầu vào các yếu tố sản xuất và tăng hiệu quả và năng suất có liên quan tới cải cách chính sách và đầu tư công, chứ không nhất thiết chỉ liên quan tới bản thân ngành nông nghiệp. Điều này khiến chúng tôi tập trung vào khía cạnh kinh tế trong câu chuyện năng động của ngành nông nghiệp.

3.2.2. Các khuyến khích ngành

Khi nhắc đến phát triển nông nghiệp, người ta luôn nhắc đến những tiến bộ về kết cấu hạ tầng và công nghệ và đặc biệt là cuộc Cách mạng Xanh, nhưng bên cạnh đó có nhiều cuộc cách mạng lặng lẽ hơn đã diễn ra ở châu Á cũng có những ảnh hưởng nhất định. Đó là sự cải thiện dần dần trong những biện pháp khuyến khích phát triển ngành thông qua các biện pháp trực tiếp như cải cách về chính sách giá nông nghiệp và gián tiếp thông qua các chính sách kinh tế vĩ mô và tỷ giá.

Hệ thống thuế nông nghiệp vô hình và hữu hình ở các nước đang phát triển nhằm hỗ trợ quá trình công nghiệp hoá đã được nghiên cứu và thảo luận trong nhiều thập niên (ví dụ Lipton 1977; Bautista và Valdes 1993; Anderson và Martin 2009). Các công trình nghiên cứu lần lượt chỉ ra rằng ở các nước thu nhập thấp, không chỉ xuất khẩu nông sản phải chịu thuế trực thu thông qua các loại thuế xuất khẩu và các công cụ khác, mà rõ ràng toàn bộ ngành nông nghiệp cũng bị đánh thuế, thông qua những tác động của các biện pháp hỗ trợ tăng trưởng công nghiệp (làm tăng chi phí nông nghiệp bằng cách làm tăng sự cạnh tranh về lao động và vốn) và thông qua tỷ giá được định ở mức cao, làm giảm giá các đầu vào công nghiệp, đồng thời làm giảm khả năng cạnh tranh của hàng nông sản xuất khẩu và các mặt hàng tương tự cạnh tranh với hàng nhập khẩu (Krueger và cộng sự 1988). Những biện pháp trừng phạt gián tiếp đối với nông nghiệp có ở tất cả các trường hợp so sánh, đủ lớn để loại bỏ tất cả những tác động của bất cứ biện pháp bảo vệ nào đối với các loại nông sản thay thế nhập khẩu, như gạo và ngô ở In-đô-nê-xi-a hay Phi-líp-pin. Hậu quả của những chính sách này là làm giảm tỷ lệ thu hồi vốn của các khoản đầu tư tư nhân vào nông nghiệp, làm tăng nhu cầu đối với đầu tư công, không chỉ trong lĩnh vực cung cấp hàng hóa công cộng như đường sá, điện và thủy nông mà còn cả trong những lĩnh vực mà đầu tư tư nhân nên chiếm ưu thế như nghiên cứu thích nghi, chế biến lương thực và sợi, hoạt động sau thu hoạch như lưu kho và thương mại. Trong thời gian dài hạn hơn, những chính sách ngành có tác động tiêu cực sẽ làm tốc độ tăng trưởng nông nghiệp và phát triển nông thôn chậm lại (Xem Hộp 1, trường hợp của Phi-líp-pin).

Trên toàn thế giới, chính sách không ủng hộ ngành nông nghiệp này nói chung đã giảm

cùng với thu nhập (Anderson và Hayami, 1986), phản ánh quyền mặc cả về chính trị của người nông dân và cộng đồng nông thôn đã tăng lên khi tổng thu nhập tăng và tỷ trọng lương thực thực phẩm trong tổng tiêu dùng giảm. Ở châu Á, quá trình hình thành một sân chơi bình đẳng cho ngành nông nghiệp thực sự bắt đầu từ những năm 80. Thu nhập tăng lên, toàn cầu hoá, sự nhượng bộ trong chính sách thương mại để gia nhập WTO, cùng nhiều yếu tố khác kết hợp lại đã tạo nên sức ép giảm bớt sự méo mó trong hệ thống thương mại nói chung và sự bất công đối với ngành nông nghiệp nói riêng. Bảng 4, từ nghiên cứu của Anderson và Martin (2009), cho thấy xu hướng này. Nó thể hiện những thước đo thực về thuế nông nghiệp (-) hay trợ cấp (+), xem xét cả những chính sách áp dụng trực tiếp cho ngành này cũng như gián tiếp thông qua hỗ trợ hay đánh thuế các ngành khác. Thước đo này được gọi là tỷ lệ hỗ trợ thực tế cho nông nghiệp (RRA), và được định nghĩa là chênh lệch giữa tỷ lệ hỗ trợ danh nghĩa cho nông nghiệp (NRAA) với tỷ lệ hỗ trợ danh nghĩa cho các ngành phi nông nghiệp (NRAN).¹¹

Bảng 4: RRA trong nông nghiệp của một số nền kinh tế châu Á

Nước/Khu vực	1970-74	1975-79	1980-84	1985-89	1990-94	1995-99	2000-04
Các nền kinh tế mới nổi châu Á	-55.7	-53.7	-51.9	-38.0	-14.2	7.4	8.5
Hàn Quốc	30.5	53.9	104.8	145.9	188.2	158.2	167.3
Đài Loan	4.2	1.7	12.9	28.0	42.5	52.2	69.0
Trung Quốc	-60.5	-60.5	-60.5	-49.9	-31.1	-3.0	0.9
Nam Á	-39.8	-41.6	-33.3	5.1	-15.5	-14.9	3.4
Ấn Độ	-38.3	-43.8	-33.5	11.7	-12.1	-12.9	12.5
Đông Nam Á	-25.3	-18.0	-13.4	-16.1	-14.5	-7.7	3.7
In-đô-nê-xi-a	-24.7	-13.6	-13.5	-22.5	-21.3	-18.3	5.4
Phi-líp-pin	-19.8	-20.3	-14.9	4.3	6.1	24.9	15.9
Thái Lan	-33.7	-27.5	-14.4	-16.3	-14.9	-6.5	-7.4
Việt Nam	-	-	-	-19.2	-17.4	-1.3	0.0

Nguồn: Anderson và Martin (2009), Bảng 1.17.

Do các ngành liên kết với nhau qua các thị trường lao động và vốn, và qua tỷ giá, nên RRA có thể tăng lên bằng cách giảm thuế đánh trực tiếp đối với ngành nông nghiệp (tức là tăng NRAA), hoặc giảm bảo hộ đối với ngành chế tạo và công nghiệp khác (tức là giảm NRAN). Ví dụ đối với toàn bộ khu vực Đông Nam Á, NRAA nói chung là rất nhỏ trong giai đoạn từ 1975 đến 1999 (trong khoảng -5% đến +5%). Những cải thiện trong các biện pháp khuyến khích phát triển ngành – RRA tăng từ -18 lên -7,7 trong cùng kỳ - có được nhờ giảm thuế đánh vào ngành chế tạo, khiến NRAN giảm từ 22% xuống chỉ còn 8%.

¹¹Về mặt chính thức, $RRA = 100 \times [(NRAA/NRAN) - 1]$. Để có định nghĩa và giải thích đầy đủ hơn, đề nghị xem Anderson và Martin (2009).

Hộp 1: Những chính sách tồi đã làm giảm tăng trưởng nông nghiệp ở Phi-líp-pin như thế nào

Phi-líp-pin minh họa cách thức mà sự can thiệp trực tiếp và các điều kiện kinh tế vĩ mô có thể cản trở sự tăng trưởng nông nghiệp bằng việc giảm bớt các biện pháp khuyến khích phát triển ngành như thế nào. Cho đến thập niên qua, chiến lược phát triển dài hạn của quốc gia này đã dành ưu đãi cho các nhà chế tạo nhiều hơn so với những người nông dân và nghiêng về thay thế nhập khẩu nhiều hơn là xuất khẩu. Sự thiên lệch thương mại tổng thể (OTB), một biện pháp chính sách ủng hộ các ngành cạnh tranh với hàng nhập khẩu hơn là các nhà xuất khẩu đã luôn không ủng hộ mạnh mẽ đối với các nhà xuất khẩu trong suốt 3 thập niên sau chiến tranh (Bautista 1993). Cụ thể là các loại nông sản xuất khẩu được coi là một nguồn linh hoạt tạo ra thu nhập ngoại tệ và việc làm trong nước và những nông sản như củi dừa, đường và gỗ, tất cả đều bị đánh thuế xuất khẩu, và một hệ thống tỷ giá hối đoái kép mà theo đó kim ngạch xuất khẩu nông sản có thể được chuyển đổi sang đồng nội tệ chỉ với tỷ giá bất lợi hơn. Về mặt gián tiếp, toàn bộ ngành nông nghiệp lại tiếp tục bị bất lợi do chế độ bảo hộ thuế quan được áp dụng cho các ngành cạnh tranh với hàng nhập khẩu. Chế độ bảo hộ này hỗ trợ một tỷ giá được định ở mức cao, khiến hàng nhập khẩu trở nên rẻ hơn và làm giảm tính hấp dẫn của hàng hóa xuất khẩu của nước này trên thị trường toàn cầu (Baldwin 1975). Hậu quả là đầu tư của khu vực tư nhân vào nông nghiệp giảm đi và nông sản xuất khẩu cũng giảm mạnh.

Để bù đắp lại, những chế độ kế nhiệm đã công bố các chương trình đầu tư công vào kết cấu hạ tầng nông nghiệp và nông thôn và vào công nghệ cũng như hỗ trợ về giá cho các loại ngũ cốc chính, nhưng những điều này vẫn chưa đủ để khắc phục những biện pháp khuyến khích phát triển ngành tiêu cực do chương trình xúc tiến công nghiệp và hệ thống thuế xuất khẩu tạo ra. Những thiên lệch này đã đi vào từng sản phẩm, và thậm chí cả những loại lương thực chủ yếu như gạo cũng bị chi phối bởi chế độ bảo hộ tiêu cực chung này. Những tác động này đã trở nên trầm trọng hơn do khủng hoảng kinh tế vĩ mô, tạo ra sự bất ổn về giá, chính sách và trong việc tiếp tục thực hiện các chương trình phát triển nông nghiệp. Do vậy, “những chính sách thương mại và tỷ giá méo mó ở mức cao mà Phi-líp-pin theo đuổi đã có tác động tiêu cực lớn tới những biện pháp khuyến khích sản xuất nông nghiệp” (Bautista 1993:132).

Sự bất ổn về kinh tế vĩ mô và những biện pháp khuyến khích phát triển ngành tiêu cực đã khiến tốc độ tăng trưởng nông nghiệp chậm lại, từ khoảng 4% trong những năm 60 xuống còn 1% trong những năm 80 và 1,6% trong những năm 90 (xem Bảng), thấp hơn nhiều so với tốc độ tăng GDP hoặc tốc độ tăng dân số. Tăng trưởng nhờ sản lượng gạo tăng mạnh trong cuộc Cách mạng Xanh (những năm 70) không thể bền vững được trong điều kiện các chính sách tồi. Xuất khẩu nông sản đã bị đổ vỡ. Trong khi đó, bảo hộ tăng mạnh đối với những người sản xuất ngô trong những năm 70-80 đã khuyến khích việc trồng ngô trên các sườn đồi dốc và các vùng cao dẫn đến tình trạng phá rừng, xói mòn đất và đất bạc màu. Kết quả hoạt động tồi tệ này của ngành nông nghiệp là nguyên nhân chính dẫn đến tình trạng đói nghèo và túng quẫn dai dẳng ở nông thôn Phi-líp-pin.

Tốc độ tăng tổng giá trị gia tăng (giá cố định năm 1985), %

Hàng hóa	1960-70	1970-80	1980-90	1990-2000
Tổng số	4,2	3,9	1,0	1,6
Cây trồng	3,9	6,8	0,6	1,2
Lúa gạo	3,9	6,8	0,6	1,2
Ngô	5,3	5,9	3,5	-1,4
Dừa	2,3	4,9	-4,9	0,6
Đường	4,8	2,9	-5,3	0,6
Chuối	5,5	15,6	-3,0	2,1
Gia súc & gia cầm	3,2	3,0	4,7	4,8
Thủy hải sản	6,9	4,5	2,4	1,4
Lâm sản	5,1	-4,4	-7,0	-21,5

Nguồn: Trích dẫn từ David 2003, Bảng 6.2.

Trong toàn khu vực, tác động tiêu cực của những méo mó về chính sách thương mại trong những năm 90 đủ mạnh đến mức mà vào đầu những năm 2000, nhiều nền kinh tế đã thực hiện những cơ chế chính sách thương mại và chính sách ngành dành mức độ bảo hộ thực cho nông nghiệp cao hơn so với những ngành khác.

Trường hợp của In-đô-nê-xi-a cho thấy cách mà một tập hợp các cuộc cải cách về chính sách kinh tế có tác động như thế nào với những biện pháp khuyến khích phát triển ngành trong nông nghiệp. Trong những năm 70 và 80, nhiều chính sách đã được áp dụng đối với ngành nông nghiệp. Các nhà sản xuất lúa gạo trong nước được bảo hộ trước sự cạnh tranh của hàng nhập khẩu (với mục tiêu đạt được sự tự cung tự cấp) và việc sử dụng các công trình thủy lợi, tín dụng, thuốc trừ sâu, phân bón và áp dụng các giống lúa mới trong nông nghiệp đều được trợ giá. Đường, một nông sản cạnh tranh với hàng nhập khẩu khác, được bảo hộ mạnh mẽ trước sự cạnh tranh của hàng nhập khẩu, như đỗ tương và ngô trong một số giai đoạn. Nông sản xuất khẩu như dầu cọ, cà phê, một số loại gia vị và cao su bị đánh thuế xuất khẩu hoặc chịu sự chi phối của hệ thống cấp phép trong khi các sản phẩm khác, gồm cả gỗ khúc, là đối tượng phải chịu những hạn chế xuất khẩu về lượng, bao gồm cả cấm xuất khẩu. Nhiều hoạt động nông nghiệp, gồm cả chế biến sau thu hoạch, tiếp thị và thương mại đã phải chịu sự chi phối của các biện pháp can thiệp, từ cấp phép (mà đã tạo ra độc quyền tư nhân hiệu dụng) tới độc quyền của nhà nước.

Bảng 5 thể hiện các mức NRA áp dụng đối với các ngành khác nhau trong ngành nông nghiệp của In-đô-nê-xi-a cũng như của RRA đối với toàn bộ ngành nông nghiệp. Tính bình quân, các mặt hàng xuất khẩu đều bị bất lợi do tác động của các chính sách phát triển ngành trong suốt ba thập niên qua, mặc dù tỷ lệ hỗ trợ áp dụng cho từng sản phẩm và từng giai đoạn là khác nhau. Những cải cách sau cuộc khủng hoảng kinh tế châu Á đã

¹²Số liệu trong phần này là từ Fane và Warr (2009).

làm giảm đáng kể mức độ méo mó này với việc xóa bỏ phần lớn các loại thuế xuất khẩu và sự can thiệp quá trực tiếp của nhà nước vào giá cả và thị trường trong nước. Các nông sản cạnh tranh với hàng nhập khẩu, tính bình quân, đều nhận được sự bảo hộ tích cực, mặc dù một lần nữa sự bảo hộ này cũng vẫn còn che đậy sự khác biệt lớn giữa các mặt hàng. Bảo hộ đối với gạo đã giảm mạnh sau khi quốc gia này đã bảo đảm tự cung tự túc vào năm 1985, nhưng những biện pháp kiểm soát nhập khẩu mới lại được áp đặt trở lại khi cuộc khủng hoảng châu Á nổ ra. Đối với ngành nông nghiệp có khả năng thương mại nói chung, NRA vẫn duy trì trong biên độ từ khoảng -10 đến +10 trong giai đoạn 1970-2000 và tăng lên 13,9 sau cuộc khủng hoảng. Tuy nhiên, trong những năm trước khi xảy ra khủng hoảng, RRA cho nông nghiệp vẫn duy trì ở mức âm do bảo hộ được dành cho các ngành phi nông nghiệp. Những ngành này có NRA ở mức khoảng 26% trong suốt những năm 70 và 80, chỉ giảm xuống sau khi kết thúc những năm bùng nổ việc khai thác dầu và giảm một lần nữa sau cuộc khủng hoảng châu Á. Theo đó, RRA cho nông nghiệp đã cải thiện đáng kể từ những năm 90 đến nay, lần đầu tiên tăng lên mức dương (5,4%) vào năm 2000-04.

Bảng 5: In-đô-nê-xi-a: Tỷ lệ hỗ trợ danh nghĩa và thực tế cho nông nghiệp

Chỉ số	1970-74	1975-79	1980-84	1985-89	1990-94	1995-99	2000-04
NRA: Hàng có thể xuất khẩu	-3.3	-0.3	-7.0	-16.5	-24.6	-17.2	-3.0
Cà phê	-7.1	-3.7	-8.6	-2.2	-0.5	2.3	3.0
Dừa	-5.9	2.2	-6.1	-22.0	-45.6	-29.4	-8.1
Cao su	15.2	-3.4	-16.2	-20.5	-31.9	37.0	16.7
Dầu cọ	-14.5	-9.2	22.2	-1.1	11.9	-18.3	-3.8
NRA: Hàng cạnh tranh nhập khẩu	-3.6	16.5	19.5	5.1	-0.7	-5.8	24.7
Gạo	-	13.9	4.5	-0.9	-8.7	-13.0	18.7
Ngô	-15.4	10.2	18.6	21.9	22.5	24.6	10.8
Đường	2.1	23.5	53.8	8.5	3.9	11.3	49.4
NRA, toàn bộ ngành nông nghiệp	-3.8	10.4	10.5	-1.9	-7.5	-9.7	13.9
NRA, phi nông nghiệp	27.7	27.7	27.7	26.5	17.6	10.6	8.1
RRA, nông nghiệp	-24.7	-13.6	-13.5	-22.5	-21.3	-18.3	5.4

Ghi chú: NRAs bao gồm cả tác động của trợ giá phân bón. Hàng có thể xuất khẩu cũng bao gồm chè; hàng nhập khẩu cũng bao gồm cả đồ tương và gia cầm (xem số liệu đầy đủ tại nguồn tham khảo).

Nguồn: Fane và Warr (2009).

Những số liệu này đã khẳng định xu thế chung hướng tới một tập hợp các biện pháp khuyến khích phát triển ngành ít bị bóp méo hơn ở cấp độ tổng thể tại In-đô-nê-xi-a. Những cải cách về chính sách nông nghiệp và phi nông nghiệp đã làm giảm bớt mức

độ phân biệt đối xử đối với ngành nông nghiệp nói chung. Tuy nhiên, trong bức tranh này vẫn còn có bằng chứng về những phân biệt đối xử kéo dài về chính sách ở cấp độ tiểu ngành, đặc biệt đáng quan tâm là gạo, đường và dứa.

Những số liệu này đã chuyển tải những thông tin quan trọng đối với việc phát triển nông nghiệp và bảo đảm phúc lợi về kinh tế. Các biện pháp khuyến khích phát triển ngành ở mức cao và kéo dài làm cho nhiều nguồn lực hơn (đất đai, lao động và vốn) được dành cho hoạt động sản xuất của các ngành đó ở mức tối ưu, trừ khi sản lượng tăng lên của các cây trồng đó đem lại một số lợi ích phi kinh tế cho xã hội. Nếu không có những lợi ích đó, thì việc bảo hộ cho các cây trồng này sẽ tạo ra lợi ích cho các nhóm các nhà sản xuất hoặc cho các thương nhân mua những sản phẩm đó. Ngược lại, việc áp dụng NRA thấp kéo dài cho thấy là một sản phẩm sẽ được sản xuất ít hơn và cả những người sản xuất trong ngành đó lẫn toàn bộ nền kinh tế đáng lẽ sẽ khá hơn nếu các nguồn lực phân bổ cho sản phẩm đó tăng lên.

Thái Lan cho chúng ta một sự so sánh quan trọng khác về các biện pháp khuyến khích phát triển ngành đối với nông nghiệp. Giống như Việt Nam, Thái Lan là nước xuất khẩu ròng gạo và nông sản (nổi bật là cao su) và thủy hải sản. Tuy nhiên, trong trường hợp Thái Lan, việc có được diện tích đất đai tương đối phong phú, việc không phải quan tâm tới vấn đề an ninh lương thực quốc gia và việc thiếu các tổ chức chính trị (và thậm chí là đại diện chính trị) của những người nông dân và cư dân nông thôn có nghĩa là, về mặt lịch sử, mối quan tâm về chính sách nông nghiệp chủ yếu là do mong muốn tăng nguồn thu của chính phủ từ thuế xuất khẩu, ít quan tâm tới việc đầu tư có sự phối hợp vào kết cấu hạ tầng hoặc tăng năng suất – một điều kiện đã được mô tả là “sự thỏa mãn về mặt chính sách” đối với ngành nông nghiệp (Warr và Kohpaiboon 2009: 255). Quan điểm này trái ngược với quan điểm của Việt Nam, mặc dù cơ cấu ngành nông nghiệp của hai nước có rất nhiều điểm tương đồng. Thuế xuất khẩu đánh vào gạo và cao su đã khiến cho cả hai sản phẩm này có NRA ở mức âm tương đối lớn trong giai đoạn từ những năm 70 đến những năm 90, nhưng sau đó các loại thuế này đã được hoãn hoặc hủy bỏ. Trong số các nông sản chính khác, chỉ có đường và đậu tương được hưởng NRA dương ở mức cao. NRA cho toàn bộ ngành nông nghiệp đã giao động từ mức một con số ở mức thấp từ những năm 80 và đến nay đã xuống đến mức gần bằng 0. Thay vào đó, các biện pháp khuyến khích phát triển ngành đã tăng một cách mạnh nhất, điều này bắt nguồn từ việc giảm và xóa bỏ bảo hộ đối với các ngành phi nông nghiệp. Chế độ thuế quan thay thế nhập khẩu của Thái Lan lên đến mức đỉnh điểm vào những năm 70 và giảm mạnh vào nửa cuối những năm 80 (Punyasavatsut và Coxhead, 2001). Do vậy, chính sách đối với ngành nông nghiệp của Thái Lan là tương đối trung lập trong nhiều năm.

Điều này không có nghĩa là nhà cầm quyền Thái Lan đã không tích cực thúc đẩy sự phát triển của khu vực nông thôn, mà họ làm việc đó thông qua các phương thức khác, như các khoản chuyển giao cho cộng đồng nông thôn, trợ giá cho chăm sóc sức khỏe và tín dụng và đầu tư vào các hàng hóa công cộng như đường sá, điện khí hóa và vệ sinh (Warr và Kohpaiboon 2009). Những biện pháp này đã tạo ra mức độ dịch chuyển rất cao trong thị trường lao động, cho phép người lao động nông thôn trong độ tuổi làm việc tham gia một cách tích cực và đầy đủ vào sự phát triển của các ngành công nghiệp và dịch vụ đặt tại thành thị, từ đó tạo ra dòng tiền lớn gửi về hỗ

trợ cho việc giáo dục, chăm sóc sức khỏe và thu nhập cho những người phụ thuộc ở nông thôn (xem Hộp 2). Nhờ vậy, tình trạng đói nghèo ở nông thôn Thái Lan đã giảm xuống đến mức gần như không đáng kể cho dù tốc độ tăng năng suất nông nghiệp còn tương đối chậm, trừ mía đường và đậu tương, và còn thiếu vắng sự hỗ trợ chính sách mang tính quyết đoán. Trường hợp của Thái Lan là một minh chứng mạnh mẽ rằng khi các yếu tố sản xuất như lao động có khả năng dịch chuyển thì không nhất thiết phải tìm kiếm các yếu tố tạo ra sự phát triển nông thôn trong nông nghiệp hoặc thậm chí trong khu vực nông thôn.

3.2.3. Các yếu tố thể chế

Những cải thiện về kết cấu hạ tầng, công nghệ và các biện pháp khuyến khích phát triển ngành là những nguồn chủ yếu tạo ra tăng trưởng trong nông nghiệp tại châu Á. Những thay đổi trong cơ cấu tổ chức và thể chế cũng có ảnh hưởng do có sự tham gia của nhà nước thông qua các công cụ như các doanh nghiệp thương mại nhà nước.

Ruộng đất

Tại phần lớn các nền kinh tế công nghiệp mới thành công nhất châu Á (Hàn Quốc và Đài Loan), những cuộc cải cách “ruộng đất cho dân cày” đã vừa góp phần giảm bớt tình trạng thuê mướn ruộng đất và (quan trọng hơn) vừa trao quyền sở hữu đất cho người nông dân là những điều kiện tiên quyết quan trọng – thậm chí còn được lập luận là sống còn - đối với tăng trưởng kinh tế hiện đại. Ở những nền kinh tế chủ yếu dựa vào nông nghiệp, có những thời điểm cải cách ruộng đất đã trao cho người nông dân tài sản thế chấp để đi vay và đầu tư; việc này cũng cho phép những hộ nông dân nhỏ tập hợp lại thành những đơn vị kinh tế vững chắc hơn và tạo ra nền tảng bảo đảm cho những khoản đầu tư phi nông nghiệp nhằm tăng năng suất. Cải cách ruộng đất giải phóng các nguồn vốn – và cuối cùng cũng là lao động - để sử dụng trong các ngành khác và đầu tư tạo ra nguồn lực con người. Bằng cách trao cho các cá nhân quyền sở hữu và quyết định đối với ruộng đất, các cuộc cải cách này đã giải phóng nguồn vốn và lao động nông thôn một cách hợp lý và có khuyến khích, mà không cần phải có sự kiểm soát về giá, thuế xuất khẩu, hay các biện pháp áp đặt khác vốn là đặc trưng của những cách tiếp cận kém thành công hơn. Điều này có thể thấy rất rõ trong Bảng 4, trong đó Hàn Quốc và Đài Loan là hai nền kinh tế duy nhất liên tục có mức bảo hộ nông nghiệp không âm.

Các nước khác trong khu vực không trải qua những cuộc cải cách về quyền sở hữu ruộng đất sâu rộng như vậy; tuy nhiên điều này không cản trở nông nghiệp phát triển trong mọi trường hợp. Tại Phi-líp-pin, những thập kỷ có tốc độ tăng việc làm ngoài ngành nông nghiệp thấp, cùng với sự gia tăng dân số nhanh chóng, đã dẫn đến tình trạng không có ruộng đất diễn ra rộng khắp ở nông thôn và khiến cho lợi nhuận thu được từ đất canh tác được duy trì ở mức cao và ngày càng tăng. Một hệ thống tín dụng nông thôn dành ưu tiên cho các khoản vay thế chấp bằng ruộng đất càng làm tăng giá trị của nó. Bất chấp những nỗ lực thường xuyên trong việc tái phân bổ ruộng đất, các cuộc xung đột về quyền sở hữu và kiểm soát đất càng đổ thêm dầu vào những tranh chấp chính trị và các cuộc nổi dậy tại những vùng trung tâm trồng lúa trong nhiều thập kỷ. Câu chuyện lịch sử buồn này tương phản với Thái Lan, nơi mà

mặc dù hệ thống về quyền sở hữu ruộng đất không được công bố rõ ràng và một tỷ lệ lớn người nông dân không có quyền sở hữu đất, nhưng quyền sở hữu đất và tình trạng không có đất vẫn chưa từng là những vấn đề căng thẳng về mặt chính trị. Feder và cộng sự (1988) đã nhận thấy rằng, thậm chí không có chứng nhận quyền sở hữu đất, nhưng mức độ không bảo đảm đối với quyền sử dụng đất ở các vùng nông thôn của Thái Lan rất thấp và vẫn có một thị trường mua bán đất đai sôi động ngay cả khi thiếu quyền sở hữu đất chính thức. Do vậy sự không bảo đảm về quyền sử dụng ruộng đất không phải là một hạn chế đối với việc di chuyển sang việc làm phi nông nghiệp. Tuy nhiên, Feder và cộng sự cũng nhận thấy rằng, do không có quyền sở hữu chính thức, đất đai cũng ít được sử dụng như tài sản thế chấp cho các khoản vay dài hạn, dẫn đến việc thiếu đầu tư cải tạo đất và trang bị cho trang trại. Do có giá trị như một tài sản thế chấp, nên ruộng đất có chứng nhận quyền sở hữu sẽ được trao đổi với giá trị cao hơn 50% so với đất không có quyền sở hữu.

Ở một thái cực khác liên quan tới luật đất đai, hai nước ở châu Á đã thành công trong việc duy trì tốc độ tăng trưởng cao mà không cần phải trao quyền hay bảo vệ quyền sở hữu ruộng đất cho tư nhân, đó là Trung Quốc và Việt Nam. Ở cả hai nước, quyền sử dụng đất gần đây đã được trao cho các cá nhân và các hộ gia đình, nhưng quyền sở hữu đất, và cùng với nó là các quyền sử dụng đất dài hạn và quyền bán đất, thì không được phép. Đối với sản xuất hiện nay, việc thiếu các quyền sở hữu đất tuyệt đối có thể không phải là vấn đề lớn, khi mà hệ thống hiện tại vẫn đảm bảo phân bổ nguồn lực hiệu quả ở mức cận biên (Rodrik 2003). Trường hợp của Trung Quốc nói riêng dường như đang ủng hộ cho lập luận rằng ngay cả khi một người nông dân thiếu quyền sở hữu tư nhân về đất, nếu người đó cư xử giống như một người được sở hữu đất sẽ làm, thì việc chuyển giao quyền sở hữu đất cho tư nhân sẽ có rất ít hoặc không có lợi ích gì.

Tuy nhiên, vấn đề lớn liên quan tới sự không chắc chắn về quyền sở hữu đất nằm ở giá trị của tài sản này với vai trò là tài sản thế chấp cho các khoản đầu tư dài hạn. Trong nền kinh tế thị trường, các ngân hàng (và thậm chí các định chế kém chính quy hơn) sẽ không cho vay dài hạn mà không có tài sản thế chấp. Nếu không có khả năng cầm cố hay bán đất, thì các hộ nông dân không có quyền sở hữu ruộng đất không thể huy động được vốn để đầu tư lớn vào những công trình cố định hoặc trang thiết bị (như Feder và cộng sự đã chỉ ra đối với Thái Lan), và trong một nền kinh tế chuyển đổi, có thể họ cũng cảm thấy khá khó khăn để thực hiện các khoản đầu tư khác, đặc biệt là giáo dục, đào tạo và các chi phí cố định phải trả trước để đưa người lao động đi làm việc tại các địa phương khác hoặc các quốc gia khác. Như vậy, tính không thể chuyển đổi của nguồn lực đất đai, mà hậu quả trực tiếp là thiếu quyền sở hữu tư nhân, đã khiến cho đất đai không giao dịch được, từ đó hạn chế việc dịch chuyển lao động và các khoản đầu tư dài hạn và do đó làm chậm lại tốc độ phát triển nông nghiệp và nông thôn. Các công trình nghiên cứu về nông thôn Trung Quốc đã chứng tỏ rằng tính cố định của tài sản - hay sự bất lực của nông dân trong việc chuyển đất đai thành các dạng vốn sản xuất khác thông qua việc bán đất hoặc tín dụng dài hạn - đã góp phần tạo ra “những cái bẫy đói nghèo mang tính địa lý”, hay những nhóm dân cư nghèo đói ở nông thôn tồn tại đồng thời và thậm chí liên kết với những nhóm dân cư giàu có và năng động hơn (Jalan và Ravallion 2002).

Tóm lại, kinh nghiệm của các nước châu Á về cải cách quyền sở hữu ruộng đất là rất đa dạng và chưa đưa ra một thông điệp chung rõ ràng. Không nhất thiết phải có quyền sở hữu tư nhân đối với ruộng đất nếu những biện pháp mang tính thể chế khác có thể giúp đảm bảo tính hiệu quả tối đa trong các quyết định sản xuất hiện tại. Nhưng việc thiếu quyền sở hữu ruộng đất chính thức do pháp luật đảm bảo sẽ hạn chế đầu tư tư nhân vào các công trình và trang thiết bị phục vụ nông nghiệp, và giảm khả năng dịch chuyển của lao động do sự hạn chế quá trình di cư và hạn chế khả năng cầm cố hoặc bán đất của các hộ gia đình để có tiền đầu tư vào giáo dục và đào tạo. Nếu không trao cho người nông dân quyền sở hữu tư nhân đầy đủ đối với ruộng đất, thì cần phải có các biện pháp đền bù cần thiết (và có thể tốn kém) để khôi phục những động lực cho đầu tư dài hạn và tăng cường khả năng thay đổi nghề nghiệp trước sự phát triển của kinh tế phi nông nghiệp. Việc này có thể bao gồm tín dụng có trợ giá từ hệ thống ngân hàng nhà nước (loại tín dụng này nếu không có tài sản thế chấp sẽ tạo ra những vấn đề rủi ro lớn về đạo đức), hoặc đầu tư công vào nông nghiệp để thay thế cho tỷ lệ đầu tư tư nhân thấp. Dù theo cách nào, thì Nhà nước cũng không tránh khỏi việc phải gánh chịu phần lớn chi phí thực hiện các biện pháp này.¹³

Tín dụng

Khả năng tiếp cận tín dụng là một hạn chế chủ yếu đối với sự phát triển nông nghiệp và nông thôn. Các quyền liên quan đến ruộng đất và khả năng tiếp cận tín dụng trên cơ sở thị trường có mối quan hệ chặt chẽ với khu vực nông thôn châu Á vì ruộng đất là một dạng tài sản thế chấp chủ yếu. Trong những năm đầu của quá trình phát triển hiện đại, chi phí giao dịch cao và các điều kiện kinh tế vĩ mô không thuận lợi đã hạn chế đáng kể cung tín dụng từ khu vực ngân hàng tư nhân. Ở phần lớn các nước, tín dụng là do hệ thống ngân hàng nhà nước cấp (thường có nguồn vốn bổ sung của các nhà tài trợ quốc tế) và có sự trợ giá đáng kể về các điều khoản cho vay và lãi suất. Với những điều kiện cho vay ưu đãi cao này, các nhà cung cấp tín dụng tiềm năng của khu vực tư nhân không được khuyến khích tham gia thị trường và cầu đối với tín dụng đương nhiên là vượt cung. Không có cơ chế thị trường để phân bổ tín dụng, các nhà cấp tín dụng thường quay trở lại với lựa chọn phi thị trường, thường dựa trên cơ sở chính trị hoặc những đặc điểm khác chứ không phải là trên cơ sở những tính toán về hiệu quả chi phí một cách khách quan. Trong thực tế, hệ thống này đã loại bỏ nhiều người đi vay (thông thường là những người có ít “thế lực” hơn chứ không phải là có nhiều rủi ro nợ xấu), đẩy họ sang thị trường tín dụng phi chính quy. Hệ thống tín dụng có trợ giá ít quan tâm tới việc huy động tiết kiệm nông thôn và do vậy đã ít cố gắng thúc đẩy chiều sâu về tài chính – nghĩa là phát triển các hệ thống tài chính dựa trên cơ sở thị trường - ở khu vực nông thôn. Trong dài hạn, việc tín dụng nông thôn có trợ giá của nhà nước chiếm ưu thế là không bền vững về mặt tài chính và gây tổn hại về mặt thể chế.

Mô hình tín dụng nông thôn từ trên xuống (hoặc “có chỉ đạo”) là nhằm bảo đảm rằng các khoản vốn vay đến được với người nghèo, nhưng ở phần lớn các nước lại trở

¹³ “Người ta hầu như chưa biết thách thức thực sự của cải cách mà các nước đang chuyển đổi và đang phát triển gặp phải sẽ kết thúc ở đâu nhưng đang tìm kiếm một cách thức khả thi để hướng tới mục tiêu này” (Qian 2003)

thành kênh bòn rút ví tiền của nhà nước, đã trở thành tai họa do những vấn đề liên quan tới thu hồi nợ xấu, phân bổ tín dụng vì mục đích chính trị chứ không phải mục đích kinh tế và rủi ro về đạo đức. Ở Ấn Độ, Phi-líp-pin và một số nước khác, nền kinh tế nông thôn đã phải chịu những thiệt hại nặng nề trong những giai đoạn căng thẳng về kinh tế vĩ mô, khi mà các dòng vốn từ chính phủ trung ương hoặc Ngân hàng trung ương cần thiết để duy trì hệ thống ngân hàng nông thôn bị cắt giảm. Đến những năm 80, các cuộc cải cách ở nhiều nước đã đưa hệ thống ngân hàng nông thôn đi theo định hướng thị trường hơn, tăng lãi suất thực và phí đánh vào vốn vay gốc tới mức bảo đảm tính bền vững, gắn tín dụng với huy động tiết kiệm nông thôn, phân cấp quá trình ra quyết định và giảm chi phí giao dịch và theo đó đã tạo không gian cho sự phát triển của tài chính vi mô và cuối cùng là của ngân hàng chi nhánh tư nhân tại khu vực nông thôn (Meyer và Nagarajan 2000). Đi đầu trong “mô hình mới” của ngân hàng nông thôn này là Ngân hàng nông nghiệp và Hợp tác xã nông nghiệp Thái Lan (BAAC), các định chế tài chính vi mô của Ngân hàng Grameen Bangladesh và Ngân hàng Rakyat Indonesia (BRI) In-đô-nê-xi-a. Các định chế này, mặc dù không phải là không có những vấn đề riêng của mình, được coi là những mô hình thành công về tín dụng nông thôn, đến với được một tỷ lệ rất cao cư dân nông thôn nói chung và đặc biệt là người nghèo. Thành công trong hoạt động của ngân hàng Grameen tại Bangladesh có độ tương phản rất cao với sự thất bại triền miên của các chương trình tín dụng theo định hướng của nhà nước, và cũng có thể thấy được tính tương phản như vậy ở In-đô-nê-xi-a và Ma-lai-xi-a (Meyer và Nagarajan 2000).

Các doanh nghiệp nhà nước

Trước đây, chính phủ các nước ở châu Á đã can thiệp vào nền kinh tế nông nghiệp một cách gián tiếp thông qua các chính sách và cả trực tiếp thông qua các doanh nghiệp nhà nước. Các doanh nghiệp này nói chung là có chức năng hỗ trợ chiến lược phát triển tổng quát hơn cũng như các mục tiêu cụ thể như bình ổn giá và cung. Ở những nước nhập khẩu lương thực như In-đô-nê-xi-a và Phi-líp-pin, các doanh nghiệp nhà nước đã đóng vai trò thống trị lâu dài trong đấu thầu mua sắm, định giá và thương mại của ngành nông nghiệp trong nước với mục tiêu bình ổn giá và thu nhập và bảo đảm đủ cung lương thực. Tại một số nước xuất khẩu lương thực, bao gồm cả Việt Nam, các tổ chức thuộc sở hữu nhà nước chịu trách nhiệm bình ổn giá và thu nhập trong nước thông qua các biện pháp kiểm soát lượng xuất khẩu (và trong một số trường hợp cả giá và đấu thầu mua sắm trong nước nữa).

Các tổ chức này đã thực hiện chức năng của mình tốt như thế nào? Họ có những đóng góp có thể đo lường được vào tăng trưởng kinh tế và phúc lợi không? Tại châu Á đang phát triển, không có một phân tích được công bố nào đưa ra lập luận rằng các doanh nghiệp nhà nước rõ ràng là tốt cho phát triển, và đối với nhiều trường hợp, những bất lợi của sự can thiệp trực tiếp của nhà nước vào thị trường lớn hơn hẳn lợi ích mà nó mang lại. Cơ quan Giao nhận quốc gia của In-đô-nê-xi-a (BULOG) là một điển hình được nghiên cứu rộng rãi trong khu vực về một doanh nghiệp nhà nước với sự độc quyền về mặt pháp lý đối với việc buôn bán gạo cũng như nhiều sản phẩm đầu vào và đầu ra nông nghiệp khác trên thị trường. Những thông lệ kém hiệu quả và sự tham nhũng thường xuyên của Bulog, dẫn tới lợi nhuận của người nông dân thấp hơn và chi phí cao hơn cho người tiêu dùng, đã được trích dẫn như một ví dụ điển

hình về những chi phí có thể ngăn chặn được trong thương mại và vận tải nông sản (Ví dụ, xem Ngân hàng Thế giới 2005).¹⁴

Tại Phi-líp-pin từ năm 1950 đến tận những năm 90, Cơ quan Lương thực quốc gia (NFA) nắm độc quyền về buôn bán ngũ cốc cũng như tham gia vào thu mua, lưu kho và phân phối trong nước để thúc đẩy sản xuất và bảo đảm giá sàn của người sản xuất và giá trần của người tiêu dùng. Cơ quan này thực hiện những nhiệm vụ đó với sự thua lỗ xảy ra hầu như hàng năm. Trong khi mỹ từ sử dụng trong chính sách nông nghiệp của Phi-líp-pin cũng là ưu tiên những tiến bộ về công nghệ và phát triển kết cấu hạ tầng, thì tính bình quân, trợ giá ròng đối với giá ngũ cốc và các chương trình tiếp thị mà NFA nhận được vượt mức chi ngân sách nhà nước cho nghiên cứu và triển khai (R&D) là 50% (Manasan 1994). Tuy nhiên, điều đáng nghi ngờ là những biện pháp can thiệp của NFA có đạt được bất kỳ mục tiêu nào của mình một cách có hiệu lực không, nghĩa là bình ổn giá và bảo đảm giá sàn của người sản xuất và giá trần của người tiêu dùng. Những bằng chứng mang tính kinh tế lượng gần đây cho thấy những can thiệp đó chỉ có tác động rất nhỏ (Yao và cộng sự 2005) và phân tích đó không tính tới những chi phí của các chương trình của NFA. Hơn nữa, NFA đã chèn ép hoạt động kinh doanh của khu vực tư nhân (Lantican và Unnevehr 1987), do vậy tác động ròng của những biện pháp can thiệp đối với sự biến động của giá có thể là tích cực hay tiêu cực. Ngoài ra, những cản trở về pháp lý và hành chính đối với việc kịp thời phê duyệt nhập khẩu của NFA rõ ràng là đã gây bất ổn cho giá ngũ cốc của Phi-líp-pin trong các giai đoạn có những cú sốc về cung và cầu khi mà dự trữ trong nước không đủ - ví dụ vào tháng 8 năm 1996, khi mà sự chậm trễ trong phê duyệt nhập khẩu đã dẫn tới kết quả là mua trong hoảng loạn và giá gạo bán lẻ tăng gấp 3 lần. Nghịch lý là NFA chỉ có thể bảo đảm bình ổn giá và bảo vệ giá sàn cho nhà sản xuất và giá trần cho người tiêu dùng khi không có mối đe dọa đối với chúng; trong khủng hoảng, những biện pháp can thiệp ở mức tốt nhất của cơ quan này cũng chỉ có hiệu lực rất khiêm tốn – và chỉ khi bỏ qua những chi phí cho các hoạt động trên thị trường trong nước của cơ quan này.

Trong hai thập niên qua, xu thế phổ biến là hạn chế hoặc xóa bỏ các doanh nghiệp thương mại nhà nước. Đây là một xu thế chính sách nhận thức được tính kém hiệu quả cổ hữu của các công ty thương mại nhà nước trong tương quan so sánh với khu vực tư nhân và khả năng tổn hại đối với toàn bộ nền kinh tế nông nghiệp thông qua việc chèn ép các chủ thể và nhà đầu tư của khu vực tư nhân. Các cơ cấu thể chế mới có sự tham gia rộng rãi và cam kết của chính phủ, khu vực tư nhân, các nhà tài trợ và các cộng đồng nông thôn vào mối quan hệ đối tác dựa trên lợi thế của các bên (về một phân tích xuất sắc về “các chủ thể mới và vai trò của các chủ thể cũ” trong phát triển nông thôn, đề nghị xem Siamwalla 2001). Điều này thể hiện một sự thay đổi trong cơ cấu tổ chức của nền kinh tế nông nghiệp có tiềm năng hiệu quả hơn, linh hoạt hơn, dân chủ hơn và ít có cơ hội cho tham nhũng và thao túng về chính trị hơn so với trường hợp khu vực này bị thống trị bởi các doanh nghiệp nhà nước.

¹⁴Ở Việt Nam vai trò tương tự như Bulog là do các công ty thương mại nhà nước Vinafood I và II và Hiệp hội Lương thực Việt Nam (VFA) đảm nhận, các cơ quan này cũng kiểm soát thêm cả thương mại thông qua các chức năng như định giá và lượng gạo xuất khẩu. Việc kinh doanh các sản phẩm nông nghiệp trong nước và quốc tế hiện nay được chia sẻ một phần cho các thương gia tư nhân.

3.3. Năng suất nông nghiệp và phát triển nông thôn

Nếu mục tiêu cuối cùng của chính sách phát triển là xóa đói giảm nghèo, thì những quốc gia mà chúng ta đã nghiên cứu trong phần này hoặc là đều có cả những chính sách tốt, hoặc là họ đã cực kỳ may mắn. Quan điểm của chúng tôi là ở đây đã thực sự có yếu tố may mắn, trong đó các nền kinh tế mở cửa hơn trong khu vực đã trở thành những điểm đến hấp dẫn đối với các dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài lớn từ Nhật Bản và Đông Á giúp tạo ra việc làm từ đầu những năm 80. Tuy nhiên, các chính sách cũng đã được cải thiện một cách vững chắc, tạo ra các nền kinh tế hiệu quả hơn và thúc đẩy tăng trưởng. Kết quả là tỷ lệ đói nghèo đã giảm mạnh trong toàn khu vực (Bảng 6).

Bảng 6: Tình trạng và xu hướng nghèo đói ở một số nước

Poverty headcount ratio at \$1.25 a day (PPP) (% of population)					
	1984-88	1989-93	1994-98	1999-2003	2004-06
China	61.73	56.94	36.37	32.00	15.92
Indonesia	65.5	54.34	43.38	38.51	21.44
Malaysia	2.81	2	2.04	–	2
Philippines	32.69	30.68	24.86	22.22	22.62
Thailand	17.2	5.45	2	2	2
Vietnam	–	63.74	49.65	40.05	22.82
Poverty headcount ratio at \$2 a day (PPP) (% of population)					
	1984-88	1989-93	1994-98	1999-2003	2004-06
China	88.27	81.6	65.04	56.28	36.28
Indonesia	89.74	84.56	76.99	74.23	53.77
Malaysia	12.10	11.14	8.90	–	7.79
Philippines	59.39	55.36	48.2	44.28	45.01
Thailand	40.93	25.53	17.44	17.55	11.51
Vietnam	–	85.69	78.23	68.68	50.45

Nguồn: Cơ sở dữ liệu PovcalNet trực tuyến (Ngân hàng Thế giới 2009), Chỉ số Phát triển thế giới trực tuyến (Ngân hàng Thế giới, 2009)

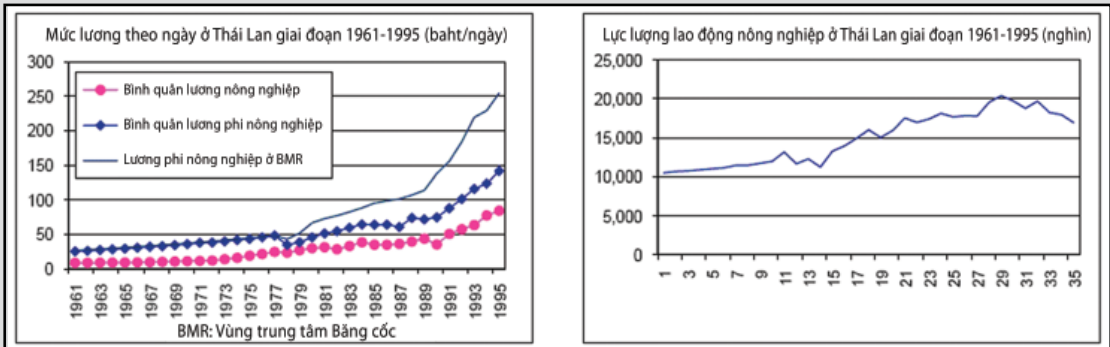
Trong điều kiện tất cả những nền kinh tế này hiện nay (hoặc đã, cho đến gần đây) đều là những nền kinh tế nông nghiệp, với tỷ lệ dân số nông thôn lớn, câu hỏi đặt ra là công tác xóa đói giảm nghèo nhờ phát triển nông thôn đã tiến triển tới đâu. Không có câu trả lời đầy đủ nào cho câu hỏi này, bởi vì có một mối quan hệ tác động qua lại mạnh mẽ giữa tăng trưởng nông nghiệp và tăng trưởng của các ngành khác. Các dòng lao động di cư từ nông thôn bắt nguồn từ cả những nguyên nhân về phía cung (“đẩy”) và phía cầu (“kéo”). Tốc độ tăng trưởng nông nghiệp và phi nông nghiệp có quan hệ phụ thuộc lẫn nhau, trong đó mối quan hệ nhân quả được duy trì theo cả hai hướng, nhờ những mối liên kết được tạo ra từ sự dịch chuyển giữa các ngành về lao động và vốn. Có rất ít phương pháp toàn diện để phân biệt được nguyên nhân và hệ quả. Kinh nghiệm của Thái Lan (xem Hộp 2) minh họa một số trong nhiều lực lượng

có tác động, từ những thay đổi nội bộ bên trong nền kinh tế nông thôn đến những thay đổi bên ngoài, làm biến đổi xu thế của lao động và các yếu tố khác dẫn đến di cư giữa các ngành. Nếu sử dụng phương pháp phân tích số liệu thống kê thông thường thì rất khó tách riêng sự đóng góp của từng yếu tố. Trong phần 4 của báo cáo này, chúng tôi sử dụng mô hình mô phỏng cân bằng tổng thể có thể tính toán được cho nền kinh tế Việt Nam để tách những tác động của tăng trưởng nông nghiệp đối với tình trạng đói nghèo và thu nhập và phân phối.

Hộp 2: Sự bùng nổ của ngành công nghiệp ở Thái Lan và sự chuyển đổi ở nông thôn giai đoạn 1985-1995

Để so sánh những kinh nghiệm về tăng trưởng nông nghiệp giữa các nền kinh tế nông nghiệp phụ thuộc vào thương mại, Thái Lan là một ví dụ điển hình. Việt Nam năm 1955 có cơ cấu kinh tế và xu hướng tăng trưởng rất giống với Thái Lan vào khoảng năm 1985. Trong suốt khoảng một thập niên, mỗi nước đều có những bước tiến lớn từ một nước nông nghiệp nghèo đói trở thành nước có thu nhập trung bình, được đô thị hóa và đa dạng trong một khoảng thời gian rất ngắn. Quá trình này được thúc đẩy bởi các yếu tố “kéo” như việc làm và năng suất lao động ngày càng tăng ở ngành chế tạo hướng tới xuất khẩu và dựa vào thành thị, và một phần bởi các yếu tố “đẩy” như thu nhập thấp ở nông thôn và không có nhiều cơ hội do tốc độ tăng năng suất trong nông nghiệp chậm.

Sự bùng nổ về đầu tư ở Thái Lan đã đẩy nhanh tốc độ tăng trưởng kinh tế từ khoảng 6% mỗi năm trong giai đoạn 1976-85 lên khoảng 8% trong giai đoạn 1986-95. Tuy nhiên, những lợi ích thu được từ sự bùng nổ này không được chia đều giữa các ngành. Nông nghiệp, ngành mà trước đây vốn là trụ cột chính của nền kinh tế và là nơi tạo việc làm chủ yếu, vừa không đặc biệt hiệu quả (khi đo bằng sản lượng), lại vừa không năng động (khi đo bằng tốc độ tăng năng suất). Nông nghiệp chỉ chiếm một phần rất nhỏ trong đầu tư mới, và do là ngành sử dụng nhiều lao động nhất, nên nông nghiệp không có khả năng cạnh tranh về tiền lương với các ngành khác. Từ năm 1989-95, gần ba triệu lao động trong tổng số 20 triệu lực lượng lao động nông nghiệp đã rời bỏ ruộng đồng, diện tích đất trồng trọt bắt đầu giảm xuống, và tốc độ tăng sản lượng nông nghiệp bắt đầu giảm đi. Mặc dù nền kinh tế đang phát triển mạnh mẽ, nhưng ngành nông nghiệp lại đạt tốc độ tăng trưởng thực âm vào năm 1991 và năm 1993 (Coxhead và Jiraporn 1999).



Mặc dù tình hình nông nghiệp không mấy sáng sủa, nhưng đời sống ở nông thôn vẫn được cải thiện nhiều. Sự dịch chuyển của lao động đã làm giảm tỷ lệ những người phụ thuộc vào nông nghiệp ở nông thôn; tiền lương trong nông nghiệp tăng nhanh gần bằng

tốc độ tăng tiền lương trong ngành phi nông nghiệp và thu nhập ở nông thôn còn tăng nhiều hơn nhờ lượng tiền do những người di cư chuyển về. Trong thập niên 1986-96, số người nghèo đã giảm từ 44,9% dân số xuống còn 11,4%; tỷ lệ nghèo ở nông thôn đã giảm từ 56,3% xuống còn 14,9% (Warr 2005). Do chi phí để di cư từ nông thôn ra thành thị khá thấp, nên những lợi ích thu được từ sự bùng nổ của ngành công nghiệp ở thành thị của Thái Lan đã nhanh chóng lan tỏa sang cả nền kinh tế, ngay cả khi mức đầu tư công và đầu tư tư nhân thấp, sản lượng nông nghiệp tăng ít, và không có những chương trình tái phân phối lớn (Siamwalla và cộng sự 1993).

Gần đây, ngành nông nghiệp của Thái Lan một lần nữa lại chứng kiến mức tăng sản lượng và năng suất mạnh mẽ nhờ sự kết hợp của đầu tư của khu vực tư nhân, sự gia tăng của nhu cầu toàn cầu và khu vực và các chính sách hỗ trợ của chính phủ (Nidhiprabha 2004).

Mặc dù chưa có sự chắc chắn về cơ cấu trong tiến trình xóa đói giảm nghèo, nhưng chúng ta có thể thấy khá rõ ràng trong quá trình chuyển đổi của một nền kinh tế từ chủ yếu là nông nghiệp sang chủ yếu là công nghiệp, bất bình đẳng sẽ tăng lên. Năng suất ở ngoài ngành nông nghiệp tăng nhanh hơn, ít nhất là vào giai đoạn đầu và điều này được phản ánh trong tiền lương và thu nhập của lao động ở thành thị và trong ngành công nghiệp. Sự dịch chuyển lao động theo không gian và ngành nghề có thể nhanh chóng giúp giảm khoảng cách này, như trường hợp của Hàn Quốc và Đài Loan. Ngược lại, ở những nước vẫn còn các trở ngại đối với dịch chuyển lao động – dù là do những hạn chế đối với di cư trong nước, hoặc tình trạng thiếu bảo đảm đối với quyền sử dụng đất, hoặc việc thiếu khả năng tiếp cận nguồn vốn, sự chia rẽ giữa các dân tộc/tôn giáo hay các nguyên nhân khác – tình trạng bất bình đẳng giữa nông thôn và thành thị vẫn sẽ tăng lên, và tốc độ tăng năng suất lao động ở nông thôn sẽ giảm (do vậy thu nhập bình quân cũng giảm). Đây cũng là những nước điển hình mà chúng ta thấy rằng tỷ lệ các nguồn lực của khu vực công được sử dụng cho việc giải quyết vấn đề bất bình đẳng là lớn hơn. Những nguồn lực này phần nào đang phải thay thế cho hiệu quả hoạt động của các thị trường đất đai, tín dụng và lao động. Ít hạn chế hơn đối với hoạt động của những thị trường này nghĩa là ít phải sử dụng tiền của khu vực công hơn, và/hoặc sẽ có thêm nhiều nguồn vốn công dành cho việc giải quyết các ưu tiên phát triển khác.

4. TĂNG TRƯỞNG NÔNG NGHIỆP VÀ PHÁT TRIỂN NÔNG THÔN Ở VIỆT NAM

4.1. Kinh nghiệm trong thập kỷ đổi mới

Quá trình phát triển nông nghiệp và nông thôn thôn hiện đại của Việt Nam có sự khác biệt đáng kể so với kinh nghiệm của một nền kinh tế thị trường chuẩn. Lý do chủ yếu là điểm khởi đầu thực sự của quá trình này vào đầu những năm 80 là từ một nền kinh tế mệnh lệnh – và hơn nữa với mức thu nhập bình quân đầu người rất thấp. Theo thời gian, những thay đổi mạnh mẽ về quan điểm và chính sách của chính phủ đối với tăng trưởng nông nghiệp, đồng thời cũng là đối với chiến lược phát triển chung của quốc gia, đã tạo ra bối cảnh đặc biệt cho công cuộc phát triển nông nghiệp và nông thôn.

Trước đổi mới, nền kinh tế nông thôn được tổ chức theo những nguyên tắc tập thể và các hoạt động nông nghiệp được quản lý bằng phương pháp mệnh lệnh và kiểm soát. Giai đoạn 20 năm đổi mới kể từ giữa những năm 80 được đánh dấu bởi một chuỗi các cải cách, bắt đầu từ quá trình phi tập thể hóa và áp dụng lại cơ chế thị trường đối với các sản phẩm nông nghiệp (và ở mức độ thấp hơn) đối với các đầu vào nông nghiệp, gồm cả đất đai. Những thay đổi này diễn ra đồng thời với chương trình cải cách các chính sách thương mại, đầu tư và quản lý kinh tế vĩ mô trong toàn bộ nền kinh tế, dẫn đến “toàn cầu hóa” toàn bộ nền kinh tế, chuyên môn hóa trên thị trường toàn cầu, và kết quả là quá trình chuyển đổi nhanh chóng về cơ cấu sản xuất, đầu tư và việc làm. Tuy vậy “chủ nghĩa xã hội mang tính thị trường” xét về nhiều khía cạnh vẫn hoàn toàn xa rời hình ảnh truyền thống của một nền kinh tế thị trường. Đây là bối cảnh rộng lớn diễn ra tăng trưởng nông nghiệp và phát triển nông thôn.

Quá trình tự do hóa và toàn cầu hóa nền kinh tế Việt Nam đã tạo một cú hích lớn cho nền nông nghiệp của mình. Việt Nam có nhiều lợi thế cạnh tranh trong các sản phẩm nông nghiệp, thậm chí là theo các tiêu chí của khu vực châu Á (Bảng 9). Những cuộc cải cách tiến hành trong những năm 90 đã khiến cho giá trong nước và giá tại biên giới hội tụ một cách mạnh mẽ về một mặt bằng (Athukorala và cộng sự 2007), và điều này giúp cho người nông dân xuất khẩu có khả năng thu được lợi nhuận. Sản lượng nông nghiệp và năng suất đã tăng mạnh và đất nước này đã trở thành một nước xuất khẩu hàng đầu toàn cầu đối với một số mặt hàng nông sản, đặc biệt là gạo và cà phê. Hải sản và cao su, chủ yếu do các tổng công ty nhà nước trung ương và địa phương sản xuất, đã bổ sung để hoàn chỉnh danh mục những mặt hàng xuất khẩu chủ yếu.

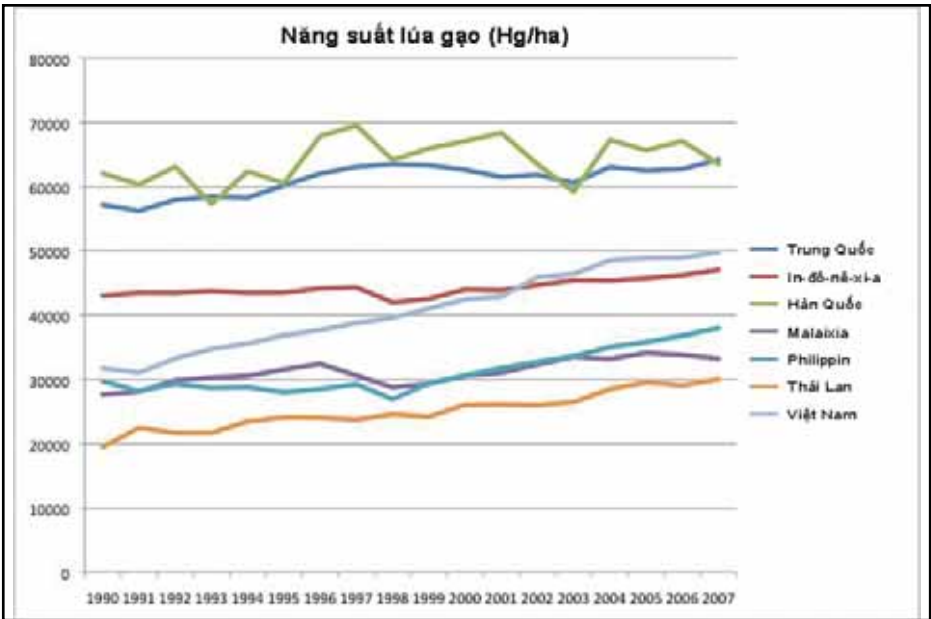
Bảng 7: Lợi thế cạnh tranh trong nông nghiệp ở các nền kinh tế châu Á

Nước/khu vực	RCA (Thế giới =100)	Nước/khu vực	RCA (Thế giới =100)
Đông Á	75	Đông Nam Á	
Hàn Quốc		In-đô-nê-xi-a	173
Đài Loan	5	Ma-lai-xi-a	107
Trung Quốc	58	Phi-líp-pin	67
Nam Á	145	Thái Lan	204
Ấn Độ	143	Việt Nam	301

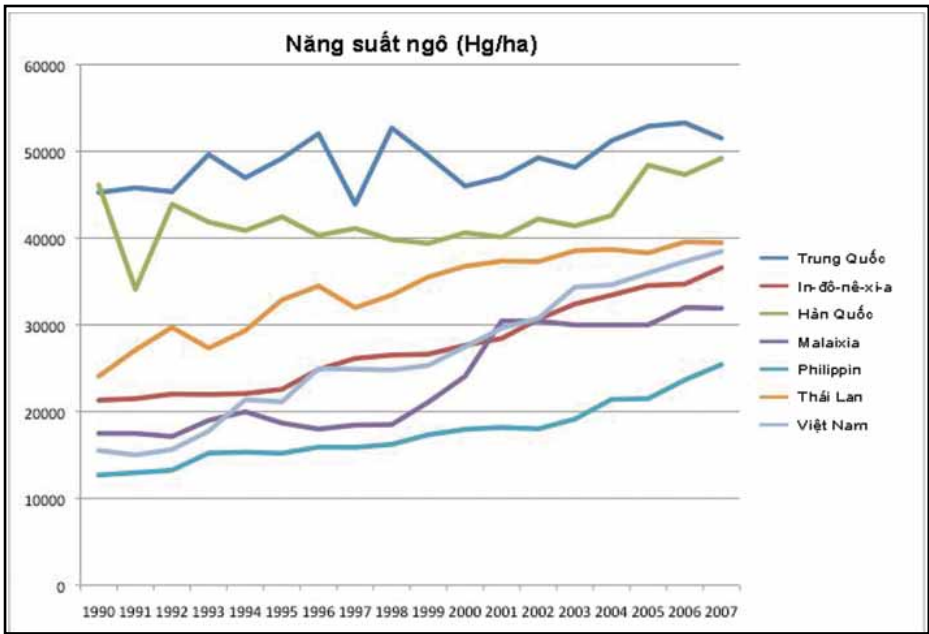
Nguồn: Anderson và Martin (2009).

Những năm đầu của quá trình tự do hóa nông nghiệp đã chứng kiến sự tăng trưởng mạnh mẽ của nông nghiệp Việt nam. Sản lượng trong ngành nông nghiệp đã tăng lên nhanh chóng trong giai đoạn đầu của thời kỳ đổi mới, đối với nhiều loại cây trồng (xem Hình 3-6), Trong hơn một thập kỷ, từ đầu những năm 80 đến giữa những năm 90, đất nước đã chuyển đổi từ tình trạng nghèo đói sang một nước xuất khẩu gạo hàng đầu trên thế giới. Các hoạt động nông nghiệp và nuôi trồng thủy sản phục vụ xuất khẩu khác, ví dụ như cà phê và thủy sản, cũng đạt tốc độ tăng sản lượng và năng suất rất nhanh.

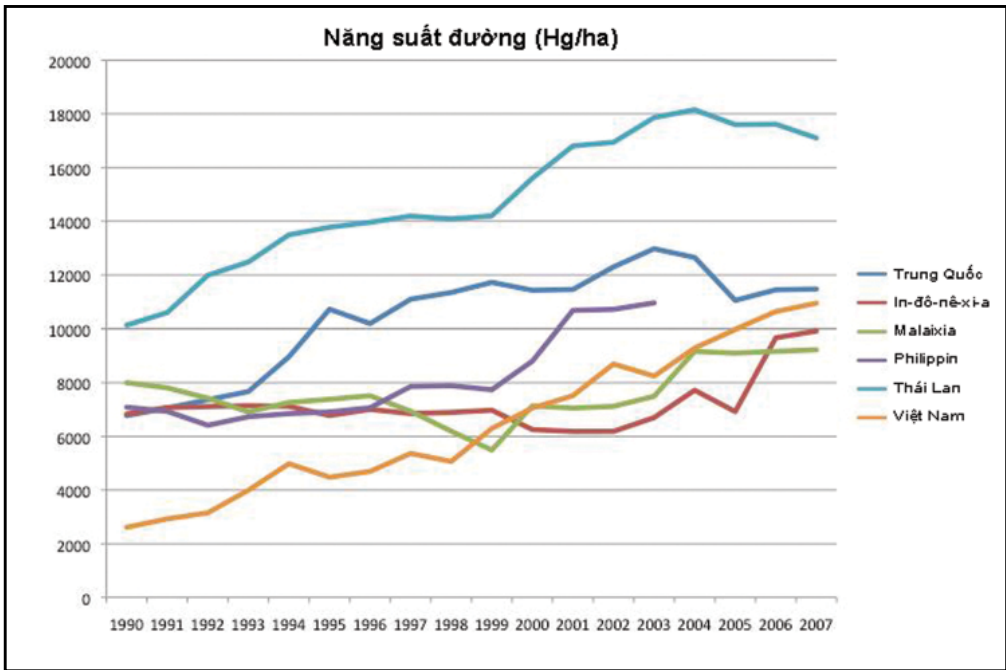
Hình 3: Năng suất gạo của Việt Nam và một số nền kinh tế châu Á giai đoạn 1990-2007

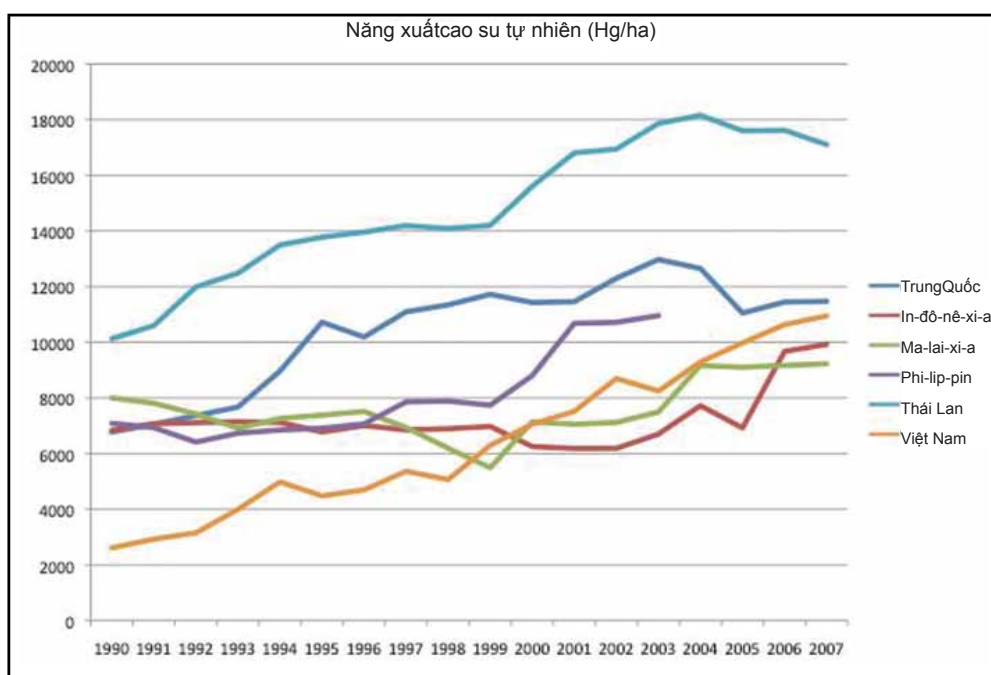


Hình 4: Năng suất ngô của Việt Nam và một số nền kinh tế châu Á giai đoạn 1990-2007



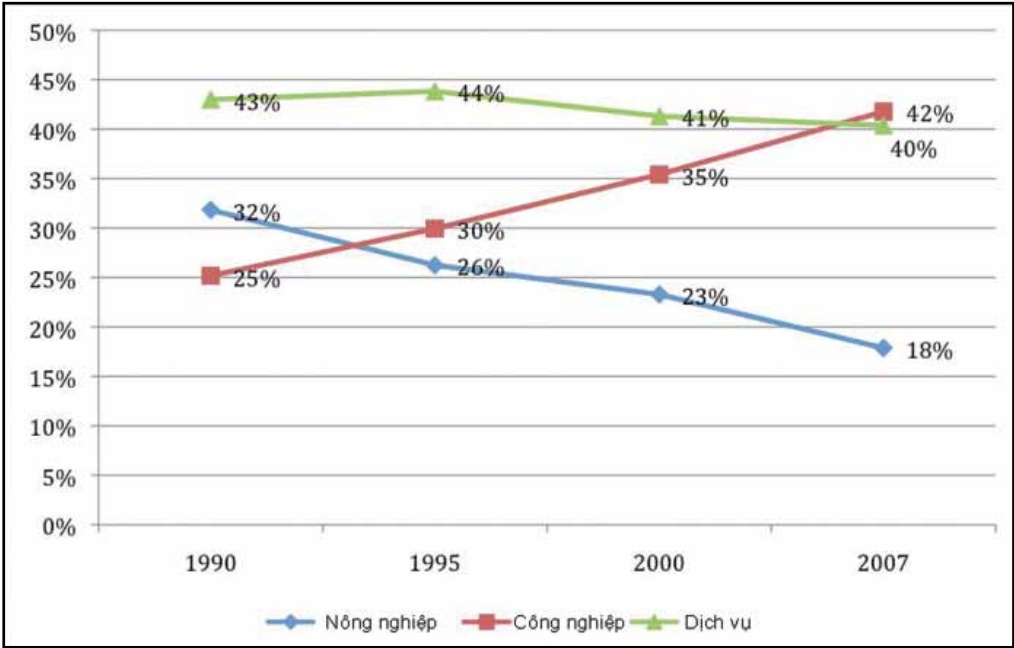
Hình 5: Năng suất mía đường của Việt Nam và một số nền kinh tế châu Á giai đoạn 1990-2007



Hình 6: Năng suất cao su tự nhiên của Việt Nam và một số nền kinh tế châu Á giai đoạn 1990-2007

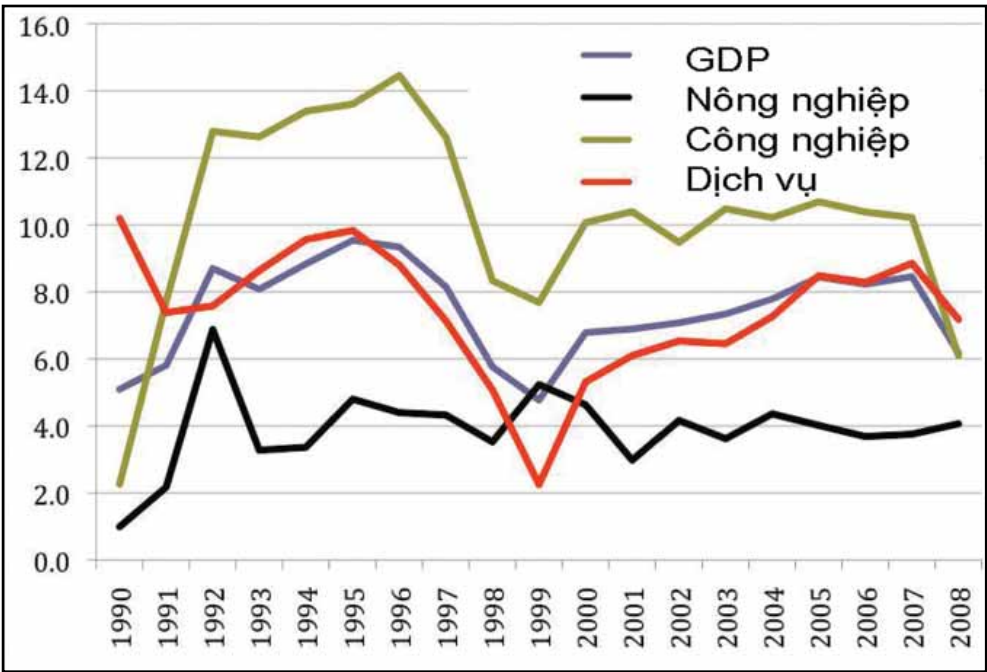
Mặc dù đạt được những thành tích ấn tượng này, nhưng quy mô tương đối của nông nghiệp đã bị thu hẹp trong giai đoạn này (Hình 3). Xu hướng này không đáng ngạc nhiên và cũng không gây ra những lo ngại về chính sách. Trong bối cảnh GDP tăng trưởng mạnh mẽ, các lĩnh vực sử dụng nhiều vốn và kỹ năng hơn (gồm cả các doanh nghiệp kinh doanh nông nghiệp và việc chế biến và kinh doanh nông sản phẩm) phát triển, và để làm được như vậy cần thu hút lao động và huy động các hình thức vốn khác – thậm chí gồm cả đất- ra khỏi nông nghiệp và phục vụ cho những mục đích hiệu quả hơn. Bởi vậy, sự giảm sút tương đối của sản xuất nông nghiệp không phải là dấu hiệu của sự thất bại trong ngành nông nghiệp, mà là kết quả của sự thay đổi cơ cấu kinh tế không tránh khỏi khi nền kinh tế tăng trưởng.

Hình 7: Việt Nam: tỷ trọng GDP của các nhóm ngành chính giai đoạn 1990-2007

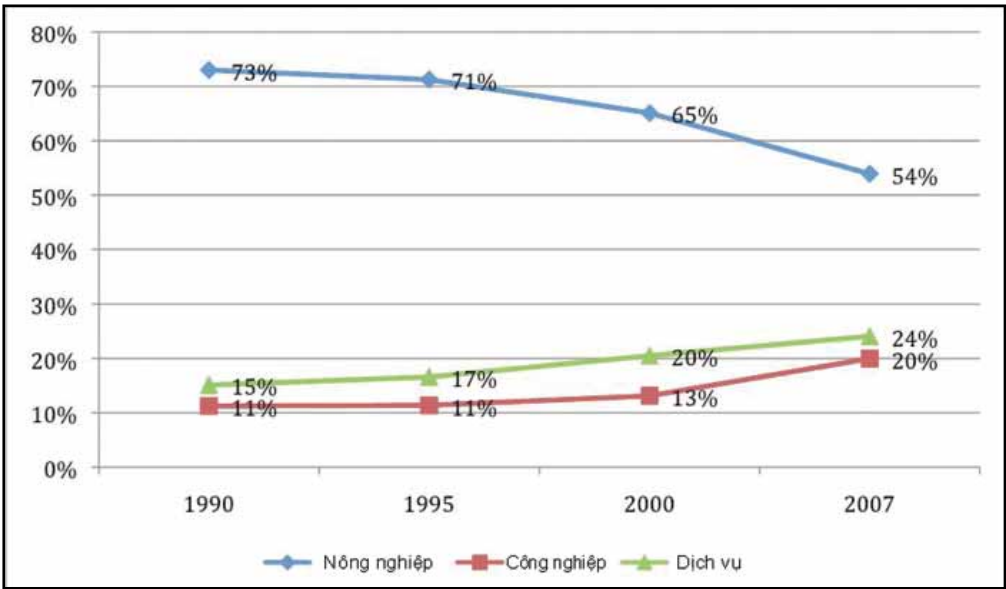


Tuy nhiên, ở Việt Nam, tốc độ tăng trưởng nông nghiệp tuyệt đối cũng đã có những dấu hiệu suy giảm, từ trên 4% mỗi năm trong giai đoạn cuối những năm 90 xuống còn dưới 4% trong giai đoạn 2006-2007. Những tốc độ tăng này chỉ bằng dưới một nửa tốc độ tăng GDP (xem Hình 8). Một số nguồn dữ liệu còn chỉ ra rằng tốc độ tăng trưởng nông nghiệp năm 2006 chỉ đạt 2,8% và năm 2007 đạt 2,3% (Sơn, 2009). Một tỷ lệ dân số rất lớn vẫn phụ thuộc trực tiếp hoặc gián tiếp vào thu nhập từ nông nghiệp: từ năm 1998-2007, tỷ trọng nông nghiệp trong GDP đã giảm gần 1/3 xuống còn 20%, nhưng ngành nông nghiệp vẫn tiếp tục chiếm hơn 50% lực lượng lao động (Hình 9) và theo FAO, 2/3 dân số vẫn ở vùng nông thôn - một tỷ lệ cao hơn bất kỳ quốc gia nào trong khu vực (Bảng 8). Diện tích đất nông nghiệp bình quân đầu người ở Việt Nam rất thấp so với tiêu chuẩn của khu vực (Hình 10). Đầu tư công vào nông nghiệp giảm mạnh, từ 17% trong đầu tư của chính phủ năm 1990 xuống khoảng 5% hiện nay. Tăng trưởng trong nông nghiệp sụt giảm đã góp phần làm tăng thêm khoảng cách thu nhập giữa dân số nông thôn và thành thị và giữa các hộ giàu và các hộ nghèo.

Hình 8: Việt Nam: Tốc độ tăng trưởng GDP và các nhóm ngành chính giai đoạn 1990-2008



Hình 9: Việt Nam: Tỷ lệ việc làm trong các nhóm ngành chính giai đoạn 1990-2007

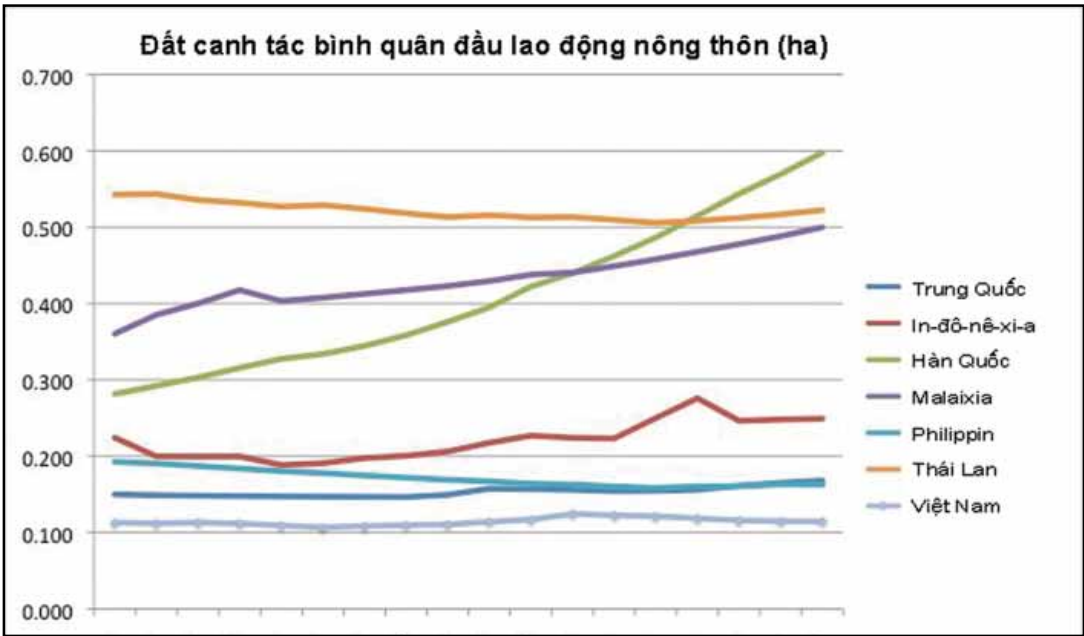


Bảng 8: Tỷ lệ dân số nông thôn trong tổng dân số (%)

Quốc gia	1995	2005
Trung Quốc	69.6	63.9
In-đô-nê-xi-a	47.1	40.2
Ma-lai-xi-a	21.3	14.3
Phi-líp-pin	42.3	35.7
Thái Lan	53.7	45.9
Việt Nam	69.2	64.7

Nguồn: FAO 2009. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/ah994e/ah994e00.pdf>

Hình 10: Đất canh tác bình quân đầu người ở Việt Nam và một số nền kinh tế châu Á giai đoạn 1990-2007.



Thêm vào đó, mặc dù cơ cấu thay đổi nhanh chóng, nhưng Việt Nam vẫn là nước có lợi thế so sánh quốc tế tương đối lớn đối với các sản phẩm gạo, cà phê và thủy sản (Coxhead 2007); đây là những ngành tiêu biểu trong số các ngành xuất khẩu phi dầu mỏ của đất nước này và sự đa dạng hóa của ngành nông nghiệp, từ gạo và các loại lương thực khác đến rất nhiều các loại nông sản và cây công nghiệp mang tính thương mại (cũng như chăn nuôi gia súc và nuôi trồng thủy sản) là một trong những dấu ấn của sự chuyển đổi thành công trong ngành nông nghiệp. Các ngành nông nghiệp này phục vụ đồng thời hai mục đích là tạo ra thu nhập trong nước và kim ngạch xuất khẩu từ nước ngoài, bởi vậy việc các ngành này tiếp tục phát triển (hoặc ngược lại, giảm sút về sản lượng hay tốc độ tăng năng suất đều có tác động tới kinh tế vĩ mô cũng như kinh tế vi mô. Tất cả những vấn đề cần cân nhắc này sẽ đòi hỏi phải rà soát lại một cách thận trọng các chính sách đối với đầu tư, phát triển kết cấu hạ tầng, đầu tư R&D và các biện pháp tăng năng suất khác.

Nhiều lý giải đã được đưa ra để giải thích cho giai đoạn tăng trưởng nông nghiệp đầy ấn tượng này. Giá đầu ra cao hơn và giá đầu vào như phân bón thấp hơn đã tạo ra những khuyến khích đáng kể cho việc mở rộng sản xuất và cùng với quá trình này là việc sử dụng đất đai và lao động tăng lên (Minot và Goletti 2000). Ngoài ra, cũng rõ ràng là các cải cách về thể chế - lợi ích từ việc ra quyết định nông nghiệp chủ yếu là cho các chủ thể tư nhân có động lực khuyến khích từ thị trường – là trung lập (Che và cộng sự 2006). Việc xóa bỏ hợp tác hóa và áp dụng lại cơ chế thị trường là những bước khởi đầu trong tiến trình cải cách thể chế đang tiếp diễn và vẫn còn nhiều lĩnh vực cho những tiến triển tiếp theo. Do vậy sự tăng trưởng của ngành nông nghiệp Việt Nam và những tiến bộ về thu nhập nông thôn trong tương lai sẽ phụ thuộc vào việc duy trì động lực và khả năng sinh lợi của ngành nông nghiệp, vào việc cải tiến các biện pháp khuyến khích phát triển ngành (bao gồm cả môi trường kinh tế vĩ mô thuận lợi) và những tiến bộ tiếp theo trong cải cách về thể chế. Thách thức đối với chính sách phát triển là hỗ trợ cho tiến bộ đạt được trong từng lĩnh vực này, với chi phí thấp nhất từ các nguồn lực của khu vực công.

4.2. Công nghệ và năng suất nông nghiệp

Sản lượng của các loại cây trồng chính ở Việt Nam cũng tương đương mức của các nước khác có cùng điều kiện thời tiết thuận lợi cho nông nghiệp. Tuy nhiên, do khởi đầu muộn, Việt Nam có tốc độ tăng sản lượng trong hai thập kỷ qua nhanh hơn so với các nước láng giềng. Về lúa gạo, tốc độ tăng sản lượng so với các nước khác trong những năm 90 nhanh hơn những năm gần đây. Trong giai đoạn 1990-1997, sản lượng gạo của Việt Nam đã tăng 12,4% so với các nước khác trong khu vực. Trong giai đoạn 2000-2007, mức tăng này chỉ đạt 5%. Sự sụt giảm này một phần là do sản lượng nông nghiệp của Việt Nam đã theo kịp các nước khác. Đối với lúa gạo, trong thập kỷ đầu tiên của tiến trình đổi mới đã có sự tăng tốc mạnh trong việc áp dụng các giống hiện đại, năng suất cao. Nhưng vào đầu những năm 2000, việc áp dụng giống mới đã đạt tới diện tích tối đa và tốc độ đã giảm đi tương ứng (Bảng 9).

Bảng 9: Việt Nam: Diện tích đất trồng được áp dụng các giống lúa hiện đại giai đoạn 1980-2002

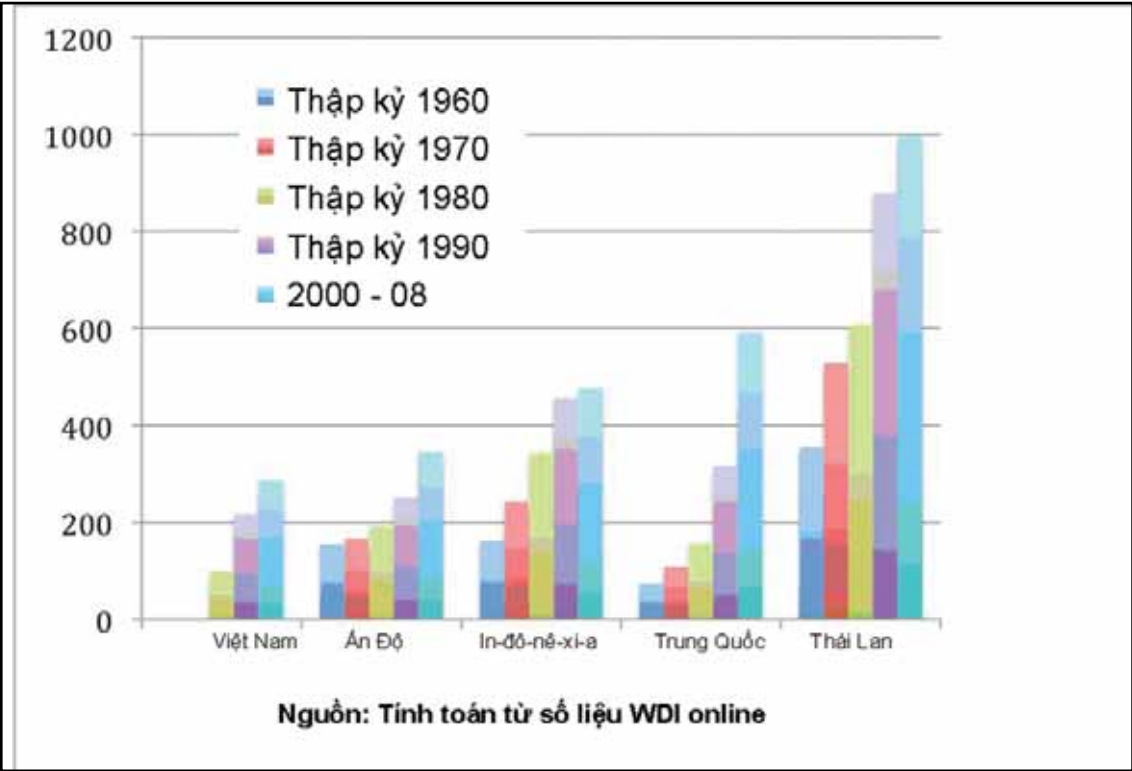
Năm	Diện tích đất trồng được áp dụng các giống mới (1000 ha)	Phần trăm tổng diện tích	Tốc độ tăng (trung bình hàng năm, %)
Pre-1980	0	0	
1980	935	17	–
1986	1,776	31	1980-86: 10.8
1996	5,800	83	1987-96: 13.3
2002	7,031	94	1997-2002: 1.95
India	143	Vietnam	301

Nguồn: Tính toán từ IRRI: Số liệu thống kê lúa thế giới, www.irri.org truy cập ngày 30/7/2009.

Năng suất lao động nông nghiệp ở Việt Nam vẫn luôn thấp hơn các nước khác (Hình 11). So sánh về tốc độ tăng năng suất tương đối cho thấy có sự khác biệt giữa xu hướng của những năm 90 với những năm 2000. Từ năm 1990-99, năng suất lao động

ở Việt Nam đã tăng so với các nước Đông Nam Á và Ấn Độ, mặc dù giảm nhẹ so với Trung Quốc. Nhưng từ năm 2000, năng suất lao động chỉ tăng so với Ấn Độ, không thay đổi so với In-đô-nê-xi-a, Thái Lan và Phi-líp-pin, và giảm so với Trung Quốc và Ma-lai-xi-a.

Hình 11: Sản lượng bình quân đầu người (US\$) tại một số quốc gia châu Á theo mức trung bình của thập niên

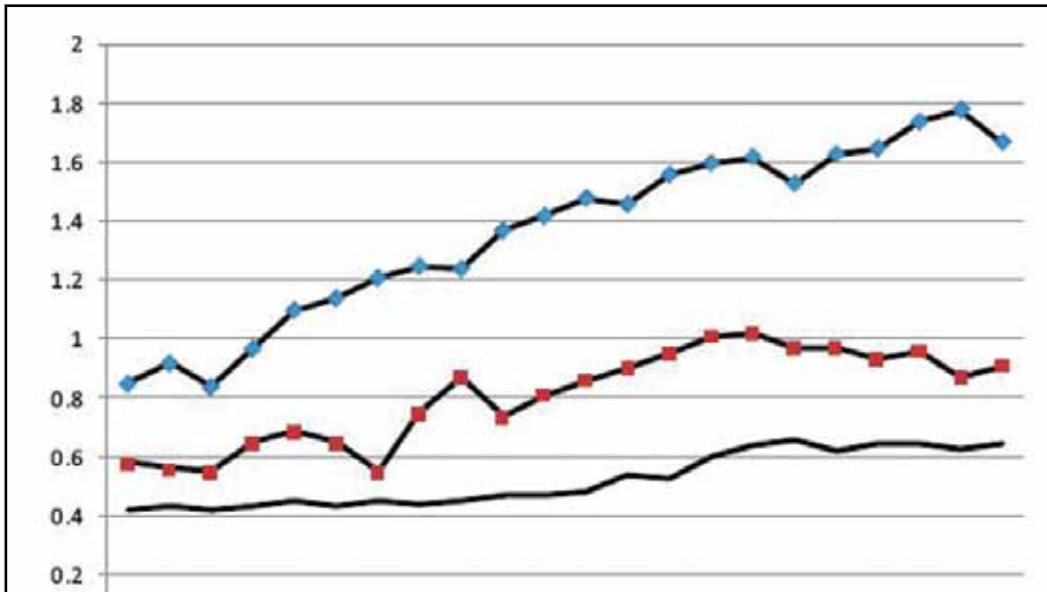


Tài liệu phân tích về tăng năng suất nông nghiệp ở các nước có thể so sánh với Việt Nam thường ít nhưng khá sâu sắc. Nhiều nghiên cứu đặc biệt hữu ích trong thời gian gần đây đã sử dụng các phương pháp nghiêm ngặt để giảm thiểu độ lệch trong các tốc độ tăng năng suất yếu tố tổng hợp (TFP) do những thay đổi về giá. Các độ lệch này có xu hướng tạo ra những ước tính quá mức đối với tốc độ tăng TFP và do đó dẫn đến sự lạc quan quá mức về đóng góp tiềm năng của nó đối với nông nghiệp và phát triển nông thôn (Fuglie 2004; Fan và Zhang 2002) và đối với tăng thu nhập ở nông thôn và xóa đói giảm nghèo (Fan và cộng sự 1999). Một nhiệm vụ đặc biệt quan trọng cho dự án này là kiểm tra lại tốc độ tăng TFP trong ngành nông nghiệp của Việt Nam, phân biệt với tốc độ tăng giá trị gia tăng trong nông nghiệp, một thước đo thường có xu hướng tạo ra những độ lệch này.

Những nghiên cứu gần đây về năng suất trong nông nghiệp của Việt Nam trong thời kỳ đổi mới có rất nhiều phát hiện mới (Kompas và cộng sự, 2009; Linh 2009; xem Hình 12). Chúng chỉ ra rằng (i) tốc độ tăng năng suất rất cao trong những năm 90; (ii)

phần lớn tốc độ tăng này là nhờ việc dỡ bỏ từng phần những hạn chế đối với sử dụng đất nông nghiệp và các thị trường; (iii) nhịp độ tăng năng suất (ít nhất là đối với lúa gạo và các cây trồng chủ yếu) đã chậm lại đáng kể từ khoảng năm 2000; (iv) hiệu quả kỹ thuật của nông nghiệp mặc dù đã cao hơn trước đây nhưng vẫn ở mức thấp; và (v) có sự khác biệt rất lớn về năng suất và hiệu quả giữa các vùng, trong đó vùng Đồng bằng Sông Cửu Long có năng suất và hiệu quả cao hơn các vùng khác.

Hình 12: Việt Nam: Năng suất các yếu tố tổng hợp trong sản xuất lúa gạo



Ghi chú: MRD: Đồng bằng sông Cửu Long; RRD: Đồng bằng sông Hồng

(Nguồn: Kompas và cộng sự 2009)

Dường như phần lớn tăng trưởng nông nghiệp trong hai thập kỷ qua là nhờ những thay đổi chỉ diễn ra một lần liên quan tới việc chuyển đổi từ quá trình tập thể hóa sang một cơ cấu tổ chức dựa vào thị trường nhiều hơn. Trong giai đoạn đó, năng suất của các cây trồng chính và việc sử dụng các đầu vào hiện đại đã bắt kịp với các nước láng giềng trong khu vực. Kinh nghiệm từ các nước khác trong khu vực đã cho thấy rõ tăng trưởng nông nghiệp trong tương lai sẽ đến từ việc tăng cường đầu vào (như phân bón) và những thay đổi trong “các biến tĩnh” – kết cấu hạ tầng, chính sách và hoạt động của các thị trường. Đặc biệt, các nghiên cứu định lượng của Linh, Kompas và cộng sự và những người khác đã chỉ ra rằng tiềm năng đối với những hiệu quả thu được từ việc dỡ bỏ những hạn chế trong sử dụng đất, giảm sự manh mún về đất đai và các cải cách thể chế khác vẫn rất cao.

Trong một nghiên cứu trước đó về TFP, Barker và cộng sự (2004) đã kết luận rằng phần lớn tăng trưởng nông nghiệp trong những năm 90 là nhờ cải thiện hệ thống tưới tiêu và nghiên cứu nông nghiệp. Tuy nhiên, mô hình định lượng của họ đã loại trừ các biện pháp thay đổi về thể chế và khôi phục các thị trường. Các phân tích thực tế khác đã chỉ ra những tác động lớn của các cải cách này, do đó đã khẳng định lại những kết

quả của Linh và Kompas và cộng sự. Minot & Goletti (2000) đã phát hiện ra những tác động lớn đối với phúc lợi của các hộ gia đình ở nông thôn nhờ quá trình tự do hóa thị trường. Litchfield và cộng sự (2003) lưu ý rằng tự do hóa thương mại đã đem lại sự phát triển mạnh mẽ của các sản phẩm ở nông thôn sử dụng nhiều lao động và tác động mạnh tới xóa đói giảm nghèo, điều mà phân tích kinh tế lượng của họ đã chỉ ra là tác động mạnh mẽ nhất đối với các hộ gia đình phụ thuộc vào nông nghiệp và lao động không có tay nghề. Ravallion và Vandewalle (2008) đã tìm ra sự liên kết mạnh mẽ và tích cực giữa những cải cách về luật đất đai và tăng năng suất nông nghiệp. Che và cộng sự (2004) cũng đã nhận thấy đóng góp to lớn của các cải cách thể chế đối với tăng trưởng nông nghiệp.

Do nông nghiệp được hiện đại hóa và đa dạng hóa, nên nghiên cứu thích nghi đóng vai trò quan trọng như một yếu tố tạo ra tăng năng suất. Chính phủ Việt Nam là nhà tài trợ chính cho hoạt động R&D của ngành nông nghiệp trong nước. Những số liệu quốc tế sẵn có gần đây nhất (từ đầu những năm 2000) cho thấy Việt Nam đang bị tụt hậu xa so với các nước láng giềng của mình về tổng chi, năng lực của các cơ quan R&D và sự tham gia của khu vực tư nhân. Cơ quan chính thực hiện nghiên cứu nông nghiệp là Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, mặc dù các bộ khác cũng có các chức năng nghiên cứu trùng lặp. Đến tận năm 2005, có tới 38 đơn vị khác nhau trong Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn có ngân sách nghiên cứu; sau đó, số đơn vị này giảm xuống còn 12. Trước đây, các đơn vị này (và các trung tâm và trạm nghiên cứu của họ) tập trung chủ yếu xung quanh Hà Nội và một số ít hơn tại thành phố Hồ Chí Minh, khiến khó có thể tiến hành những hoạt động nghiên cứu có khả năng ứng dụng cho các vùng sinh thái nông nghiệp đa dạng của đất nước này (Stads và Hải, 2006). Mức chi bình quân đầu người cho một cán bộ nghiên cứu là thấp theo tiêu chuẩn của Đông Nam Á, với hệ số chi cho nghiên cứu (% chi cho R&D trong tổng giá trị gia tăng của ngành nông nghiệp) chỉ là 0,17% trong năm 2003 so với khoảng 0,5% tại những nơi khác trong khu vực (Stads và Hải, 2006). Trong đầu những năm 2000, chi R&D đã tăng rất mạnh (học vị trung bình của các nhà nghiên cứu cũng vậy), nhưng từ mức ban đầu rất thấp.

Điều còn thiếu trong hệ thống R&D là sự tham gia của các nhóm các nhà sản xuất và khu vực tư nhân. Sự tham gia này đóng vai trò chủ chốt để tạo ra đòn bẩy tài chính cho nguồn vốn công. Ở một số nước, nhóm các nhà sản xuất đóng góp các nguồn lực cho R&D thông qua các tổ chức phi lợi nhuận; ở những nước khác, việc đóng góp đó được quy định là một khoản thuế đánh vào thu nhập hoặc kim ngạch xuất khẩu. Kim ngạch xuất khẩu nông sản lớn nhất của Việt Nam, gạo, chủ yếu là do hai doanh nghiệp thương mại lớn thuộc sở hữu nhà nước đem lại; đó là Vinafood I và Vinafood II. Trong năm 2008, những doanh nghiệp thu được lợi nhuận sau thuế lần lượt là 2,4 nghìn tỷ đồng và 2 nghìn tỷ đồng (tổng số khoảng 2 tỷ USD). Tuy nhiên theo báo chí, không có một chút nào trong khoản lợi nhuận này được tái đầu tư vào R&D (VietNamNet, 2009). Đối với các loại nông sản xuất khẩu (trừ cao su) có sự tham gia tích cực hơn của khu vực tư nhân, thì đóng góp cho R&D cũng không đáng kể. Khi khu vực nhà nước tham gia vào quá trình phát triển dưới những hình thức khác, nếu các cấu trúc thể chế không khuyến khích khu vực tư nhân tham gia vào R&D, thì gánh nặng ngân sách của khu vực nhà nước rõ ràng sẽ lớn hơn.

Đâu là những nguồn hiện có và tiềm năng tạo ra tăng trưởng nông nghiệp tại Việt Nam? Trong thập niên qua, công nghệ về nông nghiệp không đạt được nhiều thành tựu. Tổng lượng phân bón sử dụng trong thập niên cải cách thứ nhất từ năm 1987 đến 1996 tăng gấp ba lần, nhưng kể từ đó hầu như không tăng nữa (IRRI 2009). Tương tự như vậy, diện tích gieo trồng các giống lúa cải tiến trong giai đoạn 1987-96 tăng gấp ba lần nhưng trong thập niên sau chỉ tăng 20%. Việc nâng cấp và mở rộng hệ thống thủy lợi đã rất đáng kể (Barker và cộng sự 2004), nhưng năng lực tiếp tục mở rộng thủy lợi bị hạn chế do thiếu diện tích đất phù hợp và diện tích đất thủy lợi hiện nay (đặc biệt là ở đồng bằng sông Cửu Long) bị đe dọa bởi nước biển dâng và các hậu quả khác của sự nóng lên toàn cầu. Giá trị sản lượng bình quân đầu lao động trong khu vực này vẫn thấp, chỉ đạt bình quân 40% trong toàn bộ nền kinh tế và bằng 25% của lao động làm việc trong ngành chế tạo (ADB 2009a). Hoạt động nghiên cứu nông nghiệp của khu vực nhà nước đã được đầu tư lớn và được tổ chức lại, nhưng bước đi quan trọng nhằm thu hút các tác nhân ngoài khu vực nhà nước tham gia với tư cách là các nhà đầu tư và người tham gia nghiên cứu nông nghiệp vẫn chưa được thực hiện.

Động lực bên trong của nông nghiệp có thể được tăng cường bằng những cách thức trên, thậm chí từ trước khi thực hiện các đầu tư công mới trong lĩnh vực này. Trên thực tế, rất có thể việc nới lỏng những rào cản về thể chế đối với quá trình ra quyết định về nông nghiệp trong dài hạn sẽ giúp tăng cường đầu tư tư nhân vào lĩnh vực này, nhờ đó giảm một số nhu cầu đối với các nguồn vốn công.

4.3. Các biện pháp khuyến khích phát triển ngành

Mặc dù tham gia vào quá trình toàn cầu hóa chậm hơn so với phần lớn các nước láng giềng của mình, nhưng trong những năm 90 Việt Nam đã đạt được những tiến bộ tương tự các nước trong việc hướng tới tạo ra một sân chơi bình đẳng giữa các lĩnh vực trong ngành nông nghiệp, một phần là nhờ kết quả của các cuộc cải cách về thể chế và một phần là nhờ những cải cách trong chính sách thương mại và những chính sách liên quan. Trong toàn nền kinh tế, thuế nhập khẩu bình quân đã giảm từ 22% năm 1999 xuống còn 13,6% năm 2004 và thuế suất tối đa đã giảm từ 200% năm 1997 xuống 113% năm 2004; để chuẩn bị gia nhập WTO, nhiều loại thuế nhập khẩu đã được giảm xuống mức bằng 0 hoặc không đáng kể và các hàng rào định lượng đối với nhiều loại hàng nhập khẩu đã được xóa bỏ (Athukorala và cộng sự 2009).

Ở cấp ngành, tự do hóa chính sách thương mại đã làm giảm mức độ bảo hộ đối với các ngành phi nông nghiệp nhanh hơn và từ mức ban đầu cao hơn nhiều so với nông nghiệp. Điều này đã cải thiện các điều kiện thương mại trong nước đối với sản xuất nông nghiệp. Nói chung, NRA cho ngành nông nghiệp đã cải thiện từ mức thấp nhất (-26,4%) trong giai đoạn 1990-94 lên +20,7% trong giai đoạn 2000-04 (Bảng 10). Đồng thời, NRA đối với hàng hóa phi nông nghiệp cũng tăng cùng tốc độ, với kết quả là tỷ lệ hỗ trợ thực tế cho nông nghiệp (RRA) đã tăng từ mức bảo hộ ròng âm (-19,2%) vào đầu thập niên lên mức trung lập (0%) vào cuối thập niên. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng như ở In-đô-nê-xi-a (xem Bảng 5, con số này không có hàm ý là một điều kiện của tự do thương mại và không cần phải có biện pháp khuyến khích – mà chỉ có nghĩa là chênh lệch giữa ưu đãi cho nông nghiệp và các khu vực khác là rất nhỏ.

Bảng 10: Việt Nam: Tỷ lệ hỗ trợ danh nghĩa và thực tế cho nông nghiệp

Chỉ số	1986-89	1990-94	1995-99	2000-04
NRA: Hàng có thể xuất khẩu	-13.3	-27.2	-2.1	16.9
Gạo	-2.8	-26.6	-0.4	22.9
Cao su	-	21.2	18.6	16.8
Cà phê	-49.4	-21.1	-7.1	-12.0
Thịt lợn	-41.8	-37.5	-6.1	8.9
Gia cầm	-3.1	-3.6	3.7	1.6
NRA: Hàng cạnh tranh nhập khẩu	5.1	-0.7	-5.8	24.7
Đường	-	49.6	112.9	160.2
NRA, toàn bộ ngành nông nghiệp	-16.1	-26.4	0.0	20.7
NRA, phi nông nghiệp	4.3	-11.2	1.5	20.8
RRA, nông nghiệp	-19.4	-17.4	-1.3	0.0

Nguồn: Athukorala và cộng sự (2009).

Vào cuối những năm 90 và đầu những năm 2000, công cuộc cải cách chính sách nông nghiệp đã bắt đầu bằng quá trình điều chỉnh việc phân bổ các nguồn lực cho phù hợp với những biện pháp khuyến khích mang tính thị trường. Ở cấp ngành, các tỷ lệ hỗ trợ danh nghĩa (NRA) đều hướng tới mức bằng không đối với tất cả nông sản có khả năng trao đổi, trừ cao su và đường (Bảng 10). Những hạn chế đối với gạo xuất khẩu đã khiến cho NRA của mặt hàng này trong những năm 90 ở mức âm, nhưng đến đầu những năm 2000 đã trở thành số dương. Tình hình tương tự cũng diễn ra với cà phê và thịt lợn. Cao su, chủ yếu được sản xuất tại các nông trang nhà nước, vẫn tiếp tục là lĩnh vực chính nhận được những ưu đãi về chính sách. Đường, một mặt hàng cạnh tranh với hàng nhập khẩu, đã được bảo hộ mạnh mẽ trong khuôn khổ chương trình “triệu tấn” được bắt đầu thực hiện năm 1995. Việc tiếp tục bảo hộ mạnh mẽ cho sản xuất đường phản ánh việc các nguồn lực đất đai, vốn và những nguồn lực khan hiếm khác không được sử dụng cho hoạt động sản xuất hiệu quả hơn trong các ngành sản xuất nông sản xuất khẩu hoặc trong các ngành phi nông nghiệp.

Điều quan trọng nhất trong cải cách giá nông nghiệp và chính sách thị trường là những thay đổi có tác động tới gạo (Minot và Goletti 2000; Nielsen 2002). Hạn ngạch xuất khẩu gạo, ban đầu chỉ được giao cho vài công ty thương mại của nhà nước, đã được mở rộng và sau đó trong năm 2001 đã được xóa bỏ, mặc dù giá gạo toàn cầu tăng lên vào những năm 2007-2008 đã khiến các biện pháp kiểm soát về lượng xuất khẩu lại được tái áp dụng. Hạn ngạch nhập khẩu phân bón cũng được hủy bỏ vào năm 2001. Tuy nhiên, hoạt động kinh doanh gạo vẫn tiếp tục chịu sự chi phối của hai công ty nhà nước. Hai công ty này cũng độc quyền về những hợp đồng xuất khẩu giữa các chính phủ với nhau, và “việc định hướng” về giá xuất khẩu vẫn được sử dụng để kiểm soát các hoạt động của các công ty kinh doanh gạo.

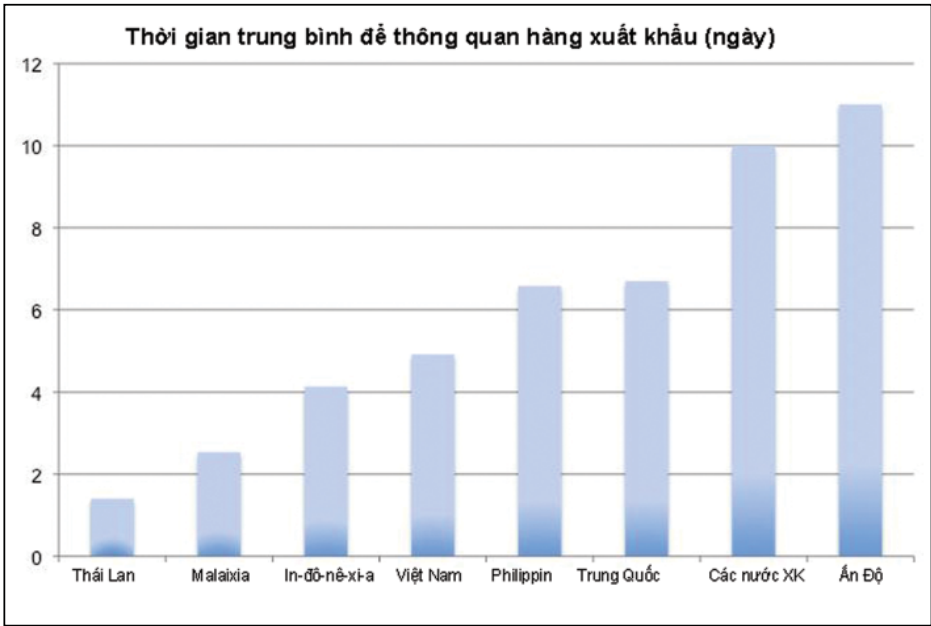
Những điều kiện kinh tế vĩ mô

Ngoài bản thân ngành nông nghiệp, môi trường kinh tế vĩ mô cũng đóng vai trò rất quan trọng đối với phát triển nông nghiệp. Ví dụ, sự gia tăng của việc làm phi nông nghiệp có thể làm thay đổi quá trình phát triển nông nghiệp bằng cách tăng chi phí lao động nông nghiệp và thay đổi quá trình phát triển nông thôn thông qua kênh trên cũng như thông qua quá trình di cư từ nông thôn ra thành thị và thu nhập được gửi về.

Tính hiệu quả trong công tác quản lý kinh tế vĩ mô của Việt Nam đã cải thiện đáng kể trong suốt thời kỳ đổi mới. Tuy nhiên, trong những năm gần đây Việt Nam đã trượt dài so với các nước láng giềng. Trong bảng xếp hạng Năng lực cạnh tranh toàn cầu của Diễn đàn Kinh tế thế giới, Việt Nam đã tụt hạng từ vị trí 68 năm 2007 xuống 70 năm 2008 và 75 năm 2009.¹⁵ Về khía cạnh ổn định kinh tế vĩ mô, Việt Nam giảm từ vị trí 54 năm 2007 xuống vị trí 112 năm 2009. Đối với các thước đo về chi phí kinh doanh, chất lượng thể chế công, hiệu quả quản lý của chính phủ và các chỉ số năng lực cạnh tranh khác, Việt Nam đều xếp hạng rất thấp so với các nền kinh tế lớn trong khu vực. Tất cả những yếu tố kém hiệu quả này đã góp phần làm tăng chi phí sản xuất, thương mại và đổi mới. Phí vận tải quá cao do những nguyên nhân liên qua tới việc thiếu kết cấu hạ tầng, nhưng cũng còn do tính kém hiệu quả về mặt thể chế và điều hành. Phí bốc dỡ tại cảng và những chi phí giao dịch khác đối với thương mại cũng cao so với tiêu chuẩn của khu vực (Hình 13). Tất cả những nguyên nhân gây ra tính kém hiệu quả này đã cộng thêm chi phí vào sản xuất, thương mại và đổi mới. Với một mức giá cho trước trên thị trường thế giới, tất cả các chi phí lưu thông này đã khiến giá tại cổng trang trại bị hạ thấp xuống và do vậy tạo nên những rào cản đối với việc tăng năng suất, sản lượng nông nghiệp và thu nhập nông thôn.

¹⁵<http://www.weforum.org/>. Năm 2009, In-đô-nê-xi-a xếp hạng 54, Thái Lan xếp hạng 36, Trung Quốc xếp hạng 29, Malaixia xếp hạng 24. Trong số các nền kinh tế lớn ở Đông Nam Á, chỉ có Philippin (87) là xếp hạng thấp hơn Việt Nam.

Hình 13: Thời gian thông quan tại Việt Nam và một số quốc gia châu Á



Sự tham gia của nhà nước vào thị trường nông nghiệp

Nhiều biện pháp cụ thể về thương mại và thị trường vốn đã gây thiệt hại cho nông nghiệp cũng như cho tiềm năng tăng trưởng dựa vào khu vực tư nhân trong những ngành ở cuối chuỗi cung cấp như chế biến lương thực. Sau khi gia nhập WTO, hầu hết các biện pháp này đều tập trung vào các chính sách ngành tác động tới các doanh nghiệp nhà nước (DNNN). Trong thời kỳ trước đổi mới, các DNNN được hưởng sự độc quyền lớn trong nhiều ngành công nghiệp và dịch vụ chủ chốt (gồm cả cung cấp và chế biến đầu vào nông nghiệp, lưu kho và tiếp thị các sản phẩm đầu ra). Sự độc quyền này rất chậm được dỡ bỏ. Các DNNN chiếm giữ vị trí đặc quyền, với khả năng tiếp cận nguồn vốn rẻ¹⁶ và có những mối quan hệ mật thiết với các nhà điều hành và hoạch định chính sách của Chính phủ. Họ đã sử dụng cả hai đặc quyền trên để mở rộng hoạt động và để bảo đảm tiếp tục được bảo hộ về thuế cũng như các ưu đãi khác ở mọi cấp độ, từ chính sách cho tới việc sử dụng cảng biển (Athukorala 2006).

Trong ngành nông nghiệp, các ngành do nhà nước chi phối (cao su và đường) được hưởng những ưu đãi về chính sách hơn các ngành do các nhà sản xuất nhỏ chi phối (Bảng 10). Nhưng sự tham gia của các doanh nghiệp nhà nước vào các hoạt động sau thu hoạch có ảnh hưởng tới tất cả các ngành. Cho đến gần đây, những rào cản về pháp lý đã cản trở một cách hữu hiệu khu vực tư nhân có quy mô lớn tham gia vào hoạt động kinh doanh các mặt hàng nông sản chính. Theo một phân tích gần đây, “mặc dù theo quan điểm pháp lý thì tất cả những công ty có đăng ký, không phân biệt loại hình

¹⁶Và trước đây là đối tượng duy nhất được sử dụng ngoại hối để nhập khẩu.

¹⁷Một nghiên cứu năm 2000 đã phát hiện ra là đơn giá của các DNNN trong kinh doanh gạo cao hơn đơn giá của các thương gia tư nhân ở hai vùng đồng bằng từ 4 đến 6 lần (Minot và Goletti 2000).

sở hữu, đều có thể tham gia hoạt động thương mại, nhưng vẫn tồn tại những rào cản, không khuyến khích các hoạt động thương mại của các công ty ngoài quốc doanh mà lại bảo vệ các doanh nghiệp nhà nước (Auffret 2003). Những yêu cầu nghiêm ngặt về mặt pháp lý của các bộ chủ quản đã ngăn cản sự tham gia của các công ty tư nhân vào xuất khẩu gạo và nhập khẩu phân bón, khiến cho thị trường phần lớn nằm trong tay các tổ chức của nhà nước. Như được ghi lại trong Athukorala (2006), doanh nghiệp nhà nước tiếp tục chiếm ưu thế trong phần lớn các ngành được bảo hộ, bao gồm các ngành chế biến lương thực, đồ uống và thuốc lá mà (vào năm 2004) các doanh nghiệp nhà nước chiếm tới 49% sản lượng, áp dụng những phương pháp sử dụng tương đối nhiều vốn do được hưởng đặc quyền trong việc tiếp cận nguồn vốn với giá thấp hơn giá thị trường.

Nói chung, các doanh nghiệp nhà nước đều có mức chênh lệch giữa chi phí và giá rất cao (đó là lợi nhuận trên các chi phí thông thường). Điều này phản ánh tính kém hiệu quả về mặt kinh tế kết hợp với quyền đặt giá.¹⁷ Trong những năm gần đây, doanh nghiệp nhà nước trong các ngành sản xuất lương thực, đồ uống và thuốc lá đã thu được chênh lệch giữa chi phí và giá là 21,5%, phù hợp với các ngành khác mà trong đó doanh nghiệp nhà nước chiếm ưu thế, và cao hơn nhiều so với những ngành mà các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài chiếm ưu thế như điện tử (4,5%), sản phẩm da (5,2%), hoặc may mặc (14,5%) (Athukorala 2006). Chênh lệch giá-phí cao là những chỉ số phản ánh sức mạnh thị trường. Trong trường hợp kinh doanh và chế biến phân bón, gạo và các nông sản phẩm khác, những mức siêu lợi nhuận này thu được từ việc gây tổn hại tới người nông dân và người tiêu dùng. Sự tồn tại dai dẳng của khu vực nhà nước được ưu đãi, kém hiệu quả và có thể nói là luôn tìm cách thu lợi từ những người nông dân và thị trường của họ là sự bòn rút thu nhập của ngành nông nghiệp và nông thôn, và ngân sách nhà nước.

Tóm lại, những biện pháp khuyến khích phát triển ngành để tăng năng suất nông nghiệp tại Việt Nam đã được cải thiện rất nhiều trong hai thập niên qua. Việc mở cửa nền kinh tế với thương mại toàn cầu, cải cách tỷ giá hối đoái và những sáng kiến khác về kinh tế vĩ mô đã có những thay đổi cơ bản, thúc đẩy sự tăng trưởng này. Ở cấp ngành, cải cách về chính sách thương mại đã làm giảm bớt sự đối xử bất công đối với ngành nông nghiệp, cho phép nền kinh tế khai thác được lợi thế so sánh của khu vực này về gạo, cà phê, cao su, hải sản và các sản phẩm khác. Sự kết hợp giữa cải cách ngành và kinh tế vĩ mô này đã góp phần thúc đẩy tăng trưởng thu nhập nông thôn và làm chậm lại tốc độ gia tăng bất bình đẳng quan sát được tại các nền kinh tế chuyển đổi khác như Trung Quốc. Tuy nhiên, những chính sách ngành vẫn thể hiện sự thiên lệch lớn và liên tục cho những loại cây trồng được ưu đãi (đặc biệt là mía đường); đó chính là một yếu tố tạo ra sự phân bổ sai các nguồn lực mà sẽ tiếp tục cản trở tăng trưởng. Và nếu kinh nghiệm của các nền kinh tế trong khu vực và bằng chứng của chính nền kinh tế Việt Nam là chính xác, thì việc chiếm ưu thế một cách dai dẳng của các đơn vị thuộc sở hữu nhà nước trong các ngành sản xuất (cao su) và trong tiếp thị và thương mại nông nghiệp đối

¹⁷Trong năm 2008, như đã chú thích trong phần trên, Vinafood I (Tổng công ty lương thực miền Bắc) đã thu được 2,4 nghìn tỷ đồng lợi nhuận sau thuế; Vinafood II (Tổng công ty lương thực miền Nam) thu được gần 2 nghìn tỷ đồng. Lễ ra những tổng công ty này phải sử dụng lợi nhuận của mình để hỗ trợ phát triển nông nghiệp, bao gồm cả R&D trong nông nghiệp, cải tiến chất lượng và những tiến bộ khác. Trong thực tế, như đã trích dẫn, họ không làm gì cả (VietNamNet 2009).

với phần lớn các sản phẩm là một yếu tố quan trọng khác cản trở sự tăng trưởng của khu vực này cũng như phúc lợi của toàn bộ nền kinh tế nông thôn.

4.4. Vấn đề thể chế

Quyền sử dụng đất

Chúng tôi đã nhắc lại nhiều lần điều khẳng định rằng cải cách thể chế và đặc biệt là cải cách thị trường đất đai, góp phần đáng kể vào tăng trưởng nông nghiệp vào đầu thời kỳ đổi mới. Rất khó để có thể đo lường và lượng hóa quyền sở hữu tài sản, do vậy thường là khó có được sự kiểm định chính thức đối với khẳng định này. Tuy nhiên, trong trường hợp của Việt Nam, một cuốn sách gần đây của Ravallion và van de Walle (2008) đã bắt đầu tiến hành một phân tích mới về chính lĩnh vực này. Họ tiến hành công việc này bằng việc lấy những thay đổi trong quyền sử dụng đất được quy định trong Luật Đất đai năm 1988 làm điểm khởi đầu. Luật này đã giải thể các hợp tác xã nông nghiệp bằng việc trao quyền sử dụng đất cho cá nhân. Sau đó họ lập mô hình cho những tác động tới tính hiệu quả và sự bình đẳng trong các hoạt động phân phối đất đai được bảo đảm trong khuôn khổ các chương trình cải cách khác nhau, bao gồm cả giải pháp chuyển sang một thị trường đất đai hoàn toàn tự do. Họ phát hiện ra rằng tính hiệu quả được cải thiện đáng kể nhờ cải cách về đất đai, và rằng trong khi những cải cách đó dẫn đến tình trạng không có đất tăng lên nhưng đây không phải là nguyên nhân đáng lo ngại – thậm chí ở ngay trong nhóm này – vì đói nghèo đã giảm nhanh. Tuy nhiên, họ kết luận rằng mặc dù cải cách đất đai và thị trường đất nông nghiệp trong cuối những năm 80 đã đạt được những thành tựu lớn, nhưng hiệu quả mà người nông dân thu được thậm chí sẽ lớn hơn nếu luật đất đai có nhiều tham vọng hơn, trao quyền sở hữu và quyền chuyển nhượng đầy đủ.

Lượng hóa tác động của cải cách đất đai theo cách này là một việc làm đầy thách thức và chúng tôi đã may mắn có được phân tích của Ravallion và van de Walle để tận dụng. Thay vì cố gắng lặp lại công việc của họ, chúng tôi dựa vào những tài liệu được ghi chép cẩn thận về những xu thế quốc gia và những thay đổi ở cấp vùng trong cải cách về luật đất đai và các điều kiện sử dụng đất (bao gồm cả, ví dụ như tác động của việc chia nhỏ ruộng đất, một vấn đề đặc biệt nghiêm trọng tại đồng bằng sông Hồng). Việc lập luận cũng theo hướng này, trong đó chúng tôi xác định các xu thế trong cải cách luật đất đai dường như có thể dịch chuyển thị trường yếu tố quan trọng này tiến gần hơn tới một tập hợp các quy định nhất quán với việc ra quyết định một cách hiệu quả của người nông dân. Những vấn đề chính được xem xét là những quy định về thời gian sử dụng đất (hiện tại là 20 năm đối với phần lớn đất nông nghiệp), hạn điền, chia nhỏ đất và những hạn chế đối với việc chuyển đất nông nghiệp sang sử dụng cho các mục đích khác. Tất cả những biện pháp này có tác động tới sản lượng, năng suất và việc làm trong ngành nông nghiệp thông qua tác động của chúng tới những biện pháp khuyến khích đối với đầu tư vào nông nghiệp.

Một trong những cải cách lớn nhất tác động tới việc trao quyền sử dụng đất mang tính thương mại cho những người chủ sở hữu Giấy chứng nhận sử dụng đất (LUCs). Chứng nhận quyền sử dụng đất do chính quyền địa phương cấp đóng vai trò rất quan trọng đối với các hộ gia đình. Chúng xác lập bằng chứng chính thức về quyền sử dụng

đất hợp pháp nên người chủ sở hữu Giấy chứng nhận sử dụng đất có cảm giác an tâm khi đầu tư dài hạn để làm tăng năng suất đất đai. Chúng xác lập một nền tảng để giải quyết những tranh chấp về đất đai. Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cũng đóng vai trò là vật thế chấp để vay vốn và cho phép người chủ sở hữu chúng tiếp cận không chỉ tới thị trường bất động sản mà còn cả tín dụng nữa. Giá trị thế chấp của LUC được quy định ở mức 50-70% giá trị đất, mức giá do Ủy ban nhân dân tỉnh quy định (Ngân hàng Thế giới, 1998). Trước khi có Luật Đất đai 2003, giá đất do nhà nước quy định ổn định trong 10 năm (từ 1994 đến 2004). Tuy nhiên, đến nay giá đã được quy định sát hơn với giá thị trường do đó giá trị thế chấp của đất đai cũng đã tăng lên.

LUC cũng giúp nông dân thực hiện quyền sử dụng đất và đây là công cụ để phát triển thị trường đất. Hiện nay, thị trường đất nông nghiệp hoạt động sôi động hơn và điều này tạo cơ hội bảo đảm tính hiệu quả trong phân bổ lại đất đai ngày càng tăng lên. Trong thực tế, phần lớn giao dịch về đất đai tập trung tại các vùng ven đô là nơi mà việc sử dụng đất cho các mục đích khác có giá trị cao và người nông dân có nhiều cơ hội thay đổi việc làm hơn. Việc cho thuê đất phổ biến ở miền Bắc, trong khi việc bán đất lại phổ biến ở miền Nam (Marsh và cộng sự 2007, trang 36). Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn cung cấp các khoản vay cho những người đi vay có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, tuy nhiên lượng tiền cho vay chỉ được giới hạn ở mức 10 triệu đồng (tương đương khoảng 560 USD) cho mỗi hộ gia đình và 20 triệu đồng cho một trang trại.

Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất không được cấp đồng đều. Ở một số tỉnh, đất được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng chiếm khoảng trên 95% đất nông nghiệp và hơn 90% các hộ gia đình. Tuy nhiên, tỷ lệ đất được cấp quyền sử dụng trên toàn quốc không cao như vậy; vào năm 2004 tỷ lệ này chỉ đạt 74% đối với các mảnh đất nông nghiệp, và Ngân hàng Thế giới đã ước tính rằng khoảng 2/3 trong số tất cả các mảnh đất không được cấp quyền sử dụng đất (Ngân hàng Thế giới 2009). Hơn nữa, việc thiếu các khảo sát địa chính, những hạn chế về năng lực của địa phương và nhiều rào cản hành chính cũng như pháp lý khác nhau đã khiến cho việc thế chấp hoặc chuyển giao đất trở thành một quá trình khó khăn và tốn kém và kết quả là thị trường cho thuê đất vẫn rất nhỏ (Kompas và cộng sự 2009; VASS 2009). Báo cáo đánh giá về nghèo đói có sự tham gia của cộng đồng 2008 của VASS (Viện Khoa học xã hội Việt Nam) đã kết luận rằng “các trang trại không có chứng nhận quyền sử dụng đất không thể tiếp cận được ngay cả các khoản vốn vay ngắn hạn, chưa nói đến việc chuyển giao quyền sử dụng đất. Điều này cũng thường xảy ra đối với các trang trại có quyền sử dụng đất sắp hết hạn và phần lớn các trang trại đang ở trong tình trạng này do họ đã được cấp phép sử dụng đất trong vòng 20 năm kể từ năm 1993” (Kompas và cộng sự 2009).

Hệ thống quyền sử dụng đất hiện thời cũng dẫn đến sự manh mún về đất đai trong dài hạn, đặc biệt là ở vùng đồng bằng sông Hồng với mật độ dân cư cao (March và cộng sự 2007). Mặc dù sự manh mún dường như là đang giảm đi, nhưng những giới hạn về mức độ tích tụ đất (vào năm 2007 tăng lên 6 ha ở đồng bằng sông Cửu Long và vùng Đông Nam Bộ và 4 ha ở hầu hết các vùng khác) và những rào cản về hành chính đối với việc tập trung đất làm cho quy mô trang trại rất nhỏ với tác động xấu đến hiệu quả canh tác (Kompas và cộng sự 2009).

Tín dụng nông thôn

Cần phải có vốn để tài trợ cho sự phát triển của bất kỳ một ngành nào. Trong những năm đầu của quá trình phát triển, các ngân hàng do nhà nước quản lý (được coi là làm ăn thua lỗ) có thể là phương tiện khả thi duy nhất để đưa một lượng vốn lớn về nông thôn. Tuy nhiên, đây là một biện pháp mang tính quá độ. Trần lãi suất và những hạn chế khác đối với tín dụng của các định chế thuộc khu vực nhà nước thường dẫn tới việc phân chia hạn mức tín dụng và sự phân khúc thị trường. Điều này thường loại bỏ những người vay không đáp ứng tiêu chuẩn nhất và những người không có tài sản thế chấp (ở Việt Nam “sổ đỏ” về quyền sử dụng đất). Tuy nhiên, hệ thống ngân hàng nhà nước chỉ mạnh khi nền kinh tế vĩ mô mạnh như kinh nghiệm của Phi-líp-pin trong những năm 80 đã cho thấy. Thời kỳ mà hệ thống ngân hàng nhà nước thực hiện được tốt nhất chức năng trung gian huy động tiết kiệm và phân bổ tín dụng (nếu mọi thứ diễn ra suôn sẻ) là rất ngắn ngủi. Hệ thống này cần tạo dựng nền tảng cho sự tham gia của các ngân hàng tư nhân, các quỹ tín dụng quay vòng và tương hỗ và các tổ chức khác phù hợp với các đặc điểm về cho vay và huy động tiết kiệm ở nông thôn và trong lĩnh vực nông nghiệp. Những cải cách về chính sách của tất cả các nước láng giềng của Việt Nam từ những năm 80 đã chỉ rõ vấn đề này (Xem phần 2).

Tuy nhiên, ở Việt Nam, thị phần của các ngân hàng nhà nước và các chương trình cho vay trong thập niên qua đã tăng lên. Trong giai đoạn 1997-98, các ngân hàng chính quy chiếm 49% tín dụng nông thôn, các ngân hàng và các chương trình của chính phủ chiếm 96% tổng tín dụng của khu vực chính quy (số liệu VLSS được trích dẫn trong McCarty 2001). Đến năm 2006, khu vực chính quy chiếm 75% tín dụng nông thôn, các ngân hàng và các chương trình của chính phủ chiếm ít nhất 85% tổng số.¹⁹ Đây là một bức tranh không rõ nét: Việc mở rộng tín dụng chính quy là điều tốt cho phát triển nông thôn, nhưng việc tiếp tục gần như không có các cơ chế tín dụng của tư nhân, hợp tác xã hoặc hỗn hợp là nguyên nhân gây ra mối quan ngại ngày càng tăng. Các ngân hàng và chương trình của khu vực nhà nước có chèn ép các đối thủ cạnh tranh tiềm năng không?

4.5. Kết quả và những vấn đề đặt ra

Dường như việc tăng năng suất trong tương lai của ngành nông nghiệp Việt Nam sẽ bắt nguồn từ 3 yếu tố: việc tăng năng suất cơ bản, bao gồm cả những sản phẩm nghiên cứu nông nghiệp và đầu tư vào nguồn vốn con người; việc tổ chức lại nền kinh tế nông nghiệp để nâng cao hiệu quả và khai thác tính kinh tế nhờ quy mô (ví dụ, thông qua các hoạt động tập thể của các hiệp hội nông dân trên thị trường đầu vào và đầu ra); các biện pháp giảm chi phí vận tải và giao dịch để đem lại tỷ trọng lợi nhuận lớn hơn trong giá trị doanh thu cuối cùng cho người sản xuất (bao gồm đầu tư vào đường sá, cảng và thông tin thị trường cũng như điều chỉnh chính sách thương mại đối với những mặt hàng xuất khẩu chính như gạo, hải sản và cà phê). Trong nền kinh tế “quá độ” này, mỗi lĩnh vực đổi mới này hiện đều đang là mục tiêu chính trong sự

¹⁹Tính toán của các tác giả từ VHLSS 2006.

can thiệp của chính phủ. Do vậy, suy cho cùng, tính năng động bên trong của ngành nông nghiệp sẽ phụ thuộc vào chất lượng của các quyết định về chính sách.

Kết luận của chúng tôi rút ra từ đánh giá trên và từ việc so sánh các xu thế tại Việt Nam với các nước láng giềng trong khu vực là nhiều trở ngại để có được một ngành nông nghiệp có khả năng sinh lời và năng động (và do vậy, để đạt được cả nền kinh tế nông thôn phát triển mạnh mẽ) có thể được giải quyết bằng việc dỡ bỏ những hạn chế đối với hoạt động kinh tế, thậm chí trước khi thực hiện các khoản đầu tư lớn mới. Điều này là đúng trong vòng đầu tiên của công cuộc cải cách đổi mới, tạo đà cho nông nghiệp tăng trưởng mạnh mẽ trong đầu những năm 90. Do khu vực này đã phát triển và đa dạng hóa, nên phải đối mặt với những cản trở mới: Một số cản trở là do thiếu kết cấu hạ tầng và công nghệ, nhưng nhiều cản trở khác là do chính sách phát triển và có thể được giải quyết thông qua cải cách chính sách.

Phát triển nông thôn

Tăng trưởng nông nghiệp của Việt Nam đã có đóng góp rõ ràng vào phát triển nông thôn và đời sống của dân cư nông thôn. Việc tự do hóa nông nghiệp từ hệ thống tập thể có thể là cải cách chính sách quan trọng nhất trực tiếp dẫn đến tăng trưởng kinh tế và xóa đói giảm nghèo trong thời kỳ đổi mới. Điều này đã được làm sáng tỏ (ví dụ như Minot và Goletti 2000; Glewwe và cộng sự 2004). Thu nhập nông nghiệp cao hơn cũng có những tác động gián tiếp làm tăng phúc lợi nông thôn. Ví dụ, người ta đã nhận thấy rằng giá cả cao hơn đối với sản phẩm gạo của người sản xuất làm giảm tỷ lệ tham gia lực lượng lao động của trẻ em, đặc biệt là các em gái, vì khi đó chúng sẽ được đi học nhiều hơn (Edmonds và Pavcnik, 2005). Tuy nhiên, rất khó để liên hệ các biện pháp chính sách cụ thể với những kết quả về phát triển nông thôn, do nhiều biến đã thay đổi đồng thời với nhau. Trong phần 4 của nghiên cứu này chúng tôi sử dụng một mô hình mô phỏng để tập trung vào những vấn đề này.

Chuyên môn hóa và năng lực cạnh tranh

Sự tăng trưởng của thương mại nông nghiệp toàn cầu và sự phát triển cũng như đa dạng hóa của các thị trường thực phẩm trong nước của chính Việt Nam đã bắt đầu có những tác động đến hoạt động sản xuất và tổ chức của ngành nông nghiệp Việt Nam. Đây là khởi đầu của xu hướng đã tạo ra những tiến bộ đáng kể ở đâu đó trong thế giới các nước đang phát triển. Từ phía cầu đã có sự tăng lên của chuỗi giá trị toàn cầu (nghĩa là sự tìm kiếm nguồn cung ứng quốc tế của các nhà bán lẻ đa quốc gia). Ở trong nước, quá trình đô thị hóa được đi kèm với nhu cầu ngày càng tăng về các thực phẩm được tiếp thị và chế biến/đóng gói và nhu cầu đối với nguồn bán buôn các thực phẩm đặc sản cho siêu thị và nhà hàng. Từ phía cung, những người nông dân đang có được cơ hội chuyển đổi đất trồng, đặc biệt là ở những vùng ven đô, để trồng hoa và sản xuất những cây trồng đặc biệt khác nhằm cung ứng cho các thị trường mới. Sự chuyển đổi từ nông nghiệp với tư cách là hàng hóa sang nguồn cung ứng các sản phẩm được chuyên môn hóa có giá trị cao đã làm tăng thu nhập của những người cung ứng các sản phẩm có giá trị gia tăng cao. Tuy nhiên, điều đó cũng đòi hỏi đầu vào vốn và kỹ năng lớn hơn, và ở một số nước những yêu cầu này đã hạn chế việc phát triển các hình thức tổ chức nông nghiệp mới. Cuối cùng, toàn bộ hệ thống

đang được gắn kết lại bằng các hợp đồng, qua đó người mua có thể đảm bảo nguồn cung ứng vững chắc với chất lượng đáng tin cậy và người trồng trọt được đảm bảo về doanh thu của các sản phẩm chuyên môn hóa với mức giá hợp lý. Ở các nước khác, việc thiếu các cơ chế thể chế cho việc ký kết và thực thi hợp đồng cũng đã làm chậm tốc độ thay đổi trên.

Ở Việt Nam, đến nay mới chỉ có ít nghiên cứu lượng hóa các xu hướng này. Cadilhon và cộng sự (2006) đã rút ra rằng thị phần của hệ thống thị trường “hiện đại” đối với nguồn cung nông sản phẩm tươi của thành phố Hồ Chí Minh rất thấp, mặc dù hiệu quả cao hơn, và suy ra rằng điều này có thể do thiếu đòi hỏi về chất lượng sản phẩm, những yếu tố tạo nên một hệ thống mới và dựa trên hợp đồng. Tuy nhiên, không nghi ngờ gì nữa, quá trình hiện đại hóa và chính thức hóa các hệ thống thị trường sẽ đi kèm với sự tăng trưởng và quá trình đô thị hóa của Việt Nam. Bằng chứng về việc xu hướng này đem lại lợi ích chủ yếu cho các nông trại có quy mô trung bình hay các nông trại nhỏ vẫn chưa có kết luận cuối cùng (Reardon và cộng sự 2009), tuy nhiên các nghiên cứu ở Trung Quốc và ở những nơi khác trong thế giới đang phát triển đã cho thấy rõ rằng điều này phụ thuộc nhiều vào những điều kiện chi phối trên thị trường tín dụng, và những hạn chế khác tùy thuộc vào tác động chính sách. Điều này cũng đúng ở Việt Nam.

5. THỬ NGHIỆM MÔ PHỎNG TĂNG TRƯỞNG NÔNG NGHIỆP, VIỆC LÀM, NGHÈO ĐÓI VÀ PHÂN PHỐI THU NHẬP

5.1. Cách tiếp cận

Ở phần 2, chúng ta đã đề cập đến khó khăn trong việc xác định nguyên nhân và tác động khi đánh giá mối liên kết giữa tăng trưởng nông nghiệp và tăng trưởng kinh tế. Vì những mục đích chính sách, việc có được ý tưởng nào đó về các mối liên kết này là rất quan trọng để có thể sử dụng các quỹ vốn công và sự can thiệp chính sách nhằm đem lại những tác động tốt nhất (và ít tốn chi phí nhất). Do các thị trường nông nghiệp và việc làm là lớn so với toàn bộ nền kinh tế, nên việc có một cách tiếp cận để xác định được sự cân bằng tổng thể, hoặc các mối quan hệ qua lại của toàn bộ nền kinh tế là rất quan trọng. Để làm được việc này một cách nghiêm túc đòi hỏi phải có một khuôn khổ để có thể nhận biết được các hệ quả về kinh tế vĩ mô của những “cú sốc” về tăng trưởng hoặc chính sách và theo dõi được những điều này một cách nhất quán thông qua các thị trường và kênh kinh tế khác xuống tận mức độ ngành, vùng và hộ gia đình.

Một cách tiếp cận phù hợp với nhiệm vụ này là sử dụng mô hình cân bằng tổng thể ứng dụng (AGE). Các mô hình này đại diện cho toàn bộ nền kinh tế dưới hình thức số học được đơn giản hóa. Chúng liên kết thông tin cơ bản từ các tài khoản quốc gia và các nguồn khác về các quyết định và hoạt động của doanh nghiệp, hộ gia đình và chính phủ với những đặc điểm mang tính lý thuyết về sự vận hành của thị trường, sự cung ứng lao động, vốn và các nguồn lực, cán cân thương mại và những hạn chế khác và hành vi giả định của các chủ thể nước ngoài là đối tác trong thương mại và đầu tư. Do vậy chúng cung cấp một giao diện nhất quán giữa các hiện tượng kinh tế vĩ mô và kinh tế vi mô.

Chúng tôi sử dụng một mô hình AGE cho nền kinh tế Việt Nam để quan sát những tác động của các cú sốc về tăng trưởng hoặc chính sách lên giá cả của người sản xuất và người tiêu dùng, và thông qua phản ứng của họ với những vấn đề này, để quan sát những tác động đối với thị trường lao động, đất đai và vốn, lựa chọn của người tiêu dùng và những hệ quả khác. Bởi vì các hộ gia đình có những mô hình sở hữu tài sản, thu nhập và chi tiêu khác nhau, nên chúng tôi có thể đo lường tác động đối với phân phối thu nhập và xóa đói giảm nghèo. Mô hình được dựa trên sự phối hợp nghiên cứu vẫn đang được tiếp tục giữa các đối tác của Mỹ và Việt Nam và được mô tả đầy đủ hơn trong Coxhead và cộng sự 2008.

Nền tảng của mô hình mà chúng tôi sử dụng được dựa trên mô hình CGE “chuẩn” đã được áp dụng rộng rãi ở các nước đang phát triển (Lofgren và cộng sự 2002). Mô hình được áp dụng cho các nguồn cung yếu tố, sản xuất, thương mại trong nước và quốc tế và tiêu dùng, tiết kiệm và đầu tư của các chủ thể và tổ chức khác nhau trong nước. Ở đây để tiết kiệm không gian, chúng tôi chỉ tóm tắt lại các đặc điểm phù hợp nhất với mục tiêu của báo cáo này.

Lao động và các thị trường lao động. Mô hình này sử dụng ba yếu tố tổng hợp cơ bản: đất đai, lao động và vốn. Yếu tố lao động là tổng hợp của 12 loại lao động khác nhau, phân biệt bởi giới tính (nam/nữ), địa điểm (thành thị/nông thôn) và tay nghề (thấp/trung bình/cao). Những phân loại này dựa trên số liệu lấy từ Ma trận hạch toán xã hội (SAM) của Việt Nam năm 2003. Cầu lao động bắt nguồn từ những quyết định của một doanh nghiệp đại diện trong từng ngành nhằm tối đa hóa lợi nhuận như lẽ thông thường. Mô hình được trình bày dưới dạng cấu trúc cầu yếu tố theo mạng lưới, trong đó tập hợp các quyết định về cầu yếu tố sản xuất được trình bày ở hàng trên cùng và cầu đối với từng loại lao động được xác định ở các hàng tiếp theo.

Để tiến hành những kiểm nghiệm này, chúng ta phải đưa ra các giả định về cung lao động, giá cả của lao động, sự dịch chuyển lao động giữa các địa điểm. Do có rất ít nghiên cứu thực tiễn để tham khảo, nên chúng tôi rút ra một số khả năng hoặc giả định sau:

Giả định 1 giả định rằng tổng cung mỗi loại lao động là cố định, do đó sự tăng cầu về loại lao động đó ở một hoặc nhiều ngành (tạo ra việc làm) sẽ tương ứng với mức giảm (giảm việc làm) tại một hoặc nhiều ngành khác. Trong trường hợp này, chúng tôi cũng giả định là lao động nông thôn không thể chuyển tới làm việc tại thành thị và ngược lại. Giả định 1 dựa trên những giả thiết rất hạn chế và được đưa ra chỉ để tham khảo.

Giả định 2 vẫn giữ nguyên giả định về cung mỗi loại lao động là không đổi, nhưng cho phép lao động dịch chuyển từ nông thôn ra thành thị. Nếu một ngành đặt tại thành thị (ví dụ dệt may) muốn mở rộng, thì ngành đó có thể thu hút một loại lao động nào đó (ví dụ lao động nữ có tay nghề trung bình) từ cả khu vực thành thị và nông thôn. Trong trường hợp này, sự dịch chuyển lao động do cầu lao động của một ngành cụ thể tăng lên sẽ tạo ra một kênh phân phối lại lợi ích thu được do sự phát triển của một bộ phận nền kinh tế sang các bộ phận khác. Do chúng tôi giả định rằng cung lao động là cố định, nên thay đổi về cầu lao động cũng tạo ra sự thay đổi về mức lương.

Giả định 3 khác giả định 2 ở chỗ giả định rằng cung lao động không có tay nghề có khả năng co giãn ở một mức lương cố định nào đó. Trong trường hợp này, việc làm được tạo ra ở một địa điểm hoặc một ngành nào đó sẽ thu hút lao động từ các ngành khác cũng như từ một bộ phận đông đảo lao động không có việc làm. Chúng tôi cho rằng điều này đồng nghĩa với việc số người lao động không có việc làm giảm xuống, mà lực lượng này lại khá cao ở Việt Nam (xem phần 3 của báo cáo này). Trong trường hợp này, chúng tôi tiếp tục giả định cung lao động có tay nghề trung bình và cao là cố định, bởi không giống như lao động không có tay nghề, cung lao động có tay nghề cao và trung bình ở Việt Nam tương đối ít.

Trong mỗi giả định, chúng tôi giả thiết rằng lượng vốn vào mỗi ngành là cố định (không thể dịch chuyển), trong khi các nguồn vốn khác có thể dịch chuyển, tức là có thể được phân bổ lại giữa các ngành. Chúng tôi cũng giả định rằng tổng thương mại và các dòng vốn nước ngoài bằng 0 (cán cân thanh toán cân bằng) trong đó thâm hụt ngân sách của chính phủ không thay đổi.

Trong mô hình có 16 loại hộ gia đình, được phân loại theo địa điểm (thành thị/nông thôn), giới tính của chủ hộ (nam/nữ), nguồn thu nhập chính (nông nghiệp, phi nông nghiệp, thất nghiệp, tự tạo thu nhập). Các hộ gia đình tạo ra thu nhập từ việc sở hữu lao động, đất đai và vốn, và từ các khoản chuyển giao, và sử dụng thu nhập để mua hàng hóa, cả hàng sản xuất trong nước và nhập khẩu từ nước ngoài.

Để phục vụ cho mục đích phân tích phúc lợi xã hội, chúng tôi phát triển mô hình này bằng cách liên kết nó với dữ liệu tương ứng lấy từ Điều tra về mức sống của hộ gia đình, trong đó có những thông tin về thu nhập và tiêu dùng của khoảng 4000 hộ gia đình trên cả nước. Việc liên kết này, từ mô hình “vĩ mô” tới dữ liệu “vi mô”, giúp chúng tôi có thể tiến hành được hai loại kiểm nghiệm cùng một lúc. Một loại là mô phỏng vĩ mô, hay nói cách khác là kiểm nghiệm trong đó chúng tôi xem xét tác động của tăng trưởng hoặc thay đổi chính sách tới các chỉ số tổng hợp kinh tế vĩ mô như GDP, CPI, tiền lương, việc làm, sản lượng ngành. Một loại khác là mô phỏng vi mô, trong đó chúng tôi theo dõi tác động của những thay đổi tương tự tới thu nhập và tiêu dùng của các hộ gia đình cá thể, tới vùng và các chỉ số tổng hợp khác. Điều đó cho phép chúng tôi đưa ra những kết luận về tác động của thay đổi tới phân phối thu nhập và đói nghèo, cả ở phạm vi quốc gia hoặc đối với các nhóm dân cư, ví dụ như các hộ gia đình ở thành thị và nông thôn.

5.2. Thử nghiệm chính sách: tiến bộ kỹ thuật trong nông nghiệp

Chúng tôi sẽ chỉ tập trung vào một vấn đề, đó là những tác động có thể xảy ra đối với năng suất nông nghiệp khi một yếu tố nào đó tăng lên. Có nhiều nguyên nhân làm tăng năng suất nông nghiệp, như có thể thấy qua phần thảo luận của hình 1: Những tiến bộ công nghệ có thể là kết quả của sự gia tăng đầu tư vào hoạt động R&D, các chính sách khuyến khích ngành được điều chỉnh theo hướng thuận lợi, hoặc gián tiếp do tình hình khả quan hơn của các thị trường thế giới và nhiều nguyên nhân khác. Nhưng dù bất nguồn từ nguyên nhân nào, thì sự thay đổi đó là rất đáng quan tâm, bởi nó giúp chúng tôi trả lời các câu hỏi về đóng góp của tăng trưởng nông nghiệp đối với nền kinh tế nói chung và đối với phúc lợi kinh tế nói riêng. Cụ thể, chúng tôi giả sử rằng tổng năng suất lúa và các “cây trồng ngắn ngày khác” (rau quả, ngô) tăng 10%. Con số này cao hơn hai lần so với tốc độ tăng năng suất hàng năm một chút, như có thể thấy trong phần 3.

Rõ ràng là kiểm nghiệm này đơn giản hơn rất nhiều so với những thay đổi chính sách trên thực tế. Quan trọng hơn, chúng tôi không tính chi phí tạo ra tăng năng suất. Chúng tôi không biết liệu những chi phí đó là có ích hay không. Nếu lợi ích được tạo ra nhờ R&D, thì rõ ràng đây là những chi phí có ích (và kết quả ước lượng của chúng tôi cao hơn lợi ích về phúc lợi thực). Nhưng nếu lợi ích được tạo ra nhờ cải cách chính sách đã làm giảm bớt các rào cản thể chế đối với việc tổ chức sản xuất nông nghiệp hiệu quả, thì đó là những chi phí vô ích (và kết quả ước lượng của chúng tôi thấp hơn so với lợi ích về phúc lợi thực). Tuy nhiên, chúng tôi tập trung vào những chỉ tiêu khác quan trọng hơn: Khả năng tạo việc làm và mất việc theo loại lao động và theo ngành;

²⁰Nếu cần thiết, các tác giả có thể cung cấp các kết quả cụ thể và đầy đủ hơn, bao gồm cả chi tiết về đói nghèo và lợi ích phân phối theo loại hộ gia đình, giới tính của chủ hộ và vùng.

tốc độ tăng lương và thu nhập theo loại lao động; những thay đổi về phân phối thu nhập của hộ gia đình; và những chuyển biến về nghèo đói. Đối với chúng tôi, những chỉ tiêu này là (và nên là) những mối quan tâm chính của chính phủ Việt Nam trong quá trình hoạch định chính sách phát triển.

5.3. Kết quả

Kiểm nghiệm này sử dụng tốc độ tăng năng suất nông nghiệp lớn hơn xu hướng thực tế, trong khi những bộ phận còn lại của nền kinh tế tiếp tục tăng trưởng bình thường. Do đó, kết quả thu được phản ánh những thay đổi được dự báo sẽ diễn ra cao hơn và lớn hơn tác động của mức tăng trưởng bình thường. Mục tiêu chính của chúng tôi là chỉ ra những tác động của cú sốc tới đói nghèo và làm như vậy trong các điều kiện khác nhau về khả năng dịch chuyển lao động. Bảng 11 tóm tắt các kết quả kinh tế vĩ mô chính của kiểm nghiệm. Bảng 12 chỉ ra những tác động chính đối với tiền lương và việc làm theo loại lao động và Bảng 13 cho thấy những tác động đối với đói nghèo và phân phối thu nhập theo loại hình hộ gia đình.²⁰

Bảng 11: Tác động của tiến bộ kỹ thuật trong nông nghiệp tới kinh tế vĩ mô (% thay đổi)

Các giả định về thị trường lao động			
Cú sốc: 10% tiến bộ kỹ thuật trong ngành sản xuất lúa gạo và các cây niên vụ khác	Lao động không dịch chuyển, tổng cung mỗi loại lao động cố định	Lao động có thể dịch chuyển, tổng cung mỗi loại lao động cố định	Lao động có thể dịch chuyển, cung lao động không có tay nghề linh hoạt, cung lao động có tay nghề cố định
Tăng GDP theo giá cố định (%)	0.563	0.535	0.987
Tăng CPI (%)	-0.085	-0.032	-0.137
Tăng việc làm theo ngành (%)			
Nông nghiệp	0.168	0.255	1.175
Chế tạo	0.118	0.094	0.840
Dịch vụ	-0.232	-0.611	0.032
Tăng sản lượng theo ngành (%)			
Nông nghiệp	1.585	1.650	2.190
Chế tạo	0.227	0.255	0.658
Dịch vụ	-0.145	-0.379	0.043

Hàng đầu tiên ở Bảng 11 cho thấy tiến bộ kỹ thuật trong nông nghiệp đã làm tăng GDP, đúng như dự đoán. Khi người lao động không thể dịch chuyển giữa các thị trường lao động ở nông thôn và thành thị (giả định 1), năng suất nông nghiệp tăng 10% khiến tổng GDP tăng nhanh hơn xu hướng của nó khoảng 0,5%. Khi lao động có thể dịch chuyển và cung lao động không có tay nghề co giãn (giả định 3), GDP tăng với tốc độ gần gấp đôi (0,99%). Đối với ngành, cú sốc làm sản lượng nông nghiệp tăng nhanh hơn so với các ngành khác. Trong hai trường hợp đầu tiên, với giả định khả năng dịch chuyển và/hoặc nguồn cung lao động hạn chế, một số việc làm đã bị mất (trong lĩnh vực dịch vụ) để đáp ứng mức tăng cầu lao động trong nông nghiệp. Tuy nhiên, khi

cung lao động không có tay nghề cơ giản, tình trạng này không xảy ra. Những kết quả này nhấn mạnh tầm quan trọng của dịch chuyển lao động; khi lao động không thể tự do dịch chuyển, lợi ích thu được do một ngành nào đó phát triển là khá hạn chế. Khi lao động có thể dịch chuyển, tổng lợi ích tăng lên. Và khi cung lao động không có tay nghề dồi dào, có thể tạo ra nhiều việc làm mới. Tốc độ tăng việc làm dự kiến trong trường hợp ba (1,175%) hoàn toàn phù hợp với tốc độ tăng lực lượng lao động nông nghiệp hàng năm của Việt Nam kể từ năm 2000.

Bảng 12: Tác động của tiến bộ kỹ thuật trong nông nghiệp tới tiền lương và việc làm (% thay đổi)

Các giả định về thị trường lao động			
Cú sốc: 10% tiến bộ kỹ thuật trong ngành sản xuất lúa gạo và các cây niên vụ khác	Lao động không dịch chuyển, tổng cung mỗi loại lao động cố định	Lao động có thể dịch chuyển, tổng cung mỗi loại lao động cố định	Lao động có thể dịch chuyển, cung lao động không có tay nghề linh hoạt, cung lao động có tay nghề cố định
Tăng lương thực tế (%)			
Lao động nam ở nông thôn không có tay nghề	2,139	1,704	-0,137
Lao động nam ở nông thôn có tay nghề trung bình	2,139	0,947	3,374
Lao động nam ở nông thôn có tay nghề cao	2,159	-0,268	1,897
Lao động nữ ở nông thôn không có tay nghề	2,139	1,699	-0,137
Lao động nữ ở nông thôn có tay nghề trung bình	2,138	0,748	3,131
Lao động nữ ở nông thôn có tay nghề cao	2,158	-0,117	2,080
Lao động nam ở thành thị không có tay nghề	-0,172	1,704	-0,137
Lao động nam ở thành thị có tay nghề trung bình	-0,172	0,947	3,374
Lao động nam ở thành thị có tay nghề cao	-0,172	-0,268	1,897
Lao động nữ ở thành thị không có tay nghề	-0,172	1,699	-0,137
Lao động nữ ở thành thị có tay nghề trung bình	-0,172	0,748	3,131
Lao động nữ ở thành thị có tay nghề cao	-0,171	-0,117	2,080
Tăng lợi nhuận thu được từ yếu tố phi lao động (%)			
Đất đai	0.372	0.495	1.268
Vốn lưu động	0.052	0.046	0.748
Vốn cố định (trung bình)	0.418	0.543	1.318
Tăng cung lao động không có tay nghề %	0*	0*	1.097

Giả định cố định bằng 0.

Bảng 12 cho thấy những tác động của sự thay đổi tới lợi nhuận thu được từ yếu tố sản xuất. Khi lao động không thể dịch chuyển (giả định 1), tất cả lợi ích thu được đều thuộc về lao động ở khu vực nông thôn. Sự dịch chuyển lao động đã làm thay đổi cơ cấu phân phối lợi ích. Khi lao động có thể dịch chuyển giữa khu vực nông thôn – thành thị (giả định 2), những lao động mới có thể được cả khu vực nông thôn và thành thị tuyển dụng (chúng tôi giả định không có chi phí dịch chuyển lao động). Hiện nay, tốc độ tăng lương của một loại lao động nào đó ở cả nông thôn và thành thị bằng nhau. Do nông nghiệp là một ngành sử dụng nhiều lao động không có tay nghề, nên lợi ích về lương lớn nhất sẽ thuộc về nhóm lao động này. Nhưng khi cung lao động không có tay nghề có thể co giãn (giả định 3), mức lương danh nghĩa của họ chỉ thay đổi khi CPI thay đổi, khiến cho mức lương thực tế được giữ nguyên. Với nguồn cung hạn chế, những lao động có tay nghề cao và trung bình sẽ được hưởng mức lương cao hơn rất nhiều. Đối với lao động không có tay nghề, lợi ích thu được lại thể hiện ở tổng số việc làm tăng. Dòng cuối của Bảng chỉ rõ tổng số việc làm đối với lao động không có tay nghề dự kiến tăng 1,097% (tương đương với số giờ lao động của những lao động hiện đang có việc làm). Với lực lượng lao động không có tay nghề khoảng 40 triệu người, con số này tương ứng với khoảng 400.000 việc làm mới được tạo ra. Mô hình dự báo chỉ ra rằng nếu (bằng một vài cách nào đó) tốc độ tăng năng suất nông nghiệp có thể gấp đôi, thì nền kinh tế sẽ tạo thêm được khoảng 1/3 số việc làm cần thiết mỗi năm ở Việt Nam.

Bảng 13: Tác động của tiến bộ kỹ thuật trong nông nghiệp tới đói nghèo và phân phối thu nhập (% thay đổi)

Các giả định về thị trường lao động				
Cú sốc: 10% tiến bộ kỹ thuật trong ngành sản xuất lúa gạo và các cây niên vụ khác		Lao động không dịch chuyển, tổng cung mỗi loại lao động cố định	Lao động có thể dịch chuyển, tổng cung mỗi loại lao động cố định	Lao động có thể dịch chuyển, cung lao động không có tay nghề linh hoạt, cung lao động có tay nghề cố định
Thu nhập bình quân đầu người (VND*106)	Mức cơ sở	% thay đổi so với mức cơ sở		
Cả nước	499	0.86%	0.86%	1.31%
Thành thị	805	0.25%	0.65%	1.60%
Nông thôn	393	1.29%	1.01%	1.10%
Tỷ lệ đói nghèo (theo đầu người, %)				
Cả nước	19.1%	-1.95%	-1.95%	-1.95%
Thành thị	11.3%	0.00%	-2.00%	-3.05%
Nông thôn	21.8%	-3.05%	-2.29%	-2.29%
Bất bình đẳng (Hệ số Gini)				
Cả nước	0.404	-0.19%	-0.07%	0.39%
Thành thị	0.378	0.04%	-0.13%	0.17%
Nông thôn	0.355	-0.01%	-0.08%	0.20%

Cuối cùng, tác động tới phân phối và đói nghèo của cú sốc được thể hiện trong Bảng 13. Thu nhập của hộ gia đình thay đổi phù hợp với GDP chung: thu nhập trung bình cả nước sẽ cao hơn khi dịch chuyển lao động trong nước và cung lao động linh hoạt tạo ra tăng trưởng chung cao hơn. Mức đói nghèo của cả nước giảm 1,95% so với ban đầu, từ 19% xuống khoảng 18,5%. Khi khả năng dịch chuyển lao động kém hơn, hệ số bất bình đẳng (hệ số Gini) của cả nước giảm, và Bảng 11 cũng cho thấy nguyên nhân là do tỷ lệ thu nhập thành thị-nông thôn giảm (những thay đổi về bất bình đẳng trong nội bộ từng nhóm rất nhỏ). Nhưng khi cung lao động không có tay nghề co giãn, bất bình đẳng thực sự tăng lên. Như chúng ta có thể thấy, lương của lao động có tay nghề cao và trung bình tăng mạnh trong giả định 3 và điều đó làm tăng bất bình đẳng trong nội bộ nhóm cả ở khu vực thành thị và nông thôn.

5.4. Nghiên cứu sâu: Tăng trưởng vì người nghèo ở điểm nào?

Kiểm nghiệm trên giúp chúng tôi hiểu và lượng hóa tác động tổng hợp của tăng trưởng nông nghiệp tại Việt Nam. Đây là ngành sử dụng nhiều lao động và cũng tuyển dụng nhiều lao động, đặc biệt là lao động thiếu tay nghề cần thiết trên thị trường lao động. Khi ngành này phát triển, những người lao động này và gia đình họ sẽ được hưởng lợi. Tuy nhiên, lợi ích mà họ thu được sẽ giảm bớt nếu sự tăng trưởng của ngành dẫn tới cung lao động tăng, một kết quả tất yếu trong một nền kinh tế có nhiều lao động thất nghiệp ẩn, đặc biệt là tại các vùng nông thôn.

Các kết quả kinh tế vĩ mô nhấn mạnh vai trò tích cực của dịch chuyển lao động và cung lao động tới tăng trưởng kinh tế. Kết quả này được kiểm chứng thông qua các kiểm nghiệm khác (được báo cáo trong Báo cáo số 8 thuộc Chương trình Hỗ trợ xây dựng chiến lược phát triển kinh tế xã hội 2011-2020 của Việt Nam – CLPTKT-XH - 8), trong đó lợi ích thu được từ sự tăng trưởng của các ngành ở thành thị lớn hơn rất nhiều khi lao động có thể tự do dịch chuyển.

Trong thập niên tới, cần đặt câu hỏi liệu tăng trưởng dựa vào nông thôn của một loại hình mới phát triển hay tăng trưởng dựa vào thành thị trong các ngành sử dụng nhiều lao động sẽ hiệu quả nhiều hơn trong việc đạt được tăng trưởng và các mục tiêu phúc lợi xã hội. Trong báo cáo CLPTKT-XH-8 (Coxhead và cộng sự 2009), chúng tôi đã sử dụng mô hình trên để dự báo tác động của thay đổi đầu tư làm tăng tích lũy vốn trong ngành sản xuất sử dụng nhiều lao động và hướng tới xuất khẩu (chủ yếu là dệt, may, điện tử, nội thất, v.v...). Các kết quả đó được thảo luận trong báo cáo CLPTKT-XH – 8. Trong báo cáo này, chúng tôi tóm tắt những phát hiện chính và so sánh hai kiểm nghiệm trên khía cạnh ảnh hưởng tiềm năng của chúng tới phúc lợi xã hội. Những thay đổi có mức độ khác nhau, do đó để so sánh chúng, chúng tôi tính toán độ co giãn của tăng thu nhập ở nông thôn, mức độ xóa đói giảm nghèo và mức tăng việc làm không cần tay nghề với mức tăng GDP theo giá cố định được dự báo. Đó là những “độ co giãn tổng” xét trên khía cạnh chúng bao gồm những tác động của thay đổi về phân phối thu nhập xảy ra khi đạt được mức tăng trưởng đó (xem Ravallion 2004).

Các tính toán được trình bày trong Bảng 14 cho thấy những sự trùng hợp và đối lập rất thú vị. Khi lao động có thể tự do dịch chuyển và cung lao động không có tay nghề dồi dào, tăng trưởng dựa vào thành thị chỉ có tác động khiêm tốn tới việc làm (độ co

giãn là 0,49, nghĩa là khi tốc độ tăng trưởng tăng 1% thì việc làm của lao động không có tay nghề tăng 0,49%). Nhưng tác động tới thu nhập ở nông thôn lại rất lớn (1,61) và đặc biệt là tác động tới đói nghèo (2,80). Qua so sánh, độ co giãn giữa tăng trưởng và việc làm trong kiểm nghiệm về nông nghiệp lại lớn hơn rất nhiều (1,11 so với 0,49). Nhưng độ co giãn của tăng thu nhập ở nông thôn và đói nghèo đều nhỏ hơn, lần lượt ở mức 1,14 và 1,97). Cả hai kiểm nghiệm đều cho thấy khuynh hướng tăng trưởng vì người nghèo rất lớn, và mỗi phần trăm tăng lên của năng suất nông nghiệp đều tạo ra mức độ tăng việc làm lớn hơn, đúng như dự đoán. Nhưng khi lao động có thể thay đổi công việc và chuyển địa điểm làm việc, thu nhập cận biên và giảm đói nghèo có được nhờ tăng trưởng của khu vực thành thị lớn hơn.

Bảng 14: So sánh thay đổi trong tăng trưởng của ngành nông nghiệp và ngành chế tạo sử dụng nhiều lao động

Chỉ tiêu	Đầu tư vào ngành chế tạo tăng 25%	Tiến bộ kỹ thuật trong nông nghiệp tăng 10%
Tăng GDP theo giá cố định %	0.464	0.987
Tăng thu nhập nông thôn %	0.75	1.10
Giảm đói nghèo %	-1.30	-1.95
Việc làm không cần tay nghề * %	0.228	1.097
Elasticities with respect to real GDP growth:		
Thu nhập nông thôn	1.61	1.14
Giảm đói nghèo	-2.80	-1.97
Việc làm không cần tay nghề	0.49	1.11

Sử dụng giả định 3 trong mỗi kiểm nghiệm

Các kết quả trên phải được xem xét một cách thận trọng. Chúng tôi chưa tiến hành các phân tích về độ nhạy và thiết kế của kiểm nghiệm đã bỏ qua các chi phí để tạo ra các thay đổi về cú sốc tăng trưởng ban đầu (các khoản đầu tư vào vốn hoặc cải tiến kỹ thuật). Kiểm nghiệm cũng không tính tới các phản ứng nội sinh của các nhà đầu tư tư nhân, trong khi những phản ứng này có thể làm thay đổi các dự đoán theo rất nhiều cách khác nhau.

Nhưng dù sao những kết quả thu được cũng đủ mạnh để dẫn tới những thảo luận về một vấn đề quan trọng. Nếu tăng thu nhập ở nông thôn và giảm đói nghèo là những tiêu chuẩn để đánh giá sự thành công của chính sách phát triển thời kỳ 2011-2020, thì liệu những ngành nào và địa điểm nào nhà nước nên đầu tư vào, cũng như khuyến khích đầu tư tư nhân vào đó? Câu trả lời phụ thuộc nhiều vào sự dịch chuyển lao động, mà dịch chuyển lao động là một hàm của khả năng tiếp cận để có được quyền sở hữu đất (để vay được tín dụng), chi phí di cư và những rào cản (nếu có) để có được việc làm, nhà ở và các dịch vụ xã hội tại nơi đến. Ở Thái Lan, sự bùng nổ của công nghiệp hóa theo định hướng xuất khẩu vào cuối những năm 80 và đầu những năm 90 đã diễn ra trong bối cảnh của một thị trường rất mở cho lao động phổ thông. Kết quả là dòng di cư ồ ạt từ nông thôn ra thành thị, cùng với nó là dòng thu nhập gửi về, và điều này đã đóng một vai trò quan trọng trong việc lan tỏa lợi ích từ trung tâm của tăng trưởng tại Băng Cốc ra toàn bộ nền kinh tế (Coxhead và Jiraporn 1999). Ngược lại ở Trung Quốc,

cùng một hiện tượng tăng trưởng của ngành chế tạo hướng tới xuất khẩu tập trung tại các thành phố cảng và các tỉnh ven biển, nhưng không có sự dịch chuyển tự do về lao động, đã góp phần làm tăng sự bất bình đẳng giữa vùng ven biển với vùng nội địa, làm nảy sinh những vấn đề xã hội, sự bất ổn định về chính trị và đòi hỏi những khoản chi ngân sách lớn dưới hình thức đền bù của khu vực nhà nước.

Những hiện tượng này phải được đối chiếu với kết quả tăng trưởng dựa vào nông nghiệp. Một khoản đầu tư từ ngân sách công để tăng năng suất nông nghiệp về bản chất là điều mong muốn, nhưng cũng phải được so sánh với việc sử dụng nguồn vốn đó với những tiêu chí mong muốn về tăng việc làm và giảm nghèo. Thử nghiệm của chúng tôi cho thấy tăng năng suất trong nông nghiệp tạo ra tương đối nhiều việc làm và lan tỏa ra cả nền kinh tế nông thôn, nhưng tăng tăng trưởng trong ngành phi nông nghiệp lại tạo ra tác động lớn hơn tới thu nhập nông thôn khi lao động được tự do di cư. Tất cả các đề xuất về chính sách phải được đánh giá so với cách sử dụng tốt nhất tiếp theo của nguồn vốn đó và việc đánh giá này phải được thực hiện không chỉ trong bối cảnh chính sách hiện hành trong các thị trường khác (như thị trường lao động), mà còn trong tương quan so sánh với những đối chứng thực tế của các cuộc cải cách được tiến hành song song nữa (như hạ thấp các rào cản đối với di cư).

6. LỰA CHỌN CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN THỜI KỲ 2011-2020

6.1. Xác định những câu hỏi quan trọng nhất

Dựa trên những vấn đề đã thảo luận, câu hỏi quan trọng nhất cần đặt ra là hoạch định các chính sách duy trì sự phát triển bền vững của nông nghiệp Việt Nam như thế nào trong bối cảnh toàn cầu hóa và thay đổi cơ cấu diễn ra rất nhanh hiện nay? Việt Nam vẫn là một nước rất nghèo (với mức thu nhập bình quân đầu người thấp hơn mức trung bình của thế giới khoảng 10%), nhưng lại tăng trưởng rất nhanh. Khi nền kinh tế tiến tới một nền kinh tế thu nhập trung bình, ngành nông nghiệp của Việt Nam cũng phải phát triển tương xứng, thích ứng với hoàn cảnh thay đổi dưới tác động của sự phát triển của các ngành thuộc khu vực 2 và khu vực 3; nhưng đồng thời vẫn phải duy trì tính năng động và đổi mới với tư cách là một nguồn chủ yếu tạo ra lương thực, việc làm và thu nhập hộ gia đình và ngoại tệ.

Đây là một nhiệm vụ phức tạp và khó khăn, do hàng hóa công cộng (ví dụ như kết cấu hạ tầng, R&D và an ninh lương thực) và các yếu tố ngoại lai (ví dụ như môi trường bị hủy hoại do chuyển đổi đất và mở rộng nuôi trồng thủy sản) hiện diện ở khắp nơi, nên sự can thiệp của chính phủ là điều tất yếu. Do vậy, vấn đề lớn thứ hai liên quan tới bản chất tối ưu và mức độ can thiệp của nhà nước. Ngày nay, hầu hết mọi người đều nhất trí rằng vai trò của chính phủ và các công cụ của chính phủ (ví dụ như các tập đoàn nhà nước) nên giới hạn trong các trường hợp mà thất bại của thị trường là rõ ràng. Quan điểm chung được thể hiện trong đoạn văn dưới đây là của một nhà kinh tế phát triển hàng đầu.

Hiện nay, năng lực xây dựng kế hoạch một cách toàn diện và có hiệu lực của các chính phủ bị hoài nghi hơn so với những năm sau Chiến tranh Thế giới thứ II. Do đó, nhiều người đang nhấn mạnh đến sự thất bại của chính phủ so với thất bại của thị trường bằng hoặc nhiều hơn trước đây. Sự hoài nghi này được rút ra từ kinh nghiệm, nhưng không nên quá đà. Chúng ta đã hiểu rõ những gì các chính phủ có thể làm tốt cũng như những gì họ làm không tốt. Mặc dù có thể có hại đến hiệu quả và tăng trưởng nếu chính phủ cố gắng kiểm soát một cách chi tiết và toàn diện các quyết định về sản xuất, nhưng các chính phủ có thể hoạt động có hiệu quả thông qua hành động trực tiếp nhằm nâng cao các tiêu chuẩn giáo dục, chăm sóc y tế và tuổi thọ, cũng như cải thiện kết cấu hạ tầng như điện, nước, đường sá. Cần phải học rất nhiều để tổ chức những hoạt động này, nhưng chúng ta cũng đã có đủ sự hiểu biết để nhận ra rằng vẫn có thể đạt được những thành tựu đáng kể và có thể bắt đầu chỉ ra các loại chính sách nào có hiệu quả và loại nào thì không (Stern 1989: 669).

Trong trường hợp Việt Nam, quá trình giảm bớt sự can thiệp của chính phủ mới chỉ bắt đầu gần đây và diễn ra rất chậm chạp. Điều này làm tăng tầm quan trọng của câu hỏi liệu các hành động của chính phủ, sau khi cân đối, đang tạo điều kiện hay cản trở sự phát triển của ngành nông nghiệp và nông thôn.

Đối với Việt Nam, một loạt các vấn đề đặc biệt quan trọng liên quan tới việc thiết kế các chính sách hỗ trợ cho công cuộc hiện đại hóa nông nghiệp và phát triển nông thôn (được gọi là chiến lược Tam Nông). Mức độ can thiệp nhất định của khu vực công nhằm hỗ trợ cho phát triển nông nghiệp đã được lập luận rõ ràng ở Việt Nam, đặc biệt khi tính đến những lợi ích rộng lớn hơn về phát triển nông thôn và giảm nghèo mà tăng trưởng của ngành này mang lại, nhưng nguyên tắc hiệu quả chi phí lại đòi hỏi phải rà soát cẩn thận mức độ và bản chất của những can thiệp này. Đặc biệt, chi phí cơ hội của nguồn vốn nhà nước dành cho những can thiệp thị trường hoặc đầu tư vào phát triển nông nghiệp là một vấn đề cần được kiểm tra một cách chi tiết.

Chính bản thân quy trình thiết kế và thực hiện các chính sách và chương trình phát triển nông nghiệp là một chủ đề quan trọng phải được đánh giá. Phụ lục về Nghị quyết Tam Nông trong phát triển nông nghiệp và nông thôn liệt kê gần 20 cơ quan chính phủ khác nhau có thẩm quyền. Điều này lại đặt thêm câu hỏi về lập ngân sách và điều phối liên ngành. Những vấn đề loại này đã là những hạn chế lớn đối với chính sách phát triển nông nghiệp và nông thôn có hiệu lực ở những nơi khác của châu Á, ví dụ như Thái Lan (Siamwalla 2001).

Vai trò của các chủ thể thuộc khu vực tư nhân đối với ngành nông nghiệp Việt Nam cũng rất lớn và mang tính đổi mới và chắc chắn sẽ đóng vai trò chi phối lớn hơn trên sân chơi bình đẳng hơn – nghĩa là trợ giá và những ưu đãi khác cho các doanh nghiệp nhà nước ít hơn. Phản ứng của những người nông dân độc lập nhỏ lẻ trước sự ra đời của các chính sách khuyến khích dựa vào thị trường trong những năm đầu của công cuộc đổi mới có tác động rất lớn tạo ra sự phát triển mạnh mẽ của ngành nông nghiệp vào thời điểm đó. Có khả năng, và trên thực tế, cần tiếp tục duy trì lợi ích về tính hiệu quả. Do vậy, câu hỏi quan trọng thứ ba là làm thế nào để thúc đẩy tăng trưởng nông nghiệp theo hướng hình thành và tăng cường các chính sách khuyến khích sự đầu tư và đổi mới của các hộ nông dân quy mô nhỏ và các ngành ở nông thôn.

Tăng trưởng thu nhập nông nghiệp và nông thôn cũng phụ thuộc rất nhiều vào năng lực cạnh tranh quốc tế của Việt Nam. Các ngành nông nghiệp quan trọng có đóng góp rất lớn vào doanh thu xuất khẩu hàng hóa. Nhưng trong một thị trường toàn cầu hiện đang thay đổi rất nhanh chóng, lợi thế so sánh tương đối là không bất biến hay được đảm bảo. Câu hỏi thứ tư cho thập niên tới là làm thế nào để duy trì và gia tăng doanh thu xuất khẩu của ngành nông nghiệp và tài nguyên. Năng lực cạnh tranh xuất khẩu tất nhiên phụ thuộc vào năng suất nông nghiệp, nhưng, quan trọng là, cũng phụ thuộc vào chính sách. Các chính sách này có thể tác động trực tiếp (ví dụ như qua thuế và trợ cấp), nhưng cũng có tác động gián tiếp, ví dụ qua tỷ giá và các chi phí nông nghiệp đầu vào, bao gồm cả vốn và lao động. Thêm vào đó, giá hàng hóa thế giới và cầu của các thị trường ngày càng biến động đòi hỏi ngành nông nghiệp phải áp dụng những chiến lược mới để thích ứng với các điều kiện bên ngoài không thể dự đoán trước. Kinh nghiệm trong những năm 2007-2008 của Việt Nam về những nỗ lực quản lý xuất khẩu gạo trong bối cảnh thị trường toàn cầu bất ổn định đã khiến rất nhiều nông dân bất mãn và lẽ ra phải có sự kích thích mạnh hơn để tìm kiếm các giải pháp tốt hơn.

Cuối cùng, sự phát triển của ngành nông nghiệp và kinh tế nông thôn phụ thuộc rất lớn vào các nguồn lực tự nhiên cần thiết: đất, nước, hệ sinh thái. Tại Việt Nam, những yếu

tổ này đang ngày càng bị đe dọa bởi sự thoái hóa và giảm chất lượng gắn liền với hoạt động sản xuất nông nghiệp, bởi sự phát triển mạnh mẽ của các cơ sở công nghiệp, nhà ở và các khu vui chơi giải trí, và bởi tác động của biến đổi khí hậu, đặc biệt là mực nước biển tăng và nhiễm mặn (ADB 2009). Thêm vào đó, diện tích rừng tự nhiên của Việt Nam tiếp tục bị mất đi để phục vụ cho các mục đích sử dụng khác, chủ yếu là nông nghiệp. Do đó, câu hỏi lớn thứ năm là làm thế nào để bảo vệ và bảo tồn hiện trạng cũng như năng suất của các nguồn lực tự nhiên cần thiết cho các ngành quan trọng của Việt Nam.

6.2. Những vấn đề cụ thể đối với phát triển nông nghiệp và nông thôn

Thảo luận về những vấn đề đặt ra đối với phát triển nông nghiệp và nông thôn của Việt Nam cho thấy có rất nhiều khó khăn, nhưng cũng vẫn còn nhiều cơ hội để khai thác (ví dụ Đặng Kim Sơn 2009; Athukorala và cộng sự 2007; Vũ Hoàng Linh 2009; Kompas và cộng sự 2009). Tham khảo Hình 1 và phân tích năng suất lao động ở phần 2.4, chúng tôi có thể phân nhóm những vấn đề chính thành ba nhóm: những vấn đề tác động tới việc gia tăng hiệu quả và năng suất nông nghiệp và được phản ánh qua hệ số năng suất đất đai Y_A/N_A ; những vấn đề tác động tới khả năng tiếp cận thị trường và các biện pháp khuyến khích phát triển ngành đối với ngành nông nghiệp và tác động tới giá tại cổng trang trại PA; và những vấn đề tác động tới việc phân bổ nguồn lực sản xuất, bao gồm sự dịch chuyển các nguồn lực vào và ra khỏi ngành nông nghiệp, được phản ánh qua hệ số đất đai trên lao động N_A/L_A .

Vấn đề hiệu quả và năng suất

Nhóm vấn đề này liên quan tới năng suất và động lực nội tại của nông nghiệp Việt Nam. Sản lượng của ngành nông nghiệp tăng mạnh trong giai đoạn đầu của thời kỳ đổi mới. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều khả năng để đạt được nhiều thành tựu hơn nữa. Một số thành tựu có thể thu được thông qua đổi mới công nghệ kỹ thuật; một số khác thông qua cung cấp kết cấu hạ tầng cần thiết như tưới tiêu; một số lại nhờ các luồng thông tin tốt hơn thông qua dịch vụ khuyến nông; và một số khác lại do kỹ năng người nông dân tích lũy được. Nhưng các nhà nghiên cứu đều nhất trí rằng việc tiếp tục tự do hóa việc sử dụng đất đai và cho phép thị trường đất đai được phát triển một cách cạnh tranh và mang tính phân cấp hơn sẽ mang lại hiệu quả cao hơn, thậm chí lớn hơn hiệu quả do tất cả các yếu tố khác tạo ra.

Thị trường đất đai thông thoáng hơn không chỉ khuyến khích đầu tư vào nông nghiệp, mà còn cho phép người nông dân tìm cách sử dụng đất đai của mình một cách hiệu quả nhất. Chênh lệch về năng suất sản xuất lúa gạo dần nổi rõ giữa vùng đồng bằng sông Cửu Long và các vùng còn lại của cả nước (Hình 12) cho thấy tại rất nhiều khu vực, việc đa dạng hóa mục đích sử dụng ruộng đất ngoài sản xuất lúa gạo có thể là một giải pháp hợp lý khi những hạn chế đối với sử dụng đất giảm bớt và thị trường đất đai thông thoáng hơn.

Tiếp cận thị trường và các biện pháp khuyến khích phát triển ngành

Các vấn đề về tiếp cận thị trường không chỉ là những vấn đề tác động tới đầu vào ở mức giá cạnh tranh, mà còn tác động tới việc sử dụng lợi nhuận của người nông dân.

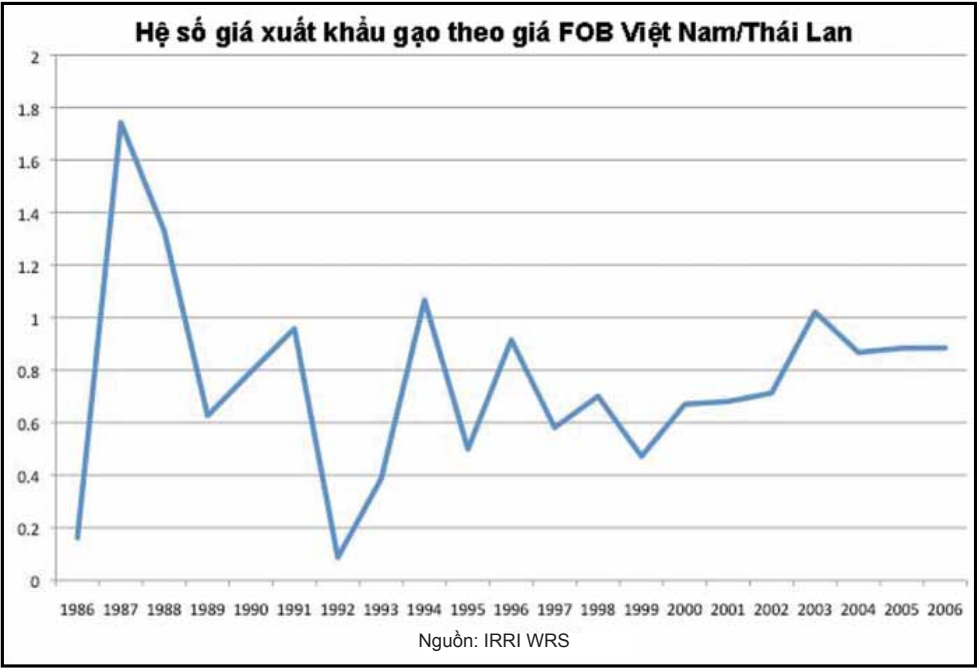
Gần đây, mặc dù các doanh nghiệp nhà nước chi phối cả nguồn cung đầu vào, quá trình chế biến sau khi thu hoạch và tiếp thị hầu hết các loại nông sản ra thị trường, nhưng những doanh nghiệp này lại bị đánh giá là rất không hiệu quả (Đặng Kim Sơn 2009; Athukorala và cộng sự 2009). Kết quả là nông dân phải tiêu tốn quá nhiều cho chi phí đầu vào, và phần lớn giá đầu ra nhiều hơn mức cần thiết rơi vào tay các trung gian không hiệu quả. Kết quả là thu nhập của nông dân giảm và những tác động liên kết về phúc lợi của người dân nông thôn cũng thấp hơn mức có thể.

Giải quyết những vấn đề này phần nào đòi hỏi phải tiếp tục phát triển mạnh mẽ khu vực tư nhân và các tổ chức hợp tác, trong đó các chính sách khuyến khích các giải pháp hiệu quả cần được coi trọng khi đưa ra các quyết định kinh tế. Việc chính phủ ủng hộ các thể chế hỗn hợp và tư nhân và tích cực hỗ trợ quá trình chuyển đổi doanh nghiệp nhà nước là một điều kiện cần thiết để thực hiện giải pháp này.

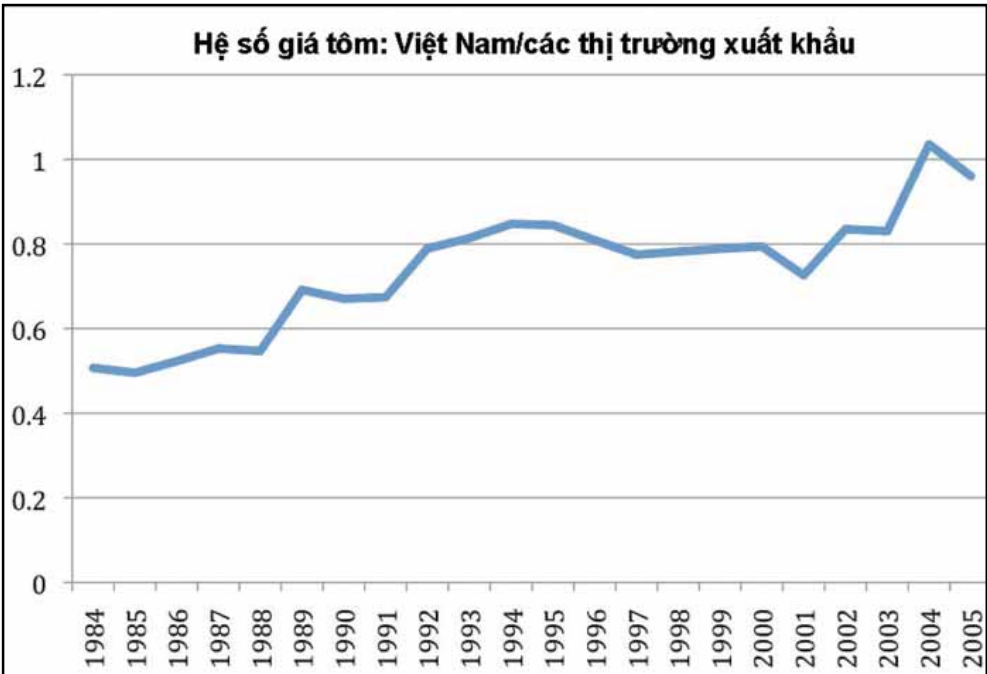
Ngoài ra, trong chuỗi tiếp thị, các chi phí vận tải, các loại phí tại cảng, hải quan, phí bốc xếp và các chi phí giao dịch khác phải được giảm xuống mức thấp nhất có thể. Kết cấu hạ tầng được cải thiện là mấu chốt của vấn đề này. Từ nông trại tới đường sá, các cảng, kết cấu hạ tầng thông tin liên lạc đều cần được nâng cấp. Khả năng vận tải quốc tế của Việt Nam không phải kém nhất trong khu vực (xem Hình 12), nhưng so với các nước láng giềng (và các đối thủ cạnh tranh tại một số thị trường xuất khẩu nông sản) như Thái Lan hay In-đô-nê-xi-a, Việt Nam vẫn cần phải nỗ lực nhiều hơn nữa để cải thiện khả năng vận tải quốc tế.

Cuối cùng, tối đa hóa lợi nhuận cho người nông dân đòi hỏi giá nông sản xuất khẩu phải càng gần với mức giá quốc tế càng tốt. Do Việt Nam xuất khẩu phần lớn nông sản (gạo, cà phê, cao su, hải sản), nên việc mở cửa nền kinh tế cho thương mại quốc tế khiến giá của nhà sản xuất trong nước của những mặt hàng này tăng lên. Điều này được thể hiện qua ví dụ về giá gạo ở Hình 14 và kim ngạch xuất khẩu hải sản ở Hình 15, cho thấy tỷ lệ giữa giá trong nước so với giá tại các thị trường xuất khẩu tăng lên khi mở cửa thương mại, từ mức khoảng 0,5 lên gần như bằng nhau. Sự truyền dẫn về giá, hay việc chuyển giao những lợi ích này nhờ tham gia vào thương mại quốc tế, là một yếu tố quan trọng khác nhằm đảm bảo sự gia tăng khả năng sinh lời của ngành nông nghiệp. Nâng cao hiệu quả và khả năng cạnh tranh của các chủ thể trung gian trong thương mại nông sản cũng là một vấn đề cần đặt ra. Tỷ giá hối đoái cạnh tranh và các chính sách thương mại trung lập cũng cần thiết đối với thương mại nông sản sinh lời và năng động. Việt Nam đã tiến những bước dài trong nỗ lực gia nhập WTO vào năm 2007, nhưng những méo mó về tiểu ngành vẫn tồn tại và cản trở việc khai thác lợi thế cạnh tranh của Việt Nam trên thị trường quốc tế (Athukorala và cộng sự 2009).

Hình 14: Hệ số giá xuất khẩu của Việt Nam so với Thái Lan (USD, giá FOB).



Hình 15: Đơn giá tôm: Kim ngạch xuất khẩu của Việt Nam so với tổng kim ngạch của các nhà nhập khẩu



Phân bổ nguồn lực theo ngành

Nhóm vấn đề thứ ba liên quan tới nông nghiệp và kinh tế nông thôn trong một bối cảnh rộng lớn hơn và được thể hiện qua hệ số đất đai - lao động NA/LA. Tỷ lệ đất đai trên lao động của Việt Nam được xếp vào hàng thấp nhất trên thế giới (Hình 10) và đây là yếu tố chính làm giảm thu nhập và kim hãm tăng trưởng. Ngoài ra còn có nhiều nguyên nhân khác khiến tỷ lệ này của Việt Nam vẫn ở mức thấp. Đất nông nghiệp bị chia nhỏ (đặc biệt ở miền bắc Việt Nam), quy mô đất hạn chế, thị trường đất đai không hoàn hảo cản trở việc tập hợp và mở rộng đất đai đều là những yếu tố kìm hãm việc khai thác và sử dụng đất. Trong nhiều trường hợp, lao động cũng bị ngăn cản dịch chuyển từ ngành nông nghiệp sang những công việc có năng suất cao hơn ở các ngành khác. Nguyên nhân là do các hạn chế về tín dụng và chi phí di cư (Phan và Coxhead 2009), sợ rủi ro và các điều kiện bất lợi của thị trường lao động tại các địa điểm mà lao động có thể chuyển tới.

Một chiến lược phát triển dài hạn cho toàn bộ nền kinh tế phải thúc đẩy sự dịch chuyển lao động. Đào tạo kỹ năng phải là một phần quan trọng của chiến lược này, nhưng sự tập trung của phần lớn các ngành có khả năng trao đổi thương mại tại các trung tâm đô thị lớn như thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội cũng đòi hỏi lao động phải được tái định cư trước khi có thể thay đổi việc làm. Tính logic về mặt kinh tế khiến các ngành tập trung ở các cảng và thành phố lớn là không thể bác bỏ và việc yêu cầu các ngành phải chuyển tới các khu vực nông thôn có lẽ sẽ rất tốn kém và không hiệu quả (kinh nghiệm của Trung Quốc trong phát triển các tỉnh trong nội địa đã cho thấy điều đó). Do vậy, các chính sách nhằm giảm áp lực của dân cư và lực lượng lao động lên nguồn đất nông nghiệp hạn chế tại Việt Nam rất cuộc đòi hỏi phải tiếp tục và nhanh chóng dịch chuyển lao động tới các khu vực thành thị. Các chiến lược khác đều không đạt hiệu quả chi phí trong việc sử dụng hiệu quả các nguồn vốn nhà nước.

6.3. Các lựa chọn chiến lược về phát triển nông nghiệp và nông thôn tới năm 2020

Tháng 10/2008, chính phủ Việt Nam ban hành Nghị quyết số 26/2008/NQ-CP về nông nghiệp, nông dân và nông thôn (Nghị quyết “Tam nông”; Chính phủ Việt Nam, 2008). Nghị quyết này đã đặt nền móng cho một loạt chính sách và chương trình rất tham vọng nhằm nâng cao hiệu quả, năng suất và khả năng cạnh tranh trong ngành nông nghiệp, tạo ra lực lượng lao động nông thôn có năng suất và tay nghề cao hơn, cũng như các mục tiêu xã hội và môi trường khác, phù hợp với mức sống tốt hơn của người dân nông thôn.

Nghị quyết Tam nông hiện đã được triển khai với một loạt chương trình liên quan tới nhiều cơ quan chính phủ. Phạm vi và tham vọng của các chương trình này rất lớn và áp lực đối với ngân sách cũng rất nhiều. Trong bối cảnh thâm hụt ngân sách chính phủ vẫn kéo dài và ở mức cao và cam kết của các nhà tài trợ đang ngày càng giảm, cần xem xét cẩn trọng những đề xuất này để đảm bảo rằng các nguồn lực rất khan hiếm được sử dụng một cách hiệu quả nhất có thể.

Nghị quyết Tam nông xác định rất nhiều mục tiêu, từ hiện đại hóa nông nghiệp tới nâng cao đời sống tinh thần cho các cộng đồng dân cư ở nông thôn và cải thiện môi trường. Một số mục tiêu này rõ ràng là không thể định nghĩa được một cách cụ thể, chứ chưa nói tới việc lượng hóa nó. Để phục vụ cho mục đích phác thảo chiến lược phát triển 10 năm, chúng tôi chỉ đánh giá rất khái quát những mục tiêu này. Chúng tôi hiểu mục đích của chính sách phát triển là giảm tình trạng đói nghèo, phấn đấu giữ bất bình đẳng ở mức độ chấp nhận được và phát triển kinh tế và môi trường bền vững. Những mục tiêu này lại bao hàm nhiều mục tiêu khác, ví dụ như nâng cao hiệu quả và năng suất nông nghiệp, nâng cao tay nghề của lực lượng lao động nông thôn.²¹

Nhìn lại hai thập kỷ phát triển đã qua của châu Á và Việt Nam, chúng ta có thể thấy một số chỉ số động lực có thể đạt được mục tiêu này. Con đường thứ nhất là tăng thu nhập nông thôn, chủ yếu bằng cách tăng tỷ suất lợi nhuận nông nghiệp. Thu nhập nông nghiệp cao hơn nghĩa là thu nhập ở vùng nông thôn cao hơn và nghèo đói giảm – được thể hiện rõ ràng trong chu kỳ tự do hóa lần đầu tiên vào đầu thập niên 1990. Tuy nhiên, từ những so sánh mang tính quốc tế và từ việc xem xét bản thân trường hợp của Việt Nam, chúng tôi thấy còn có nhiều cách để tăng thu nhập nông nghiệp một cách bền vững.

Kinh nghiệm của khu vực và những tài liệu thực tế về tăng năng suất nông nghiệp của Việt Nam cho thấy rõ mong muốn cải cách chính sách để tiếp tục dỡ bỏ những rào cản về kinh tế và thể chế đối với những biện pháp khuyến khích phát triển ngành nông nghiệp và tạo ra sân chơi bình đẳng. Nếu chúng tôi giả thiết rằng những tài liệu hiện có cho thấy các số nhân thu nhập nông thôn do phát triển nông nghiệp dao động trong khoảng từ 1,5 đến 2,0 là đúng cho Việt Nam, thì đây sẽ “là những trái cây ở cành thấp” (nghĩa là các lựa chọn chính sách có chi phí thấp nhất) trong phát triển nông nghiệp và nông thôn. Học và dạy nghề cũng hữu ích, nhưng chỉ phát huy tác dụng nếu những hoạt động này được thiết kế khi đã xác định được nhu cầu của người lao động, vốn dường như không được nêu rõ trong các kế hoạch hiện nay (Xem CLPTKT-XH-8, Coxhead và cộng sự 2009)

Trong ngành nông nghiệp, cần phải có một bộ các cải cách chú trọng tới việc giảm bớt sự thiên lệch chính sách đối với các hoạt động mà nhà nước tham gia trực tiếp hoặc mạnh mẽ trong sản xuất nông nghiệp: cao su, và đặc biệt là đường. Quá nhiều vốn và đất đai đã được dành cho các hoạt động này, những nguồn lực đáng lẽ sẽ tạo ra nhiều thu nhập và ngoại tệ hơn nếu được tái phân bổ cho các ngành nông nghiệp khác. Một bộ các cải cách thứ hai mang tính cấp thiết là giảm bớt vai trò của các doanh nghiệp nhà nước trong các thị trường đầu vào và lưu kho sau thu hoạch, chế biến và thương mại. Không có bằng chứng nào cho thấy các doanh nghiệp nhà nước có thể thực hiện các chức năng đó tốt hơn hoặc rẻ hơn các chủ thể của khu vực tư nhân – thực tế, bằng chứng từ Việt Nam, In-đô-nê-xi-a, Phi-líp-pin và những nơi khác đã khẳng định theo hướng ngược lại. Doanh nghiệp nhà nước với những ưu đãi về khả năng tiếp

²¹Theo quan điểm của chúng tôi, tóm tắt những mục tiêu của Nghị quyết Tam Nông như trên là phù hợp với các chi tiết của chiến lược của Đặng Kim Sơn (2009) cũng như tuyên bố của một số quan chức của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (ví dụ Thứ trưởng Hồ Xuân Hùng, 2008).

cận nguồn vốn và giấy phép và với quyền lực chính trị làm chậm lại tốc độ tự do hóa trong các ngành mà họ chiếm ưu thế, áp đặt những rào cản đối với tăng trưởng và là những mảnh đất màu mỡ nuôi dưỡng tình trạng tham nhũng và quản lý yếu kém.

Một kênh chính sách nữa là tăng đầu tư công vào ngành nông nghiệp và nông thôn. Rõ ràng là khu vực nhà nước có thể mạnh lớn trong việc cung cấp các kết cấu hạ tầng cơ bản – đường sá, điện khí hóa, cấp nước, vệ sinh.v.v... Cũng có những nền tảng mạnh mẽ ủng hộ việc tăng chi tiêu của nhà nước (và có trọng tâm hơn) cho R&D mang tính thích ứng cho ngành nông nghiệp. Nhưng ngoài những lĩnh vực cơ bản này, thì tính tích cực của nhà nước trở nên yếu hơn nhiều. Trung Quốc là một nước điển hình trong khu vực đã dành những nguồn lực tài chính khổng lồ để bù đắp lại sự bất bình đẳng đang tăng lên giữa khu vực thành thị và nông thôn và Nghị quyết năm 2007 của Đại hội Đảng cộng sản Trung Quốc về nông nghiệp, nông dân và phát triển nông thôn đã đề xuất tăng chi cho những lĩnh vực đó. Nhưng khi đánh giá phương án này, có hai điểm cần phải xem xét kỹ lưỡng. Trước tiên, bản thân cầu đối với đầu tư công một phần được quyết định bởi sự hiện diện của những méo mó khác trong chính sách nông nghiệp và chính sách kinh tế mà nó làm giảm sự khuyến khích đối với đầu tư của khu vực tư nhân. Thứ hai, ngân sách của chính phủ hạn hẹp, do vậy mọi cam kết về ngân sách công cho một hoạt động này có nghĩa là từ chối cam kết cho một hoạt động khác. Trước khi đưa ra bất kỳ một quyết định nào để tăng chi tiêu công cho phát triển nông nghiệp và nông thôn, cần phải cân nhắc kỹ lưỡng về chi phí cơ hội của nó về việc làm, thu nhập, giảm nghèo và các chỉ tiêu xã hội quan trọng khác.²²

Điều này làm chúng ta nhớ lại con đường thứ hai để thúc đẩy phát triển nông thôn nhanh chóng mà không hề thông qua nông nghiệp, ít nhất là theo cách trực tiếp. Kinh nghiệm tiến hành công nghiệp hóa các ngành sử dụng nhiều lao động ở các quốc gia khác, mặc dù không tính tới Thái Lan, cho thấy tăng việc làm phi nông nghiệp và tăng sản lượng bình quân đầu người ở các ngành phi nông nghiệp cũng có tác dụng lớn đối với năng suất lao động và thu nhập nông thôn khi người lao động có thể tự do dịch chuyển nhằm tận dụng các cơ hội mới. Tăng trưởng phi nông nghiệp giúp giải quyết vấn đề là có quá nhiều người lao động bị “kẹt lại” trong các vùng nông nghiệp và nông thôn với năng suất thấp, làm những công việc được trả lương thấp dù họ muốn có những lựa chọn tốt hơn. Kỷ lục của Thái Lan về giảm nghèo nông thôn thậm chí không cần sự hỗ trợ chính sách tích cực từ chính phủ cho ngành cho thấy một cách thức rõ ràng để Việt Nam đánh giá định hướng chính sách.

Cuối cùng, những kiểm nghiệm với mô hình cân bằng tổng thể cho kinh tế Việt Nam của chúng tôi nhấn mạnh tới các điểm tương đồng và trái ngược giữa cách tiếp cận dựa vào nông thôn và cách tiếp cận dựa vào thành thị. Nếu cách tiếp cận dựa vào thành thị có tính tới tăng trưởng của những ngành sử dụng nhiều lao động, thì cả hai chiến lược đều vì người nghèo. Tăng trưởng nông nghiệp tạo ra mức tăng việc làm

²²Khi chuẩn bị báo cáo này, chúng tôi đã tham vấn nhiều chuyên gia hàng đầu về kinh tế nông thôn và chính sách nông nghiệp Trung Quốc liên quan tới Nghị quyết năm 2007 của Đảng Cộng sản Trung Quốc về phát triển nông nghiệp. Câu trả lời thống nhất là những phần giá trị của nghị quyết này là những phần đề cập tới cơ sở hạ tầng cơ bản, dịch vụ xã hội nông thôn như chăm sóc sức khỏe và môi trường, trong khi những đề xuất của các nhà hoạt động về thay đổi các biện pháp khuyến khích phát triển ngành chắc sẽ không thực hiện được.

lớn hơn. Nhưng tăng trưởng của thành thị lại tạo ra mức tăng thu nhập nông nghiệp lớn hơn và mức độ giảm đói nghèo cũng cao hơn. Nếu có thể rút ra một kết luận, đó sẽ là kết luận rằng nhiệm vụ tạo việc làm, giảm đói nghèo và tăng thu nhập tại Việt Nam sẽ là quá sức nếu chỉ dựa vào phát triển nông nghiệp. Trong điều kiện hạn chế về ngân sách của khu vực công, kết quả tất yếu sẽ là phải đưa ra các lựa chọn khó khăn nhằm phân bổ vốn dành cho phát triển, tạo việc làm và giảm đói nghèo.

Chúng tôi khuyến khích tiếp tục thảo luận vấn đề này dựa trên việc áp dụng một cách công bằng các nguyên tắc hiệu quả chi phí khi đánh giá các lựa chọn chính sách và có tính tới các phản ứng có thể xảy ra của, và sự hợp tác với, các chủ thể ngoài nhà nước như các nhà đầu tư và người sử dụng lao động tư nhân. Liệu có khía cạnh chính sách nào mà Nghị quyết Tam Nông đã dành quá nhiều vai trò cho khu vực nhà nước, do đó có thể làm giảm các cơ hội phát triển kinh tế nông nghiệp của Việt Nam theo sự dẫn dắt của thị trường và dựa vào các khuyến khích? Hay có khía cạnh chính sách nào phải sớm chấm dứt, hoặc do những hạn chế về quyền hạn của từng bộ riêng lẻ, đòi hỏi phải có sự hợp tác (và có thể là tổn kém) với các bộ khác để có thể đạt được mục tiêu? Nếu phát triển nông nghiệp là chìa khóa để giảm đói nghèo và phát triển nông thôn, thì nhiệm vụ của chiến lược là phải xác định và xóa bỏ các hạn chế đối với sự tăng trưởng đầu tư tư nhân tương ứng với mức độ khuyến khích. Chiến lược phải xác định các cơ hội để đem lại giá trị gia tăng, duy trì lợi nhuận của các nhà đầu tư thay vì các đối tượng trung gian và thúc đẩy các phản ứng linh hoạt trước sự thay đổi của hoàn cảnh.

Vậy đâu là các biện pháp dễ nhất (với chi phí thấp nhất) đối với vấn đề này? Giảm chi phí giao dịch, tháo gỡ các trở ngại đối với việc điều chỉnh kế hoạch sản xuất cũng như các cản trở đối với luồng thông tin là những nhiệm vụ rõ ràng. Trong bối cảnh đó, cải cách hoặc loại bỏ các doanh nghiệp nhà nước ra khỏi thị trường hàng hóa tư nhân dường như là những trái cây ở cành thấp nhất. Tất cả những biện pháp này sẽ giúp cải thiện các biện pháp khuyến khích phát triển ngành và tăng hiệu quả sản xuất nông nghiệp, tạo ra nhiều thu nhập hơn cho các hộ gia đình nông thôn. Các chính sách hạn chế sử dụng đất và dịch chuyển lao động, hoặc các chính sách sử dụng các nguồn lực công để trợ cấp cho sự tăng trưởng kém hiệu quả (đi ngược với các chính sách ưu đãi) cũng có thể là vấn đề dễ giải quyết. Hoàn thiện thể chế theo hướng xóa bỏ các chính sách như vậy sẽ làm tăng tính linh hoạt và khả năng phản ứng trước những thách thức và cơ hội mới. Cuối cùng, việc điều chỉnh các chính sách kinh tế vĩ mô và chính sách thương mại đã làm méo mó những khuyến khích đối với cho khu vực tư nhân và hạn chế đầu tư ở cấp ngành và tiểu ngành sẽ góp phần thúc đẩy tăng trưởng và tạo việc làm, không chỉ trong ngành nông nghiệp mà còn cho cả nền kinh tế Việt Nam.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

ADB (Ngân hàng phát triển châu Á), (2000). Châu Á nông nghiệp: Hậu cách mạng xanh. Manila: ADB.

ADB (Ngân hàng phát triển châu Á), 2009a. Các chỉ tiêu chính 2009: Việt Nam. http://www.adb.org/Documents/Books/Key_Indicators/2009/xls/VIE.xls, accessed September 4 2009.

ADB (Ngân hàng phát triển châu Á), 2009b. Kinh tế học của biến đổi khí hậu tại Đông Nam Á: Đánh giá theo vùng. Manila: ADB (<http://www.adb.org/Documents/Books/Economics-Climate-Change-SEA/>).

Adelman, I., và J. E. Taylor, 1992. “Liệu có thể điều chỉnh cơ cấu chỉ bằng yếu tố con người?” Tạp chí Nghiên cứu Phát triển 26: 387–407.

Anderson, K., và Hayami, Y., eds. (1986). Nền kinh tế chính trị của bảo hộ nông nghiệp: Đông Á trong triển vọng của nền kinh tế thế giới. London: Allen và Unwin.

Anderson, K., và W. Martin, eds. (2009). Sự bóp méo những chính sách khuyến khích nông nghiệp ở châu Á. Washington, DC: Ngân hàng thế giới.

Athukorala, P., (2006). “Cải cách chính sách thương mại và cơ chế bảo hộ tại Việt Nam”. Kinh tế thế giới 29(2), trang 161-187.

Athukorala, P., Phạm Lan Hương, và Võ Trí Thành (2007). “Những méo mó trong các biện pháp khuyến khích phát triển ngành đối với ngành nông nghiệp ở Việt Nam”. Ngân hàng thế giới: Báo cáo nghiên cứu số 26 của dự án nghiên cứu những méo mó trong nông nghiệp, 12/2007

Athukorala, P., Phạm Lan Hương, và Võ Trí Thành (2009). “Việt Nam” trong ấn phẩm của Anderson, K., và W. Martin, eds. (2009). Những méo mó trong các chính sách khuyến khích nông nghiệp tại châu Á. Washington, DC: Ngân hàng thế giới, trang 281-302.

Auffret, P., (2003). “Cải cách thương mại tại Việt Nam: Cơ hội song hành cùng các thách thức đang nổi lên.” Nghiên cứu chính sách số 3076 của Ngân hàng thế giới.

Baldwin, R.E. (1975): Các chế độ thương mại nước ngoài và phát triển kinh tế: Phi-líp-pin (New York: NBER).

Balisacan, A. và N. Fuwa (eds), 2007. Chương trình phát triển nông thôn: Bài học rút ra và những thách thức đặt ra cho châu Á. Singapore: ISEAS.

Barbier, E.B., và M. Cox, 2004. “Phân tích kinh tế về sự phát triển của nghề nuôi tôm và chuyển biến trong ngành trồng đước tại Thái Lan”, Kinh tế đất đai 80 (3): 389-407.

Bautista, R.M., 1993. “Bảo hộ công nghiệp, vay nợ nước ngoài và các biện pháp khuyến khích phát triển ngành tại Phi-líp-pin.” Trong R.M. Bautista và A. Valdes, eds., *Đổi xử phân biệt với nông nghiệp: chính sách thương mại và kinh tế vĩ mô ở các nước đang phát triển*. San Fransico, CA: Trung tâm quốc tế về tăng trưởng kinh tế, trang 111-134

Barker, R., C. Ringler, Nguyễn Minh Tiến và M. Rosegrant, 2004. Các chính sách vĩ mô và ưu tiên đầu tư cho nông nghiệp tưới tiêu tại Việt Nam. Báo cáo nghiên cứu đánh giá tổng hợp 6. Colombo, Sri Lanka: Văn phòng đánh giá tổng hợp.

Beintema, N.M., và G-J Stads, 2008. “Sự đa dạng trong các nguồn lực nghiên cứu về nông nghiệp ở khu vực châu Á- Thái Bình Dương “. Viện nghiên cứu chính sách lương thực quốc tế.

Che, T. Nhu., T. Kompas, và N. Vousden, 2006. “Cải cách thị trường, chính sách ưu đãi và phát triển kinh tế trong sản xuất lúa gạo của Việt Nam”. *Kinh tế tương đối* 48, 277-301.

Chính phủ Việt Nam, 2008. Nghị định về nông nghiệp, nông dân và khu vực nông thôn (Số 24/2008/NQ-CP), kèm theo phụ lục.

Cadilhpon, J-J. và cộng sự (2006). “Các phương thức sản xuất lương thực truyền thống và hiện đại? Cận cảnh từ các chuỗi cung cấp rau quả tại Thành phố Hồ Chí Minh, Việt Nam” *Chính sách phát triển* 24(1), trang 31-49.

Coxhead, I. (2000), “Hậu quả của chính sách tự cung tự cấp lương thực của Phi-líp-pin, dịch vụ phúc lợi kinh tế và sự xuống cấp của đất nông nghiệp”. *Phát triển Thế giới*, 28(1): 111–28.

Coxhead, I., 2007. “Thương mại quốc tế và “sự giận dữ” của tài nguyên thiên nhiên tại Đông Nam Á: Sự phát triển của Trung Quốc có đe dọa sự phát triển của toàn khu vực?” *Phát triển thế giới* 35(7): 1099-1119. Một bài báo khác cũng được xuất bản trong *Tạp chí kinh tế & phát triển* số 110, tháng 8/2006 (bằng tiếng Việt, cộng tác với Phan Thị Nhiệm).

Coxhead, I., và G.E. Shively, (2005). *Những thay đổi trong sử dụng đất đai tại các lưu vực sông nhiệt đới: Nguyên nhân, kết quả và các lựa chọn chính sách*. Wallingford, Oxon: CAB International.

Coxhead, I., và Jiraporn Plangpraphan, 1999. “Quả bom kinh tế, bùng nổ tài chính và sự suy giảm của nông nghiệp Thái Lan: Sự phát triển trong thập niên 1990 là quá nhanh?” *Tạp chí kinh tế Chulalongkorn* 11(1), tháng 1: 76-96.

Coxhead, I.; Nguyễn Văn Chấn và Anan Wattanakuljarus (2008). *GPE-VN: Mô hình cân bằng tổng thể để nghiên cứu toàn cầu hóa, đói nghèo và môi trường tại Việt Nam*. Tài liệu, Đại học Wisconsin-Madison và Đại học kinh tế quốc dân, Hà Nội, Việt Nam.
Coxhead, I., Diệp Phan, Đinh Vũ Trang Ngân, và Kim N.B. Ninh, 2009. “Lao động và tiếp cận việc làm: Thị trường lao động, việc làm và đô thị hóa ở Việt Nam tới năm 2020.” Hà Nội, Quỹ Châu Á.

David, C.C. (2003) “Nông nghiệp”, Ch. 6 trong A.M. Balisacan và H. Hill (eds), *Kinh tế Phi-líp-pin: Phát triển, chính sách và thách thức*. New York: Oxford University Press, trang 175-218.

DeVries, B., (2000). “Nền nông nghiệp với nhiều chức năng trong bối cảnh quốc tế: Một cái nhìn.”

<http://www.lvastewardshipproject.org/mba/MFAReview.pdf>

Đặng Kim Sơn, 2009. *Nông nghiệp, Nông dân và Phát triển nông thôn tại Việt Nam: Hiện tại và Tương lai*. Hà Nội: Nhà xuất bản Thế giới.

Fan, Shenggen, và Xiaobo Zhang (2002). “Tăng sản lượng và năng suất trong ngành nông nghiệp Trung Quốc: Các thước đo mới ở trong nước và khu vực”. *Phát triển kinh tế và thay đổi văn hóa* 50 (4): 819–38.

Fan, Shenggen, Peter Hazell và Sukhadeo Thorat (1999), *Mối liên kết giữa chi tiêu chính phủ, tăng trưởng và đói nghèo tại nông thôn Ấn Độ*. Báo cáo nghiên cứu 110, Viện Nghiên cứu Chính sách lương thực quốc tế, Washington DC.

FAO (Tổ chức Nông lương Liên hiệp quốc), 1998. *Tình hình Nông nghiệp và Lương thực 1998*. Rome: FAO

(<http://www.fao.org/docrep/w9500e/w9500e00.htm>, truy cập ngày 30/9/2009).

Feder, G., T. Onchan, Y. Chalamwong, và C. Hongladarom, (1988). *Chính sách đất đai và năng suất nông nghiệp tại Thái Lan*. Baltimore, MD: Đại học báo chí Johns Hopkins.

Fuglie, K.O., 2004. “Tăng năng suất nông nghiệp tại In-đô-nê-xia, 1961-2000”. *Bản tin Nghiên cứu kinh tế In-đô-nê-xia* 40(2): 209-25.

Glewwe, P., N. Agrawal và D. Dollar (eds), 2004. *Tăng trưởng kinh tế, Đói nghèo và Trợ cấp cho hộ gia đình tại Việt Nam*, Washington, DC: Ngân hàng thế giới.

Hicks, J., (1932). *Giá trị và vốn*.

Hồ Xuân Hùng, 2008. “Một số nội dung cơ bản của Nghị định số 26-NQ/TW và Chương trình hành động của Chính phủ nhằm phát triển nông nghiệp, nông dân và nông thôn tại Việt Nam”. Bài phát biểu tại cuộc họp Nhóm hỗ trợ quốc tế, 18 tháng 11 năm 2008.

Jalan, J., và M. Ravallion, (2002), “Những cái bẫy đói nghèo theo địa lý? Mô hình vi mô về tăng tiêu dùng tại nông thôn Trung Quốc”, *Tạp chí Kinh tế lượng ứng dụng* 17(4).

Krueger, A.O.; M. Schiff, và A. Valdes, (1988): “Các chính sách ưu đãi nông nghiệp tại các quốc gia đang phát triển: Đo lường tác động của các chính sách ngành và các chính sách quốc gia” *Tạp chí kinh tế của Ngân hàng thế giới* 2(3).

Kompas T., Chế Tương Như, Nguyễn Quang Hà, Nguyễn Thị Minh Hòa, 2009. Năng suất, lợi nhuận ròng và hiệu quả: Cải cách đất đai và thị trường trong sản xuất gạo tại Việt Nam. Canberra: Đại học quốc gia Úc, Trường kinh tế và quản lý Crawford: Nghiên cứu kinh tế quốc tế và phát triển số 09-02.

Lantican, F.A. và Unnevehr, L. J. (1987). “Định giá gạo và chính sách tiếp thị”. Trong Những vấn đề về chính sách trong nền kinh tế lúa gạo và thương mại nông nghiệp của Phi-líp-pin. Đại học Phi-líp-pin tại Los Banos, Trung tâm nghiên cứu chính sách và phát triển, College, Laguna, trang. 31-72.

Lipton, M., (1977). Tại sao con người vẫn nghèo: Khuynh hướng thành thị và phát triển thế giới.

Linh Vũ và P. Glewwe, 2008. “Tác động của giá lương thực tăng tới đói nghèo và phúc lợi xã hội tạo Việt Nam”. Tài liệu, Đại học Minnesota.

Litchfield, J., N. McCulloch, N., và L. A. Winters, 2003. “Tự do hóa thương mại nông nghiệp và động lực đói nghèo tại ba quốc gia đang phát triển”. Tạp chí kinh tế nông nghiệp Mỹ 85(5): 1285-1291.

Luh, Yir-Hueih, Ching-Cheng Chang, và Fung-Mey Huang, (2008). “Chuyển biến về hiệu quả và tăng năng suất nông nghiệp: Phân tích so sánh một số quốc gia Đông Á.” Tạp chí kinh tế châu Á 19(4), trang 312-324.

Manasan, R. (1994). “Bứt phá khỏi sự ràng buộc về tài khóa: Cải cách hệ thống tài khóa.” Viện nghiên cứu phát triển Phi-líp-pin, Manila.

Marsh, S.P.; T. G. MacAulay, và Pham Văn Hùng (eds), 2006. Phát triển Nông nghiệp và chính sách đất đai tại Việt Nam. Canberra: Nghiên cứu chuyên khảo ACIAR số 123.

Martinez, E., Shively, G., và Masters, W. (1998). “Kiểm định mối liên kết giữa sự can thiệp của nhà nước với khả năng thay đổi về giá lương thực: Bằng chứng từ thị trường gạo tại Phi-líp-pin.” Báo cáo trình bày tại cuộc họp thường niên của Hiệp hội kinh tế nông nghiệp Mỹ. Salt Lake City, UT, August.

McCarty, A., 2001. “Tài chính vi mô tại Việt Nam: Một cuộc điều tra về các kế hoạch và vấn đề.” Hà Nội: Mekong Economics. <http://www.mekongeconomics.com/Document/Publications/2001/MKE-Microfinance-in-Vietnam-A-Survey-of-Schemes-and-Issues.pdf>. Truy cập ngày 02/01/2010.

Mellor, J.W., và B.F. Johnston, (1984). “Phương trình lương thực thế giới: Mối tương quan giữa tăng trưởng, việc làm và tiêu dùng lương thực,” Tạp chí Kinh tế, 22(2), trang. 531-574.

Meyer, R.L., và G. Nagarajan, 2000. Thị trường tài chính nông thôn ở châu Á: Chính sách, mô hình và kết quả thực hiện. Hong Kong: NXB Oxford University Press cho Ngân hàng Phát triển châu Á.

Minot, N., và F. Golletti, 2000. Tự do hóa thị trường gạo và đói nghèo tại Việt Nam. Washington, DC: Báo cáo nghiên cứu IFPRI số 114.

Mosher, T., 1966. Đưa nông nghiệp tiến lên: Thiết yếu đối với phát triển và hiện đại hóa. New York: Praeger

Mundlak, Y., D.F. Larson, R. Butzer, (2002). “Các yếu tố quyết định đối với phát triển nông nghiệp tại In-đô-nê-xia, Phi-líp-pin và Thái Lan.” Nghiên cứu chính sách của Ngân hàng thế giới, số 2803.

Ngân hàng thế giới, (12006). Xây dựng một In-đô-nê-xia mới vì người nghèo. Jakarta: Ngân hàng thế giới.

Ngân hàng thế giới, (2009). Các vấn đề về vốn. Báo cáo của Ngân hàng thế giới tại Hội nghị các nhà tài trợ, tháng 12/2008, Hà Nội.

Nidhiprabha, B., 2004. “Động lực của ngành nông nghiệp Thái Lan”. Trung tâm quốc tế Kitakyushu về Nghiên cứu phát triển Đông Á, Bài nghiên cứu số 2004-36.

Orden, D., F. Cheng, Nguyễn H., U. Grote, M. Thomas, K. Mullen, và D. Sun, 2007. Ước lượng hỗ trợ các nhà sản xuất nông nghiệp: Các vấn đề về thước đo và bằng chứng từ Ấn Độ, In-đô-nê-xia, Trung Quốc và Việt Nam. Báo cáo nghiên cứu số 152, Viện Nghiên cứu chính sách lương thực quốc tế, Washington DC.

Punyasavatsut, C., và I. Coxhead, 2001. “Thay đổi về cơ cấu và sự sụt giảm tương đối trong nông nghiệp: Một phân tích phân tổ cho Thái Lan”. Madison: Đại học Wisconsin, Khoa Kinh tế học nông nghiệp và ứng dụng. Báo cáo số 457.

Qian, Yingyi, “Cải cách có tác dụng như thế nào tại Trung Quốc” trong ấn phẩm của D. Rodrik, ed., Tìm kiếm sự thịnh vượng: Đề cập có phân tích phát triển kinh tế, Princeton, NJ, Đại học báo chí Princeton, trang 297-333.

Rama, M. 2008. “Tiến tới nền kinh tế thu nhập trung bình: Các nhà tài trợ và Việt Nam tới năm 2010.” Bài trình bày bằng PowerPoint. http://www.ngocentre.org.vn/files/docs/Beyond_2010_-_February_2008.ppt, truy cập ngày 21/8/2009.

Ravallion, M., (2004). “Tăng trưởng vì người nghèo: Bài học đầu tiên.” Washington, DC: Ngân hàng thế giới.

Ravallion, M., và D. van de Walle, 2006. “Tình trạng không có đất đai đang tăng lên là thành công hay thất bại của chuyển đổi đất đai tại Việt Nam?” Nghiên cứu chính sách thế giới số 3871.

Ravallion, M., và D. Vandewalle. 2008. Đất đai trong quá trình chuyển đổi: Cải cách và đói nghèo tại nông thôn Việt Nam. Washington, DC: Ngân hàng thế giới.

Reardon, T., C.B. Barrett, J.A. Berdegue, và J.F.M. Swinnen, (2009). “Sự thay đổi

lượng thực nông nghiệp và các nhà nông quy mô nhỏ tại các quốc gia đang phát triển.” Phát triển thế giới, 37(11), trang 1717-1728.

Riedel, J. 1993. “Việt Nam: Trên lưng hổ”. Kinh tế thế giới, 16(4), trang 401-22.

Riedel, J., và B. Comer, 1997. “Chuyển sang nền kinh tế thị trường tại Việt Nam”. Trong ấn phẩm của Wing Thye Woo, Stephen Parker và Jeffrey D. Sachs (eds), Các nền kinh tế trong quá trình chuyển đổi: So sánh giữa châu Á và Đông Âu, Cambridge, Mass.: Thông tấn MIT.

Rosegrant, M.W., và P.B.R. Hazell, 1999. Chuyển đổi nền kinh tế nông thôn châu Á: Cuộc cách mạng chưa kết thúc. Hong Kong: Oxford University Press.

Siamwalla, Ammar, 2001. Vai trò ngày càng tăng của Nhà nước, tư nhân và địa phương tại nông thôn châu Á. Nghiên cứu của ADB về nông thôn châu Á, tập 5. New York: Đại học báo chí Oxford phối hợp với Ngân hàng phát triển châu Á.

Siamwalla, A., S. Setboonsarng, và D. Patamsirawat, (1993). “Nông nghiệp”, trong ấn phẩm của P.G. Warr (ed.), Nền kinh tế Thái Lan trong quá trình chuyển đổi. Cambridge: Đại học báo chí Cambridge, trang 81-117.

Stern, N., 1989. “Kinh tế học của phát triển: Một cuộc điều tra.” Tạp chí kinh tế 99: 597-685.

Timmer, C. P., 1988. “Chuyển đổi nông nghiệp”. Chương 8 trong ấn phẩm của H. Chenery và T.N. Srinivasan, eds., Sổ tay kinh tế phát triển tập I. Amsterdam: North-Hollvà, trang 275-332.

VASS (Viện Khoa học xã hội Việt Nam), 2006. “Báo cáo cập nhật tình trạng đói nghèo tại Việt Nam năm 2006: Đói nghèo và giảm đói nghèo tại Việt Nam giai đoạn 1993-2004. Hà Nội.

VASS (Viện Khoa học xã hội Việt Nam), 2009. Tham gia đánh giá tình trạng đói nghèo: Báo cáo tóm tắt 2008, Nhà xuất bản văn hóa và thông tin, Hà Nội.

VietNamNet, 2009. “Xuất khẩu gạo: Các thương gia được ưu đãi thu được lợi lớn, Người nông dân nhận được vài xu”. <http://english.vietnamnet.vn/biz/200910/Rice-exports-privileged-traders-earn-big-bucks-farmers-get-pennies-872517/>, accessed 7 October 2009.

Vũ Hoàng Linh, 2009. “Năng suất nông nghiệp Việt Nam: Cách tiếp cận Malmquist”. Nghiên cứu số 0903, Diễn đàn phát triển Việt Nam (<http://www.vdf.org.vn/workingpapers/vdfwp0903>).

Warr, P.G., (2005). “Phát triển, bùng nổ và sau đó”, trong ấn phẩm của P.G. Warr (ed): Thái Lan hậu khủng hoảng. London và New York: Routledge Curzon, trang 3-65.

Warr, P.G., và G. Fane, 2009. “In-đô-nê-xi-a”, trong K. Anderson và W. Martin, (eds),

Phụ lục A.1. Phỏng vấn ban đầu

Ngày	Đơn vị	Interviewees
8/24	Hội Khoa học kinh tế Việt Nam	TS. Nguyễn Quang Thái, VEA; TS. Nguyễn Văn Thành, Viện CLPT
8/25	Trung tâm Phân tích và Dự báo, Viện Khoa học xã hội Việt Nam	TS. Nguyễn Thắng, Giám đốc Bà Nguyễn Thị Thu Hằng
8/25	Trung tâm Nghiên cứu chính sách kinh tế, Đại học quốc gia Việt Nam	TS. Nguyễn Đức Thành, Giám đốc TS. Phạm Tuyết Mai, TS. Nguyễn Thị Thu Hằng, TS. Đinh Tuấn Minh
8/26	Viện Chính sách và Chiến lược phát triển nông nghiệp nông thôn (IPSARD), Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn	TS. Đặng Kim Sơn, Viện trưởng
8/26	Ngân hàng Thế giới	TS. Đặng Hồng Quang
8/27	Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương, Bộ Kế hoạch và Đầu tư	TS. Chu Tiến Quang
8/27	Viện Khoa học Lao động và Xã hội (ILSSA), Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội	TS. Nguyễn Bá Ngọc Ông Lưu Quang Tuấn
8/28	Văn phòng Tổ chức Lao động quốc tế	TS. RieKjeldgaard, Giám đốc Bà Phan Thị Thu Hương
8/31	Trường Fulbright	TS. Vũ Thành Tự Anh TS. Xuân Thành
8/31	Viện Nghiên cứu phát triển thành phố Hồ Chí Minh	TS. Lê Văn Thành
9/1	Đại học An Giang	TS. Võ Tòng Xuân

Viện Chiến lược phát triển
Bộ Kế hoạch và Đầu tư
65 Văn Miếu, Đống Đa, Hà Nội
Phone: +84-4-3843 1848 / 3747 5334
Fax: +84-4- 3845 2209 / 3747 5334
E-mail: clpt@mpi.gov.vn
project50577.vn@undppartners.org
Web: dsi.mpi.gov.vn

Chương trình phát triển Liên hợp quốc
Phòng Giảm nghèo và Phát triển xã hội
25-29 Phan Bội Châu, Hà Nội
Phone: +84-4-3942 1495, ext. 281
Fax: +84-4-3942 2267
E-mail: registry.vn@undp.org
Web: www.undp.org.vn