

Vai trò của nông nghiệp trong phát triển kinh tế

Bruce F. Johnston và John W. Mellor*

Bài báo này xem xét những vấn đề vẫn thường được thảo luận về sự phân đôi sai lầm giữa phát triển nông nghiệp và phát triển công nghiệp. Cách tiếp cận áp dụng ở đây là xem xét mối quan hệ qua lại giữa phát triển nông nghiệp và công nghiệp và phân tích bản chất vai trò của nông nghiệp trong quá trình tăng trưởng kinh tế.

Tính đa dạng của các nước về nguồn lực vật chất, di sản văn hoá, và bối cảnh lịch sử khiến ta không thể có bất kỳ một định nghĩa chung có thể áp dụng trên toàn cầu nào về vai trò của nông nghiệp trong quá trình tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, một vài khía cạnh trong vai trò của nông nghiệp vẫn có tính khái quát cao do những đặc điểm đặc biệt của khu vực nông nghiệp trong quá trình phát triển. Lẽ dĩ nhiên, bản chất vai trò của nông nghiệp hết sức phù hợp để xác định sự “cân bằng” giữa nông nghiệp và các khu vực khác trong nền kinh tế trên phương diện (1) viện trợ đầu tư hay đầu tư trực tiếp của chính phủ, (2) phân bổ ngân sách cho các chương trình nghiên cứu và phát triển giáo dục do nhà nước tài trợ, và (3) gánh nặng thuế khoá đánh vào các khu vực kinh tế khác nhau.

I. Những tính chất đặc biệt của khu vực nông nghiệp trong quá trình phát triển kinh tế

Có hai đặc điểm quan trọng và có quan hệ với nhau để phân biệt khu vực nông nghiệp trong một đất nước kém phát triển và vai trò của nó trong quá trình tăng trưởng kinh tế. Thứ nhất, gần như ở tất cả các nền kinh tế kém phát triển, nông nghiệp là một ngành chiếm tỷ trọng lớn, thường là ngành quan trọng duy nhất. Thông thường, khoảng 40 đến 60 phần trăm thu nhập quốc gia hình thành từ nông nghiệp và khoảng 50 đến 80 phần trăm lực lượng lao động tham gia sản xuất nông nghiệp. Cho dù những số lượng to lớn của các nguồn lực này – chủ yếu là đất đai và lao động – được hấp thu trong khu vực nông nghiệp, những nguồn lực này đang được sử dụng ở mức năng suất rất thấp.

Đặc điểm đáng kể thứ hai là sự giảm sút dần về qui mô tương đối của khu vực nông nghiệp so với các khu vực còn lại. Tầm quan trọng của quá trình chuyển đổi cơ cấu và qui mô của nhu cầu vốn đã đặt lên nông nghiệp một gánh nặng to lớn để cung ứng vốn nhằm mở rộng các khu vực khác. Sự chuyển biến kinh tế cũng có những ý nghĩa quan trọng về vai trò thay đổi của vốn và lao động và việc chọn lựa các phương pháp phát triển nông nghiệp.

Tình trạng giảm sút trường kỳ của khu vực nông nghiệp: “Mô hình chuyển đổi chung”. Hai yếu tố cơ bản nhìn chung được xem là nguyên nhân của sự chuyển đổi cơ cấu nền kinh tế là: (1) độ co dãn của cầu lương thực theo thu nhập là nhỏ hơn 1 và giảm dần, và (2) khả năng có thể mở

* Các tác giả lần lượt là giáo sư kinh tế Viện Nghiên cứu lương thực, đại học Stanford và phó giáo sư kinh tế học nông nghiệp, đại học Cornell. Chúng tôi đã nhận được những nhận định phê bình đáng giá cho các bản thảo từ nhiều người. Chúng tôi muốn bày tỏ lòng biết ơn đặc biệt những đề xuất của W. O. Jones, Kazushi Ohkawa, David Bell, W. Arthur Lewis, Richard Easterlin, Roger Gray, Arthur T. Mosher, và Philip M. Raup.

rộng đáng kể sản xuất nông nghiệp cùng với một lực lượng lao động nông nghiệp không đổi hoặc giảm dần.

Yếu tố thứ ba tuy ít được chú ý hơn nhưng có thể có tầm quan trọng đáng kể: nhìn chung, công nghệ hiện đại giúp giảm mạnh chi phí trong sản xuất công nghiệp chế tạo, sản xuất điện, và giao thông vận tải đường dài. Chính trong những lĩnh vực này mà việc đầu tư vào máy móc hiện đại chạy bằng điện, cùng với việc ứng dụng công nghệ tiên tiến đã dẫn đến việc cắt giảm mạnh chi phí, cho nên độ co dãn cầu theo giá và ảnh hưởng thay thế đã củng cố thêm nữa sự khác nhau trong độ co dãn theo thu nhập, ảnh hưởng tới thay đổi diễn tiến tiêu dùng và sản xuất.

Sự giảm sút tương đối của khu vực nông nghiệp sẽ không diễn ra nhanh chóng và sâu sắc ở những nước có lợi thế so sánh đáng kể trong việc xuất khẩu hàng nông sản. Nhưng ngay cả những nước có nguồn lực đặc biệt phù hợp để vươn lên như những nước xuất khẩu nông sản chính cũng có thể dự kiến sẽ trải qua sự giảm sút mạnh tỷ trọng nông nghiệp nếu họ đạt được sự gia tăng thu nhập trên đầu người đáng kể. Đan Mạch và New Zealand đã thể hiện rõ là những nước hưởng lợi ích đáng kể từ vị thế xuất khẩu nông sản hàng đầu; vậy mà hiện nay, chưa tới 20 phần trăm lao động nước họ đang tham gia trong hoạt động nông nghiệp.¹

Chúng ta vẫn chưa giải thích được đầy đủ các lý do của tình trạng giảm sút trường kỳ của khu vực nông nghiệp và sự gia tăng đáng kể của khu vực công nghiệp chế tạo và các thành phần khác của khu vực ngoài nông. Nhưng kiểu chuyển đổi cơ cấu kinh tế này xem ra là một điều kiện cần thiết cho tăng trưởng bền vững và tích lũy. Sự thay đổi thuần túy trong những mặt hàng tiêu dùng có thể đạt được đến một mức nào đó, hoàn toàn thông qua hoạt động ngoại thương, rõ ràng không phải là một điều kiện đủ.²

Mô hình tăng trưởng hai khu vực cổ điển. Ý nghĩa của bản chất động của quá trình tăng trưởng đã được giải thích rõ ràng nhất trong mô hình hai khu vực của W. Arthur Lewis, trình bày một trường hợp đặc biệt về “mô hình chuyển đổi chung” mô tả trên đây. Vì ở những nước đông dân, một tỉ lệ đáng kể lực lượng lao động nông thôn có thể mang lại sự gia tăng sản lượng ít hơn so với yêu cầu để tồn tại của họ, cho nên trong mô hình này, Lewis giả định rằng trong nông nghiệp

¹ Ví dụ về Đan Mạch đặc biệt ấn tượng. Đất nước này rõ ràng là thiếu những nguồn lực khác ngoài tiềm năng nông nghiệp xuất sắc. Hơn 65 phần trăm tổng sản lượng nông nghiệp được bán ra nước ngoài, và bất chấp sự mở rộng đáng kể của xuất khẩu hàng phi nông sản từ sau chiến tranh thế giới II, nông nghiệp vẫn chiếm khoảng 60 phần trăm tổng thu nhập ngoại hối.

² Thậm chí Viner, người chỉ trích việc dùng thu nhập từ khu vực nông nghiệp để “trợ cấp cho hoạt động công nghiệp đô thị không có tính kinh tế,” cũng không thật sự chấp nhận vấn đề với đề xuất này. Sự nhượng bộ (miễn cưỡng?) của ông là sự phủ định hai lần: “Tôi không phản đối quan điểm rằng con đường tiên bộ kinh tế phải thông qua công nghiệp hoá và đô thị hoá ở nhiều nước và thậm chí hầu hết các nước. Vấn đề thực sự là không phải nông nghiệp theo nghĩa hẹp hay sự thiếu vắng công nghiệp chế tạo theo nghĩa hẹp; mà vấn đề là đói nghèo và trì trệ, nông nghiệp nghèo nàn, hay nông nghiệp nghèo nàn cùng với công nghiệp nghèo nàn.” Sau đó, Viner đề xuất rằng nếu đa số dân chúng ở các nước kém phát triển “biết chữ, khoẻ mạnh, được ăn uống đầy đủ... thì tất cả những yếu tố khác cần thiết để phát triển kinh tế nhanh chóng sẽ tự đến một cách mau lẹ và dễ dàng. Những yếu tố này hiển nhiên là quan trọng, nhưng xem ra thật hết sức đáng ngờ rằng sự khiếm khuyết về tình trạng biết chữ, sức khoẻ, và dinh dưỡng là những trở ngại duy nhất, hay thậm chí là những trở ngại chính, để đạt được tăng trưởng kinh tế nhanh chóng. Hơn nữa, một cách nhìn tĩnh về lợi thế so sánh là một cơ sở bất cập để xác định điều gì là “công nghiệp đô thị không có tính kinh tế”.

(khu vực tồn tại tối thiểu) có thặng dư lao động;³ và khu vực phi nông nghiệp (tư bản) là yếu tố động, hấp thu thặng dư lao động này.⁴

Vì cung lao động trong khu vực truyền thống thực chất được giả định là “không giới hạn” nên sự chuyển giao lao động sang khu vực tư bản được xác định bởi cầu lao động trong khu vực đó, tiếp đến, cầu lao động này sẽ bị giới hạn bởi tỉ lệ tích lũy vốn. Trong khu vực tư bản, thông thường người ta phải trả một mức lương được xác định bởi sản lượng bình quân trên lao động trong khu vực truyền thống, cộng với một biên độ nhất định do chi phí của quá trình chuyển giao, quan điểm xã hội về mức tối thiểu để có thể tồn tại, áp lực công đoàn, và các áp lực thể chế khác.

Lẽ dĩ nhiên, đây là giai đoạn chuyển đổi. “Khi vốn bắt kịp cung lao động” (nói theo ngôn ngữ của Lewis) mô hình hai khu vực không còn phù hợp nữa. Tuy nhiên, trong ngắn hạn, cơ hội việc làm phi nông nghiệp không thể được tạo ra đủ nhanh để bắt kịp sự tăng trưởng dân số ở nông thôn. Dovring nhắc nhở rằng phải mãi đến những giai đoạn về sau của quá trình phát triển thì lực lượng lao động nông nghiệp mới giảm về giá trị tuyệt đối. Sự hấp thu thặng dư lao động từ nông nghiệp chẳng những phụ thuộc vào tỉ lệ gia tăng việc làm phi nông nghiệp mà còn phụ thuộc vào “trọng số” của khu vực nông nghiệp trong nền kinh tế.

Các xem xét của Lewis nhấn mạnh ý nghĩa của mô hình hai khu vực đối với phát triển công nghiệp, nhưng cũng có ý nghĩa quan trọng đối với chính sách phát triển nông nghiệp. Chừng nào mà các điều kiện của mô hình tăng trưởng cổ điển này vẫn còn phù hợp, thì tỉ lệ các yếu tố sản xuất và năng suất vẫn sẽ khác nhau trong hai khu vực và người ta có thể áp dụng những phép tính vi phân khác nhau cho các quyết định phân bổ.

Phân bổ nguồn lực trong nông nghiệp. Vì có thể có sự khác biệt giữa lợi ích tư nhân và lợi ích xã hội, hay giữa chi phí tư nhân và chi phí xã hội, cho nên yếu tố quan trọng cần xem xét là khái niệm năng suất biên xã hội của các dự án đầu tư thay thế. Khái niệm này, hay kỹ thuật ước lượng tỷ số chi phí- lợi ích kém phức tạp hơn và dễ sử dụng hơn, là những khái niệm có thể sử dụng hợp lý trong thẩm định các dự án đầu tư quy mô lớn trong khu vực nông nghiệp.

Tuy nhiên, có những yếu tố thú vị khác cho thấy rằng cách tiếp cận kinh tế và thực tế nhất để đạt được sự gia tăng đáng kể năng suất và sản lượng nông nghiệp nằm ở việc đẩy mạnh tính hiệu quả của nền kinh tế nông nghiệp thông qua việc du nhập công nghệ. Đặc biệt quan trọng là chi tiêu cho các “dịch vụ phát triển” hay “các yếu tố đầu vào đặc biệt” như nghiên cứu nông nghiệp, giáo dục, và khuyến nông, giúp mở rộng biên giới sản xuất sẵn có đối với những người hoạt động nông nghiệp và củng cố năng lực của họ để ra quyết định và thực hiện quyết định trên cơ sở am hiểu đầy đủ hơn về công nghệ nông nghiệp.

³ Tìm đọc thảo luận về điều kiện vật chất trong đó sẽ phát sinh hay không phát sinh thặng dư lao động và các bằng chứng thực nghiệm trong nghiên cứu nêu trong phần tài liệu tham khảo. Georgescu – Roegen [12] nhấn mạnh rằng cần phải có các thiết kế thể chế đặc biệt để một số người lao động nhất định có thể “nhận được nhiều hơn so với họ kiếm được.” Phổ biến nhất trong các thiết kế thể chế này là trang trại gia đình trong đó đơn vị sản xuất cũng là đơn vị tiêu dùng.

⁴ Nói chính xác ra, khu vực tồn tại tối thiểu và khu vực tư bản của mô hình Lewis không tương ứng một cách chính xác với khu vực nông nghiệp và phi nông nghiệp. Đặc điểm phân biệt của khu vực tư bản là lao động được tuyển dụng theo mức lương vì mục đích lợi nhuận và sử dụng những lượng vốn lớn có thể sinh sôi nảy nở.

Có ba lý do cho thấy chúng ta cần một cách tiếp cận đặc biệt trong việc xác định mức phân bổ nguồn lực cho nông nghiệp và thiết lập ưu tiên trong một chương trình phát triển nông nghiệp cụ thể. Thứ nhất, gần như không thể định lượng mức sản lượng gia tăng hay mức chi phí giảm đi do kết quả của những chỉ tiêu cho các hoạt động nghiên cứu nông nghiệp hay khuyến nông. Ngay cả việc ước lượng *hậu suy* (sau khi sự việc đã xảy ra) cũng khó khăn, như Griliches đã cho thấy trong nghiên cứu của mình trong đó ông ước lượng những mức sinh lợi có thể được qui cho đầu tư nguồn lực vào việc phát triển giống ngô lai.

Yếu tố thứ hai là tầm quan trọng của tính bổ trợ giữa các yếu tố đầu vào nông nghiệp. Trong việc thiết kế một chương trình phát triển nông nghiệp hợp lý, điều cần thiết là phải định nghĩa một “gói” yếu tố đầu vào – các yếu tố đầu vào thông thường và các yếu tố đầu vào đặc biệt – giúp gia tăng sản lượng nông nghiệp hiệu quả nhất.

Khó khăn thứ ba liên quan đến nhu cầu phân biệt giữa việc sử dụng các nguồn lực khan hiếm và các nguồn lực tương đối dồi dào. Vốn đầu tư, ngoại hối, và các dạng tài năng kinh doanh khác nhau là đặc biệt thiếu thốn và hết sức cần thiết cho phát triển công nghiệp. Ngược lại, nhiều yếu tố đầu vào trong phát triển nông nghiệp tương đối dồi dào. Cụ thể là lao động nông nghiệp sẽ tiếp tục có chi phí cơ hội thấp trong một thời gian do sự tăng trưởng chậm của cầu lao động công nghiệp. Ta có thể tính toán sự dồi dào của các nguồn lực này theo phương pháp dùng giá ẩn (*shadow price*) hay giá kế toán. Tuy nhiên, để thiết kế một chiến lược gia tăng sản lượng và năng suất nông nghiệp mà có thể hạn chế tối thiểu yêu cầu về những nguồn lực khan hiếm không thể thiếu được cho khu vực tư bản, trước hết cần phải nhận dạng các đặc điểm của quá trình phát triển nông nghiệp.

Kinh nghiệm lịch sử. Đề xuất cho rằng chúng ta có thể đạt được tỉ lệ gia tăng lớn trong sản lượng nông nghiệp bằng cách sử dụng hữu hiệu hơn những nguồn lực dành cho nông nghiệp mà không cần nhiều tới những nguồn lực thiết yếu có chi phí cơ hội cao là một nhận định khái quát hoá bằng thực nghiệm. Kinh nghiệm của các nước Bắc Mỹ và Tây Âu từng thành công trong việc gia tăng năng suất nông nghiệp là bằng chứng thực nghiệm xác nhận rõ ràng cho đề xuất này.⁵ Tuy nhiên, kinh nghiệm của Nhật Bản và Đài Loan còn phù hợp hơn.

Năng suất lao động trong nông nghiệp Nhật Bản tăng xấp xỉ gấp đôi sau 30 năm, so với sản lượng nông nghiệp và đầu vào lao động trong những năm 1881-90 đến thập niên 1911-20. Sự gia tăng của Đài Loan xem ra còn lớn hơn – vào khoảng 130 đến 160 phần trăm trong thời gian 30 năm từ 1901-10 đến 1931-40. Sự gia tăng gấp ba lần năng suất sản xuất đường và gần mười hai lần sản lượng là một bằng chứng rõ rệt cho sự gia tăng ở Đài Loan. Tiến bộ đặc biệt nhanh chóng trong sản xuất đường được hỗ trợ bằng sự tiến bộ ngoạn mục của thế giới trong việc gây giống, tạo ra những giống mía năng suất cao trong ba thập niên đầu của thế kỷ 20 và được hỗ trợ bởi sự kiện là việc xuất khẩu sang Nhật Bản mang lại một thị trường để mở rộng sản xuất nhanh chóng. Tương tự, sự gia tăng gấp năm lần sản lượng kén tằm và tăng gấp bảy lần sản lượng lụa thô ở Nhật Bản là những mức tăng nhanh hơn nhiều so với tỉ lệ tăng trưởng sản lượng nông nghiệp chung. Tiến bộ kỹ thuật đạt được nhờ nghiên cứu nhằm mang lại năng suất lá dâu cao hơn, chọn

⁵ Các nghiên cứu về tăng trưởng năng suất nông nghiệp ở Hoa Kỳ đã xác nhận tầm quan trọng của các yếu tố đầu vào đặc biệt và cho thấy rằng thay đổi công nghệ cũng quan trọng như sự gia tăng định lượng của các yếu tố đầu vào giúp mang lại sự gia tăng sản lượng. Đổi mới kỹ thuật có lẽ còn quan trọng hơn trong sự tăng trưởng năng suất nông nghiệp ấn tượng ở Đan Mạch; tỉ lệ gia tăng bình quân hàng năm (tỉ lệ kép) giữa thập niên 1880 và thập niên 1930 là khoảng 2 phần trăm.

lựa và phối giống tầm tốt hơn, và cải thiện trong thông lệ thực hành từ phương pháp nuôi tầm cho đến dẹt lựa từ kén là yếu tố quyết định trong sự tăng trưởng nhanh chóng của nghề nuôi tầm. Tuy nhiên, ở đây, một lần nữa, sự sẵn có thị trường xuất khẩu mở rộng là điều kiện cần để đạt được sự tăng trưởng sản lượng nhanh chóng.

Rõ ràng tiến bộ kỹ thuật là yếu tố quyết định cho sự gia tăng năng suất và sản lượng gạo cũng như các loại lương thực cơ bản khác tạo thành toàn bộ sản xuất nông nghiệp ở Nhật Bản và Đài Loan. Ba yếu tố then chốt là: (1) nghiên cứu nông nghiệp dẫn đến phát triển và chọn lựa các loại giống mới có năng suất cao; (2) tăng cường sử dụng phân bón; và (3) các hoạt động giúp tạo điều kiện thuận lợi cho việc sử dụng các giống cây trồng năng suất cao và thông lệ thực hành nông nghiệp cải tiến. Mức độ hỗ trợ cao giữa các yếu tố đầu vào nông nghiệp khác nhau thể hiện rõ rệt trong tiến bộ nông nghiệp đạt được ở hai nước này. Công việc nghiên cứu phối giống cây trồng chủ yếu hướng tới việc phát triển các loại giống mới có khả năng đáp ứng mạnh trước việc gia tăng sử dụng phân bón; lợi ích đạt được là kết quả của sự tiến bộ kết hợp trong cải thiện giống cây trồng và gia tăng độ màu mỡ của đất thông qua sử dụng nhiều phân hoá học. Sự thay đổi thông lệ thực hành canh tác cũng đóng vai trò cần thiết trong việc hiện thực hoá trọn vẹn tiềm năng của các loại giống mới kết hợp với gia tăng sử dụng phân bón.

Gia tăng diện tích canh tác, chủ yếu thông qua mở rộng diện tích thâm canh, mở rộng thủy lợi ở Đài Loan quan trọng hơn ở Nhật Bản trong thời kỳ này; sự phát triển theo những chiều hướng này vốn đã đạt được tương đối khá ở Nhật Bản vào thập niên 1880. Vì thế, xem ra đầu tư nông nghiệp ở Đài Loan là một yếu tố phần nào quan trọng hơn so với ở Nhật Bản, nhưng ở mức độ lớn, đó là sự đầu tư trực tiếp, không phải là đầu tư gián tiếp.

Chi tiêu cho nghiên cứu nông nghiệp, các hoạt động khuyến nông, và các dịch vụ phát triển khác ở Nhật Bản và Đài Loan rất khiêm tốn so với sự gia tăng mạnh về sản lượng đạt được.

II. Đóng góp của nông nghiệp cho phát triển kinh tế

Những cách thức quan trọng nhất qua đó sản lượng và năng suất nông nghiệp gia tăng đóng góp cho tăng trưởng kinh tế chung có thể được tóm tắt qua năm đề xuất: (1) Đặc điểm của phát triển kinh tế là có sự gia tăng đáng kể của cầu nông sản, trong khi đó việc cung lương thực không mở rộng theo kịp với sự tăng trưởng của cầu có thể gây trở ngại nghiêm trọng cho tăng trưởng kinh tế. (2) Sự mở rộng xuất khẩu nông sản có thể là một trong những phương tiện hứa hẹn nhất để gia tăng thu nhập và thu nhập ngoại hối, nhất là trong những giai đoạn phát triển ban đầu. (3) Lực lượng lao động trong công nghiệp chế tạo và các khu vực đang mở rộng khác trong nền kinh tế chủ yếu được rút ra từ nông nghiệp. (4) Nông nghiệp, khu vực chi phối trong một nền kinh tế kém phát triển, có thể và nên đóng góp cho nguồn vốn cần thiết để đầu tư và mở rộng công nghiệp thứ cấp. (5) Gia tăng thu nhập tiền mặt ròng từ dân số nông thôn có thể có vai trò quan trọng để kích thích mở rộng công nghiệp.

1. Gia tăng nguồn cung lương thực. Ngoài những thay đổi tự định về cầu, có thể cho là có tầm quan trọng hạn chế, tỉ lệ gia tăng cầu lương thực hàng năm được bởi công thức: $D = p + \eta g$, trong đó p và g lần lượt là tỉ lệ tăng trưởng dân số và tỉ lệ tăng trưởng thu nhập trên đầu người, và η là độ co giãn cầu nông sản theo thu nhập.

Tăng trưởng cầu lương thực có ý nghĩa kinh tế to lớn trong một nền kinh tế kém phát triển vì nhiều lý do. Thứ nhất, đặc điểm của hầu hết các quốc gia kém phát triển trên thế giới là có tỉ lệ tăng trưởng dân số cao từ 1½ đến 3 phần trăm, vì thế tăng trưởng cầu bằng lý do này không thôi cũng đã rất lớn. Nhờ vào sự hấp thu các kỹ thuật và tri thức quốc tế trong lĩnh vực y tế công cộng

và sự sẵn có các vũ khí hiệu nghiệm như DDT, thuốc sulpha, và penicillin, tỉ lệ tử vong giảm mạnh. Điều này, kết hợp với tỉ lệ sinh giảm chậm, dẫn đến tỉ lệ tăng dân số tự nhiên cao hơn nhiều so với tỉ lệ tăng dân số của các nước phát triển hiện nay trong thời kỳ “bùng nổ dân số”.⁶ Hơn nữa, các yếu tố chính giải thích sự gia tăng tỉ lệ tăng dân số tự nhiên cũng không có quan hệ mấy với các yếu tố xác định tăng trưởng thu nhập quốc gia.

Thứ hai, độ co dãn cầu lương thực theo thu nhập tại các nước kém phát triển cao hơn đáng kể so với tại các nước thu nhập cao – có lẽ lên đến 0,6 hay cao hơn tại các nước thu nhập thấp so với 0,2 hay 0,3 tại các nước Tây Âu, Hoa Kỳ và Canada.⁷ Vì thế, một tỉ lệ gia tăng thu nhập trên đầu người cho trước sẽ có tác động đối với cầu nông sản tại các nước kém phát triển mạnh hơn đáng kể so với tại các nước phát triển.

Sự gia tăng sản lượng nông nghiệp ở Nhật Bản từ thập niên 1880 đến 1911-20 có cùng độ lớn với sự tăng trưởng cầu trong giai đoạn này, tương ứng với mức gia tăng cầu hàng năm là khoảng 2 phần trăm. Với tỉ lệ tăng trưởng dân số hiện tại và sự gia tăng khiêm tốn của thu nhập trên đầu người, tỉ lệ gia tăng cầu lương thực hàng năm ở một nước đang phát triển có thể dễ dàng vượt quá 3 phần trăm, một thách thức lớn đối với nông nghiệp của một nước kém phát triển. Hơn nữa, do việc mở rộng dân số ở các thành phố và các trung tâm khai thác khoáng sản và công nghiệp phụ thuộc vào lương thực mua được từ nông thôn, cho nên tăng trưởng cầu đối với hàng hoá mua bán nhanh hơn nhiều so với tỉ lệ gia tăng chung. Vì thế, lại có thêm vấn đề khó khăn về giao thông vận tải và các phương tiện tiếp thị hàng hoá nhằm thoả mãn yêu cầu của dân số phi nông nghiệp.

Nếu cung lương thực không mở rộng theo kịp với tăng trưởng cầu, hệ quả có thể là sự tăng mạnh giá lương thực, dẫn đến bất mãn chính trị và gây sức ép lên tiền lương, cùng với những ảnh hưởng bất lợi đối với lợi nhuận công nghiệp, đầu tư và tăng trưởng kinh tế. Không có nhiều bằng chứng về độ co dãn của cầu lương thực theo giá tại các nước kém phát triển. Chỉ ít trong trường hợp tăng giá do cầu vượt cung, người ta cho rằng độ co dãn theo giá của “tất cả” các mặt hàng lương thực đều cực kỳ thấp, có thể thấp hơn so với các nước phát triển. Những lương thực cơ bản giàu tinh bột và rẻ – bột ngũ cốc và các loại khoai củ – mang lại khoảng 60 đến 85 phần trăm tổng calorie đưa vào cơ thể một người tại các nước thu nhập thấp, vì thế cũng khó mà có thể tránh mức giá tăng bằng cách chuyển từ các loại lương thực đắt đỏ sang các loại lương thực đỡ tốn kém hơn; và áp lực chống lại tình trạng giảm lượng calorie đưa vào cơ thể là rất mạnh.

Tác động lạm phát của một tỉ lệ phần trăm tăng giá lương thực nhất định tại các nước kém phát triển thì nghiêm trọng hơn nhiều so với tại các nước thu nhập cao. Đây là một hệ quả đơn giản của vị trí chi phối của lương thực như một hàng hoá chiếm tỉ lệ chi tiêu cao trong tiền lương tại

⁶ Sự tăng trưởng dân số nhanh chóng hiện là đặc điểm của các nước kém phát triển cũng có quan điểm đưa ra trên đây rằng sự chuyển đổi cơ cấu của nền kinh tế là điều kiện cần cho tăng trưởng kinh tế tích lũy và gia tăng đáng kể thu nhập trên đầu người. Sự chuyển đổi đó, cùng với đô thị hoá, gia tăng thu nhập, mở rộng giáo dục, và thay đổi thái độ và động cơ khuyến khích, là điều kiện tiên quyết để giảm tỉ lệ sinh đến những mức độ tương thích với tỉ lệ tử giảm mạnh. Đối với một số nước, điều đáng mong đợi là cũng có ảnh hưởng gián tiếp của chuyển đổi kinh tế và xã hội bằng các biện pháp trực tiếp để khuyến khích giảm tỉ lệ sinh; nhưng không có bằng chứng gì cho thấy rằng chỉ có các biện pháp trực tiếp này không thôi là đủ.

⁷ Các con số gần đúng này liên hệ độ co dãn theo thu nhập với chi tiêu lương thực được đo ở cấp nông trại, khái niệm phù hợp nhất để đánh giá tăng trưởng cầu nông sản. Chúng tôi đã xem lại một vài bằng chứng về độ co dãn theo thu nhập tại các nước phát triển và kém phát triển.

các nước thu nhập thấp, nơi mà có đến 50-60 phần trăm tổng chi tiêu tiêu dùng là dành cho lương thực, so với chỉ có 20-30 phần trăm tại các nền kinh tế phát triển.

Do ảnh hưởng dội lại về mặt chính trị và kinh tế nghiêm trọng của sự tăng mạnh giá lương thực, tình trạng thiếu hụt trong nước có thể được bù đắp bằng cách tăng nhập khẩu lương thực, miễn là đất nước có ngoại hối hay tín dụng.⁸ Đối với những nước ở vào vị thế thuận lợi về thu nhập ngoại hối, đây có thể là một giải pháp thỏa đáng. Nhưng nguồn cung ngoại hối thường hay thiếu hụt và thường là nhu cầu khẩn thiết để nhập khẩu máy móc và các mặt hàng thiết yếu khác để phát triển công nghiệp mà trong nước không thể sản xuất. Không có câu trả lời tổng quát hay đơn giản cho câu hỏi về thay thế hàng nhập khẩu này mà Chenery đã mô tả là “khía cạnh quan trọng nhất và khó khăn nhất của việc hoạch định chương trình phát triển...” Khi xem xét tiềm năng gia tăng năng suất nông nghiệp, có thể là một lợi thế nếu có thể tăng thêm cung lương thực thông qua sản lượng nội địa gia tăng, thay vì dựa vào sự mở rộng xuất khẩu để tài trợ cho lương thực nhập khẩu.⁹ Dù thế nào, một quan điểm tĩnh về chi phí so sánh cũng có thể gây nhầm lẫn. Cầu nhập khẩu máy móc và các mặt hàng khác có thể dự kiến sẽ tăng theo quá trình phát triển, vì thế tỷ giá hối đoái hiện tại không chắc phản ánh được cung và cầu ngoại hối tương lai.

Phản thảo luận trên đây nhấn mạnh vào sự trừng phạt nghiêm ngặt gắn liền với tình trạng không đạt được sự gia tăng sản lượng “cần thiết”. Khái niệm sự gia tăng sản lượng “cần thiết” này không nên được đẩy đi quá xa; độ co dãn cầu lương thực theo giá thì thấp nhưng không phải là zero và thông thường người ta vẫn có thể điều chỉnh cung thông qua nhập khẩu. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng cầu lương thực là cầu phái sinh, chủ yếu được xác định bởi sự tăng trưởng dân số và tăng trưởng thu nhập trên đầu người; và đặc điểm này của cầu lương thực xen vào theo hai hướng. Chẳng những nó là sự trừng phạt nghiêm ngặt đối với tình trạng không mở rộng cung lương thực theo kịp sự tăng trưởng của cầu, mà nó còn hàm ý rằng sinh lợi từ đầu tư vào việc mở rộng sản xuất lương thực cho tiêu dùng trong nước sẽ giảm mạnh nếu cung lương thực tăng nhanh hơn cầu. Như vậy, có sự khác biệt đáng kể giữa cầu trong nước đối với lương thực và cầu các hàng nông sản xuất khẩu (của một nước cụ thể) và đối với những hàng hoá và dịch vụ sản xuất bởi khu vực “phi nông nghiệp.”

⁸ Một số quốc gia kém phát triển đã phản ứng trước những vấn đề trực trặc xã hội và kinh tế xảy ra do thiếu hụt lương thực và các hệ lụy lạm phát bằng cách thực hiện việc thu mua lương thực cưỡng bức, áp đặt các biện pháp kiểm soát giá, và phân bổ định mức. Thật dễ dàng nhận thấy rằng các cân nhắc về công bằng xã hội sẽ dẫn đến những biện pháp như vậy ở các nước thu nhập thấp; nhưng nhìn từ góc độ phát triển kinh tế, duy trì kiểm soát phân phối lương thực như vậy gần như hoàn toàn không có lợi. Các chương trình như vậy làm ràng buộc tài năng quản lý khan hiếm trong một chương trình không có giá trị chắc chắn mà thường cũng không hữu hiệu; và những chương trình đó còn cản trở sự tăng trưởng của một nền nông nghiệp định hướng thị trường. Ta có thể thu được những suất sinh lợi cao hơn nhiều từ một chương trình phát triển nông nghiệp được hoạch định tốt để gia tăng tổng sản lượng thay vì kiểm soát phân phối. Nếu tình trạng bất ổn ngắn hạn của giá lương thực xảy ra do biến động sản lượng nông nghiệp là một vấn đề thực sự, thì việc xây dựng dự trữ lương thực có thể là một lập luận hợp lý, nhất là nếu trữ lượng thặng dư của Hoa Kỳ có thể được rút ra để cung ứng cho dự trữ ban đầu.

⁹ Lẽ dĩ nhiên, điều này chỉ là giả thiết, và nó không làm thay đổi thực tế là, việc duy trì cạnh tranh giá giữa lương thực nội địa và lương thực nhập khẩu là quan trọng, và việc nhập khẩu những mặt hàng lương thực mà trong nước không thể sản xuất hiệu quả được vẫn có lợi; ví dụ như nhập khẩu bột mì tại các nước nhiệt đới. Tình trạng sẵn có những lượng lớn thặng dư nông sản Hoa Kỳ với phương thức thuận lợi có ảnh hưởng phần nào làm giảm tầm quan trọng của các biện pháp tăng năng suất nông nghiệp và sản lượng tại một nước đang phát triển; nhưng vẫn còn câu hỏi là liệu nguồn cung trời cho đó có luôn sẵn sàng với số lượng đủ để thỏa mãn nhu cầu đang tăng trưởng nhanh chóng hay không.

2. *Mở rộng xuất khẩu nông sản.* Việc mở rộng xuất khẩu nông sản có thể là một trong những phương tiện hứa hẹn nhất để tăng thu nhập và tăng thu nhập ngoại hối ở một đất nước đang thực hiện các nỗ lực phát triển. Một mặt hàng nông sản xuất khẩu có lợi có thể thường xuyên được bổ sung vào hệ thống các mặt hàng nông sản hiện có; yêu cầu vốn cho việc đổi mới đó thường chỉ ở mức vừa phải và chủ yếu phụ thuộc vào việc đầu tư trực tiếp, không phải bằng tiền của nhà nông.

Phát triển sản xuất các loại hoa màu xuất khẩu còn có lợi thế sâu xa hơn trong việc cung ứng cho thị trường hiện tại; và một đất nước chỉ chiếm một tỷ trọng nhỏ trong hàng xuất khẩu thế giới đứng trước một đường cầu tương đối co dãn. Khi xem xét nhu cầu khẩn thiết phải mở rộng thu nhập ngoại hối và tình trạng thiếu các cơ hội thay thế, việc mở rộng sản xuất nông sản xuất khẩu thường là một chính sách hợp lý cho dù tình hình cung cầu thế giới đối với một hàng hoá không thuận lợi.

Lẽ dĩ nhiên, có những bất lợi khi dựa dẫm quá nhiều vào xuất khẩu nông sản. Và những nỗ lực đồng thời để mở rộng xuất khẩu các hàng hoá nông sản nhất định ở một số nước kém phát triển liên quan đến rủi ro sụt giảm giá mạnh, nhất là nếu độ co dãn cầu theo thu nhập và theo giá là thấp.

Một mục tiêu dài hạn hơn là đa dạng hoá, giúp làm giảm tình trạng dễ bị tổn thương của những nền kinh tế phụ thuộc nhiều vào thu nhập xuất khẩu từ một hay một vài loại hoa màu. Một trong những phần thưởng của sự chuyển đổi cơ cấu gắn liền với tăng trưởng kinh tế là tính linh hoạt cao hơn của một nền kinh tế đa dạng. Tuy nhiên, điều quan trọng tức thời và to lớn hơn là, đối với hầu hết các nước kém phát triển, việc bắt đầu hay mở rộng sản xuất nông sản xuất khẩu có thể và nên đóng một vai trò chiến lược trong việc gia tăng nguồn cung ngoại hối.¹⁰

3. *Chuyển giao lao động từ khu vực nông nghiệp sang các khu vực phi nông nghiệp.* Trong chừng mực mà ta có thể áp dụng được mô hình hai khu vực của Lewis với giả định về cung lao động hoàn toàn co dãn, ta suy ra rằng lao động dành cho công nghiệp chế tạo và các khu vực đang phát triển nhanh khác có thể được lấy dễ dàng từ nông nghiệp. Mặt khác, nếu dân số nông thôn thưa thớt và nông nghiệp có tiềm năng mở rộng sản lượng những loại hoa màu sinh lợi, thì có thể khó mà thu được lao động vào khu vực tư bản đang mở rộng nhanh chóng. Dù thế nào, tập hợp lao động dành cho các khu vực đang mở rộng cũng phải được lấy từ nông nghiệp trong những giai đoạn phát triển ban đầu, chỉ đơn giản vì gần như không còn nguồn nào khác. Kinh nghiệm của Nhật Bản, nơi mà các điều kiện của mô hình hai khu vực là gần đúng, xem ra cho thấy rằng tỉ lệ đầu tư là một yếu tố giới hạn và việc chuyển giao lao động sang công nghiệp

¹⁰ Cũng như với nhiều vấn đề chính sách của một nước đang phát triển, không có câu trả lời đơn giản, vì những quyết định khôn ngoan đòi hỏi phải có sự cân bằng giữa các yếu tố đối kháng lẫn nhau. Xuất khẩu nông sản dễ bị tổn thương trước sự biến động giá lớn, và có thể có sự huỷ hoại tỷ số giá ngoại thương của đất nước nếu đất nước đó phụ thuộc vào những loại nông sản đang trải qua tình trạng giảm sút giá trường kỳ. Người ta đã chứng minh một cách khéo léo rằng với những giả định nhất định, việc mở rộng xuất khẩu có thể dẫn đến sự “tăng trưởng bần cùng”. Nhưng chúng ta chia sẻ nhận định chỉ trích của Nurkse về khái niệm “độ co dãn cung theo sản lượng”, và đồng ý với kết luận của ông rằng việc thâm định bị quan ảnh hưởng của ngoại thương chẳng qua là chứng minh rằng một nền kinh tế không có khả năng thích ứng trước tình thế thay đổi sẽ ở vào vị thế bất lợi. Điều quan trọng hơn nhiều so với khả năng xảy ra tình trạng tăng trưởng bần cùng về mặt lý thuyết là sự kiện: đối với một nền kinh tế nông nghiệp chiếm ưu thế của một nước kém phát triển, việc mở rộng các loại nông sản xuất khẩu có thể mang lại một phương tiện kinh tế và chính trị qua đó thu nhập và thu nhập ngoại hối có thể gia tăng. Lợi ích có thể đặc biệt quan trọng trong mối quan hệ với sự phát triển trong những trường hợp mà việc mở rộng xuất khẩu nông sản phụ thuộc chủ yếu vào việc sử dụng những nguồn lực tương đối dồi dào với chi phí cơ hội thấp.

không phải là một vấn đề lớn. Khi xem xét tiềm năng gia tăng sản lượng nông nghiệp trên lao động, ta có thể dự kiến rằng vấn đề cung lao động trong công nghiệp chế tạo và các khu vực tăng trưởng khác sẽ không nghiêm trọng, miễn là người ta thực hiện những nỗ lực khôn ngoan và mạnh mẽ để đẩy mạnh năng suất nông nghiệp.¹¹

4. Đóng góp của nông nghiệp cho sự tạo lập vốn. Tình trạng giảm sút trường kỳ của khu vực nông nghiệp và sự chuyển đổi cơ cấu nền kinh tế là đặc điểm của tăng trưởng, xác nhận tầm quan trọng và sự khó khăn của vấn đề tích lũy vốn trong một đất nước kém phát triển. Có lẽ đây là ý nghĩa quan trọng nhất của mô hình hai khu vực của Lewis, trong đó tỉ lệ tạo lập vốn sẽ xác định tỉ lệ mở rộng việc làm trong khu vực tư bản có mức lương cao của nền kinh tế; và tỉ lệ mở rộng việc làm trong khu vực tư bản so với tăng trưởng tổng lực lượng lao động sẽ xác định tốc độ giảm thặng dư lao động nông thôn cho đến một điểm mà ở đó, mức lương không còn bị hạn chế bởi trình độ năng suất thấp và thu nhập trong khu vực mà chỉ có thể sản xuất để duy trì mức tồn tại tối thiểu.¹²

Một đất nước kém phát triển đang thực hiện những nỗ lực cương quyết để đạt tiên bộ kinh tế đứng trước những yêu cầu khắc nghiệt về vốn để tài trợ cho việc thành lập và phát triển các doanh nghiệp công nghiệp chế tạo và khai thác khoáng sản, đầu tư vào cơ sở hạ tầng giao thông và các công ty tiện ích công cộng, và thu ngân sách cần thiết để chi tiêu mở rộng các dịch vụ giáo dục và phát triển. Những yêu cầu này chắc chắn vượt quá nguồn cung vốn sẵn có ngoại trừ những nước có thu nhập lớn từ dầu mỏ hay xuất khẩu khoáng sản hay được tiếp cận ưu đãi với nguồn vốn nước ngoài. Qui mô áp đảo của khu vực nông nghiệp như là một ngành duy nhất thể hiện tầm quan trọng của khu vực này là một nguồn vốn cho tăng trưởng kinh tế chung. Giả thiết này đặc biệt quan trọng trong những giai đoạn tăng trưởng kinh tế ban đầu bởi vì tái đầu tư lợi nhuận, là nguồn tích lũy vốn chính, không thể có giá trị lớn được nếu như khu vực tư bản chỉ là một thành phần nhỏ bé trong nền kinh tế.

Vì người ta vẫn có thể gia tăng năng suất trong nông nghiệp bằng những phương tiện mà chỉ đòi hỏi chi tiêu vốn vừa phải, cho nên khu vực nông nghiệp có thể thực hiện đóng góp ròng cho các yêu cầu vốn để phát triển cơ sở hạ tầng và công nghiệp mà không làm giảm mức độ tiêu dùng thấp, vốn là đặc trưng của dân số nông nghiệp ở các nước kém phát triển. Sự gia tăng năng suất nông nghiệp ngụ ý sự kết hợp giữa giảm các yếu tố đầu vào, giảm giá nông sản, hay tăng doanh thu nông nghiệp. Người lao động dồi dào trong nông nghiệp là yếu tố đầu vào chính sẽ giảm xuống, và người ta đã chú ý đến vai trò của nông nghiệp như một nguồn cung lao động. Ngầm thể hiện trong thảo luận trên đây về nhu cầu mở rộng sản xuất nông nghiệp theo kịp với sự tăng trưởng cầu lương thực là một đề xuất quan trọng cho rằng, giá nông sản ổn định hay giảm có thể tạo điều kiện thuận lợi cho sự tích lũy vốn thông qua ngăn chặn tình trạng huỷ hoại tỷ số giá ngoại thương, hay thậm chí còn cải thiện tỷ số giá này, qua đó khu vực công nghiệp thu được lương thực và các sản phẩm nông nghiệp khác.

¹¹ Fleming khẳng định rằng tính chất dễ dàng chuyển giao lao động từ nông nghiệp sang công nghiệp “thường bị cường điệu quá mức”; nhưng nói chung ông bỏ qua tiềm năng đáng kể để tăng năng suất lao động trong nông nghiệp.

¹² Chênh lệch giữa tỉ lệ tăng trưởng tổng việc làm và tỉ lệ tăng trưởng việc làm phi nông nghiệp, mà Doring gọi là “hệ số tăng trưởng chênh lệch”, là một số đo bổ ích để so sánh tốc độ thay đổi của khu vực.

Trước khi xem xét khả năng bảo toàn dòng vốn từ nông nghiệp, ta cũng nên đề cập đến cách hạn chế đến mức tối thiểu yêu cầu nguồn lực của khu vực nông nghiệp. Cách tiếp cận phát triển nông nghiệp xem xét trong phần III là cách tiếp cận giúp hạn chế đến mức tối thiểu các yêu cầu về nguồn lực khan hiếm có chi phí cơ hội cao và nhấn mạnh vào khả năng gia tăng năng suất của những nguồn lực hiện đã dành cho nông nghiệp. Đó cũng là điều đáng mong đợi cho các yêu cầu vốn để mở rộng nông nghiệp, bao gồm chi tiêu gia tăng cho phân bón, có thể quan trọng trong giai đoạn phát triển nông nghiệp này, được tài trợ càng nhiều càng tốt từ doanh thu nông nghiệp gia tăng nhờ vào sự gia tăng năng suất và sản lượng. Điều đó cũng có thể được thực hiện thông qua thu phí nhà trường, lệ phí đăng ký đất, và các khoản phí khác bao trùm toàn bộ hay một phần chi phí của các dịch vụ cung ứng cho dân số nông thôn. Nhưng trong nhiều dịch vụ phát triển quan trọng đối với nông nghiệp, việc gắn liền dịch vụ cung ứng với một khoản lệ phí để đài thọ cho chi phí cung ứng dịch vụ đó là điều *không* đáng mong đợi. Điều này một phần là do các nhà nông không chắc sẵn lòng chi trả cho những dịch vụ này, nhưng quan trọng hơn, sinh lợi xã hội từ việc chi tiêu cho nghiên cứu và khuyến nông để tăng năng suất nông nghiệp có thể lớn hơn nhiều so với lợi ích tư nhân mà các nhà sản xuất tư nhân nhận được.

Nhật Bản có lẽ là ví dụ rõ ràng nhất về một đất nước trong đó nông nghiệp đã đóng góp đáng kể cho việc tài trợ phát triển. Ta đã lưu ý trên đây rằng sự gia tăng ấn tượng của sản lượng và năng suất nông nghiệp từ thập niên 1881-90 đến thập niên 1911-20 chỉ đòi hỏi những khoản chi tiêu vốn nhỏ và sự gia tăng vừa phải các yếu tố đầu vào khác. Mức tiêu dùng của dân số nông nghiệp tăng ít hơn nhiều so với sự gia tăng năng suất nông nghiệp, cho nên phần lớn gia tăng sản lượng nông nghiệp có thể được sử dụng để tài trợ cho sự tạo lập vốn trong khu vực tư bản của nền kinh tế.

Vì thuế khoá nặng nề đánh vào nông nghiệp là công cụ chủ yếu dùng để hút một phần sự gia tăng năng suất này, ta có thể có khái niệm về độ lớn của sự đóng góp này trong mối quan hệ với tổng đầu tư. Các giá trị ước lượng về sự phân chia gánh nặng thuế giữa nông nghiệp và phi nông nghiệp theo nghiên cứu của Seiji Tsunematsu cho thấy rằng tỷ trọng nông nghiệp là 80 phần trăm vào cuối những năm 1893-97 và vẫn ở vào khoảng 50 phần trăm trong những năm 1919-17.

Như vậy, thu ngân sách từ thuế nông nghiệp mang lại một phần lớn nguồn vốn mà chính phủ Nhật Bản dùng để đẩy mạnh phát triển thông qua xây dựng các “nhà máy kiểu mẫu”, trợ cấp cho việc thành lập ngành đóng tàu và đội thương thuyền của đất nước, và thông qua các dự án đầu tư chiến lược như đường sắt, giáo dục và nghiên cứu.

Các giá trị ước lượng của Rosovsky về đầu tư ở Nhật Bản giúp soi rọi tầm quan trọng của vai trò của chính phủ trong đầu tư. Ngay cả khi ta chấp nhận sự kiện là các con số của ông ước lượng quá thấp đầu tư tư nhân, số liệu cũng cho thấy rằng đầu tư của chính phủ, không kể đầu tư quân sự, vượt quá 50 phần trăm tổng đầu tư trong giai đoạn 1895-1910.

Việc dựa nhiều vào thuế nông nghiệp xem ra là một chính sách tinh táo. Nhà sử học kinh tế nổi tiếng Takao Tsuchiya lý giải chính sách này như sau: “Nhu cầu bức thiết để bảo vệ và đẩy mạnh các ngành công nghiệp khác thôi thúc chính phủ ban hành thuế đất cao đối với dân số nông nghiệp để có đủ tiền thực hiện các chương trình phát triển công nghiệp.”

Những vấn đề về chính trị và thể chế dẫn đến khó khăn trong việc chuyển đổi tiềm năng gia tăng tiết kiệm và tích lũy vốn, đạt được thông qua gia tăng năng suất nông nghiệp, thành sự gia tăng đầu tư thực sự. Ví dụ, kinh nghiệm gần đây ở Ấn Độ và Pakistan khiến người ta nghi ngờ, không biết có thể đạt được sự tích lũy vốn và tăng trưởng kinh tế với một nhịp độ “thỏa đáng” hay không. Bất chấp sức ép thúc đẩy phát triển kinh tế, đóng góp của nông nghiệp vào đầu tư và yêu

cầu ngân sách để chính phủ chi tiêu trong các dịch vụ thường xuyên xem ra đang sa sút; hay chỉ ít cũng có bằng chứng cho thấy rằng đóng góp tương đối của nông nghiệp cho số thu thuế đã giảm đáng kể. Wald nhận thấy rằng trong khi thu ngân sách từ thuế đất ở Ấn Độ mang lại hơn 20 phần trăm tổng thu thuế vào năm 1939, đến năm 1954 chỉ còn 9 phần trăm trong số thu thuế của chính quyền trung ương, bang và chính quyền tỉnh ở Ấn Độ, và chỉ còn 5 phần trăm tổng thu thuế ở Pakistan vào năm 1952.

Những khó khăn chính trị của việc đánh thuế khu vực nông nghiệp thường hết sức ghê gớm, nhưng xem ra vấn đề của việc không đạt được tỉ lệ tạo lập vốn cao là do sự công nhận không đầy đủ về vai trò chiến lược của nông nghiệp trong việc đóng góp vào yêu cầu vốn để phát triển kinh tế. Thông thường, tính trợ y và những yếu kém trong hệ thống thuế là những yếu tố chính: thu ngân sách từ đất ở bảy bang phần A của Ấn Độ chỉ tăng 50 phần trăm từ những năm 1938-39 đến 1951-52 trong khi chỉ số giá bán lẻ nông sản chính tăng đến 550 phần trăm. Mặt khác, tính trợ y của đã góp phần vào những mức năng suất thuế cao hơn trong những trường hợp mà số thu thuế đã được gia tăng trước sự tăng giá thế giới. Năng suất từ thuế đất ở Burma giảm từ 40 phần trăm tổng thu ngân sách từ trước chiến tranh xuống chỉ còn 5 phần trăm vào năm 1952, nhưng điều này được bù trừ bằng lợi nhuận của ủy ban tiếp thị nông sản nhà nước, mang lại khoảng 40 phần trăm tổng thu ngân sách. Ảnh hưởng của sự tăng giá hàng hoá sau chiến tranh là một yếu tố đặc biệt đáng kể trong số thu thuế xuất khẩu và thặng dư của ủy ban tiếp thị ở Ghana, Uganda, và các nước châu Phi khác.¹³

Kết luận ở đây qua những lý thuyết và kinh nghiệm lịch sử là: ở các nước kém phát triển, nơi mà nông nghiệp chiếm khoảng 40 đến 60 phần trăm tổng thu nhập quốc gia, chỉ khi nào nông nghiệp có thể đóng góp đáng kể cho sự tạo lập vốn cho các khu vực cần sự mở rộng để phát triển thì nền kinh tế mới có thể chuyển đổi từ mức độ tiết kiệm và đầu tư ở trạng thái trì trệ sang một mức tiết kiệm và đầu tư giúp có lợi cho tăng trưởng kinh tế. Nếu các nước xã hội chủ nghĩa có lợi thế trong việc bảo đảm sự tăng trưởng kinh tế nhanh chóng, điều đó chủ yếu nằm ở khả năng vượt qua sự chống đối chính trị và đưa một mức sản lượng tối đa vào quá trình tạo lập vốn. Và nông nghiệp là mục tiêu cơ bản trong việc chất lọc lượng thặng dư tối đa để đầu tư. Ở Liên Xô, việc thu mua lương thực bắt buộc ở mức giá thấp giả tạo đã được sử dụng để bơm hút sản lượng gia tăng trong nông nghiệp và tạo điều kiện thuận lợi cho phát triển công nghiệp.¹⁴ Các hợp tác xã nông thôn ở Trung Quốc xem ra là một công cụ chẳng những nhằm khai thác tối đa thặng dư vốn từ nông thôn mà còn khai thác tối đa nỗ lực lao động.¹⁵

¹³ Điều này không phải nhằm xác nhận rằng thuế xuất khẩu và thặng dư của ủy ban tiếp thị là những công cụ huy động vốn cho phát triển. Nurkse và những người khác đã nhấn mạnh một cách đúng đắn rằng đánh thuế quá nặng có thể “giết chết con gà đang đẻ trứng vàng”, điều này xem ra cũng mô tả chính xác các chính sách của Argentina trong thập niên sau chiến tranh thế giới II. Quả đúng là những lập luận huy động vốn thông qua đánh thuế khu vực nông nghiệp sẽ trở nên phản tác dụng nếu nó khuyến khích các chính sách chính phủ chi tiêu hoang phí và chi tiêu cho các “hàng hoá tiêu dùng công” mà Walker và Ehrlich tin rằng đã xảy ra ở Uganda.

¹⁴ Tìm đọc thêm mô tả về kinh nghiệm của Liên Xô và tham khảo cách xử lý đầy đủ hơn trong phần tài liệu tham khảo.

¹⁵ Các báo cáo gần đây cho thấy rằng các hợp tác xã nông thôn gặp phải những khó khăn đáng kể trong việc duy trì hiệu quả sản xuất do một số vấn đề trực tiếp đặc biệt về quản lý qui mô lớn trong nông nghiệp như lưu ý trong phần III. Tìm đọc tóm tắt các thảo luận gần đây về chính sách nông nghiệp trong *People's Daily* và *Red Flag* của Jacques Jacquet Francillon trong *Le Figaro*, ngày 15-3-1961, trang 5.

Những xã hội đánh giá cao sự tự do cá nhân và hạn chế quyền lực tùy tiện của chính phủ thì không thể và không sẵn lòng áp dụng kiểu bắt buộc và tái tổ chức cộng đồng nông thôn liên quan đến nỗ lực hợp tác hoá ở Liên Xô và sự thành lập các hợp tác xã ở Trung Quốc. Nhưng điều này không thể phủ nhận yếu tố then chốt của tăng trưởng kinh tế là “quá trình qua đó một cộng đồng chuyển từ người tiết kiệm 5 phần trăm trở thành người tiết kiệm 12 phần trăm...”, như nói theo ngôn ngữ của Lewis. Trong những giai đoạn phát triển ban đầu, gần như chắc chắn rằng nông nghiệp phải đóng vai trò chính trong quá trình này.

5. Gia tăng thu nhập tiền mặt ròng ở nông thôn như một công cụ kích thích công nghiệp hoá. Một trong những giả định đơn giản hoá của mô hình hai khu vực là việc mở rộng khu vực tư bản chỉ bị hạn chế bởi tình trạng thiếu hụt vốn. Ứng với giả định này, sự gia tăng thu nhập tiền mặt ròng của nông thôn không phải là công cụ kích thích công nghiệp hoá mà là trở ngại cho sự phát triển khu vực tư bản.¹⁶

Lẽ dĩ nhiên, đúng là các quyết định đầu tư có thể chịu ảnh hưởng không những của tình trạng sẵn có nguồn vốn, mà còn của các điều kiện về cầu và ước lượng lợi nhuận tương lai của việc gia tăng công suất sản xuất. Nurkse đặc biệt nhấn mạnh tầm quan trọng của *các cơ hội* đầu tư sinh lợi như một yếu tố chiến lược ảnh hưởng đến tỉ lệ tạo lập vốn, và chính Lewis trong báo cáo của ông cũng nhấn mạnh rằng công cuộc công nghiệp hoá ở Bờ Biển Vàng làm tăng sức mua nông thôn là một công cụ đáng giá kích thích phát triển công nghiệp. Nurkse nhận định chính xác về vấn đề này:

Vấn đề khó khăn là ở chỗ: không có một thị trường đầy đủ cho hàng hoá công nghiệp chế tạo ở một nước mà các nhà nông, người lao động nông thôn và gia đình họ, thường chiếm hai phần ba cho đến bốn phần năm dân số, do quá nghèo nên không thể mua nổi các hàng hoá công nghiệp, hay bất kỳ thứ gì ngoài những thứ ít ỏi họ đã mua. Ở đây tồn tại tình trạng thiếu sức mua thực, phản ánh năng suất thấp trong nông nghiệp.

Rõ ràng có sự mâu thuẫn giữa việc nhấn mạnh vào đóng góp thiết yếu của nông nghiệp cho các yêu cầu vốn để phát triển chung, và việc chú trọng vào gia tăng sức mua nông thôn như một công cụ kích thích công nghiệp hoá. Mà cũng chẳng dễ gì dung hoà được mâu thuẫn này. Qui mô thị trường là yếu tố đặc biệt phù hợp để ra quyết định đầu tư trong những ngành có lợi thế kinh tế theo qui mô, vì cần có một lượng cầu khá cao để lý giải cho việc đầu tư xây dựng một nhà máy hiện đại. Nhưng việc thay thế sản lượng trong nước cho hàng công nghiệp chế tạo nhập khẩu thường bổ sung đáng kể cho cầu mà không phụ thuộc vào sự gia tăng sức mua người tiêu dùng. Hơn nữa, nếu các yêu cầu vốn để phát triển cơ sở hạ tầng và hàng hoá vốn hay các ngành xuất khẩu tương đối lớn so với số vốn có thể huy động, thì cầu tiêu dùng thấp không chắc sẽ hạn chế tỉ lệ đầu tư.¹⁷ Lẽ dĩ nhiên, các cân nhắc về chính trị cũng đóng một vai trò quan trọng trong sự

¹⁶ Lewis phát biểu rằng “Bất luận điều gì làm tăng năng suất của khu vực tồn tại tối thiểu (sản lượng bình quân trên đầu người) sẽ làm tăng tiền công thực trong khu vực tư bản, và do đó sẽ làm giảm thặng dư tư bản và tỉ lệ tích lũy vốn, trừ khi cùng lúc đó nó làm thay đổi tỷ số giá ngoại thương theo chiều hướng có hại cho khu vực tồn tại tối thiểu.”

¹⁷ Xem ra đây là tình huống xảy ra ở Nhật Bản trong những thập niên trước năm 1920. Cách lý giải tạm thời cho sự phát triển ở Nhật Bản trong những năm 1920-32 cho thấy sức mua thấp của người tiêu dùng quan trọng hơn so với tình trạng thiếu vốn đầu tư trong việc hạn chế tỉ lệ mở rộng của khu vực tư bản. Thậm chí như vậy, các chính sách giảm phát và tỷ giá hối đoái được định giá quá cao xem ra là những yếu tố chính dẫn đến sự chậm trễ trong việc mở rộng khu vực tư bản ở Nhật trong thời kỳ này. Xem ra cũng hết sức rõ ràng là tỉ lệ tăng trưởng kinh tế nhanh chóng đầy ấn tượng của Nhật Bản từ sau chiến tranh thế giới II đã được kích thích bởi những thay đổi xã hội dẫn tới gia

xác định này. Cho dù đây là một trong những vấn đề chính sách không có câu trả lời khái quát, thông thường việc nhấn mạnh vào sự đóng góp vốn từ nông nghiệp trong những giai đoạn chuyển đổi cơ cấu ban đầu vẫn có ý nghĩa phù hợp.

III. Các yêu cầu về nguồn lực và ưu tiên phát triển nông nghiệp

Người ta lập luận rằng ta vẫn có thể đạt được tỉ lệ gia tăng sản xuất nông nghiệp đáng kể chủ yếu thông qua sử dụng hữu hiệu nguồn lực hiện có trong khu vực nông nghiệp và chỉ với nhu cầu khiêm tốn về các nguồn lực khan hiếm có chi phí cơ hội cao, vốn không thể thiếu được trong phát triển công nghiệp.

Tuy nhiên, việc thiết kế và thực hiện một chương trình phát triển nông nghiệp hợp lý không hề là một công việc đơn giản. Cho dù kinh nghiệm của Nhật Bản, Đài Loan, Đan Mạch và những nước khác đạt được tiến bộ to lớn trong nông nghiệp giúp làm sáng tỏ cách tiếp cận nào có thể mang lại sinh lợi cao, kinh nghiệm của họ chỉ mang tính chất gợi ý. Sự khác biệt về đất đai, khí hậu, và nguồn nhân lực có tầm quan trọng rất to lớn cho nên nhiều khía cạnh của phát triển nông nghiệp trở nên có tính chất đặc thù đối với từng quốc gia, khu vực, quận huyện, và cuối cùng là từng nông trường khác nhau. Sự thay đổi theo thời gian về tình trạng sẵn có và giá tương đối của các yếu tố sản xuất cũng có tầm quan trọng to lớn ảnh hưởng đến các quyết định về chọn lựa kỹ thuật sản xuất và kết hợp các doanh nghiệp nông trường.

Các chính sách phát triển nông nghiệp. Ở đây chúng ta nhấn mạnh vào loại chiến lược cụ thể để gia tăng năng suất của một nền kinh tế nông nghiệp. Năng suất thấp của người lao động nông thôn, của đất đai và các nguồn lực khác trong khu vực nông nghiệp chủ yếu là do thiếu các yếu tố đầu vào bổ trợ có bản chất kỹ thuật, giáo dục và thể chế. Trong những tình huống này, yêu cầu thiết yếu để soạn thảo một chương trình phát triển nông nghiệp phù hợp là nhận diện những yếu tố đầu vào bổ trợ này, xác định cần kết hợp theo tỉ lệ bao nhiêu, và đề ra ưu tiên trong các chương trình được thiết kế để tăng tính sẵn có của các yếu tố đó.

Một chính sách phát triển nông nghiệp, chú trọng vào các biện pháp làm tăng tính hiệu quả của nền nông nghiệp thâm dụng lao động và chủ yếu dựa vào đổi mới công nghệ hơn là đầu tư vốn lớn, rõ ràng là *không* thể áp dụng trong mọi điều kiện. Do đó, ngay cả với rủi ro là ta sẽ đơn giản hoá một cách thái quá, để thuận tiện ta nên chú trọng vào vị thế thay đổi thông qua định nghĩa ba giai đoạn phát triển nông nghiệp: Giai đoạn I: Phát triển các điều kiện tiên quyết của nông nghiệp. Giai đoạn II: Mở rộng sản xuất nông nghiệp dựa vào các kỹ thuật thâm dụng lao động, tiết kiệm vốn, chủ yếu dựa vào đổi mới công nghệ. Giai đoạn III: Mở rộng sản xuất nông nghiệp dựa vào các kỹ thuật thâm dụng vốn, tiết kiệm lao động.

Cách tiếp cận thâm dụng lao động, tiết kiệm vốn để phát triển nông nghiệp phù hợp với giai đoạn II, đòi hỏi phải có một môi trường trong đó khả năng thay đổi được thừa nhận và chấp nhận, và trong đó các nhà nông nhìn thấy khả năng hưởng lợi cá nhân từ cải tiến công nghệ. Giai đoạn I được định nghĩa là giai đoạn trong đó các điều kiện tiên quyết này được thỏa.

Những cải tiến trong việc chiếm hữu đất đai có thể là điều kiện thiết yếu nhất trong giai đoạn I, vì tình hình chiếm giữ đất không thuận lợi có thể cản trở động cơ khuyến khích thay đổi cho dù

tăng sức mua của dân số nông thôn và người lao động công nghiệp; nhưng cũng đúng là cho đến lúc đó, sự hiện diện của một cơ sở công nghiệp qui mô và tỉ lệ lợi nhuận cao mang lại nguồn vốn giúp đạt được tỉ lệ đầu tư cực kỳ cao.

vẫn có tiềm năng gia tăng sản lượng.¹⁸ Thái độ của người dân nông thôn đối với sự thay đổi cũng chịu ảnh hưởng của sức hấp dẫn và tình trạng sẵn có các hàng hoá tiêu dùng, ý thức về khả năng cải tiến công nghệ, sự sẵn có các thị trường, và nhiều yếu tố khác. Nếu các ràng buộc nhóm truyền thống và thái độ cá nhân chống đối sự thay đổi làm cản trở nghiêm trọng tiến bộ nông nghiệp, thì các chương trình phát triển cộng đồng chú trọng vào tỉ lệ biết chữ của người trưởng thành, các chương trình tự lực nhằm thỏa mãn các “nhu cầu cảm nhận” và các hoạt động tương tự thúc đẩy thay đổi nhận thức sẽ có tầm quan trọng lớn lao. Có lẽ tương đối hiếm có nơi nào ở các vùng kém phát triển mà chính sách nông nghiệp nên dựa vào giả định rằng giai đoạn điều kiện tiên quyết này đã có sẵn.¹⁹ Nhưng chắc chắn có những tình huống trong đó những yếu kém trong môi trường thể chế hay những thái độ không thuận lợi trước sự thay đổi là những yếu tố hạn chế quan trọng; và trong bất kỳ trường hợp nào, người ta có thể kỳ vọng việc tiếp tục cải thiện thể chế và các động cơ khuyến khích sẽ giúp tạo điều kiện thuận lợi cho tiến bộ nông nghiệp.

Ở giai đoạn cuối, giai đoạn III sử dụng công nghệ thâm dụng vốn, tiết kiệm lao động, thường tiêu biểu cho một giai đoạn phát triển tương đối muộn, đặc biệt đối với những nước có mật độ dân số cao. Ví dụ, Nhật Bản rõ ràng chỉ đang bước vào giai đoạn này (thời điểm 1961). Trong giai đoạn này, chi phí cơ hội của hầu hết các yếu tố đầu vào, kể cả lao động, là cao, xét theo các tiêu chuẩn quá khứ và đang gia tăng. Chẳng những việc sử dụng máy móc nông nghiệp tiết kiệm lao động gia tăng mà việc sử dụng những yếu tố đầu vào khác được sản xuất từ các vùng đô thị cũng mở rộng. Vì thế nhu cầu về các phương tiện tín dụng trở nên mãnh liệt. Giai đoạn III nói chung có đặc điểm là sự chuyển đổi cơ cấu đã xảy ra đến một mức độ đáng kể cho nên nông nghiệp không còn chiếm tỷ trọng lớn trong nền kinh tế.

Các chính sách phát triển nông nghiệp trong giai đoạn II. Trong giai đoạn II, việc chú trọng vào gia tăng hiệu quả của nông nghiệp hiện tại thông qua dựa vào đổi mới kỹ thuật gắn liền với các kỹ thuật thâm dụng lao động, tiết kiệm vốn, liên quan đến những đặc điểm riêng biệt của giai đoạn phát triển này: (1) nông nghiệp tiêu biểu cho một tỷ trọng lớn trong nền kinh tế; (2) cầu nông sản đang tăng mạnh, nhưng sự gia tăng sản lượng lương thực “cần thiết” cho tiêu dùng nội địa bị cố định trong phạm vi tương đối hẹp được xác định bởi tỉ lệ tăng dân số và thu nhập trên đầu người; (3) vốn dành cho việc mở rộng khu vực công nghiệp đặc biệt khan hiếm; (4) sự phân biệt giữa những nguồn lực có chi phí cơ hội cao và những nguồn lực dồi dào trong nông nghiệp, có chi phí cơ hội thấp có tầm quan trọng đáng kể.

Việc thiết kế một chiến lược phù hợp để gia tăng năng suất nông nghiệp đòi hỏi một mức độ phán đoán cao và am hiểu tường tận về các nguồn vật lực và các đặc điểm nông nghiệp của một vùng cụ thể. Người ta không thể xác định chính xác một hệ thống sản xuất tối ưu, bao gồm các

¹⁸ Không thể làm gì hơn ngoài việc kêu gọi sự chú ý vào chủ đề cải cách ruộng đất phức tạp và quan trọng trong cách xử lý chung về phát triển nông nghiệp này và mối quan hệ của nó với tăng trưởng kinh tế chung. Philip Raup đã đưa ra một nhận định thuyết phục về tầm quan trọng kinh tế của cải cách chiếm hữu ruộng đất.

¹⁹ Về những hạn chế đối với phát triển mà được quy cho hành vi không hợp lý của các nhà sản xuất nông nghiệp nông thôn, xem ra người ta nhất trí rằng quan điểm này (cụ thể là do J. H. Boeke đưa ra) đã không được xác nhận bằng các bằng chứng sẵn có. Phân tích của Joosten về xuất khẩu cao su ở Indonesia đã bác bỏ khái niệm của Boeke về “đường cung ngang bướng” (perverse supply schedule) và kết luận rằng: “Xem xét kỹ các sự kiện, ta thấy rằng nhà nông canh tác đất đai của họ trên cơ sở càng duy lý càng tốt, trong các điều kiện kinh tế và xã hội ảnh hưởng đến họ và trong khuôn khổ hạn chế các cơ hội của họ về lao động, đất đai, thị trường, vốn, tri thức và kỹ năng quản lý”. Phần lớn những người nghiên cứu cẩn thận các vấn đề nông nghiệp sẽ xác nhận quan điểm này.

quan hệ tối ưu giữa các yếu tố sản xuất với nhau và giữa các yếu tố sản xuất với sản lượng, và việc vận hành các hệ thống dịch vụ phát triển khác nhau ở mức độ tối ưu. Chắc chắn không thể tránh khỏi khả năng khó dự đoán sinh lợi có thể thu được từ các chương trình nghiên cứu và trong việc dự báo mức độ hữu hiệu của việc truyền bá tri thức về cải tiến công nghệ và được áp dụng bởi những người hoạt động nông nghiệp. Hơn nữa, tầm quan trọng của các phát minh đổi mới được triển khai bởi các nhà nông riêng lẻ, một đặc điểm quan trọng của nông nghiệp tiên hoá, thậm chí còn khó dự đoán hơn.

Bản chất vấn đề là nhận diện những yếu tố nào hiện làm hạn chế việc gia tăng sản xuất và xác định sự kết hợp của các yếu tố đầu vào mang lại sinh lợi cao trong sản lượng và năng suất nông nghiệp gia tăng. Cho dù những giả thiết tổng quát có thể có ít nhiều giá trị hướng dẫn nghiên cứu và phân tích, không gì có thể thay thế được các nghiên cứu ở cấp độ trang trại được thực hiện trong những vùng đại diện cho các loại tình huống canh tác khác nhau tồn tại trong một đất nước hay một khu vực cụ thể. Những nghiên cứu như vậy là cần thiết để xác định bản chất của sự kết hợp các yếu tố đầu vào hiện tại và các mức sinh lợi cũng như cách thức qua đó các quyết định và thông lệ thực hành hiệu quả ở cấp độ trang trại bị cản trở do thiếu các yếu tố đầu vào then chốt.

Một số nỗ lực nghiên cứu đã được thực hiện nhằm liệt kê những “yếu tố đầu vào đặc thù” quan trọng để gia tăng năng suất nông nghiệp.²⁰ Có thể liệt kê ra đây bốn loại dịch vụ phát triển hay các yếu tố đầu vào bổ trợ: (1) nghiên cứu phát triển các khả năng cải tiến sản xuất; (2) các chương trình giáo dục khuyến nông; (3) các phương tiện cung ứng yếu tố đầu vào dưới các hình thức mới và cải tiến, đặc biệt là hạt giống cải tiến và phân bón; (4) các phương tiện thể chế phục vụ sản xuất nông nghiệp, như tín dụng và các cơ quan tiếp thị, và các cơ quan phát triển nông thôn để đẩy mạnh các chương trình hành động tập thể như xây dựng đường nhánh. Các yếu tố đầu vào bổ trợ này có một số đặc điểm quan trọng cho quá trình phát triển nông nghiệp:

Thứ nhất, các yếu tố này xuất phát từ bên ngoài nông nghiệp truyền thống. Ví dụ, các nhà nông riêng lẻ quyết định về việc sử dụng phân bón hay hạt giống cải tiến nếu những yếu tố đầu vào này có sẵn. Nhưng việc phân bón hay hạt giống có sẵn hay không vào một thời điểm, địa điểm và hình thức phù hợp để gia tăng sản xuất thì được xác định bởi những ảnh hưởng vượt ra ngoài sự kiểm soát của nhà nông.

Thứ hai, tất cả các yếu tố đầu vào đặc biệt này hay các dịch vụ phát triển này bao gồm một cấu phần thể chế lớn. Vì các chương trình nghiên cứu nông nghiệp và giáo dục khuyến nông mang lại lợi thế kinh tế ngoại tác to lớn, cho nên các chức năng này thường được đảm trách bởi các cơ quan chính phủ. Trong những điều kiện hiện có tại các nước thu nhập thấp, điều đáng mong đợi là chính phủ khuyến khích sự thành lập hay mang lại các phương tiện thể chế cần thiết để cung ứng các yếu tố đầu vào sản xuất nhất định và tín dụng để chế biến và tiếp thị nông sản.

Thứ ba, và quan trọng hơn cả, là tính chất bổ trợ quan trọng giữa các yếu tố đầu vào thông thường và đặc biệt này. Nói chung do tính bổ trợ này mà các chương trình nghiên cứu, khuyến nông cũng như các chương trình cung ứng phân bón và các đầu vào then chốt khác có thể mang lại sinh lợi lớn trong việc gia tăng năng suất của các nguồn lực đang sử dụng trong nông nghiệp. Việc cân đối thận trọng các yếu tố đầu vào bổ sung cũng quan trọng. Mỗi quan hệ qua lại giữa

²⁰ Xem ví dụ trong phần tham khảo.

phát triển các loại giống cải tiến và tăng cường sử dụng phân bón đã được nhấn mạnh khi xem xét kinh nghiệm của Nhật Bản và Đài Loan.

Ngoài việc thừa nhận tính đáng mong đợi của việc sử dụng một cách kinh tế các nguồn lực có chi phí cơ hội cao, cũng cần chú ý tập trung nguồn lực trong các chương trình ưu tiên cao. Việc xây dựng nhiều mục tiêu gắn liền với một mối nguy hiểm gấp đôi. Sự tấn công vào những khoản mục hiện không có tầm quan trọng chiến lược rõ ràng sẽ làm tăng chi tiêu và làm giảm sinh lợi từ đầu tư. Có lẽ còn quan trọng hơn, việc phân tán các nỗ lực một cách phi lý làm giảm hiệu lực của các chương trình quan trọng vì sự thiếu hụt nhân sự quản lý có năng lực sẽ gây ra hạn chế nghiêm trọng đối với hiệu lực của các chương trình phát triển nông nghiệp.

Điểm cuối cùng vừa nêu trên đây đi ngược lại quan điểm của những chương trình trợ giá và tín dụng mà đòi hỏi phải có nhiều tài năng quản lý trình độ cao.²¹ Nhu cầu tập trung những nguồn lực có hạn vào các chương trình ưu tiên cũng làm cho ta muốn nhận diện những vùng địa lý trong một nước có tiềm năng tăng mạnh sản xuất. Khả năng cung ứng các yêu cầu lương thực để mở rộng các trung tâm đô thị hay năng lực sản xuất những mặt hàng nông sản xuất khẩu có triển vọng thị trường tốt với chi phí thấp có thể là những cân nhắc đặc biệt phù hợp.²²

Đối với nhiều nước, những câu phần quan trọng nhất của một chương trình phát triển nông nghiệp trong giai đoạn II là (1) nghiên cứu, (2) các chương trình làm cho tri thức công nghệ cải tiến có thể đến được với nhà nông, (3) các bố trí dàn xếp để cung ứng các loại yếu tố đầu vào mới mang tính chiến lược, và (4) các cơ hội giáo dục mở rộng. Việc du nhập các loại hoa màu mới có thể mang lại tiềm năng tăng mạnh giá trị sản lượng nông nghiệp và thường cũng giúp gia tăng thu nhập ngoại hối. Nhưng điều này phụ thuộc ít nhất một phần vào nghiên cứu để điều chỉnh thích ứng các loại hoa màu mới với điều kiện địa phương, cung ứng vật tư canh tác, và xác định những cách trồng phù hợp.

1. Nghiên cứu nông nghiệp. Những tiến bộ trong tri thức khoa học, đặc biệt trong thế kỷ vừa qua, là lợi ích trời cho đối với một đất nước phát động chương trình phát triển nông nghiệp ngày nay. Điều này chủ yếu nhờ vào những tri thức tích lũy trong những lĩnh vực như khoa học đất đai, dinh dưỡng cây trồng, và di truyền học, có tiềm năng gia tăng năng suất, mang lại cơ hội tiết kiệm nguyên liệu ở các nước đang phát triển. Cho dù một nước kém phát triển có thể dựa vào các nghiên cứu cơ bản và tri thức đã được tích lũy, việc nhận diện những lộ trình tiến bộ có triển vọng, kiểm nghiệm và điều chỉnh thích ứng hạt giống cải tiến và thông lệ trồng trọt với điều kiện địa phương là những yếu tố không thể thiếu được để hiện thực hoá những lợi ích này.

²¹ Đôi khi người ta lập luận rằng cần phải dịch chuyển rủi ro và tình trạng không chắc chắn từ các nhà nông có tư duy đổi mới sang những người khác. Nhưng các thành viên trong cộng đồng dân số nông thôn ở một nước kém phát triển không ở vào một mức đói nghèo chung, và thường có một nhóm kiểm soát một tỉ lệ lớn đất đai, với tài sản và thu nhập trên mức bình quân, có thể gánh chịu rủi ro và tình trạng không chắc chắn của việc đổi mới và đầu tư. Các tổ chức tín dụng cải tiến trở thành một nhu cầu ưu tiên cao khi việc sử dụng thiết bị vốn trở nên quan trọng hơn.

²² Kế hoạch Swynnerton để tăng tốc phát triển nông nghiệp châu Phi ở Kenya là một ví dụ quan trọng về một kế hoạch và chương trình chú ý đặc biệt đến “những vùng đất có tiềm năng cao”. Phác thảo của B. van de Walle về một kế hoạch phát triển nông nghiệp Congo cũng kêu gọi tập trung nguồn lực vào những vùng có tiềm năng sản xuất nông sản cao hay có những lợi thế về vị trí trong việc cung ứng cho các trung tâm đô thị; việc đầu tư có hạn vào các vùng khác có thể được lập luận biện hộ bằng các cân nhắc về chính trị chứ không về kinh tế.

Xây dựng một chương trình nghiên cứu nông nghiệp hữu hiệu là một dự án dài hạn phụ thuộc nhiều vào tính liên tục về nhân sự. Tình trạng thiếu hụt các nhà khoa học nông nghiệp có trình độ là một vấn đề nghiêm trọng chỉ có thể được khắc phục phần nào thông qua tuyển dụng lao động nghiên cứu từ nước ngoài.²³ Như vậy, điều cơ bản là một chương trình nghiên cứu các yếu tố của sự phát triển nông nghiệp tiêu biểu cho một trong vài trường hợp ít ỏi, trong đó các kế hoạch và việc phân bổ ngân sách sẽ có sai số, miễn là chỉ áp dụng trong phạm vi những nghiên cứu ưu tiên đã được xác định cẩn thận.

2. *Các chương trình giáo dục khuyến nông.* Tính hữu hiệu của nghiên cứu nông nghiệp phụ thuộc vào một chương trình giáo dục khuyến nông đưa các kết quả nghiên cứu đến với nhà nông và đưa các vấn đề khó khăn của nhà nông về với các nhà nghiên cứu. Các kỹ thuật khuyến nông hữu hiệu ở Hoa Kỳ không nhất thiết phù hợp với các nước khác. Nhật Bản đạt được các kết quả đáng chú ý mà không có dịch vụ khuyến nông thật sự; các hoạt động khuyến nông được thực hiện bởi các trạm thực nghiệm địa phương, các hiệp hội nông nghiệp làng xã, và bằng những cách khác. Ở Jamaica và Đan Mạch, mạng lưới các hội nông nghiệp đã mang lại một cơ chế hữu hiệu. Ở những nơi mà nhà nông nhất quyết chống lại sự thay đổi, có thể cần có những chương trình tín dụng giám sát hay trợ cấp các yếu tố đầu vào mới; và trong một vài tình huống, dịch vụ thuê máy kéo của nhà nước có thể được lý giải một phần như một kỹ thuật để bảo đảm sự chấp nhận các thông lệ thực hành cải tiến hay các hệ thống canh tác hữu hiệu hơn. Nhưng thành công sau cùng của chương trình phát triển nông nghiệp phụ thuộc vào việc đào tạo hướng dẫn những nhà nông gắn bó với truyền thống để thực hiện những quyết định vững chắc về mặt kinh tế về các phương án mới.²⁴

Một phương án thường được kiến nghị đối với quá trình đào tạo hướng dẫn các nhà nông thường diễn ra chậm chạp để họ tự ra quyết định là xây dựng một hình thức canh tác trên qui mô lớn sử dụng quản lý chuyên nghiệp, như các nông trường tập thể và các loại canh tác hợp tác khác. Nhưng lợi thế kinh tế theo qui mô trong nông nghiệp không tiếp tục kéo dài như các hình thức sản xuất khác. Mức độ biến thiên cao trong nông nghiệp gây ra những vấn đề khó khăn về quản lý và ra quyết định mà không thể được tập trung hoá nếu không có những nỗ lực lớn. Brewster đề ý thấy có một số lượng lớn các “quyết định ngay tại chỗ” phải đưa ra trong nông nghiệp. Có sự khác biệt cơ bản giữa nông nghiệp và công nghiệp trên khía cạnh này vì bản chất sinh học của quá trình sản xuất nông nghiệp có nghĩa là các hoạt động được tiến hành thì tách biệt về không gian và thời gian. Điều này làm tăng tầm quan trọng của các quyết định giám sát tại chỗ này và làm giảm phần nào lợi thế của sự cơ giới hoá.²⁵ Một lợi thế kinh tế đáng kể khác của việc quản lý và ra quyết định phân quyền là phát sinh từ quyền lợi cá nhân trực tiếp hơn trong kết quả của

²³ Chương trình hợp tác của Quỹ Rockefeller và Bộ Nông nghiệp Mexico thành công phần nhiều là nhờ vào sự liên tục phục vụ của các nhà khoa học then chốt và chú trọng vào việc đào tạo các nhà khoa học nông nghiệp Mexico trẻ.

²⁴ Xem phần tham khảo nghiên cứu thảo luận về các vấn đề và tính khả thi của một chương trình hỗ trợ quản lý dành cho nhà nông tại các nước thu nhập thấp.

²⁵ Trong một nghiên cứu thú vị của G. K. Boon về các điều kiện trong đó cơ giới hoá có tính kinh tế trong việc xây dựng các mương nước trên các cánh đồng, ông nhấn mạnh rằng “đặc điểm của các phương pháp thâm dụng lao động trong xây dựng là không có một số nhược điểm thường gặp trong các quá trình công nghiệp”, ví dụ, “thay thế lao động cho máy móc trong quá trình xây dựng sẽ không cần phải xây dựng những nhà máy to lớn hơn và các chỉ tiêu vốn lớn thừa thãi khác.” Lẽ dĩ nhiên, sự tương phản này trở nên rõ rệt hơn trong những điểm khác nhau giữa các quá trình nông nghiệp và công nghiệp.

doanh nghiệp trang trại, có những ảnh hưởng thuận lợi đối với các động cơ khuyến khích, các chương trình phát động, và cái mà Raup gọi là “quá trình tạo lập vốn tăng dần” hết sức quan trọng trong nông nghiệp.²⁶

Phán đoán từ kinh nghiệm của các nông trường tập thể và các hợp tác xã sản xuất, những cân nhắc này có tầm quan trọng đáng kể; nhưng điều đó không có nghĩa là không có những trường hợp ngoại lệ. Ví dụ, người ta lưu ý rằng, các đồn điền có thể tạo điều kiện thuận lợi cho việc du nhập các loại hoa màu xuất khẩu mới mà các yêu cầu vốn và kỹ thuật có tính đòi hỏi cao, nhất là nếu sự hội nhập sản xuất và chế biến là quan trọng để kinh doanh chất lượng. Những ưu điểm của sản xuất trên mô lớn này phụ thuộc vào trình độ kỹ năng quản lý cao, và có thể chỉ có tính chất tạm thời.²⁷ Tương tự, hình thức dịch vụ thuê máy kéo hay hợp đồng cày bừa được cung ứng bởi sở nông nghiệp, hay hợp tác xã, hay các doanh nghiệp tư nhân, có thể là một cách bố trí có tính kinh tế, nhất là nếu các cân nhắc kỹ thuật như cày sâu hay cày đúng lúc có ý nghĩa quan trọng.²⁸

3. *Cung ứng các loại yêu cầu đầu vào mới mang tính chiến lược.* Một số loại đầu vào bổ trợ có tầm quan trọng to lớn để tăng năng suất nông nghiệp trong giai đoạn II là những khoản mục như các loại phân hoá học mới và phải được cung ứng từ bên ngoài nền kinh tế làng truyền thống. Phân bón và thuốc trừ sâu phụ thuộc vào việc xây dựng công suất sản xuất mới hay ngoại hối để nhập khẩu; vì thế các khoản mục này cạnh tranh trực tiếp nguồn lực khan hiếm có chi phí cơ hội cao. Tuy nhiên, sinh lợi từ đầu tư vào các yếu tố đầu vào này có thể cực kỳ cao miễn là có sẵn đầy đủ các đầu vào bổ trợ - đặc biệt là hạt giống cải tiến, tri thức về phản ứng của phân bón ứng với các loại đất và tình hình cây trồng khác nhau, và việc tổ chức khuyến nông có thể truyền bá thông tin cho nhà nông.

Các yếu tố đầu vào mới cũng đòi hỏi phải có các phương tiện thể chế mới để đưa chúng đến tay nhà nông. Ở một số nước, các nhà sản xuất phân bón làm công việc này một cách hữu hiệu, nhưng thông thường, trong những giai đoạn phát triển ban đầu, cần phải có dịch vụ nông nghiệp của chính phủ hay các hợp tác xã để thực hiện chức năng này. Để cung ứng hạt giống cải tiến, cần phải có các bố trí dàn xếp thể chế phức tạp để nhân giống và phân phối nhằm bảo đảm nguồn cung thuần khiết; và ở đây một lần nữa, phát động của chính phủ có thể đóng vai trò thiết yếu.

²⁶ Raup nhấn mạnh ảnh hưởng của tình trạng chiếm giữ đất thích hợp và đặc điểm mất nhiều thời gian của các quá trình sản xuất đối với sự tích lũy vốn trong nông nghiệp. Cả hai yếu tố này đều quan trọng trong sự tăng trưởng số lượng và chất lượng đàn thú nuôi do sự cải thiện chậm chạp trong trình độ nuôi trồng và bảo vệ sâu bệnh và quản lý tốt hơn. Tương tự, ông chú trọng vào tầm quan trọng của tình trạng “thất nghiệp định kỳ” trong nông nghiệp khi chi phí cơ hội của lao động chỉ được đo bằng mức giá dè dặt của thời gian thư giãn. “Hệ thống động cơ khuyến khích giúp tối đa hoá đầu tư của lao động này trong công ty là một hệ thống các yêu cầu cơ bản cho tăng trưởng nông nghiệp. Theo sự tạo lập vốn, cơ cấu tốt nhất là cơ cấu mà tạo ra xác suất tối đa là gia đình nông thôn sẽ chọn ‘khai thác’ lao động của chính họ.

²⁷ Trong những năm qua, người ta nhận định rằng những nhà nông nhỏ ở châu Phi không thể sản xuất được cà phê Arabica chất lượng cao ở Kenya; nhưng trong khoảng mười năm gần đây đã có sự mở rộng sản xuất ngoại mục của các nhà sản xuất châu Phi. Vấn đề kiểm soát chất lượng tuy khó nhưng không có nghĩa là không thể giải quyết được. Lẽ dĩ nhiên, sự phát triển này được hỗ trợ bởi các chương trình khuyến nông và nghiên cứu của chính phủ và các khoản vay để tạo điều kiện thuận lợi cho sự thành lập các trạm xay cà phê hợp tác.

²⁸ Chương trình Gezira hết sức thành công ở Sudan minh họa cho sự kết hợp thú vị giữa các kỹ thuật thâm dụng lao động và các kỹ thuật thâm dụng vốn.

Cải thiện các phương tiện giao thông vận tải cũng có ý nghĩa quan trọng cho việc sử dụng phương tiện để mua các yếu tố đầu vào của nhà nông. Giao thông vận tải cải thiện cũng làm tăng các động cơ khuyến khích sản xuất thông qua giá nông sản cao hơn và tốc độ truyền bá thông tin đổi mới nhờ truyền thông cải thiện.

4. Giáo dục và phát triển nông nghiệp. Gần như mọi khía cạnh của phát triển nông nghiệp đều xoay quanh việc phát triển nhiều thể chế giáo dục. Những vấn đề quan trọng liên quan đến việc sử dụng nhân sự có trình độ làm hạt nhân để thực hiện các chương trình đào tạo và liên quan đến gánh nặng tài chính phát sinh từ việc chi tiêu nhiều cho giáo dục.

Bất chấp những khó khăn về tài chính và tình trạng thiếu các nhà đào tạo có trình độ, nhiều nước kém phát triển ngày nay đã thực hiện sự mở rộng trên qui mô lớn các phương tiện giáo dục. Nguồn cung nhân sự có trình độ gia tăng này có thể được chuyển thành những kết quả tốt trong nông nghiệp vì cần phải có lao động có trình độ để giải toả tình trạng thất cổ chai để sử dụng hiệu quả nguồn lực lao động và đất đai dồi dào trong khu vực này. Điều này tương phản rõ rệt với tình hình trong công nghiệp, trong đó những yêu cầu lớn về thiết bị vốn được kết hợp với lao động tạo ra tình trạng thất cổ chai đối với việc mở rộng sử dụng người lao động có trình độ một cách nhanh chóng.

Những nỗ lực nhằm phát triển các thể chế chính quyền địa phương, tăng tỉ lệ biết chữ, và tạo ra các thay đổi xã hội nông thôn thông qua phát triển cộng đồng hay các kỹ thuật khác có thể mạnh dạn bắt đầu bằng nhân sự với chút ít đào tạo ban đầu, được bổ sung bằng đào tạo tại chức liên tục. Thậm chí trong trường hợp khuyến nông, các chương trình trong giai đoạn đầu có thể nhấn mạnh vào những đổi mới sản xuất tương đối đơn giản như kết hợp phân bón với giống, giới thiệu các công cụ cải tiến, và nỗ lực nâng tiêu chuẩn chung của nghề nông gần hơn với tiêu chuẩn của những nhà nông tốt hơn. Sự truyền bá giáo dục trong dân số nông thôn giúp mở rộng nhận thức, mang lại những kỹ năng cần thiết để ghi chép sổ sách kế toán, và củng cố năng lực của nhà nông để ra những quyết định hợp lý.

Phát triển nông nghiệp trong giai đoạn II có tiềm năng là một quá trình động, với đặc điểm là liên tục gia tăng năng suất nông nghiệp.²⁹ Điều này một phần là do tỉ lệ áp dụng công nghệ mới khác nhau, nhưng cũng do dòng phát kiến đổi mới liên tục tạo ra bởi một chương trình nghiên cứu hữu hiệu. Sự tăng trưởng liên tục năng suất nông nghiệp này phụ thuộc vào một số lượng lớn những thay đổi mang lại những phản ứng tương đối nhỏ một cách riêng lẻ nhưng tập hợp lại tạo thành một phản ứng lớn. Nó đòi hỏi phải có sự cải thiện liên tục trong các động cơ khuyến khích và trong các thể chế phục vụ nông nghiệp, bao gồm sự tinh lọc hơn nữa hoạt động của các tổ chức nghiên cứu và khuyến nông, và sự thiết lập hay củng cố các thể chế giáo dục đại học để mang lại nguồn nhân lực quản lý và chuyên môn cần thiết.

²⁹ Higgins lập luận không đúng rằng “với các kỹ thuật thâm dụng lao động của nông nghiệp trên qui mô nhỏ, cơ hội cải tiến công nghệ là cực kỳ hạn chế.” Khẳng định của ông xem ra dựa vào quan điểm sai lầm rằng phát triển nông nghiệp ở giai đoạn này là đề xuất xảy ra một lần - chuyển từ hạt giống và cách thực hành “xấu” sang hạt giống và cách thực hành “tốt” – và rằng quá trình động của phát triển nông nghiệp không thể xảy ra cho đến khi thực hiện được một “bước nhảy ngắt quãng sang một nền nông nghiệp cơ giới hoá hơn và sâu rộng hơn”.

IV. Kết luận

Khi xem xét vai trò của nông nghiệp trong quá trình phát triển kinh tế, chúng ta cố gắng nhấn mạnh vào những đặc điểm có tính khái quát cao. Nhưng sự khác biệt giữa các quốc gia và tính đa dạng vốn là đặc trưng của nông nghiệp không tránh khỏi làm hạn chế giá trị của việc nghiên cứu tập trung và tổng quát. Mật độ dân số nông thôn và trình độ phát triển kinh tế đạt được có mối quan hệ đặc biệt có ý nghĩa với tầm quan trọng của một số yếu tố xem xét trong bài viết này.

Mặc dù vậy, người ta tin rằng luận điểm chung đưa ra vẫn hết sức phù hợp: phúc lợi nông thôn cũng như tăng trưởng kinh tế chung đòi hỏi phải có sự chuyển đổi cơ cấu kinh tế của một nước, liên quan đến sự giảm sút tương đối của khu vực nông nghiệp, và dòng vốn ròng cùng với các nguồn lực khác đi từ nông nghiệp sang khu vực công nghiệp của nền kinh tế. Đóng góp của nông nghiệp cho yêu cầu vốn phát triển đặc biệt có ý nghĩa trong những giai đoạn ban đầu của quá trình phát triển; nó sẽ không quan trọng đến thế ở những nước có thể bảo đảm một tỉ lệ đáng kể yêu cầu vốn thông qua xuất khẩu khoáng sản hay dưới hình thức viện trợ hay vay nước ngoài.

Những chính sách có cân nhắc đến quá trình chuyển đổi cơ cấu trường kỳ này và ý nghĩa của nó là những chính sách vì quyền lợi dài hạn của dân số nông thôn cũng như của cả nước. Giảm lực lượng lao động nông nghiệp là điều kiện cần để xây dựng một tỉ lệ các yếu tố sản xuất giúp làm cho sinh lợi của lao động nông nghiệp ít nhiều hài hoà với sinh lợi của lao động trong các khu vực khác. Nói cụ thể hơn, sự chuyển dịch lao động không đầy đủ từ khu vực nông nghiệp sẽ kéo dài sự tồn tại của những nông trại quá nhỏ và dẫn đến tình trạng khiếm dụng lao động nghiêm trọng cũng như thu nhập nông nghiệp dưới chuẩn.

Cho dù bài viết này nhấn mạnh tầm quan trọng của vai trò của nông nghiệp trong phát triển, chúng tôi không đồng quan điểm với những người suy luận rằng phát triển nông nghiệp nên đi trước hay được ưu tiên hơn sự mở rộng công nghiệp. Sayigh, được xem là người đại diện cho quan điểm đó, khẳng định rằng “người ta không thể đạt được tiến bộ sâu xa một cách đồng thời trên cả hai mặt trận.” Chúng tôi khẳng định rằng “tăng trưởng cân bằng” là cần thiết theo ý nghĩa là những nỗ lực đồng thời để thúc đẩy phát triển nông nghiệp và công nghiệp. Chúng tôi thừa nhận rằng có những giới hạn nghiêm trọng về năng lực của một đất nước kém phát triển để làm mọi thứ cùng một lúc. Nhưng chính xác là sự cân nhắc này sẽ khẳng định tầm quan trọng của phát triển nông nghiệp theo cách thức sao cho hạn chế đến mức tối thiểu yêu cầu của nông nghiệp đối với những nguồn lực cần thiết nhất cho phát triển công nghiệp và tối đa hoá đóng góp ròng của nông nghiệp cho nguồn vốn cần thiết cho tăng trưởng kinh tế chung.

Tài liệu tham khảo

Xem bản tiếng Anh.