

Chính sách phát triển

Ghi chú Bài giảng 16

Vai trò của Nhà nước đối với phát triển nông nghiệp

Vai trò của Nhà nước là hết sức cần thiết đối với phát triển nông thôn. Kinh nghiệm thế giới chỉ ra rằng các Nhà nước đã can thiệp mạnh mẽ và tích cực vào quá trình này theo những chiến lược riêng, tùy theo đặc thù về lịch sử, văn hóa, xã hội, chính trị và kinh tế của từng quốc gia. Có những kinh nghiệm thành công, giúp nông thôn chuyển đổi mạnh mẽ từ tình trạng truyền thống, lạc hậu sang hiện đại, cạnh tranh và thực hiện được các chức năng đặc thù của nó. Ở khu vực Đông Á, các kinh nghiệm chuyển đổi nông thôn từ thế kỷ 18 ở Nhật Bản dưới thời Minh Trị Thiên Hoàng, những chính sách phát triển cho khu vực nông thôn ở Đài Loan và Hàn Quốc trong những thập niên 60-80 cho thấy những thành công vượt bậc. Ở các quốc gia và lãnh thổ này, nhờ các chính sách đúng đắn, nông thôn đã trở nên mạnh mẽ, năng động, linh hoạt, có sức sản xuất cao, có tính cạnh tranh mạnh mẽ, sản xuất hàng hóa không chỉ bảo đảm phần lớn nhu cầu tiêu dùng nội địa mà còn có khả năng xuất khẩu với các sản phẩm chuyên biệt, có giá trị gia tăng cao. Bên cạnh đó, chúng ta cũng thấy các trì trệ trong khu vực nông thôn của các nước như Trung Quốc, Việt Nam trong thời kỳ áp dụng kinh tế kế hoạch và tập thể hóa ruộng đất. Chỉ sau các năm 80, khi các chính sách mới ủng hộ sự tự do hóa sản xuất và sử dụng nguồn lực cho sản xuất, tự do hóa thị trường và giao quyền sử dụng đất cho nông dân, sự đổi mới mạnh mẽ trong khu vực nông thôn mới ra đời. Các chính sách chuyển đổi và phát triển nông thôn ở các quốc gia Đông Nam Á khác cũng hết sức đa dạng, và tạo ra sự khác biệt lớn về nông thôn và nông nghiệp ở các quốc gia này.

Câu hỏi đặt ra là tại sao Nhà nước phải can thiệp vào quá trình chuyển đổi nông thôn? Có thể để cho nông thôn phát triển và chuyển đổi một cách tự nhiên, dưới tác động của bàn tay vô hình thị trường hay không? Nếu cần thiết có sự can thiệp của Nhà nước, thì các can thiệp này nên ở những lĩnh vực nào, và dưới các hình thức nào? Một khi đã có sự can thiệp của Nhà nước, thì liệu thị trường còn có vai trò gì đối với chuyển đổi nông thôn?

Các chính sách phát triển nông thôn được Nhà nước tiến hành có mục tiêu riêng của chúng. Nhìn một cách tổng quát, Chính phủ hành động nhằm tối đa hóa phúc lợi của xã hội và hướng đến việc kích thích tăng trưởng kinh tế nhanh song song với xóa đói giảm nghèo một cách tích cực cho khu vực nông thôn. Tuy nhiên, các chính sách này

thường có tính nhị nguyên, mà không phải bao giờ cũng đạt được sự thống nhất một cách trọn vẹn. Nền kinh tế phải được vận hành một cách hiệu quả, điều này có nghĩa là chính sách phải giúp đạt được hiệu quả bằng cách phân bổ các nguồn lực khan hiếm cho cá nhân, hộ gia đình và doanh nghiệp theo cách mà có thể tối đa hóa phúc lợi kinh tế - xã hội. Ngoài ra, Nhà nước cũng mong muốn đạt được sự công bằng, có nghĩa là có được sự phân phối công bằng sự thỏa dụng và lợi nhuận cho tất cả cá nhân, gia đình và doanh nghiệp. Hai mục tiêu tăng trưởng kinh tế nhanh và xóa đói giảm nghèo chính là đại diện của tính hiệu quả và công bằng mà Nhà nước mong muốn đạt đến thông qua các công cụ chính sách của mình. Một vấn đề đặt ra là, liệu có bất kỳ xung đột nào giữa hiệu quả và công bằng? Hay nói cách khác, liệu có bất kỳ xung đột nào giữa tăng trưởng nhanh và xóa đói giảm nghèo? Trên thực tế, ta thấy tăng trưởng giúp xóa đói giảm nghèo một cách hiệu quả, nhưng đồng thời cũng đào sâu hố cách biệt giàu - nghèo.

Mục tiêu cụ thể của Nhà nước đối với phát triển nông thôn là rất đa diện, bao gồm i) Tăng cường sinh kế; ii) Tăng việc làm, thu nhập của nông dân và cư dân nông thôn; iii) Tăng cường dân chủ cơ sở; iv) Bảo vệ và bảo tồn tài nguyên tự nhiên, tính đa dạng sinh học và môi trường.

Trong quá trình can thiệp vào phát triển nông thôn, Nhà nước phải phân định rõ rệt vai trò của Nhà nước trung ương và địa phương. Ở cấp trung ương, Chính phủ chịu trách nhiệm lập chính sách vĩ mô và xây dựng thể chế cho khu vực nông thôn. Ở cấp địa phương, chính quyền địa phương thực thi các chính sách và chương trình phát triển nông thôn và xóa đói giảm nghèo. Sự phân quyền hiện nay ngày càng sâu rộng, và trở thành một xu hướng phổ biến đối với nhiều chính phủ.

Bản chất của sự can thiệp, hay nói cách khác là vai trò của Nhà nước đối với phát triển nông thôn là cung cấp các dịch vụ và hàng hóa công, việc mà thị trường tự do không đảm đương được. Ngoài ra, một số lý do khác biện minh cho sự can thiệp của Nhà nước vào khu vực nông thôn là Nhà nước phải kích thích quá trình phát triển ngay từ điểm khởi đầu, và sau đó, tạo điều kiện cho các thành phần tư nhân và thị trường tham gia. Hơn nữa, quá trình chuyển đổi nông thôn về phía phát triển và xóa đói giảm nghèo cần nhiều công cụ chính sách, ví dụ chính sách giá, thương mại, tạo ra công ăn việc làm, phát triển nông thôn và trợ giúp lương thực. Các chính sách cung cấp dịch vụ và hàng hóa công này góp phần thúc đẩy phát triển khu vực nông thôn, tạo ra tính năng động, hiệu quả và đồng thời thực hiện xóa đói giảm nghèo và bảo đảm tính công bằng song song với tăng cường hiệu quả. Phát triển nông thôn cũng đòi hỏi cơ sở hạ tầng và hàng hóa dịch vụ công hỗ trợ và thị trường tốt.

Can thiệp của Nhà nước đối với tiến trình chuyển đổi nông thôn cũng phản ánh mục đích của Nhà nước, bao gồm nhiều khía cạnh khác nhau. Thông qua việc đầu tư và đánh thuế, tăng cường cải thiện trình độ và năng suất lao động, Nhà nước có thể rút trích được nguồn lực từ nông nghiệp phục vụ cho các khu vực kinh tế khác. Nhà nước cũng mong muốn khuyến khích phát triển kinh tế ở khu vực nông thôn nhằm xóa khoảng cách phát triển giữa nông thôn và thành thị, cải thiện phúc lợi cho người nghèo vốn chủ yếu tập trung ở khu vực nông thôn. Phát triển nông thôn cũng tạo ra cơ hội tăng trưởng sản xuất nông nghiệp, đặc biệt là cây lương thực, dẫn đến việc tăng cường khả năng bảo đảm an ninh lương thực cho cả khu vực nông thôn và thành thị. Thông qua sự can thiệp vào quá trình quản lý kiểm soát khai thác sử dụng tài nguyên cho sản xuất nông nghiệp tại khu vực nông thôn, Nhà nước có thể bảo vệ môi trường và nông nghiệp như là nguồn tài nguyên công. Các can thiệp của Nhà nước về khía cạnh chính trị cũng giúp mở rộng quyền lực của Nhà nước, chính quyền và ổn định hóa chính trị ở khu vực nông thôn.

Vấn đề quan trọng là mức độ sâu và rộng của các can thiệp của Nhà nước vào quá trình chuyển đổi nông thôn có thể bị quá đà, dẫn đến triệt tiêu thị trường hoặc làm mất những vai trò điều tiết quan trọng của thị trường. Các can thiệp quá sâu và không khôn ngoan có thể tạo ra các thất bại còn tệ hại hơn là các thất bại thị trường.

Các nhà khoa học thuộc các trường phái kinh tế khác nhau vẫn tranh luận về vai trò và mức độ can thiệp của Nhà nước vào quá trình phát triển nông thôn. Nhìn chung, có hai xu hướng khác biệt về một số loại can thiệp thường được các chính phủ thực hiện. Các nhà khoa học thường đạt được sự đồng thuận khoa học về một số can thiệp của Nhà nước như 1) Nghiên cứu nông nghiệp; 2) Khuyến nông; 3) Xây dựng cơ sở hạ tầng, đặc biệt là thủy lợi và 4) Xây dựng cơ sở hạ tầng tiếp thị. Mặc dù vậy, vẫn có một số loại can thiệp mà các nhà khoa học vẫn còn tranh luận về việc Nhà nước nên hay không nên thực hiện, hoặc là về mức độ can thiệp. Đây là các can thiệp về 5) Chính sách đất đai; 6) Tổ chức nông dân; 7) Hội đồng tiếp thị (marketing board); và 8) Can thiệp về giá.

Đối với hoạt động nghiên cứu khoa học nông nghiệp, các nhà khoa học đều cho là phần lớn hoạt động nghiên cứu khoa học công nghệ nông nghiệp và các kết quả khoa học là các hàng hóa, dịch vụ công. Hầu hết các kết quả nghiên cứu, các sản phẩm giống cây trồng, vật nuôi mới và quy trình canh tác, nuôi dưỡng đều được cung cấp cho nông dân một cách miễn phí. Nhà nước cũng bỏ ra chi phí để thu thập, đánh giá, kiểm chứng và chuyển giao các tiến bộ kỹ thuật, các sáng kiến do nông dân tạo ra trên nông trại cho các nông dân khác. Ở nhiều quốc gia, Nhà nước chỉ tổ chức các hoạt động nghiên cứu khoa học cho các giống loại cây trồng tự thụ, cây lương thực, cây lấy củ, cho lĩnh vực chăn nuôi và các đầu vào nông nghiệp. Nhà nước không đầu tư vào các lĩnh vực mà

khu vực tư nhân thực hiện thành công một cách cạnh tranh, ví dụ như hạt giống lai, công thức hóa chất, các sản phẩm có bản quyền sở hữu trí tuệ khác, v.v.

Khuyến nông cũng là một dạng dịch vụ công mà hầu hết các chính phủ đều cung cấp cho nông dân của họ. Mục tiêu của khuyến nông là nhằm chuyển giao công nghệ và kiến thức đến nông dân. Tuy nhiên, hiệu quả của hoạt động khuyến nông vẫn còn là vấn đề được đánh giá và tranh luận, vì các cơ quan nông nghiệp thường áp dụng cách tiếp cận từ trên xuống (top-down) và phương thức huấn luyện (training) trong khuyến nông, trong khi cách tiếp cận từ dưới lên (bottom-up) và cùng tham gia với nông dân (participatory) ít được áp dụng. Ngoài ra, khoảng cách văn hóa và kiến thức giữa nhà khoa học, nhân viên khuyến nông và nông dân; và khoảng cách giữa thí nghiệm khoa học và thực tế sản xuất cũng dẫn đến tính kém hiệu quả của công tác khuyến nông.

Đầu tư cho cơ sở hạ tầng nông thôn, đặc biệt thủy lợi là can thiệp được đồng thuận nhiều. Tuy nhiên, một số ý kiến vẫn cho rằng Nhà nước chỉ nên đầu tư cho các công trình có quy mô lớn, và để cho khu vực tư nhân, thị trường thực hiện các công trình quy mô nhỏ, và đưa ra cách nhìn cơ sở hạ tầng như là hàng hóa hỗn hợp. Các nhà khoa học cũng cho rằng việc trợ cấp quá đáng về cơ sở hạ tầng, nhất là thủy lợi (miễn phí thủy lợi) làm cho nông dân sử dụng nước không hiệu quả, lãng phí, trong khi Nhà nước lại thiếu vốn duy tu bảo dưỡng và xây mới khi cần thiết.

Đầu tư về cơ sở hạ tầng tiếp thị, nhằm giúp khu vực nông thôn và nông dân tiếp thị hàng hóa nông sản có hiệu quả hơn cũng được ủng hộ. Các loại hình cụ thể bao gồm đầu tư vào đường giao thông nông thôn, quốc lộ, đường sắt, đường thủy; mạng lưới truyền thông, thông tin; cung cấp điện; xây dựng các chợ trung tâm và chợ sỉ trong khu vực và thiết lập các tiêu chuẩn hàng hóa nông sản cho giao dịch.

Sự can thiệp của chính phủ đối với chính sách đất đai gây ra nhiều tranh cãi. Vấn đề cốt lõi là tùy theo các yếu tố văn hóa, lịch sử, chính trị và kinh tế mà các chính phủ có thể lựa chọn con đường khác nhau giữa tính công bằng hay hiệu quả trong sử dụng đất đai. Nhiều chính phủ ủng hộ việc hình thành các nông trại quy mô nhỏ dựa trên hộ gia đình để bảo đảm tính công bằng về sở hữu hay sử dụng đất đai trong xã hội nông thôn. Một số nghiên cứu cũng chứng minh nông trại quy mô nhỏ vẫn có hiệu quả. Trong khi đó, một số quốc gia lại ủng hộ việc hình thành các đồn điền nông nghiệp quy mô lớn để tăng hiệu quả sản xuất dựa trên tăng hiệu quả nhờ quy mô và áp dụng công nghệ hiện đại, và chấp nhận tình trạng có nhiều nông dân không đất, tá điền làm thuê cho chủ nông trại lớn.

Tổ chức nông dân sản xuất dưới các hình thức tập thể cũng là can thiệp gây tranh cãi. Vấn đề là, liệu khi nông dân hợp tác sản xuất thì liệu hiệu quả tổng thể có được cải

thiện hay không. Để tham gia sản xuất hợp tác, nông dân cần có các động lực/khuyến khích mà các tổ chức nông dân đem lại so với sản xuất cá thể. Theo lý thuyết và cả thực tiễn, hợp tác sản xuất có thể giúp làm giảm chi phí giao dịch; cải thiện vị thế và quyền lực của nông dân; giúp nông dân dễ tiếp cận đến tín dụng; và cuối cùng là tham gia các mối liên kết dọc tốt hơn. Mặc dù vậy, sự thành công hay thất bại của các hình thức tổ chức sản xuất của nông dân còn lệ thuộc nhiều vào kỹ năng quản lý và năng lực lãnh đạo của nông dân, vốn được đánh giá là còn yếu. Ngoài ra, các lợi ích cá nhân thường dẫn đến thất bại trong việc chia sẻ lợi ích có được giữa những người tham gia.

Can thiệp của Nhà nước còn thể hiện ở việc thành lập các hội đồng tiếp thị (marketing board). Đây là các tổ chức nhà nước trực tiếp làm tiếp thị đối với các yếu tố đầu vào và sản phẩm. Nhiều chính phủ giữ thế độc quyền trong kinh doanh xuất khẩu một số mặt hàng nông sản chủ yếu nào đó, nhất là lương thực, ngũ cốc. Thông qua các hội đồng tiếp thị này, Nhà nước đánh thuế hàng hóa xuất khẩu, ổn định giá nội địa, giữ vai trò độc quyền trên thị trường. Câu hỏi tranh cãi đặt ra là liệu Nhà nước có thể giải thể vai trò của thương lái trung gian trên thực tế được hay không; liệu Nhà nước có thể thay thế vai trò của tư nhân một cách hiệu quả hay không? Ngoài ra, liệu cách thức quản lý độc quyền của Nhà nước này có thể gây ra thất bại tệ hơn thất bại thị trường hay không? Các ý kiến không đồng thuận đều có xu hướng cho rằng can thiệp mang tính độc quyền của Nhà nước làm bóp méo thị trường, tổn thất xã hội sẽ lớn hơn lợi ích phân phối có được cho hai nhóm đối tượng thụ hưởng chính là nông dân sản xuất và các hội đồng tiếp thị¹.

Khi chính phủ can thiệp về giá nông sản, nhất là lương thực, câu hỏi đặt ra là chính phủ có nên làm như thế hay không. Liệu việc can thiệp có tăng hiệu quả cho nền kinh tế và nhờ đó, thúc đẩy tăng trưởng không? Liệu việc can thiệp có làm cho phân phối thu nhập tốt hơn và tăng phúc lợi của người nghèo không? Phía ủng hộ việc can thiệp này cho rằng ổn định giá trong dài hạn đóng góp cả hai phía tăng hiệu quả kinh tế và hiệu quả phân phối thu nhập. Trong khi đó, phía không ủng hộ lại cho rằng phúc lợi có được từ ổn định giá ít hơn và chi phí bỏ ra để ổn định giá².

Như vậy, có thể nói vai trò của Nhà nước đối với phát triển nông thôn là hết sức cần thiết. Tùy vào hoàn cảnh riêng của từng quốc gia, và sự khôn ngoan của chính phủ mà các can thiệp của Nhà nước thành công hay thất bại. Dù thế nào đi chăng nữa, cũng cần phải chú ý tới một số lưu ý sau đây. Thứ nhất, can thiệp của Nhà nước dẫn đến sự kiểm soát xã hội nông thôn, trong khi đồng thời chuyển đổi nền tảng sản xuất của xã hội

¹ Xem xét tình huống xuất khẩu lúa gạo Việt Nam

² Hãy xem các chính sách giá sàn về nông sản, và tác động của chúng.

nông thôn. Thứ hai, việc can thiệp của Nhà nước có thể làm sinh ra các nhóm đối tượng hưởng lợi đặc biệt, thường là những tầng lớp tinh hoa ở khu vực nông thôn, và các nhóm thống trị khác. Thứ ba, các nhóm này sẽ tìm kiếm lợi ích thông qua việc rút và tích tụ các quan hệ xã hội có lợi với các tầng lớp trên, từ đó sinh ra các nhà tư bản nông thôn và gây ra phân hóa xã hội. Thứ tư, dù muốn hay không, các can thiệp của chính phủ có thể gây ra sự chuyển đổi nông thôn và phân hóa xã hội.

Sự chuyển đổi nông thôn có rất nhiều con đường khác nhau, tùy thuộc vào tương tác giữa những lực lượng kinh tế chính trị bên ngoài và quá trình sinh ra từ bên trong. Mỗi một quốc gia đều khác biệt, đều có lịch sử, thể chế, cấu trúc kinh tế riêng của mình, và có quyền lựa chọn con đường đi riêng của mình trong phát triển nông thôn. Vai trò phù hợp của Nhà nước đối với phát triển nông thôn vẫn là một câu hỏi mang tính thực nghiệm, đòi hỏi các phân tích chính sách cẩn thận cho từng khía cạnh cụ thể.

Tài liệu tham khảo

1. Timmer, Peter C (1999) "The Role of the State in Agricultural Development," in C. Peter Timmer (ed.). *Agriculture and the State*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
2. Colin MacAndrews, Alex Brillantes, and Ammar Siamwalla, 2001, [Devolution and Decentralization](#) in [Ammar Siamwalla](#) (ed.), *The Evolving Roles of the State, Private, and Local Actors in Rural Asia*, Study of Rural Asia: Volume 5. Oxford University Press.