

CẦN NHỮNG CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG NÔNG NGHIỆP, NÔNG THÔN

PGS. TS NGUYỄN HỮU HẢI

Học viện Hành chính Quốc gia

Onước ta, “tam nông” (nông nghiệp, nông thôn, nông dân) xuất hiện từ rất xa xưa, từng bước kết thành hệ thống có cấu trúc ngày càng hợp lý và giữ vai trò kinh tế - xã hội quan trọng

Muốn đẩy mạnh phát triển nông nghiệp, nông thôn (NN,NT) theo hướng ổn định, bền vững trong điều kiện của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt nam hiện nay, trong quản lý vĩ mô cần nhận thức đúng đắn, khách quan về vị trí, vai trò của lĩnh vực này.

Nông nghiệp là ngành kinh tế quan trọng hợp thành trong cơ cấu nền kinh tế quốc dân (công nghiệp - nông nghiệp - dịch vụ), trong đó bao gồm cơ cấu kinh tế nông thôn, cơ cấu kinh tế vùng và các địa phương. Không những thế, nông nghiệp là ngành tạo ra những sản phẩm thiết yếu (không thay thế) cho đời sống nhân dân; cung cấp nguyên liệu cho phát triển công nghiệp và dịch vụ. Phát triển nông nghiệp hàng hoá là điều kiện để chuyển dịch cơ cấu kinh tế nông thôn theo hướng bền vững và tạo tích lũy ban đầu cho sự nghiệp CNH, HĐH đất nước. Về xã hội, nông nghiệp tạo việc làm với thu nhập ngày càng tăng cho toàn bộ nông dân, góp phần ổn định đời sống kinh tế - chính trị - văn hoá - xã hội ở nông thôn.

Nông thôn là địa bàn cho các ngành kinh tế hoạt động, là nơi cung cấp các nguồn lực cho sản xuất sản phẩm, dịch vụ và là thị trường rộng lớn tiêu thụ hàng hoá của các ngành kinh tế. Nông thôn là nơi lưu giữ chủ yếu các sản phẩm văn hoá - xã hội, các tập quán tốt đẹp và khoảng 180 nghề truyền thống của dân tộc. Nông thôn là địa bàn ngụ cư của nhiều cộng đồng dân tộc thuộc đối tượng chính sách ưu đãi của nhà nước; là địa bàn phòng thủ quốc gia, cảnh giới và bảo vệ an ninh đất nước.

Nông dân là bộ phận cấu thành của môi trường sống ở nông thôn, giữ vai trò chủ thể tác động đến các yếu tố khác và đối tượng sản xuất theo yêu cầu phát triển một nền kinh tế sạch, phù hợp với xu thế vận động của thời đại về bảo vệ môi trường. Nông dân là bộ phận dân cư lớn nhất hiện đang sử dụng trực tiếp nhiều nhất lượng tài nguyên thô nên cách thức sử dụng như thế nào sẽ có ảnh hưởng lớn đến nguồn tài nguyên cần cho sự nghiệp CNH, HĐH đất nước trong tương lai.

Nhận thức trên đây mang tính toàn diện và hệ thống, nhưng cũng chỉ là cơ sở khoa học cho quá trình hoạch định chính sách phát triển “tam nông” theo hướng ổn định, bền vững.

1. Tác động của Nhà nước đến “tam nông”.

Do sản xuất nông nghiệp diễn ra trên địa bàn rộng với những đối tượng phong phú và chịu tác động thường xuyên, trực tiếp của môi trường tự nhiên, nên cơ chế chính sách của Nhà nước tác động đến nông dân phải gắn được quá trình lao động của họ với kết quả cuối cùng thông qua các đơn vị kinh tế tự chủ là hộ (khi lực lượng sản xuất còn thấp) và kinh tế trang trại (khi trình độ phát triển của lực lượng sản xuất ở mức cao hơn).

Trong nông nghiệp, đối tượng sản xuất đều là cây trồng, vật nuôi, chúng sinh trưởng, phát triển theo những quy luật sinh học nhất định, làm cho chu kỳ sản xuất và kinh tế tách biệt nhau. Đặc điểm này ở giai đoạn phát triển kinh tế thị trường sẽ làm cho nông nghiệp trở thành một ngành sản xuất rất đặc trưng là nông sản hàng hoá *cung theo vụ, cầu quanh năm*, nên Nhà nước phải định hướng chính sách quản lý nông nghiệp theo thời vụ và những quy luật kinh tế - xã hội đặc thù vận động trong lĩnh vực sản xuất này.

Vào lúc thời vụ, không chỉ có nông dân lo lắng, vất vả trong việc huy động các nguồn lực cho thu hoạch, bảo quản nông sản, mà các cơ quan quản lý nhà nước từ trung ương đến cơ sở đều quan tâm thực hiện chính sách trợ giúp nông dân thu hoạch, chế biến, tiêu thụ và tiêu dùng nông sản.

Sau thu hoạch, nông dân lại đối mặt với thời gian nông nhàn, không có thu nhập, bởi vậy mất an ninh lương thực có thể xảy ra ngay tại các vùng lúa hàng hoá của quốc gia, vì thế chính sách giải quyết việc làm cần được triển khai đồng bộ với chính sách phát triển NN,NT.

Trên địa bàn nông thôn, nông dân sản xuất nông nghiệp là chủ yếu nên cơ sở vật chất rất nhỏ bé, phân tán và gắn với mỗi đơn vị kinh tế hộ, vì thế Nhà nước phải coi đây là một thách thức về cơ sở hạ tầng trong chính sách phát triển hạ tầng theo hướng CNH, HĐH.

Việt Nam có điều kiện địa lý, khí hậu, thời tiết thuận lợi, nên nông nghiệp Việt Nam vừa sản xuất được nông sản của vùng nhiệt đới, vừa của á nhiệt đới với chất lượng cao và khả năng sinh khối lớn, nhưng cũng vì dân số đông nên diện tích canh tác bình quân đầu người thấp và trình độ canh tác ở mức tự cung tự cấp là chính. Đặc trưng này yêu cầu Nhà nước phải sớm lựa chọn những sản phẩm có ưu thế để quy hoạch và có chính sách phát triển ổn định, lâu dài như chính sách phát triển sản xuất lương thực - thực phẩm, cây công nghiệp, cây ăn quả, phát triển chăn nuôi, thủy hải sản...; chính sách khuyến khích chuyển dịch cơ cấu sản xuất nông nghiệp vào những nông sản phẩm có giá trị gia tăng cao để tăng năng suất lao động cho nông dân.

Địa bàn sản xuất nông nghiệp Việt Nam phân bố rất không đều giữa các vùng trong cả nước về tài nguyên thiên nhiên và nguồn lực xã hội. Ở đồng bằng, lao động nông nghiệp khá dồi dào, có trình độ khá cao, nguồn vốn đầu tư và thiết bị cho sản xuất tương đối khá nhưng diện tích sản xuất lại quá ít. Trong khi đó, vùng trung du và miền núi có diện tích sản xuất rộng lớn nhưng lao động và các điều kiện đầu tư lại hạn hẹp, vì thế Nhà nước cần có chính sách phân bổ nguồn lực, thu hút đầu tư, phân tầng sản xuất - chế biến - tiêu thụ nông sản hàng hoá giữa các vùng nông thôn để quản lý và sử dụng chúng có hiệu quả.

Truyền thống lâu đời về sản xuất nông

ngiệp Việt Nam đã hình thành những tâm lý mang tính cố hữu của người nông dân là “tích cốc phòng cơ”, toan lo nghèo khó, nên nông dân luôn có ý thức giữ ruộng vườn từ đời này qua đời khác. Thực tế này vừa mang tính tích cực là phát huy quyền tự chủ, tự quản trong sản xuất của nông dân nhưng cũng là trở ngại cho quá trình tập trung hoá đất đai để sản xuất nông nghiệp hàng hoá. Đặc tính này đòi hỏi Nhà nước cần có chính sách định hướng cho việc tích tụ tư liệu sản xuất vào các trang trại, nông trại ở từng vùng nông thôn một cách thích hợp hoặc chỉ đạo xây dựng những mô hình sản xuất hàng hoá, liên doanh, liên kết giữa nông nghiệp với công nghiệp, dịch vụ để nông dân “ly nông mà không ly hương”, làm công nghiệp hay dịch vụ tại địa bàn nông thôn.

Nông thôn nước ta không chỉ đông về dân số, rộng lớn về địa bàn mà còn giữ vị trí cốt yếu về cả chính trị, kinh tế, văn hoá - xã hội và môi trường trong suốt quá trình CNH, HĐH đất nước, nên việc quản lý phát triển nông nghiệp và kinh tế nông thôn trở thành vấn đề vô cùng phức tạp. Tình hình đó đòi hỏi Nhà nước phải có một hệ thống chính sách đồng bộ, thu hút sự quan tâm đặc biệt của tất cả các bộ, ngành và địa phương mới tạo cho nông nghiệp và kinh tế nông thôn có bước chuyển thật sự về cả lượng và chất. Nếu chỉ với khả năng của bộ chủ quản hiện nay (Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn) thì yêu cầu quản lý điều hành phát triển “tam nông” theo hướng phát triển bền vững là quá rộng lớn.

Chính sách vĩ mô của Nhà nước có tính đến những đặc trưng của NN,NT với những cơ chế quản lý tích cực chính là phương thức quản lý khoa học dựa trên cơ sở các quy luật tồn tại khách quan.

Lợi thế của phương thức quản lý này không chỉ tạo ra khả năng cộng hưởng của các yếu tố sản xuất và kinh tế trong quá trình vận động đến mục tiêu định hướng mà còn tăng cường mối quan hệ giữa chủ thể và khách thể trong quản lý nhà nước về NN,NT và nông dân.

2. Tăng cường chính sách phát triển bền vững nông nghiệp, nông thôn.

Trên cơ sở định hướng quản lý phát triển NN,NT, các cơ quan hành chính nhà nước có trách nhiệm hiện thực hoá chủ trương đẩy mạnh CNH, HĐH NN,NT trong đời sống kinh tế - xã hội bằng các chính sách thiết thực. Biện pháp trong các chính sách này phải đồng bộ, tích cực để thực hiện mục tiêu phát triển nhanh, ổn định và bền vững NN,NT bao gồm:

- Thiết lập chính sách cơ cấu ngành hợp lý, tiến bộ trên phạm vi nền kinh tế bao gồm công nghiệp - nông nghiệp - dịch vụ, trong đó nông nghiệp giảm dần tỉ trọng trong thu nhập quốc nội (GDP) để tăng tỉ trọng công nghiệp và dịch vụ. Khi chuyển dịch cơ cấu ngành cần điều chỉnh theo hướng ưu tiên cho những sản phẩm có giá trị gia tăng cao để đạt tốc độ tăng trưởng trong mỗi ngành và thay đổi tỉ trọng các ngành lớn theo hướng đẩy mạnh tốc độ tăng công nghiệp và dịch vụ.

- Từng bước điều chỉnh chính sách cơ cấu vùng để các ngành sản xuất trên vùng phù hợp với những điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội của vùng theo hướng: các ngành chính được sản xuất tập trung, chuyên môn hoá với quy mô lớn để sản phẩm có khả năng cạnh tranh cao; các ngành sản xuất tạo ra sản phẩm an toàn không làm tổn hại đến môi trường và còn tạo việc làm cho nguồn lao động tại chỗ với thu nhập cao, giúp ổn

định đời sống xã hội về lượng và chất trên vùng. Ngoài ra cũng cần khuyến khích phát triển các ngành phụ một cách hợp lý trên vùng để tận dụng các nguồn tài nguyên còn lại và thu hút lao động nông nhàn, góp phần đảm bảo “an ninh cuộc sống” và từng bước nâng cao thu nhập của người dân trên mỗi vùng.

- Hoạch định chính sách cơ cấu thành phần kinh tế phù hợp với định hướng phát triển về cả chính trị, kinh tế, xã hội. Muốn kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo cần xác định những lĩnh vực đặc biệt quan trọng mà kinh tế nhà nước nắm giữ để điều tiết nền kinh tế theo định hướng (như xây dựng chiến lược, quy hoạch phát triển tổng thể, nghiên cứu khoa học, đào tạo cán bộ lãnh đạo và quản lý...). Với những ngành, lĩnh vực cần đầu tư lớn về vốn, nguồn tài nguyên và nhân lực có trình độ cao cũng cần huy động sức mạnh của kinh tế nhà nước dưới dạng cổ phần (xây dựng cơ sở hạ tầng, chế biến sản phẩm, tiêu thụ hàng hoá...). Còn những ngành, lĩnh vực cần có tác động, hỗ trợ, dẫn dắt phát triển thì cần có chính sách khuyến khích liên doanh, liên kết, hợp đồng hoạt động (như cung cấp vật tư, bao tiêu nguyên liệu, gia công chế biến sản phẩm...). Tương tự như vậy, các thành phần kinh tế khác được bố trí phù hợp với mục đích, yêu cầu quản lý phát triển NN, NT bền vững trong từng thời kỳ.

- Xây dựng chính sách điều tiết cơ cấu kĩ thuật cho phù hợp với yêu cầu phát triển của từng ngành, lĩnh vực, với từng vùng và thành phần kinh tế để vừa tạo ra sự thích ứng giữa cơ cấu kĩ thuật với cơ cấu đầu tư cho ngành, vùng và thành phần kinh tế, vừa khuyến khích quản lý, sử dụng và phát huy được tác dụng của khoa học, kĩ thuật, công nghệ trong từng ngành, lĩnh vực. Ví dụ, khi hoạch định

chính sách này cho nông thôn ở các vùng đồng bằng và miền núi, vùng sâu, vùng xa cần chú ý không nên khuyến khích ứng dụng đồng loạt công nghệ cùng loại trong một lĩnh vực mà ở mỗi vùng nên sử dụng công nghệ ở mức độ thích hợp với trình độ dân trí và ngành chuyên môn hoá; khuyến khích kinh tế nhà nước ứng dụng công nghệ cao hơn so với kinh tế tập thể và cá thể; công nghệ sử dụng trong chế biến cần cao hơn công nghệ dùng trong sản xuất nguyên liệu v.v.

- Chính sách phân bổ cơ cấu đầu tư phải thích hợp với cơ cấu ngành, cơ cấu vùng, cơ cấu thành phần kinh tế và cơ cấu kĩ thuật đã xác định ở trên. Cơ cấu đầu tư bao gồm cơ cấu nguồn lực và đầu tư. Nguồn lực đầu tư bao gồm các tài nguyên tự nhiên, chất xám, nhân lực, các tổ chức nhà nước, chính trị, xã hội, nghề nghiệp, các cơ sở hạ tầng, thiết bị, vật tư, tài chính... Cơ cấu nguồn lực cần được xác định đúng mức để Nhà nước chủ động quản lý và phân bổ cho các ngành, lĩnh vực. Trên cơ sở nắm được cơ cấu nguồn lực, Nhà nước sẽ xác định được cơ cấu đầu tư cho các ngành ở mức nào và biết được các vùng, các thành phần kinh tế nào nắm giữ từng nguồn lực và đầu tư vào sản xuất ra sao...

Hy vọng với những nội dung, biện pháp cụ thể về chính sách khuyến khích chuyển dịch cơ cấu kinh tế NN, NT trên đây, các nhà quản lý vĩ mô sẽ thấy rõ tính hệ thống của các mối liên hệ từ tổng thể đến cụ thể, cả mục tiêu và điều kiện trong tiến trình CNH, HĐH NN, NT. Cũng bằng cách làm này mà các nước công nghiệp mới (NICs) trong khu vực đã rất thành công trong chuyển dịch cơ cấu của một nền kinh tế nông nghiệp lạc hậu thành phát triển như ngày nay □