

VỀ NHỮNG CHÍNH SÁCH KINH TẾ - XÃ HỘI NHẪM KHẮC PHỤC TÌNH TRẠNG NGHÈO KHỔ Ở MIỀN NÚI PHÍA BẮC

TRẦN THỊ QUẾ

Xét về tiềm năng tự nhiên thì miền núi phía Bắc có nhiều khả năng để các hộ nông dân làm giàu hơn là ở đồng bằng. Đất đai rộng, các nguồn lực phát triển nông, lâm nghiệp phong phú, có nhiều loại nguyên liệu để mở mang các ngành nghề khai thác và chế biến. Vậy mà từ bao đời nay, miền núi phía Bắc vẫn là vùng kém phát triển nhất của đất nước, đời sống nhân dân còn nghèo khổ. Nhà nước đã có nhiều chính sách và biện pháp hỗ trợ phát triển kinh tế văn hóa và xã hội ở miền núi. Đặc biệt mấy năm gần đây, các chính sách đổi mới trong nông - lâm nghiệp như “khoán 10”, giao đất giao rừng cho hộ nông dân đã đem lại kết quả tích cực rõ rệt trong kinh tế nông thôn miền núi. Tuy vậy, nền kinh tế ở vùng này chưa chuyển biến được một cách căn bản từ kinh tế tự nhiên sang kinh tế hàng hóa, đời sống của đại đa số hộ nông dân, nhất là đồng bào các dân tộc ít người, vẫn xấp xỉ ở ngưỡng mức sống tối thiểu và chưa thoát ra khỏi cảnh nghèo đói; đời sống văn hóa xã hội có những biến động đáng lo ngại. Đó là chưa kể tới đời sống cùng cực của gần 1 triệu đồng bào còn du canh du cư. Cần phải có một hệ thống các chính sách đồng bộ nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế và đảm bảo tiến bộ xã hội ở vùng “phên dậu của đất nước”, vùng có tiềm năng kinh tế dồi dào nay. Mục tiêu trước mắt và trên hết của hệ thống chính sách đó là khắc phục tình trạng nghèo khổ của nhân dân, trên cơ sở đó thực hiện mục tiêu chiến lược đã được đề ra trong “Chiến lược ổn định và phát triển kinh tế xã hội của nước ta đến năm 2000”. Ổn định và phát triển kinh tế - xã hội, cải thiện đời sống của nhân dân, thoát khỏi tình trạng nước nghèo và kém phát triển, cũng có quốc phòng và an ninh. Bài viết này góp một số ý kiến nhằm thực hiện mục tiêu nêu trên.

I. MỨC ĐỘ NGHÈO KHỔ VÀ SỰ THU NHẬP KHÁC NHAU Ở MIỀN NÚI

Trong “Báo cáo phát triển thế giới năm 1990” tập trung vào chuyên đề tình trạng nghèo khổ và chiến lược chống nghèo khổ ở các nước đang phát triển (1), các chuyên gia của Ngân hàng Thế giới đưa ra định nghĩa: “Nghèo khổ là không có khả năng đạt được mức sống tối thiểu”.

Chuẩn mực về mức sống tối thiểu khác nhau ở các nước, thậm chí các vùng trong một nước. Thông thường, người ta hiểu theo cảm tính mức sống tối thiểu là ranh giới đảm bảo tái sản xuất giản đơn con người trong một cộng đồng cụ thể. Ranh giới đó được hình dung qua một số khía cạnh về mức ăn, mặc, ở, tiêu dùng, một số dịch vụ cơ bản về văn hóa, y tế, giáo dục.

Chỉ tiêu quan trọng nhất phản ánh mức sống tối thiểu ở các nước chậm phát triển là mức độ đảm bảo nhu cầu tối thiểu về lương thực - thực phẩm của con người.

Trong nền kinh tế còn là tự cấp tự túc, thì sản xuất lương thực chiếm tuyệt đại bộ phận nguồn thu nhập của các hộ nông dân và đây cũng là chỉ tiêu quan trọng hàng đầu đánh giá mức sống và tình trạng kinh tế của hộ. Theo thống kê hàng năm, ở miền núi phía Bắc nước ta có tới 40- 50% số hộ thiếu đói. Kết quả cuộc điều tra 195 hộ chọn ngẫu nhiên mà chúng tôi tiến hành ở một xã (xã Lang Quán, huyện Yên Sơn, tỉnh Hà Tuyên) cuối tháng 10/1990 cho thấy tình hình cụ thể như sau:

Mức đảm bảo lương thực bình quân trên đầu người chỉ đạt 13,5 kg lương thực quy thóc/tháng. Trong cơ cấu lương thực, thóc chiếm từ 30 đến 90% tùy theo từng hộ. Ở các hộ nghèo, cây màu (chủ yếu là sắn) chiếm tỷ trọng lớn. Tình trạng thiếu ăn kéo dài và phải vay nợ lương thực là phổ biến. Cả xã có khoảng 60% số hộ thiếu ăn từ 1 tháng trở lên và hơn một nửa số hộ thiếu thóc ăn này phải đi vay ăn với lãi suất cao. Ở đồng bào dân tộc Dao trong xã, khoảng 45% số hộ thiếu thóc ăn từ 6 đến 9 tháng 20 - 30% số hộ khi gặt xong không còn thóc vì

(1) *World Development Report 1990. Poverty*. 6/1990. World Banis

phải trả nợ hết. Tình trạng nợ khê đọng đối với hợp tác xã đang là vấn đề nan giải: tính bình quân mỗi hộ nợ hợp tác xã 203 kg thóc, hộ nợ nhiều nhất tới 3 tấn thóc. Phương thức xử lý duy nhất hiện nay là thu lại ruộng khoán rõ ràng tỏ ra không thể áp dụng được vì như vậy sẽ đẩy các hộ nghèo tới tình trạng mất đi nguồn sống căn bản nhất mà họ có.

Cái vòng luẩn quẩn: làm không đủ ăn, dẫn đến không có tích lũy, không tăng được đầu tư cho sản xuất, từ đó thu nhập vẫn thấp, đang là nguyên nhân chủ yếu của nạn nghèo khổ. Trong số hộ điều tra, chỉ có chưa đến 20% số hộ đầu tư cho sản xuất nhiều hơn năm trước, nhưng mức đầu tư đó rất nhỏ, chủ yếu dùng để mua các loại vật tư như phân bón, thuốc trừ sâu có thời gian quay vòng vốn nhanh. Đầu tư cho tài sản cố định có giá trị là không đáng kể. Nền kinh tế trong điều kiện đó vẫn không thể thoát khỏi tình trạng tự cấp tự túc để chuyển sang sản xuất hàng hóa. Điều tra tình hình mua bán của các hộ gia đình cho thấy rằng ngoài thóc gạo là sản phẩm thâm canh được bán ra với khối lượng nhỏ, chủ yếu từ các hộ khá giả các hàng hóa khác mà hộ nông dân miền núi bán ra là sản phẩm hái lượm như măng, củi, lâm sản trên rừng. Các sản phẩm thâm canh vườn nhà hoặc vườn rừng như chè, rau quả, dược liệu, gỗ v.v... bán ra ở thị trường địa phương là chính và với khối lượng ít ỏi. Sản xuất trên các loại đất này chủ yếu vẫn nhằm mục đích tự cấp tự túc ở đại đa số hộ.

Một chỉ tiêu đánh giá mức sống dường như mâu thuẫn với những chỉ tiêu vừa nêu trên là sự gia tăng rõ rệt trang bị tài sản gia đình như nhà cửa, đồ gỗ, phương tiện giao thông. Khoảng 6% số hộ được điều tra có nhà xây kiên cố hoặc bán kiên cố, 78% số hộ có nhà gỗ lợp ngói hoặc lợp lá cọ, còn 16% số hộ là những hộ nghèo hoặc gia đình trẻ mới tách hộ sống trong nhà tranh vách đất. Hầu hết các hộ có đủ giường nằm, 43% có đồ gỗ (bàn ghế, tủ, xa lông), trên 50% có xe đạp, khoảng 5% có xe máy. Chỉ tiêu này một mặt chứng tỏ tiến bộ của đời sống trong lĩnh vực ở, nhưng mặt khác nếu xem xét trong mối liên quan với các lĩnh vực thì cũng thể hiện rõ tâm lí truyền thống của người nông dân phía Bắc: chất chiu dành dụm để xây nhà, mua sắm đồ đạc, hơn là dành vốn để ăn, mặc, hoặc để đầu tư sản xuất, trong khi các nhu cầu ăn, mặc, sản xuất chỉ mới đáp ứng ở mức tái sản xuất giản đơn, thậm chí chưa đạt mức tối thiểu.

Trình độ giáo dục của dân cư là một chỉ tiêu chủ yếu đánh giá mức sống văn hóa. Theo kết quả điều tra ở xã Lang Quán (Hà Tuyên), tỉ lệ người có trình độ văn hóa cấp 3 rất thấp - chỉ có 4%, cấp 2: 16,6%. Gần 40% dân số mù chữ, đặc biệt ở đồng bào dân tộc Dao, con số mù chữ cao hơn nhiều tới 60%. Chất lượng giáo dục thấp, nhiều học sinh hết cấp 1 chưa đọc viết thành thạo.

Hệ thống y tế và chăm sóc sức khỏe hiện xuống cấp một cách nghiêm trọng. Trạm y tế xã trước đây được xây dựng đúng tiêu chuẩn, từ 2 năm nay không hoạt động.

Năm 1990 ngành thống kê đã tiến hành một cuộc điều tra quy mô khá lớn: 6457 hộ ở 6 tỉnh. Những số liệu mà cuộc điều tra này thu được đối với tính đại diện cho miền núi phía Bắc là Hoàng Liên Sơn (điều tra 1056 hộ) cho thấy tình hình tương tự như những kết quả mà chúng tôi vừa trình bày ở trên. Khi phân loại các hộ theo thu nhập tính trên đầu người hàng tháng, cơ cấu xã hội phân theo thu nhập như sau: ⁽²⁾

- Hộ loại I (trên 40 nghìn đồng) = Hộ giàu, chiếm tỉ trọng 7,38%.
- Hộ loại II (30-40 nghìn đồng) = Hộ khá chiêm ty trọng 8,42%.
- Hộ loại III (20-30 nghìn đồng) - Hộ trung bình khá chiếm tỷ trọng 22,27%.
- Hộ loại IV (10-20 nghìn đồng) = Hộ trung bình chiêm ty trọng 46,7%.
- Hộ loại V (dưới 10 nghìn đồng) = Hộ nghèo chiêm ty trọng 15,15%.

Chúng tôi không đồng tình với đánh giá định tính "giàu", "khá", "trung bình khá", "trung bình kém", "nghèo" được ghi kèm theo; đặc biệt đối với hộ loại IV - "trung bình kém". Theo số liệu điều tra thu chi, hộ loại IV thu không đủ chi, mức thu nhập bình quân hàng tháng là 14.319 đồng/người theo thời giá 1989 tương

² Xem: Nguyễn Sinh Cúc. *Thực trạng nông nghiệp, nông thôn và nông dân Việt Nam 1976 -1990*.

Nhà xuất bản Thống Kê, Hà Nội 1991.

đương 14 kg gạo. Đây là mức thu nhập hết sức eo hẹp, mà theo định nghĩa về sự nghèo khổ, thì phải coi là hộ nghèo, chứ không thể gọi là hộ có mức sống trung bình, dù có thêm tính từ "kém". Tương tự như vậy, theo chúng tôi đánh giá, hộ loại III và loại II là hộ đủ ăn, tức là "trung bình". Còn hộ loại I có thể coi là có mức thu nhập "khá". Nếu theo phân loại như vậy của chúng tôi, các hộ nghèo (loại IV) và rất nghèo (loại V chiếm đa số hộ tới 2/3 ở miền núi. Đây là sự thực dễ thấy bằng cách quan sát bình thường, chứ không phải chỉ qua các phương pháp điều tra định lượng. Nếu lưu ý thêm rằng số liệu điều tra nói trên thu được ở địa bàn dân cư vùng thấp và vùng giữa, chứ chưa phải ở các làng bản vùng cao, càng chưa phải đã bao quát được tình hình của hàng chục vạn đồng bào còn sống theo phương thức du canh du cư, thì tỷ lệ dân cư nghèo khổ ở miền núi phía Bắc còn cao hơn nữa. Như vậy, bức tranh kinh tế - xã hội miền núi sẽ phải được tô bằng một bảng màu khác và tương ứng với nó sẽ phải có một hệ thống chính sách kinh tế - xã hội đặc biệt, nhằm chủ yếu vào mục tiêu khắc phục nghèo khổ ở số đông đảo dân cư, chứ không phải chỉ nhằm khuyến khích một số ít có khả năng làm giàu trước mắt

Khi xem xét nguyên nhân sự nghèo khổ, có ý kiến phân loại người nghèo theo các dạng: thiếu vốn để kinh doanh, thiếu sức lao động, phải nuôi nhiều người "ăn theo", không biết cách làm ăn, không biết cách chi tiêu hợp lý, gặp những rủi ro mất mát, lười biếng và các tệ nạn xã hội (nghiện hút, cờ bạc...). Sự thực ở miền núi có tồn tại đủ các động nghèo như trên; nhưng đó là những nguyên nhân có tính chất bề mặt và cụ thể. Nguyên nhân sâu xa vẫn là cái nền chung của sự phát triển qua thấp kém. Khắc phục nạn nghèo khổ phải tác động vào chính cái nền đó, tức là nhằm nâng trình độ phát triển chung của toàn vùng lên cao hơn cả về kinh tế lẫn về xã hội.

II CÁC CHÍNH SÁCH KINH TẾ - XÃ HỘI KHẮC PHỤC TÌNH TRẠNG NGHÈO KHỔ

Ở các nước đang phát triển đã từng tồn tại hai khuynh hướng chính sách nhằm chống nạn nghèo khổ. Trong những thập kỷ 50 và 60, nhiều nước coi tăng trưởng kinh tế là phương tiện chủ yếu để giảm nghèo khổ, vì vậy các chính sách khuyến khích phát triển kinh tế đã được chú trọng. Song tăng trưởng kinh tế không đồng nghĩa với phân phối công bằng hơn và ở nhiều nơi nó còn kéo theo sự phân hóa giàu nghèo sâu sắc hơn. Đến thập kỷ 70, người ta chuyển sang coi trọng các biện pháp hỗ trợ trực tiếp của chính quyền về các mặt trợ cấp xã hội, y tế, dinh dưỡng, giáo dục đối với các tầng lớp dân nghèo. Những biện pháp này có tác dụng tích cực đối với đời sống dân nghèo, nhưng không xóa đi được cái gốc kinh tế của sự nghèo khổ. Trong bối cảnh khủng hoảng kinh tế thế giới của thập kỷ 80, nguồn tài chính dành cho các biện pháp thuộc chính sách xã hội của chính phủ nhiều nước trở nên khan hiếm. Vì vậy mà "Báo cáo phát triển thế giới năm 1990" của Ngân hàng Thế giới đã đặt lại câu hỏi: trong thập kỷ 90 chính phủ các nước đang phát triển có thể làm gì để đấu tranh chống nạn nghèo khổ? Người ta đã đưa ra câu trả lời hợp lý là: cần phải có một chiến lược gồm hai bộ phận có tầm quan trọng như nhau - thứ nhất, phải huy động được nguồn tiềm năng dồi dào nhất có ở người nghèo là sức lao động, và thứ hai, đảm bảo cho họ các dịch vụ xã hội tối thiểu (về y tế, dinh dưỡng, giáo dục)⁽³⁾

Đối với miền núi nước ta, từ trước đến nay chúng ta chủ trương nhất quán chú trọng cả hai mặt kinh tế và xã hội, song hiệu quả thực tế của các chính sách và biện pháp cụ thể chưa đáp ứng được ý đồ tư tưởng đó. Dường như giữa hai loại yêu cầu tăng trưởng kinh tế và đảm bảo cũng những xã hội vẫn còn những khoảng cách chưa thể ráp nối sát lại được. Một thời gian dài, kinh tế tăng trưởng chậm vì không phát huy động lực của mỗi người và mỗi gia đình. Song chế độ bao cấp cũng đem lại những lợi ích đáng kể về giáo dục phổ cập, y tế, dinh dưỡng và chăm sóc các cháu lứa tuổi nhà trẻ và mẫu giáo, chăm sóc sức khỏe phụ nữ... Việc chuyển sang lấy hộ gia đình làm đơn vị kinh tế cơ bản, kéo theo đó giảm bớt chức năng và vai trò của hợp tác xã trong đời sống cộng đồng, cắt giảm các nguồn tài chính dành cho chính sách xã hội một mặt có tác dụng kích thích tăng trưởng kinh tế ở một bộ phận lớn dân cư, mặt khác làm cho các hoạt động thuộc diện chính sách xã hội trở nên khó khăn hơn và suy giảm đến mức nghiêm trọng.

Công cuộc đổi mới đòi hỏi phải kết hợp hợp lý và chặt chẽ hơn phát triển kinh tế và xã hội. Theo chúng tôi,

³ Xem: *World Development Report 1990*, Tài liệu đã dẫn.

phải coi hỗ trợ và tạo điều kiện thúc đẩy các hộ nghèo khổ phát triển kinh tế là giải pháp trọng tâm nhằm chống tình trạng nghèo khổ, đồng thời cần có chính sách phân phối lại thu nhập để tạo nguồn tài chính cho các chính sách xã hội khác. Bên cạnh đó, cần tận dụng tối đa viện trợ của các tổ chức quốc tế và viện trợ chính phủ ở vùng núi cho mục tiêu phát triển nông thôn mà trọng tâm là chống nghèo khổ.

Có những vấn đề quan trọng sau đây cần tiếp tục giải quyết trong khuôn khổ các chính sách vĩ mô nhằm khắc phục nạn nghèo khổ ở miền núi.

a) *Về chính sách đất đai:*

Việc thực hiện các chủ trương đổi mới về ruộng đất (giao đất, giao rừng lâu dài cho hộ nông dân, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất) trong thời gian gần đây có ảnh hưởng sâu sắc và toàn diện tới đời sống kinh tế và xã hội nông thôn. Bên cạnh những dấu hiệu khởi sắc tích cực trong sản xuất nông - lâm nghiệp, ở miền núi phía Bắc cũng xuất hiện một số vấn đề cần giải quyết cấp bách trong chính sách ruộng đất.

Trước hết là việc giao đất giao rừng chưa được tiến hành theo những quy trình thống nhất thực sự phù hợp với các chủ trương của Đảng và Nhà nước. Đất đai thuộc các loại khác nhau (đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp, đất chuyên dùng v.v...) do cách cụ thể hóa khác nhau, nên chúng được phân giao rất khác nhau ở từng địa phương. Nhân dân chưa được tuyên truyền phổ biến kỹ lưỡng về việc thực hiện sự phân giao đó. Chính vì thế ở nhiều nơi đã dấy lên phong trào "đòi ruộng ông cha", làm tình hình xã hội căng thẳng. Khoảng 22 vạn dân miền núi cao xuống định canh định cư và dân miền xuôi lên khai hoang xen ghép bị mất ruộng vì chủ cũ đòi lại.⁽⁴⁾ Thời hạn giao khoán đất ở nhiều nơi qua ngắn, chỉ 3-5 năm thậm chí có nơi hàng vụ, hàng năm đều tiến hành rà soát điều chỉnh, làm cho nhân dân không yên tâm đầu tư sản xuất. Tình trạng các hộ nông dân nghèo nợ nần khê đọng, khó có khả năng trả ngay và có nguy cơ bị thu lại ruộng khoán, cũng đang là một thực tế khó xử. Tuy chưa phổ biến, nhưng đã xuất hiện lẻ tẻ tình trạng người nghèo bán hoặc cầm cố ruộng đất.

Vấn đề ruộng đất không thuần túy chỉ là vấn đề về một nguồn lực kinh tế, mà trước hết nó là một vấn đề xã hội có tầm quan trọng hàng đầu ở nông thôn. Đất trồng lúa ở vùng miền núi phía Bắc là một nguồn lực quý hiếm, có ý nghĩa sống còn đối với đời sống của các hộ nghèo khổ. Ở loại hộ này, nguồn thu nhập chủ yếu trông chờ vào thu hoạch lúa, vì vậy bản thân việc có đất đã đồng nghĩa với có nguồn sống. Sự phân giao đất lúa mang nặng tính bình quân hiện nay ở hầu khắp mọi nơi mặc dù có vẻ không hợp lý về kinh tế, nhưng lại là một đòi hỏi khách quan từ góc độ xã hội. Như vậy, chủ trương muốn tích tụ đất trồng lúa vào tay những người kinh doanh giỏi bằng con đường chuyển nhượng sẽ không hiện thực trong một thời gian khá dài. Chúng tôi cho rằng đối với loại đất này nên giao quyền sử dụng cho hộ nông dân với thời gian 10-15 năm; việc điều chỉnh chỉ nên hãn hữ và chỉ trong khuôn khổ quỹ đất dự trữ tạm thời được dùng phân vùng II, chủ yếu là thu lại hoặc cấp đất cho những người đi cư đi hoặc đến.

Đối với các hộ nghèo lâm vào tình trạng vay nợ nhưng không phải do lười biếng thì không nên thu lại đất khoán như một biện pháp phạt. Đồng thời, cũng không thể coi đất lúa như một tài sản riêng có thể dùng để cầm cố, thế chấp.

Với đất rừng (kể cả vườn rừng) thì cách đối xử có thể khác. Ở miền núi, nguồn lực này không thuộc loại hiếm. Các chính sách cần tập trung khuyến khích mọi cá nhân, hộ và tổ chức nhận khai thác và sử dụng lâu dài đất, trồng và kinh doanh rừng. Giao đất lâu dài, miễn thuế lâu dài, đảm bảo quyền hưởng dụng đất về pháp lý và trên thực tế ở từng địa phương là những việc thuộc lĩnh vực quản lý nhà nước. Mặt khác, cần hỗ trợ người nghèo trong lĩnh vực quản lý kinh doanh (hướng dẫn về thị trường, về kỹ thuật, về tính toán hiệu quả kinh doanh) bởi vì trong cơ chế thị trường, không phải lúc nào sự kết hợp giữa đất đai và lao động cũng đều có thể đem lại cho người nghèo kết quả xứng đáng với lao động và vốn liếng mà họ bỏ ra, nếu không kể đến khả năng họ có thể bị phá sản và lâm vào tình thế cùng quẫn hơn do thiếu kiến thức kinh doanh.

b) *Về vấn đề vốn:*

⁴ Tham luận của Cầm Ngoan tại cuộc Hội thảo về chuyên đề Chế độ sở hữu đất đai ở Việt Nam hiện nay do Tổng cục quản lý ruộng đất tổ chức ngày 10/1/1991

Thiếu vốn ở các hộ nghèo là tình trạng phổ biến ở mọi nơi, nhưng giải quyết nó hiện vẫn còn là vấn đề nan giải. Bản thân sản xuất nông nghiệp, đặc biệt sản xuất lâm nghiệp có thời gian quay vòng vốn lâu, rủi ro lớn, tỷ suất lợi nhuận thấp. Các hộ nghèo khó có khả năng hoàn trả một số vốn vay đủ lớn với lãi suất của ngân hàng thương mại. Mặc dù về mặt thủ tục hình thức "tín chấp" của nhóm liên đới chịu trách nhiệm đã được ứng dụng thay cho thế chấp tài sản, nhưng trên thực tế việc cho vay vốn đến hộ nông dân (theo chỉ thị 202 CT ngày 28/6/1991 của HĐBT) hiện nay hầu như chưa có tác dụng đối với đông đảo nông dân nghèo.

Đổi mới hoạt động của ngân hàng từ chỗ cho các đơn vị kinh tế quốc doanh và tập thể vay chuyển sang cho từng hộ gia đình vay là một quá trình lâu dài. Ở miền núi, điều này càng khó khăn và phức tạp hơn. Theo chúng tôi giải pháp hiện thực hơn trong điều kiện hiện nay là: 1/ tìm các biện pháp khôi phục và hoàn thiện các hình thức tín dụng phi hình thức trong nội bộ làng bản, dòng họ hoặc của các tổ chức xã hội (lập các quỹ cho vay hoặc cứu trợ bằng thóc, bằng tiền, tổ chức các quy tiết kiệm quay vòng kiểu chơi họ theo mùa vụ hoặc dài hạn vv); 2/ khôi phục vai trò của hợp tác xã trong việc ứng trước vốn cho các hộ nghèo.

c) *Về tổ chức sản xuất.*

Thời gian gần đây các hợp tác xã ở miền núi phần nhiều chỉ còn là hình thức, chủ yếu làm chức năng thu thuế, điều hành các khoản quỹ ít ỏi phục vụ cho hoạt động chung. Rất ít hợp tác xã làm được tốt chức năng dịch vụ vật tư kỹ thuật và hầu như không có hợp tác xã nào làm được chức năng cầu nối giữa hộ với thị trường, đảm bảo "đầu ra" ổn định và có hiệu quả cho sản xuất.

Điều rõ ràng là mô hình hợp tác xã bậc cao như trước đây không phù hợp với điều kiện miền núi. Song cũng lại là một sai lầm cực đoan nếu cho rằng kinh tế hộ là mô hình chủ đạo của miền núi và không cần tới tổ chức hợp tác giữa các nông hộ. Thực tế không riêng ở nước ta cho thấy hợp tác xã cần thiết và có tác dụng tích cực đối với người nghèo nhiều hơn là đối với tầng lớp khá giả. Sự tương trợ về lao động thời vụ thích hợp với người nghèo hơn là thuê mướn lao động. Nhận vốn ứng trước bằng vật tư kỹ thuật và đến mùa thu hoạch trả bằng sản phẩm thích hợp hơn là vay vốn tín dụng. Người nghèo cần sự hướng dẫn kỹ thuật, cần hợp tác gom vốn để có vật tư kỹ thuật đất tiền, cũng như cần tới "cầu nối trung gian" tới thị trường. Hoạt động tốt của hợp tác xã trong lĩnh vực đảm bảo "đầu vào" và "đầu ra" của sản xuất, như kinh nghiệm nhiều nơi cho thấy, là "cái đệm an toàn" chống lại những cú sốc chao đảo của thị trường đối với kinh tế của các hộ nghèo. Bởi vậy, nơi có nhiều người nghèo cần chú ý nhiều hơn tới việc tổ chức các hợp tác xã, chứ không phải chỉ khi mà sản xuất phát triển vượt ra khỏi khuôn khổ nông trại thì mới cần tới sự hợp tác. Vấn đề là ở chỗ tổ chức hợp tác xã làm sao cho nó phát huy được những ác dụng như trên và không làm triệt tiêu động lực của người lao động. Chúng tôi cho rằng trong điều kiện miền núi hiện nay, hình thức hợp tác xã quy mô nhỏ (thôn, làng, bản) làm các chức năng trung gian mua bán, dịch vụ, sản xuất, tín dụng, trung gian chuyển giao công nghệ... nối các hộ nghèo với thị trường và với hệ thống hướng dẫn công nghệ và quản lý của chính quyền và các tổ chức kinh tế - xã hội, sẽ là hình thức có tác dụng hỗ trợ có hiệu quả đối với người nghèo.

d) *Phân phối lại thu nhập như là một chính sách xã hội quan trọng:*

Bước chuyển sang kinh tế thị trường đi liền với quá trình tăng cường phân hóa giàu nghèo. Việc chấp nhận phân phối thu nhập không chỉ theo lao động, mà còn theo tài sản vốn liếng, tài năng và cả theo may rủi của thị trường là một chính sách kinh tế khuyến khích làm giàu. Song nó không có tác dụng phá vỡ cái vòng luẩn quẩn giam hãm người nghèo, cũng như không làm giảm nhẹ tình cảnh khó khăn hiện tại của họ. Các chính sách phân phối lại thu nhập mà nhà nước thực hiện có thể có tác dụng như vậy ở những mức độ khác nhau.

Chính sách thuế có tác dụng trực tiếp và mạnh mẽ nhất. Hiện tại, trong lĩnh vực công thương nghiệp, các luật thuế doanh thu và thuế lợi tức đã có tính đến những người nghèo, thể hiện ở mức thuế ổn định và thấp đối với các hộ kinh doanh nhỏ và ở điều khoản giảm, miễn thuế đối với những người có thu nhập thấp dưới mức thu nhập tối thiểu của công nhân viên chức nhà nước. Luật thuế nông và lâm nghiệp chưa được ban hành, nhưng theo chúng tôi sẽ là hợp lý nếu sắc thuế này được phân chia thành hai bộ phận: thuế đất (thực chất là địa tô tuyệt đối và một phần địa tô chênh lệch I) và thuế kinh doanh trên đất. Bộ phận thứ hai cần thể hiện thái độ đối xử đối với người nghèo tương tự như ở luật thuế doanh thu và thuế lợi tức.

Trước đây, giá cả được coi là có chức năng phân phối và phân phối lại thu nhập, vì vậy mà đối với người nghèo đã áp dụng chính sách giá bán thấp một số tư liệu sản xuất, hàng hóa tiêu dùng và cho vay tín dụng với lãi suất thấp. Chính sách đó quả thực có hỗ trợ người nghèo, nhưng nó lại làm sai lệch toàn bộ hệ thống hạch toán quốc gia. Chúng tôi cho rằng cần phân biệt hai lĩnh vực: trong kinh tế áp dụng các quan hệ ngang giá, còn trong chính sách xã hội có thể có các loại biện pháp nhằm phân phối lại thu nhập dựa trên các quan hệ phi thị trường như trợ cấp, cho không, đầu tư công cộng v.v...

Vệc nhà nước đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng kỹ thuật và xã hội, thực hiện các dịch vụ y tế giáo dục giảm và miễn phí, trợ cấp cứu tế... đối với người nghèo là thuộc loại biện pháp phân phối lại nhằm điều chỉnh cơ cấu xã hội. Ở miền núi, đây là biện pháp cực kỳ quan trọng cả trước mắt và lâu dài bởi vì nó tạo ra những nền tảng cho sự khắc phục nghèo khổ. Chỉ khi mà kết cấu hạ tầng phát triển, thì những vùng xa xôi hiểm trở mới có điều kiện giao lưu để vươn lên tiến kịp các vùng khác. Trong việc này không thể chỉ trông chờ vào nội lực, dù đó là "nhà nước và nhân dân cùng làm", mà phải huy động viện trợ của các tổ chức quốc tế và các chính phủ hạn chế. Việc phổ cập giáo dục miễn giảm phí đối với đồng bào miền núi, tăng cường đầu tư cho hệ thống giáo dục miền núi để biến các trường học thực sự trở thành những trung tâm phổ biến và ứng dụng kiến thức khoa học - kỹ thuật - kinh tế - văn hóa vào đời sống bản làng cần phải được coi không chỉ là công việc riêng của ngành giáo dục, mà là một chương trình trọng điểm của chính sách phát triển kinh tế - văn hóa - xã hội miền núi. Hệ thống y tế ở miền núi cần được thiết kế theo một hình mẫu khác với ở vùng đồng bằng để phù hợp với điều kiện có nhiều loại bệnh tật đặc thù, cũng như phù hợp với dân cư phân tán, tâm lý và tập tục các dân tộc và khai thác triệt để y học truyền thống của mỗi dân tộc.

Cũng cần nghiên cứu để có chính sách dân số phù hợp với từng dân tộc miền núi. Phụ nữ và trẻ em miền núi có thể nói là những người nghèo khổ nhất trong số những người nghèo khổ. Nếu việc thay đổi các tập tục xã hội nhằm giải phóng phụ nữ và cải thiện đời sống trẻ em là một quá trình kéo dài, thì ngay trước mắt cũng đã có thể thực hiện nhiều loại biện pháp kỹ thuật kinh tế và xã hội có tác dụng làm chuyển biến sự phân công lao động theo giới tính trong gia đình, làm chuyển biến vai trò của giới tính trong gia đình, cộng đồng và xã hội. Tiếc rằng trong các chương trình phát triển miền núi cho đến nay, cách tiếp cận từ góc độ giới như vậy chưa được chú ý xứng đáng.

Trong tài liệu chuyên đề của Ngân hàng Thế giới Báo cáo về chính sách trong lĩnh vực phát triển nông thôn (1975), người ta đưa ra một định nghĩa rộng: "Phát triển nông thôn là một chiến lược nhằm cải thiện đời sống kinh tế - xã hội của một nhóm người cụ thể - đó là những người nông dân nghèo". R. Chambers - một chuyên gia có uy tín quốc tế về phát triển nông thôn ở các nước đang phát triển nêu ra ý tưởng tương tự như vậy khi ông lấy tiêu đề cho cuốn sách mới đây của mình là "Phát triển nông thôn: Hãy bắt đầu từ những người cùng khổ" ⁽⁵⁾ Chúng tôi cũng muốn lấy ý tưởng đó làm câu kết luận bao hàm toàn bộ mục đích của bài viết này.

⁵ Sách đã dịch ra tiếng Việt. Nhà xuất bản Đại học và giáo dục chuyên nghiệp, Hà Nội 1991.