

VẤN ĐỀ NGHÈO VÀ CÔNG BẰNG XÃ HỘI

ĐÀO THẾ TUẤN

Vấn đề nghèo và công bằng xã hội là một vấn đề được bàn đến nhiều gần đây trong khoa học và phát triển. Để giải quyết các vấn đề này ở nước ta cần có một quan điểm khoa học về các hiện tượng kinh tế xã hội này.

Khái niệm về nghèo

Theo định nghĩa của Sen (1981): "Sự nghèo là, tất nhiên, một vấn đề tủng thiếu" (deprivation). Tủng thiếu đây là nói về tiêu chuẩn xã hội. Nghèo là sự tủng thiếu tuyệt đối, phá hoại sự bảo đảm cơ bản cuộc sống.

Hiện nay thường phân biệt sự *nghèo tuyệt đối*, là không có khả năng đạt đến một tiêu chuẩn ít nhất của cuộc sống và sự *nghèo tương đối* là không có khả năng đạt đến một tiêu chuẩn sống hiện đại. Do đây khái niệm nghèo tương đối thay đổi theo thời gian, tùy thuộc vào mức sống chung của xã hội tăng lên.

Nguyên nhân của sự nghèo là do tình trạng kém phát triển hay do một sự phát triển không cân đối, do chiến lược phát triển không tẩn công vào các nguyên nhân gốc của sự nghèo, mà chỉ hy vọng rằng với sự tăng trưởng kinh tế sự nghèo sẽ giảm bớt.

Vấn đề nghèo thường đi đôi với vấn đề phân phối thu nhập. Sự phân phối thu nhập không công bằng thường dẫn đến việc tăng nghèo. Do đây trong khoa học phát triển một đề tài được thảo luận nhiều là quan hệ giữa tăng trưởng và công bằng xã hội.

Thảo luận về nguyên nhân gây nên sự công bằng, Adelman và Robinson (1989) cho rằng do những nhân tố sau quyết định:

1. Trong giai đoạn đầu của sự phát triển việc phát triển mạnh một số ngành có thu nhập cao làm tăng khoảng cách về năng suất giữa các ngành và làm giảm sự phân phối công bằng thu nhập. Do đây chiến lược phát triển cân đối giữa các ngành (như giữa công nghiệp và nông nghiệp) sẽ làm tăng sự công bằng xã hội.

2. Trong một ngành chẳng hạn như trong nông nghiệp chính sách cải cách ruộng đất, hỗ trợ nông dân nhỏ, phát triển ngành nghề phi nông nghiệp làm tăng công bằng xã hội. Trong công nghiệp việc áp dụng chính sách thay thế nhập khẩu dẫn đến việc đầu tư ưu tiên cho một số ngành làm giảm công bằng, trái lại chính sách hướng xuất khẩu nhằm phát triển các ngành cần nhiều lao động có tác dụng làm tăng công bằng xã hội.

Việc đo lường sự nghèo

Đo lường sự nghèo là một việc khó vì nghèo là việc không có khả năng đạt được một tiêu chuẩn ít nhất của cuộc sống mà mức sống thay đổi tùy vùng và tùy nước.

Muốn xác định nước nghèo trước hết phải xác định tiêu chuẩn sống của các hộ nhân dân. Mức ăn và tiêu dùng của một khẩu thay đổi tùy theo mức thu nhập. Ngoài ra giá cả các mặt hàng thiết yếu của các vùng cũng khác nhau. Ngoài các hàng hóa do hộ phải mua,

còn có các hàng hóa công cộng thay đổi rất nhiều tùy từng nơi.

Tuy vậy cần phải xác định một nước trung bình.

Chỉ tiêu để xác định là đường nghèo (poverty line)

Đường nghèo xác định trên mức tiêu dùng, bao gồm hai phần: chi phí cần để đạt một mức dinh dưỡng tiêu chuẩn và một số nhu cầu cơ bản thay đổi tùy từng vùng và tùy vào giá cả từng nơi. Nhu cầu dinh dưỡng có thể tính bằng nhu cầu calo cần thiết để sống, các nhu cầu khác được xác định mang tính chất chủ quan.

Để so sánh giữa các nước cần phải quy về một giá chung gọi là đôla so sánh mức mua (đôla PPP). Phương pháp tính giá PPP được tiến hành cho các nước trên thế giới (Summers và Heston, 1988):

Theo xác định của nhiều tác giả đường nghèo thay đổi như sau:

1960:	50 đôla/người
1971:	75 đôla/người
1975:	200 đôla PPP (giá 1970)
1980:	355 đôla PPP (giá 1980).
1985:	275 - 370 đôla PPP (giá 1985)

Con số cuối cùng do Ngân hàng thế giới đưa ra có giới hạn trên và dưới tùy theo đặc điểm của từng nước.

Phương pháp để tính chỉ tiêu này là tính từ giá một ngày ăn chiếm 70% của mức tiêu dùng.

Để biết mức độ công bằng trong phân phối thu nhập thường người ta tính theo hai phương pháp:

1. Thu nhập của 5 nhóm (quintiles) nhân dân: chia tất cả số hộ điều tra làm 5 nhóm đều nhau theo thu nhập từ thấp đến cao và tính phần trăm của tổng thu nhập của một nhóm là 20% : Để biết mức độ nghèo người ta lấy phần thu nhập của 40% dân số có thu nhập thấp nhất. Ở các nước đang phát triển phần này chiếm từ 13% đến 27% tổng thu nhập, bình quân là 15%.

2. Hệ số tập trung Gini là hệ số thay đổi từ 0 đến 1 cho biết mức độ công bằng trong phân chia thu nhập. Nếu hệ số này càng thấp thì mức công bằng càng cao.

Khảo sát mức độ giàu nghèo của nông dân đồng bằng sông Hồng

Chúng tôi đã lấy số liệu điều tra hộ nông dân để khảo sát mức độ giàu nghèo của một số xã ở đồng bằng sông Hồng

Bảng 1. Mức độ nghèo của một số xã đồng bằng sông Hồng

Xã	Doanh thu (1000 đ/ng)	Thu nhập (1000đ/ng)	Doanh thu của 40% dân số(%)	Hệ số Gini
Thái Tân	1231	551	26	0,11
Thanh Bình	1345	980	25	0,10
Quốc Tuấn	1405	905	26	0,10
Cộng Hòa	1839	1357	24	0,12

Chú thích: quy về giá 1992 theo chỉ số giá

Để xác định đường nghèo của nước ta chúng tôi đã áp dụng thử các phương pháp sau:

1. Tính theo mức ăn 2100 Kcalo/người/ngày và cộng thêm 30% tiêu dùng tính theo giá 1992 thì mức này là: 900 ngàn đồng.

2. Điều tra thực tế mức tiêu của nông dân ở huyện Nam Thanh, Hải Hưng nếu quy ra giá năm 1992 thì mức này là 800 ngàn đồng

Vấn đề công bằng xã hội

Kuznets (1955) là người đầu tiên đặt vấn đề nghiên cứu mối quan hệ giữa phát triển và công bằng xã hội. Ông dùng số liệu dài hạn của các nước đã phát triển và thấy rằng trong giai đoạn đầu của sự phát triển sự công bằng giảm đi nhưng sau đấy (từ 1930) càng phát triển thì công bằng lại tăng lên. Giả thuyết này gọi là giả thuyết U.

Adelman và Morris (1937) kiểm tra lại giả thuyết này đối với các nước đang phát triển thấy nói chung là đúng, nhưng lại có một số nước đang phát triển có tốc độ tăng trưởng nhanh nhất lại có thể phát triển mà vẫn tăng được công bằng phát triển theo hình chữ J. Như vậy là giữa tăng trưởng và công bằng không hoàn toàn mâu thuẫn nhau. Nếu có một chính sách phát triển đúng có thể làm tăng công bằng ngay trong giai đoạn đầu của sự phát triển.

Khảo sát sâu hơn các nhân tố gây nên sự không công bằng người ta thấy chủ yếu do:

1. Sự phát triển giữa các ngành khác nhau không đều, chủ yếu là giữa công nghiệp và nông nghiệp.

2. Các chính sách phát triển trong nội bộ một ngành có liên quan đến việc tạo việc làm, quy mô xí nghiệp, sở hữu tài sản cố định...

Có nhiều lý thuyết khác nhau về sự phân phối thu nhập:

- Quan điểm cổ điển (Ricardo) cho rằng sự phân phối phụ thuộc vào lãi xuất của các nhân tố sản xuất: đất vốn và lao động và vào sở hữu của các nhân tố ấy thuộc vào tay giai cấp nào.

- Quan niệm kinh tế nhị nguyên (Lewis) cho rằng tiền lương do lao động dư thừa ở nông thôn quyết định và do năng suất lao động trong công nghiệp và sự tích lũy tư bản trong công nghiệp, do đấy trong giai đoạn đầu của sự phát triển sự không công bằng tăng lên.

- Quan niệm mác xít cho rằng sự phân phối phụ thuộc vào quan hệ giữa người ăn lương và người thu lợi nhuận, và phần của lợi nhuận quyết định xuất tích lũy.

- Quan niệm Keynes mới phát triển quan niệm Macxit cho rằng sự phân phối thu nhập có quan hệ với tốc độ tích lũy. Muốn phát triển nhanh phần của lương phải ít.

- Quan niệm cổ điển mới cho rằng sự phân phối phụ thuộc vào sự cân bằng của các nhân tố sản xuất được thiết lập trên thị trường

Ngoài ra có một hướng nghiên cứu khác là đưa việc phân phối vào các mô hình kinh tế vĩ mô. Các mô hình này cho phép mô phỏng các phương án khác nhau về chiến lược tăng trưởng và xem xét ảnh hưởng của chúng đến công bằng xã hội và đến việc tang thu nhập của người nghèo. Trong các mô hình này có ba sự cân đối quan trọng nhất: sự thiếu hụt ngân sách, cán cân buôn bán và cân đối tiết kiệm - đầu tư. Kết quả mô phỏng các mô hình này cho thấy các quan niệm lý luận nói trên không có ảnh hưởng mấy đến việc xác định chính sách. Kết quả của các sự mô phỏng này cho phép xác định các chính sách tăng công bằng và giảm nghèo.

Các chính sách tăng công bằng và giảm nghèo

Các chính sách nhằm tăng công bằng đi đôi với việc tăng trưởng nhanh đồng thời giảm nghèo bao gồm hai loại: các chính sách thuộc về chiến lược phát triển dài hạn và các chính sách ngắn hạn. Các chính sách mang tính chiến lược là:

1. Đẩy mạnh việc phát triển nông nghiệp và nông thôn. Đại đa số người nghèo sống ở nông thôn, do vậy đẩy mạnh việc phát triển nông nghiệp và nông thôn có tác dụng giảm nghèo rõ rệt nhất.

Các thuyết phát triển của các năm 50 và 60 nhấn mạnh vai trò của công nghiệp hóa, do vậy dẫn đến việc coi nhẹ nông nghiệp và nông thôn, thậm chí còn coi nông thôn là nguồn nhân lực và tài lực để công nghiệp hóa. Thực tế phát triển của vài thập kỷ qua cho thấy đây là một quan điểm sai lầm. Thực tế cho thấy nông nghiệp đóng góp một vai trò rất lớn trong việc đẩy mạnh tăng trưởng trong thời kỳ đầu của sự phát triển. Ngoài ra nông thôn và nông nghiệp là nguồn và thị trường cần cho công nghiệp hóa.

Trong việc phát triển nông thôn không những phải nâng cao năng suất của nông nghiệp, tăng nhanh lương thực sản xuất để đảm bảo cho xã hội có lương thực giá rẻ mà còn phải nâng cao thu nhập của nông dân, giải quyết việc làm bằng cách phát triển các ngành nghề phi công nghiệp ở nông thôn. Thu nhập và việc làm ở nông thôn sẽ làm cho tiền lương tăng nhanh, góp phần vào việc giải quyết sự nghèo và tăng công bằng xã hội. Trong các chính sách ở nông thôn việc cải cách ruộng đất để phân phối vốn cố định cho người nghèo giữ một vai trò quyết định. Ngoài ra phải có chính sách hỗ trợ nông dân nghèo, nông trại nhỏ để giúp cho thoát khỏi cảnh nghèo và tham gia vào việc sản xuất hàng hóa, tạo thặng dư nông nghiệp rất cần cho việc công nghiệp hóa. Ngoài ra việc đầu tư vào cơ sở hạ tầng ở nông thôn cũng có tác dụng giải quyết việc làm và nâng cao thu nhập của nông dân.

2. Tạo việc làm và tăng lương ở thành thị. Việc làm và mức lương ở thành thị có ảnh hưởng lớn đến việc giảm nghèo ở thành thị và đến sự chuyển dịch lao động từ nông thôn.

Một vấn đề được tranh luận nhiều là ảnh hưởng của việc lựa chọn công việc đến việc tạo việc làm. Người ta thấy việc phát triển công nghệ và việc làm có các ý kiến khác nhau, phái cổ điển mới cho rằng vấn đề này phụ thuộc vào sự sai lệch giá của các nhân tố sản xuất do các thể chế quy định. Trái lại có ý kiến cho rằng khả năng thay thế giữa công nghệ và lao động trong công nghiệp rất thấp. Kết quả của nhiều công trình nghiên cứu cho thấy hệ số dẫn của thay thế là dương ở hầu hết các ngành công nghiệp ở các nước đang phát triển.

Cũng có ý kiến cho rằng công nghệ cần ít lao động làm tăng năng suất lao động nhanh hơn và do vậy thúc đẩy tiết kiệm và tích lũy. Nhưng kết quả điều tra cho thấy ở các nước đang phát triển năng suất lao động tăng chậm không phụ thuộc vào trình độ công nghệ. Chính sách của nhà nước gây nhiều sai lệch trong giá cả của các nhân tố và ảnh hưởng đến việc tạo việc làm:

Việc bảo vệ công nghiệp làm giảm việc làm. Trái lại một chế độ buôn bán tự do làm tăng nhu cầu lao động.

Các chính sách như giảm thuế nhập khẩu, trợ cấp qua tín dụng, định lượng tối thiểu cao, đánh thuế bảo hiểm xã hội... đều có tác dụng làm giảm giá vốn và nâng cao giá lao động, ảnh hưởng xấu đến tạo việc làm.

Thái độ của nhà nước đối với khu vực phi hình thức (các xí nghiệp nhỏ ngoài quốc doanh) ảnh hưởng lớn đến tạo việc làm vì khu vực này giữ một vai trò quan trọng trong tạo việc làm ở thành thị cũng như nông thôn. Việc kiểm soát quá chặt chẽ khu vực này làm

giảm tạo việc làm. Tuy vậy việc nâng đỡ quá mức (hỗ trợ tín dụng) khuyến khích việc dùng công nghệ cần nhiều vốn cũng có tác dụng giảm việc làm.

Kinh nghiệm của các nước công nghiệp mới ở Đông Á về phát triển công nghiệp cần nhiều lao động hướng xuất khẩu đã tạo thêm việc làm rất nhanh và dẫn đến thời điểm dùng hết lao động và thúc đẩy việc tăng thu nhập, tăng công bằng xã hội.

Có một số công trình nghiên cứu so sánh hai chiến lược phát triển dựa vào công nghiệp nhẹ hướng xuất khẩu và chiến lược công nghiệp hóa dựa vào nông nghiệp hướng ngoại cho thấy cả hai chiến lược này đều thúc đẩy tăng trưởng nhanh và phân phối công bằng xã hội hơn. Tuy vậy kết quả mô phỏng (Adelman, 1984) cho thấy chiến lược sau có nhiều ưu thế hơn vì:

- Nông nghiệp cần nhiều lao động hơn công nghiệp nhẹ dùng nhiều lao động.
- Tăng năng suất nông nghiệp tăng nhu cầu của người nghèo ở nông thôn.
- Tăng nhu cầu ở nông thôn thúc đẩy việc phát triển công nghiệp nhẹ cần nhiều lao động.
- Việc phát triển nông nghiệp cần ít nhập khẩu hơn công nghiệp nhẹ.
- Việc phát triển nông nghiệp cần ít vốn hơn.
- Việc phát triển nông nghiệp đòi hỏi phải tăng đầu tư xây dựng hạ tầng cơ sở cũng có tác dụng tăng việc làm.

3. Đầu tư vào vốn con người. Trong các lý thuyết phát triển của các năm 50 và 60 chỉ chú ý đến vốn vật chất. Dẫn đến trong quá trình phát triển thấy nếu không có con người sử dụng tốt vốn vật chất thì hiệu quả của việc đầu tư rất thấp. Vốn con người là con người có kiến thức, có tay nghề, có đạo đức, có sức khỏe. Đầu tư vào vốn con người là tạo cho mỗi người một cơ hội ngang nhau để có việc làm và có thu nhập cao. Đó là nhân tố quan trọng nhất của công bằng xã hội.

Đầu tư vào con người có một tác dụng trực tiếp đến sự tăng trưởng. Kinh nghiệm của các nước Đông Á cho thấy rõ tác dụng này. Cả việc phát triển nông nghiệp lẫn phát triển công nghiệp hướng xuất khẩu đến cần con người có trình độ văn hóa và tay nghề cao. Người nghèo thường không đủ thu nhập để đi học và để chăm sóc sức khỏe, thiếu dinh dưỡng và đông con. Do vậy nhà nước cần sử dụng quỹ phúc lợi xã hội để giải quyết các vấn đề này. Không nên quan niệm đây chỉ là phúc lợi xã hội mà chính là đầu tư vào sản xuất, sẽ có lãi xuất rất cao.

Đặc biệt trong thời kỳ điều chỉnh kinh tế với các biện pháp "đông lạnh" tiền lương, hạn chế bớt chi ngân sách, giảm bớt vai trò của nhà nước, việc đầu tư vào con người bị giảm trước tiên. Việc coi nhẹ đầu tư vào con người sẽ có một hậu quả rất tai hại trong phát triển dài hạn.

Ngoài các chính sách có tính chiến lược trên còn có một số biện pháp trước mắt để giảm nghèo. Nói chung việc giảm nghèo không có nghĩa là cắt bớt thu nhập của người giàu để phân phối cho người nghèo, và nên hướng chủ yếu vào việc tăng thu nhập cho người nghèo. Việc này có thể làm được bằng các biện pháp sau:

1. Tăng tài sản do người nghèo sở hữu. Các biện pháp thuộc loại này bao gồm việc cải cách ruộng đất, hạn chế sự bóc lột bằng tổ chức hợp tác xã, trợ giá đầu vào, tín dụng lãi suất thấp, đầu tư vào giáo dục, sức khỏe...

2. Tăng giá hàng hóa và dịch vụ do người nghèo cung cấp. Các biện pháp này bao gồm việc hỗ trợ người nghèo về mặt kỹ thuật để tăng năng suất, tổ chức hợp tác xã cung cấp

đầu vào và tiêu thụ đầu ra, tạo thị trường lao động để tạo việc làm, tăng mức lương, điều chỉnh thị trường ruộng đất để hạn chế việc tăng giá đất, điều chỉnh giá để người nghèo có thể mua rẻ và bán đất...

3. Tăng khối lượng hàng hóa do người nghèo bán ra. Người nghèo thường là nông dân sản xuất để tự cấp. Phải hỗ trợ họ để họ có thể chuyển sang sản xuất hàng hóa. Các biện pháp hỗ trợ vốn, kỹ thuật, thị trường đều phải nhằm đạt mục đích này.

Cuối cùng là biện pháp xã hội nhằm phân phối lại thu nhập và bảo hiểm xã hội. Các biện pháp này chủ yếu nhằm vào loại người nghèo không có khả năng lao động nên không được hưởng các quyền lợi do các chính sách kể trên mang lại. Các biện pháp này bao gồm:

1. Định giá và phân phối lương thực. Nhiều nước có chính sách trợ giá lương thực để giúp người nghèo. Tuy vậy có cần trợ giá cho mọi người không? Có lẽ chỉ cần giúp đỡ lương thực cho những người không có khả năng có thu nhập hoặc cứu tế lúc có nạn đói.

2. Các chương trình việc làm công cộng. Hiện nay các tổ chức quốc tế viện trợ lương thực dưới dạng này, cung cấp lương thực để làm các công trình công cộng như xây dựng cơ sở hạ tầng, trồng rừng.

3. Các biện pháp cứu tế xã hội cho những người không được hưởng phúc lợi qua các chính sách đã kể trên.