

Kinh nghiệm phát triển nông nghiệp đô thị ở Đài Loan

TS. Nguyễn Thế Bình

Q.PVT Phân viện Quy hoạch và Thiết kế Nông nghiệp

(Trích tạp chí Khoa học Phát triển Nông thôn Việt Nam)

Đài Loan là một vùng lãnh thổ hải đảo, tổng diện tích tự nhiên là 3,6 triệu ha gồm 1 đảo lớn chiếm 3,58 triệu ha, còn lại là đảo nhỏ chiếm phần diện tích còn lại. Tính đến năm 2010, tổng dân số của Đài Loan là 25 triệu người, trong đó lao động xã hội khoảng 10 triệu người.

Về phương diện tự nhiên, không được may mắn như các quốc gia khác trong khu vực như Thái Lan, Malaysia, Indonesia... Đài Loan không có gì đáng kể trừ một trữ lượng ít ỏi than đá, hơi đốt, gỗ, đá vôi... chẳng đủ để thỏa mãn nhu cầu trong nước. Trong tổng diện tích tự nhiên thì có đến 65% diện tích là rừng, đất nông nghiệp chỉ chiếm 25%, tức là khoảng 900.000 ha (bình quân 1 hộ nông nghiệp 1,2 ha, một khâu nông nghiệp 0,2 ha và một lao động nông nghiệp 0,5 ha).

Với một diện tích nông nghiệp ít ỏi, đất lại không được màu mỡ và địa hình thiếu thuận lợi, cùng với đặc điểm của ngành nông nghiệp là phụ thuộc lớn vào tự nhiên nên dễ thất bát, năng suất lao động không cao... Đài Loan chưa bao giờ coi nông nghiệp là thế mạnh của mình, nông nghiệp được lựa chọn là ngành cơ sở để tạo điều kiện cho các ngành khác phát triển, còn việc làm giàu cho đất nước thì phải công nghiệp, sự tích lũy từ nông nghiệp trong giai đoạn đầu chỉ tạo thế cho công nghiệp phát triển. Nông nghiệp nếu còn đó, phải là nền nông nghiệp đô thị, nông nghiệp công nghệ cao.

Theo chiến lược đó, hiện nay mà nói, nông nghiệp của Đài Loan chỉ còn sự tồn tại của quá khứ và nó không còn vấn đề nóng hổi của cạnh tranh quốc tế nữa. Sang thập kỷ 80, nông nghiệp chỉ còn có trách nhiệm đáp ứng nhu cầu ăn trong nước, và gần đây những năm cuối của thế kỷ 20 đầu thế kỷ 21, đối với nông nghiệp cũng không còn là vấn đề ăn nữa mà là nông nghiệp sinh thái, nông nghiệp đô thị công nghệ cao để nâng mức thu nhập của các hộ nông dân, tiến tới xóa bỏ sự chênh lệch ranh giới giữa nông thôn và thành thị.

Quá trình phát triển nông nghiệp của Đài Loan được chia thành ba giai đoạn: giai đoạn đầu là phát triển về số lượng, tức là sản xuất ra số nhiều (từ 1950-1980); giai đoạn tiếp theo là tập trung cho nguyên liệu chế biến và phát triển công nghiệp chế biến (từ 1981-1995) và giai đoạn kế tiếp là phát triển nông nghiệp đô thị, nông nghiệp sạch, nông nghiệp sinh thái với sản phẩm chất lượng cao gắn với du lịch (thực hiện từ 1996-nay).

Hiện nay có thể coi đảo quốc Đài Loan là một vùng nông nghiệp đô thị, trong nông nghiệp vấn đề nâng cao mức thu nhập của nông dân là một trong những mục tiêu của nhà nước; để hướng đến việc thực hiện được mục tiêu này, nhà nước đã có các chính sách giảm bớt sản xuất lúa gạo bằng việc đa dạng hóa cây trồng như trồng cây ăn trái cao cấp, trồng hoa xuất khẩu, nuôi nấm, nuôi tôm, cá chình, lươn, cua... Thực tiễn cho thấy, Đài Loan quan niệm về tính cân đối của nền kinh tế quốc gia không phải là tỷ lệ đồng đều của các ngành trong tổng sản phẩm xã hội. Trong nông nghiệp, tính toàn diện của ngành nghề được hiểu theo nghĩa phát triển các ngành có hiệu quả thu nhập cao, các sản phẩm thiếu do phát triển không thuận lợi hoặc kém hiệu quả chấp nhận đi mua bên ngoài để bù đắp vào phần thiếu hụt.

Phát triển nông nghiệp và nông nghiệp đô thị ở Đài Loan là một quá trình khá thành công, với các nguyên nhân sau:

1. Xác định chiến lược phát triển đúng

Ngay sau khi giải phóng, biết tình hình đất nước có nhiều khó khăn, nhà nước đã lấy nông nghiệp là ngành cơ sở để thúc đẩy phát triển các ngành khác, lúc này nông nghiệp được coi là động lực và nguồn tạo tích lũy cho đất nước. Một mặt vừa tạo điều kiện giúp đỡ cho nông dân đẩy mạnh phát triển sản xuất, vừa ban hành các chính sách và các chế độ thuế huy động từ

nông dân nhằm tăng cường ngân sách, đến cuối 1960, ngành nông nghiệp đã đảm bảo được vấn đề ăn cho dân chúng và ngày càng có nhiều sản phẩm xuất khẩu để tích lũy cho đất nước.

Cũng với đà đó, Chính phủ đã tăng cường đầu tư về cơ sở vật chất kỹ thuật hạ tầng phục vụ sản xuất nông nghiệp như giao thông, thủy lợi, điện, máy móc. Tốc độ sản xuất nông nghiệp vẫn tiếp tục tăng cao, sản phẩm đóng góp trong tổng sản phẩm xã hội và giá trị xuất khẩu trong tổng giá trị xuất khẩu cũng tiếp tục tăng. Vấn đề ăn đã coi như được giải quyết tốt, nông nghiệp cơ bản vững vàng, công nghiệp nhất là công nghiệp chế biến, công nghiệp nhẹ, hàng tiêu dùng từng bước phát triển, quay lại phục vụ nông nghiệp.

Từ 1970, đóng góp của nông nghiệp trong ngành kinh tế giảm dần do sự tăng trưởng nhanh chóng của công nghiệp. Đối với nông nghiệp, Chính phủ không còn quá chú trọng vào việc tích lũy nữa, thuế cho nông dân giảm, các chính sách cởi mở đã khuyến khích sản xuất nông nghiệp được tăng cường. Nhiệm vụ của nông nghiệp chỉ còn là đủ ăn, giá trị thặng dư trong công nghiệp đã quay lại phục vụ đất nước một cách hiệu quả.

Chiến lược giảm bớt sản xuất lúa gạo và đa dạng hóa các cây trồng được nhà nước khuyến khích. Các cây, con có giá trị cao hơn lúa như rau xanh, cây ăn trái, nấm, hoa, tôm, lươn ... được tạo điều kiện để phát triển ngay từ những năm cuối thập kỷ 70 vì thực tế cho thấy, nhu cầu ăn chất bột như lúa, khoai trong nước giảm, nhu cầu thị hiếu của người dân về các thực phẩm khác lại tăng cao, nếu không khuyến khích đa dạng hóa như thế thì tất yếu phải nhập khẩu để đáp ứng cho nhu cầu trong nước, nông dân trong nước sẽ bị thiệt thòi.

Phát triển công nghiệp chế biến nông sản là một trong những chiến lược mà Chính phủ theo đuổi trong nhiều năm và đã thành công. Hiện nay công nghiệp chế biến nông sản đứng thứ 4 trong các ngành công nghiệp ở Đài Loan. Theo thống kê ở các nước tiên tiến người dân sử dụng sản phẩm chế biến đến 50%, còn ở Đài Loan hiện là 35%. Đài Loan cho rằng khi còn nghèo, người nghèo chế biến nông sản bán ra thế giới cho người giàu hưởng, nhưng khi đã khá rồi thì họ chế biến cho chính họ, cho nên hiện nay xuất khẩu nông sản chế biến của Đài Loan giảm đi nhưng chế biến cho tiêu dùng trong nước lại tăng lên.

Viện nghiên cứu và Phát triển Thực phẩm của Đài Loan được trang bị rất hiện đại, hàng năm nhà nước cấp 75% kinh phí nghiên cứu và chuyển giao cho sản xuất của Viện (25% còn lại Viện ký hợp đồng trực tiếp với các xí nghiệp và với nông dân). Từ nhiều năm qua Viện hoạt động rất tốt, góp phần thúc đẩy công nghiệp chế biến thực phẩm của Đài Loan.

2. Huy động và sử dụng vốn có hiệu quả

Trong những thập niên đầu, vốn đầu tư cho sản xuất các ngành nói chung và cho ngành nông nghiệp nói riêng rất quan trọng. Để đạt được mục tiêu tăng trưởng kinh tế đã đề ra và chuyển đổi nền sản xuất nông nghiệp, nhà nước thực hiện chiến lược huy động vốn qua: thực hiện chế độ thuế một cách nghiêm chỉnh để tích lũy; huy động tiền tiết kiệm của người dân trong nước; xin viện trợ nước ngoài; khuyến khích nước ngoài đầu tư vào Đài Loan ...

Đài Loan có nhiều loại thuế như thuế đất, thuế nhà, thuế thu nhập, thuế hàng hóa, thuế buôn bán, thuế quà và bất động sản, thuế gia đình, thuế vui chơi giải trí, thuế tiệc tùng ... Các quy định của Chính phủ rất rõ về chế độ thuế mỗi loại và các đối tượng được miễn giảm hoặc giảm thuế. Lấy ví dụ về thuế đất, là một trong những loại thuế quan trọng nhất gồm 3 loại là thuế giá trị đất, thuế đất nông nghiệp và thuế lợi tức đất.

Căn cứ vào cách đánh thuế và các quy định hướng dẫn cụ thể của nhà nước, người dân nhận thấy rõ trách nhiệm của mình là phải đóng thuế đầy đủ, qua đó ngân sách địa phương và ngân sách nhà nước được tăng cường. Tuy nhiên, chế độ thuế ở Đài Loan không phải loại nào cũng bất di bất dịch mà tùy theo mỗi giai đoạn, nhà nước vẫn có các điều chỉnh cho phù hợp để khuyến khích, giúp đỡ từng đối tượng.

Nhà nước còn huy động vốn nhàn rỗi từ trong nước rất cao thông qua tiết kiệm của dân

chúng, cả việc phát hành công trái và việc đầu tư trực tiếp của thương nhân vào các xí nghiệp làm cho tiết kiệm trong nước ngày một tăng lên. Nếu như năm 1951 tổng vốn đầu tư chiếm 10,9% GNP, tiền trong nước 5,3% chiếm 43,8% vốn đầu tư. Đến 1980 tỷ lệ vốn đầu tư tăng lên 36,7% GNP thì tiết kiệm trong nước đạt 32,9%, chiếm 81,6% và hiện nay, do dự trữ ngoại tệ trong nước đã rất lớn, Nhà nước chỉ duy trì một mức tiết kiệm trong một thời hạn nhất định và thực hiện chủ trương kích cầu.

Vốn viện trợ ở nước ngoài và vốn vay ưu đãi ở Đài Loan là rất quan trọng. Trong những năm 1950, Đài Loan là một trong những nước chủ yếu nhận viện trợ quân sự và đầu tư kinh tế của Mỹ, trong đó có đến 1/3 số tiền viện trợ kinh tế được đầu tư để phát triển cơ sở hạ tầng phục vụ sản xuất nông nghiệp và khu vực nông thôn như giao thông, điện, thủy lợi, máy móc, nguyên liệu công nghiệp chế biến ...

Chính phủ hết sức coi trọng tiền viện trợ và sử dụng tiền viện trợ một cách hiệu quả. Trong nông nghiệp, nhà nước thành lập 1 ban chỉ đạo phát triển nông nghiệp, 1/3 thành viên của Ban là người của nước viện trợ; Ban vừa giúp Chính phủ chỉ đạo phát triển sản xuất nông nghiệp, vừa là cơ quan để xem xét đầu tư bằng tiền viện trợ, sự xét duyệt này rất kỹ càng với mục đích sử dụng đồng tiền thật hiệu quả. Hầu hết tiền viện trợ dùng để xây dựng cơ sở vật chất kỹ thuật hạ tầng là việc làm được coi là đúng đắn.

Ngoài ra việc hấp dẫn để tư bản nước ngoài đầu tư sản xuất và đem vốn vào Đài Loan được coi trọng. Luật đầu tư được ban hành, thời gian đầu Chính phủ không quan niệm quá nặng vào việc đánh thuế, mà khuyến khích họ vào để họ xây dựng cơ sở vật chất, mang thiết bị máy móc vào và sử dụng được số lao động dư thừa của đất nước. Nhà nước tạo điều kiện cho tư bản nước ngoài đầu tư vào bằng cách tích cực đào tạo tay nghề cho lực lượng lao động của mình để cung cấp cho họ. Nhà nước đã xây dựng các khu công nghiệp lớn, kỹ thuật cao (Industry Park), các khu công nghiệp gắn với chế biến, xuất khẩu (Agro Park) để khuyến khích tư bản trong và ngoài nước vào đầu tư.

3. Tổ chức nông dân kịp thời với các hình thức thích hợp

Trong quá trình chỉ đạo phát triển sản xuất nông nghiệp, ngay từ thời kỳ đầu Chính phủ đã khuyến khích và hỗ trợ nông dân rất nhiều trong việc hợp tác sản xuất. Đất đai thuộc sở hữu tư nhân, nhưng để giúp đỡ nhau sản xuất hiệu quả, các hiệp hội đã được thành lập như: hội nông dân trồng trọt, chăn nuôi, hội ngư dân, hợp tác xã và các nông trại hợp tác, hội thủy lợi và dùng nước ...

Các hiệp hội của nông dân về tổ chức có từ trung ương xuống huyện, với mục tiêu là: bảo vệ lợi ích của nông dân, nâng cao kiến thức và kỹ năng cho nông dân, khuyến cáo các ứng dụng tiên tiến trong nông nghiệp, tăng cường các lợi tức trong sản xuất của nông dân, cải thiện đời sống kinh tế, văn hóa của nông dân, phát triển kinh tế nông thôn...

Về nhiệm vụ cụ thể là thực hiện những hoạt động củng cố và hợp tác lẫn nhau trong tất cả các công việc, cung cấp các dịch vụ tốt nhất cho nông dân và cho sản xuất nông nghiệp (ví dụ: phổ biến các luật và các quy định về nông nghiệp, hòa giải các ý kiến trái nhau trong nông nghiệp để bảo vệ lợi ích của nông dân, giúp đỡ nông dân cách dùng thủy lợi, cải thiện đất nông trại; khuyến khích các giống và các loại phân bón tốt; hướng dẫn, giảng dạy về sản xuất nông nghiệp; khuyến khích sự hoạt động của các vùng nông nghiệp đặc biệt; dịch vụ tài chính, dịch vụ phân bón, thị trường ...)

Việc phân bổ các lợi nhuận của hiệp hội nông dân thì không ít hơn 60% phải được sử dụng cho phát triển nông nghiệp, phát triển văn hóa và cứu trợ; 5% để khuyến nông, tập huấn công việc cho hội; 5% sử dụng cho quỹ an ninh công cộng; 20% để thanh toán nợ nần; không quá 10% để trả lương và tóm lại là ít nhất 70% được sử dụng vào mục đích công cộng. Hiệp hội nông dân hoạt động có hiệu quả, giúp nhà nước giải quyết rất nhiều vấn đề trong sản xuất nông nghiệp và chăm lo đến khu vực nông thôn, người nông dân yêu mến hội và sẵn sàng đóng góp để phục vụ trở lại cho sản xuất và cuộc sống tinh thần của mình.

Việc hợp tác sản xuất giữa nông dân với nhau, thậm chí việc liên doanh đất đai để sản xuất chung một loại hàng vẫn có, nhưng chỉ trên một lĩnh vực, một số dịch vụ mà họ thấy có lợi đúng theo nghĩa hợp sức để cùng chăm lo cho sản xuất; hai đối tượng chủ yếu nhất là ruộng đất và tư liệu sản xuất vẫn là sở hữu cá nhân.

4. Các chính sách hỗ trợ và khuyến khích sản xuất nông nghiệp hiệu quả

Trong hơn 60 năm qua, Đài Loan đã có rất nhiều chính sách được ban hành để hỗ trợ và khuyến khích nông nghiệp và chuyển đổi sang nền nông nghiệp đô thị được coi là có hiệu quả. Tuy nhiên các chính sách đó không phải là bất biến, nó luôn được sửa đổi cho phù hợp với mỗi giai đoạn phát triển.

Trong giai đoạn đầu, khi mà nông nghiệp còn là động lực và nguồn tích lũy chính của đất nước, thì các chính sách của nhà nước tập trung vào việc tháo gỡ các cơ chế và giúp đỡ nông dân đẩy mạnh được sản xuất sản phẩm cho tiêu dùng trong nước và xuất khẩu. Về sau này khi nông nghiệp đã cơ bản hoàn thành được nhiệm vụ của mình là đảm bảo tốt vấn đề ăn cho đất nước và giá trị thặng dư trong công nghiệp tăng cao thì vấn đề đặt ra là phải nâng cao mức thu nhập cho nông dân, rút ngắn bớt khoảng cách mức thu nhập giữa hộ nông thôn và thành thị, các chính sách của nhà nước được chuyển hướng tập trung vào việc khuyến khích, giúp đỡ nông dân phát triển nông nghiệp đô thị, đa dạng hóa các sản phẩm nông nghiệp, tăng cường sản xuất các nông sản có giá trị cao, đầu tư khoa học kỹ thuật, công nghệ cao để có giống mới và năng suất cao.

Hệ thống các chợ bán buôn nông sản ở Đài Loan đã hình thành từ lâu và ngày nay khá phổ biến cả về số lượng, về sự tiện ích và việc đảm bảo công bằng cho người bán và người mua. Hiện có đến 65% khối lượng rau, quả; 75% khối lượng thịt lợn; 72% khối lượng cá và 74% khối lượng hoa sản xuất ra được đưa vào hệ thống chợ bán buôn. Vấn đề là ở chỗ phải làm sao phát triển tiêu thụ sản phẩm hàng hóa trên phạm vi toàn quốc chứ không phải chỉ ở một vùng hay một khu vực nào đó.

Chính sách về tín dụng cũng được coi trọng, trước kia nhà nước đã lập 3 loại ngân hàng là ngân hàng ruộng đất; ngân hàng đầu tư nông nghiệp; và ngân hàng phân bón. Sau này không quy định các ngân hàng chuyên trách nữa mà phạm vi cho vay mở rộng hơn, và nông dân có thể vay tiền ở mọi ngân hàng. Hiện nay, ngoài hệ thống ngân hàng nông dân có thể trực tiếp đến vay ở các tổ chức tài chính qua hiệp hội nông dân hoặc trực tiếp vay tiền từ quỹ tín dụng.

Chính sách về thuế rất chặt chẽ, trong giai đoạn nhà nước cần tích lũy, thì nông dân phải chịu một chế độ thuế khá nặng, ngoài thuế đất nông nghiệp (đất nông nghiệp được chia thành 13 loại chính, mỗi loại chịu một mức thuế khác nhau), nông dân còn phải chịu tất cả các thứ thuế như một công dân bình thường, thậm chí nhà nước còn thu thêm các chi phí cho giáo dục, cho vận hành bảo quản các cơ sở VCKT phục vụ nông nghiệp, nhưng khi thặng dư của các ngành khác mang lại đã tương đối lớn, thì thuế của nông dân được giảm và bỏ.

Một chính sách quan trọng nữa là tạo điều kiện cho việc thành lập và hoạt động của các xí nghiệp nhỏ chế biến nông sản và sản xuất hàng tiêu dùng để mọi người có cơ hội tham gia làm giàu, không kể họ là ai, thành phần nào của xã hội. Khác với một số nước, nhà nước chỉ tập trung và khuyến khích các xí nghiệp quy mô lớn, Đài Loan lại chú ý đến các xí nghiệp quy mô nhỏ. Công nghiệp chế biến và công nghiệp nhẹ của Đài Loan vì thế mà phát triển nhanh chóng, nó quay lại thúc đẩy sản xuất nông nghiệp phát triển, nhất là nông nghiệp đô thị, để lấy nguyên liệu.