

Tăng trưởng công bằng, một chiến lược phát triển mới

PHẠM XUÂN HOAN

1. Giới thiệu

Sự tăng trưởng GDP kỳ diệu của các nước đang phát triển ở Châu Á trong mấy thập kỷ qua song hành với sự mất công bằng cả về tuyệt đối lẫn tương đối, tạo ra hai hình ảnh khác nhau của Châu Á. *Thứ nhất*, đó là một hình ảnh Châu Á năng động, khai thác được các động lực của quá trình toàn cầu hóa, tiến bộ khoa học kỹ thuật và lợi thế về quy mô mà đã được các phương tiện thông tin đại chúng tập trung ca ngợi. *Thứ hai*, một hình ảnh đối lập, mà các phương tiện thông tin đại chúng lãng quên nhưng rất quan trọng, đó là sự nghèo đói và tổn thương của một bộ phận rất lớn dân chúng. Hai hình ảnh đối lập này vừa tạo nên niềm tin, vừa tạo nên mối quan ngại cho khu vực. Thách thức đặt ra với các nhà hoạch định chính sách khu vực Châu Á trong thời gian tới sẽ là làm thế nào để tiếp tục duy trì tăng trưởng cao trong khi giảm bớt được sự mất công bằng.

Để đối phó với thách thức trên, tăng trưởng công bằng (Inclusive Growth), mà trọng tâm là việc tạo ra các cơ hội kinh tế và đảm bảo mọi người đều có cơ hội công bằng trong việc tiếp cận các cơ hội kinh tế đó, sẽ đóng vai trò chủ chốt. Ngày càng có nhiều nước theo đuổi con đường này. Ấn Độ, một nước đã rất chú trọng tới xóa đói giảm nghèo trong chiến lược phát triển suốt 50 năm qua, gần đây đã chuyển sang một chiến lược phát triển mới tập trung vào hai mục tiêu: tăng trưởng kinh tế mạnh và tạo điều kiện cho mọi người đều được hưởng lợi từ tăng trưởng kinh tế. Trung Quốc đưa ra khái niệm “xã hội hài hòa” trong kế hoạch 5 năm lần thứ 11. Đó

là một khái niệm rất gần gũi với khái niệm tăng trưởng công bằng. Chính phủ Thái Lan đang rất cố gắng thực hiện chiến lược tăng trưởng công bằng. Việt Nam có Chiến lược phát triển kinh tế xã hội giai đoạn 2001-2010 trong đó nêu rõ “tăng trưởng nhanh và bền vững, tăng trưởng kinh tế đi đôi với công bằng xã hội và bảo vệ môi trường”. Khái niệm tăng trưởng công bằng cũng đã và đang được các tổ chức quốc tế và các tổ chức phi chính phủ áp dụng trong hoạt động của mình.

2. Tại sao các nước đang phát triển Châu Á chuyển sang chiến lược tăng trưởng công bằng?

Việc các nước đang phát triển Châu Á chuyển sang chiến lược tăng trưởng công bằng xuất phát từ lo ngại rằng lợi ích của việc tăng trưởng kinh tế cao không được chia sẻ đều cho mọi người (Ali 2007).

Các nước đang phát triển Châu Á đã đạt mức tăng trưởng kinh tế rất cao trong hai thập kỷ qua, bình quân 6% hàng năm. GDP bình quân đầu người khu vực này tăng từ 424USD năm 1990 lên 1,030USD năm 2005 theo thời giá năm 2000. Tăng trưởng cao nhất là ở Đông Á với tốc độ trên 9% và chủ yếu là nhờ tăng trưởng cao của Trung Quốc. Đông Nam Á tăng trưởng bình quân 3,2% mặc dù phải trải qua cuộc khủng hoảng tài chính tiền tệ năm 1997. Nam Á tăng trưởng bình quân hàng năm 3,8%, một con số không cao nhưng cao hơn những năm trước 1990 của chính khu vực này rất nhiều.

Phạm Xuân Hoan, TS, Bộ Tài chính.

BẢNG 1: Thu nhập bình quân đầu người và tình trạng đói nghèo tại Châu Á

	GDP bình quân đầu người, giá cố định năm 2000 (USD)		Tăng trưởng hàng năm	Tỷ lệ sống dưới 1USD/ngày		Thay đổi	Tỷ lệ sống dưới 2USD/ngày		Thay đổi
	1990	2005		1990	2005		1990	2005	
Nền kinh tế			(%)						
Trung Quốc	392	1449	9,11	32,5	7,1	-25,40	71,50	29,4	-42,10
Mông Cổ	451	483	0,47	27,3	10,51	-16,79	69,94	42,37	-27,57
Đông Á	392	1447	9,10	32,5	7,1	-25,4	71,50	29,4	-42,10
Banglăđét	283	433	2,86	34,4	36,04	1,64	85,70	81,7	-4,00
Ấn Độ	317	588	4,20	43,5	35	-8,50	86,50	79,8	-6,70
Nêpan	176	234	1,93	45,7	26,02	-19,68	84,33	65,45	-18,88
Pakistan	461	596	1,72	47,76	10,24	-37,52	87,87	59,42	-28,45
Sri Lanka	577	1002	3,74	3,82	2,04	-1,78	40,58	32,85	-7,73
Nam Á	330	573	3,75	42,4	31,9	-10,50	85,80	76,9	-8,90
Cămpuchia	--	402		32,5	12,67	-19,83	76,30	54,52	-21,78
Indônêxia	612	942	2,91	20,51	7,43	-13,08	70,92	50,31	-20,61
Lào	228	396	3,75	52,74	21,35	-31,39	89,60	67,68	-21,92
Malaixia	2547	4437	3,77	0,09	0	-0,09	23,38	9,77	-13,61
Philippin	914	1129	1,42	20,2	10,86	-9,34	55,48	40,29	-15,19
Thái Lan	1452	2441	3,52	10,16	0	-10,16	43,05	16,17	-26,88
Việt Nam	227	538	5,93	50,66	6,48	-44,18	87,00	39,73	-47,27
Đông Nam Á	784	1256	3,19	23,8	7,2	-16,60	65,60	43,2	-22,40
Tổng các khu vực	424	1030	6,10	34,6	18	-16,60	75,00	51,9	-23,10

Nguồn: World Bank (2007) World Development Indicators

Tăng trưởng kinh tế nhanh ở Châu Á đã làm giảm nhanh chóng số người nghèo đói tuyệt đối. Số người có thu nhập bình quân dưới 1USD/ngày giảm từ 34,6% năm 1990 xuống còn 18% năm 2005. Tính bình quân, tại khu vực này cứ GDP tăng trưởng 1% thì số người nghèo đói tuyệt đối giảm được 2%. Hầu hết các nước ở Châu Á đều đạt được mục tiêu thiên niên kỷ. Đáng chú ý là số người đói nghèo tuyệt đối trong khu vực giảm từ 945 triệu năm 1990 xuống còn 604 triệu năm 2005, chủ yếu là do kết quả xóa đói giảm nghèo ở Trung Quốc và Việt

Nam. Chúng ta có quyền tự hào về kết quả này.

Tuy nhiên, bức tranh xóa đói giảm nghèo sẽ bị thiên lệch nếu chúng ta chỉ nhìn vào bộ phận dân chúng có thu nhập dưới 1USD/ngày. Nếu sử dụng đường nghèo đói ở mức 2USD/ngày thì số người nghèo đói tại các nước đang phát triển ở Châu Á còn rất cao, ở mức 51,9% vào năm 2005. Điều này có nghĩa là hơn một nửa số dân ở các nước này đang sống dưới 2USD/ngày, một mức thu nhập rất thấp so với các nước phát triển. Đây là những

người dễ bị tổn thương và rất dễ bị trượt trở lại mức thu nhập dưới 1USD/ngày nếu không có những chiến lược phù hợp. Về mặt này, tình hình ở Việt Nam có phần khả quan hơn so với các nước đang phát triển khác ở Châu Á. Trong giai đoạn 1990-2005, số người sống dưới 2USD/ngày ở Việt Nam giảm được 47,27%, trong khi con số tại các nước như Trung Quốc, Pakistan và Mông Cổ chỉ tương ứng là 42,1%, 28,45% và 27,57%.

Mặc dù tăng trưởng kinh tế nhanh, nhưng khoảng cách thu nhập bình quân đầu người giữa các nước đang phát triển ở Châu Á với các nước phát triển còn rất xa, ví dụ chỉ bằng 3% của Nhật Bản. Ngay cả Trung Quốc, một nước có tốc độ tăng trưởng 9% trong suốt 20 năm qua, thì thu nhập bình quân đầu người vào năm 2005, cũng chỉ bằng 3,7% của Nhật Bản và 3,9% của Mỹ. Quy đổi sang sức mua tương đương thì để đạt được mức thu nhập bình quân đầu người của Singapo năm 2005, Trung Quốc cần 40

năm, Việt Nam cần 48 năm, Ấn Độ cần 51 năm và Bangladesh cần tới 84 năm. Điều đó chỉ ra các nước đang phát triển ở Châu Á còn một chặng đường rất dài để rút ngắn khoảng cách với thế giới phát triển.

Chỉ số GINI, một chỉ số rất phổ biến trong đo lường độ mất cân bằng, chỉ ra rằng sự mất cân bằng trong thu nhập đã tăng lên tại hầu hết các nước đang phát triển ở Châu Á, bao gồm cả Việt Nam trong giai đoạn 1990-2005. Trong giai đoạn này, hệ số GINI của Việt Nam đã tăng từ 34,9 lên 37,1. Điều đáng lo ngại là trong giai đoạn trên, trong khi thu nhập của 20% số người giàu nhất tăng bình quân hàng năm là 4,8% thì thu nhập của 20% số người nghèo nhất chỉ tăng 3,4%. Tình hình này cũng tương tự ở phần lớn các nước đang phát triển khác ở Châu Á. Sự khác biệt ngày càng tăng trong thu nhập, cũng như trong văn hóa tiêu dùng giữa người giàu và người nghèo sẽ rất dễ dẫn tới những căng thẳng chính trị và bất ổn xã hội.

BẢNG 2: Xu hướng bất bình đẳng trong thu nhập/chi tiêu gần đây - hệ số Gini (phần trăm)

Nền kinh tế	Hệ số Gini			
	Năm đầu		Năm cuối	
Bangladét	28,3	1991	34,1	2005
Campuchia	31,8	1993	40,7	2004
Trung Quốc	40,7	1993	45,5	2004
Ấn Độ	32,9	1993	36,2	2004
Indonêxia	34,4	1993	34,3	2002
Lào	30,4	1992	34,7	2002
Malaixia	41,2	1993	40,3	2004
Mông Cổ	33,2	1995	32,8	2002
Nêpan	37,7	1995	47,3	2003
Pakistan	30,3	1992	31,2	2004
Philippin	42,9	1994	44,0	2003
Sri Lanka	34,4	1995	40,2	2002
Thái Lan	46,2	1992	42,0	2002
Việt Nam	34,9	1993	37,1	2004

Nguồn: World Institute for Development Economic Research 2007.

Chênh lệch giàu nghèo không chỉ xuất hiện trong thu nhập mà còn xuất hiện trong khả năng tiếp cận tới các dịch vụ y tế và giáo dục và đây là một mối lo ngại khác cho các nước Châu Á đang phát triển. Cho dù các nước này có đạt được mục tiêu thiên niên kỷ,

giảm một nửa số người nghèo đói sống dưới 1USD/ngày, nhưng các nước này sẽ không thể đạt được mục tiêu xã hội khác. Tại rất nhiều nước, trẻ em ở độ tuổi giáo dục tiểu học của 20% dân số nghèo nhất có mức bỏ học cao gấp 3 lần so với 20% dân số có thu nhập cao

nhất. Tương tự, tỷ lệ tử vong của trẻ em thuộc về 20% dân số nghèo nhất cao gấp 2-3 lần so với 20% dân số có thu nhập cao nhất.

Nếu xu hướng mất cân bằng tiếp tục tăng lên và không có chính sách hợp lý, thì tới năm 2020 vẫn có một bộ phận đáng kể dân số các nước đang phát triển Châu Á sống trong đói nghèo. Theo tính toán của Liên hợp quốc (United Nations, 2006), giả sử kinh tế tiếp tục tăng trưởng với mức bình quân trong giai đoạn 2002-2006 cho tới năm 2020 và thu nhập của mọi tầng lớp dân cư tăng

giống nhau hàng năm, thì tới năm này còn 2,3% dân số tương đương với 92 triệu người sống trong đói nghèo. Nhưng nếu kinh tế chỉ tăng trưởng tương đương với 60% mức bình quân trong giai đoạn 2002-2020 và thu nhập của 40% dân số có thu nhập cao nhất tăng cao hơn so với bình quân cả nước là 5%, thì tới năm 2020 vẫn còn 9,9% dân số, tương đương với 391 triệu người sống trong đói nghèo. Kết quả này cho thấy, mục tiêu loại bỏ đói nghèo hoàn toàn vào năm 2020 của các nước này không dễ gì có thể đạt được.

BẢNG 3: Tỷ lệ và số người sống dưới 1USD/ngày năm 1990 và dự đoán cho các năm 2005 và 2020

Nền kinh tế	Tỷ lệ %							
	1990	2005	Năm 2020					
			Tăng trưởng theo kế hoạch			Tăng trưởng thấp hơn kế hoạch		
			Thu nhập của 40% dân số nghèo nhất tăng nhanh hơn mức chung 5%	Thu nhập của 40% dân số trung bình tăng nhanh hơn mức chung 5%	Thu nhập của 40% dân số giàu nhất tăng nhanh hơn mức chung 5%	Thu nhập của 40% dân số nghèo nhất tăng nhanh hơn mức chung 5%	Thu nhập của 40% dân số trung bình tăng nhanh hơn mức chung 5%	Thu nhập của 40% dân số giàu nhất tăng nhanh hơn mức chung 5%
Trung Quốc			0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Mông Cổ			0,0	0,0	0,9	1,9	2,2	5,1
Đông Á	32,5	7,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Băngladét	34,4	36,0	8,0	10,4	17,4	16,6	19,4	25,7
Ấn Độ	43,5	35,0	3,8	4,3	9,7	11,6	13,2	21,0
Népan	45,7	26,0	22,6	25,0	33,2	23,1	25,5	33,6
Pakistan	47,8	10,2	0,0	0,0	0,6	2,2	2,2	4,1
Sri Lanka	3,8	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Nam Á	42,4	31,9	4,2	4,8	9,8	11,2	12,7	19,6
Campuchia	32,5	12,7	0,0	0,0	0,5	0,5	1,5	2,2
Indônêxia	20,5	7,4	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	5,0
Lào	52,7	21,4	7,1	9,0	16,0	12,2	13,5	19,2
Malaixia	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Philippin	20,2	10,9	1,1	2,5	11,1	4,3	5,5	13,7
Thái Lan	10,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Việt Nam	50,7	6,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,4
Đông Nam Á	23,8	7,2	0,3	0,6	2,3	1,0	1,2	5,2
Tổng các khu vực	34,6	18,0	2,0	2,3	4,9	5,3	6,1	9,9
Số người nghèo (triệu người)	945	604	78	92	195	211	240	391

Sự mất công bằng kéo dài có thể dẫn tới ba hậu quả; *thứ nhất*, các biện pháp cải cách có thể bị đình trệ, điều này lại dẫn tới tăng trưởng thấp hơn và mất công bằng thậm chí còn cao hơn nữa; *thứ hai*, chênh lệch giàu nghèo ngày càng tăng có thể dẫn tới những bất ổn về xã hội và chính trị; *thứ ba*, ở mức độ trầm trọng hơn, sự bất ổn này có thể dẫn tới những xung đột vũ trang như những gì

đang diễn ra tại một số khu vực của Nam Á (Murshed and Gate 2006).

Sự bất công bằng về thu nhập và các dịch vụ xã hội ngày càng tăng tại Châu Á có mối liên hệ với sự bất công bằng trong việc tiếp cận với các cơ hội kinh tế và việc làm. Felipe và Hasab (2006) chỉ ra một số nét của thị trường lao động ở Châu Á như sau: *thứ nhất*, tăng trưởng về việc làm thấp hơn nhiều so

với tăng trưởng kinh tế; *thứ hai*, chênh lệch lương thực tế giữa 20% lao động có thu nhập cao nhất và 20% lao động có thu nhập thấp nhất ở thành thị đã tăng lên đáng kể trong hai thập kỷ qua, cả về tuyệt đối lẫn tương đối, đồng thời chênh lệch lương thực tế giữa thành thị và nông thôn cũng bị mở rộng; *thứ ba*, nhìn chung khu vực không chính thức (tư nhân) có mức tăng trưởng việc làm rất nhanh; *cuối cùng*, khu vực chính thức (chính phủ) đang dần chuyển việc sử dụng lao động sang các hình thái giống như khu vực không chính thức. Điều này gợi ý là sự bất công bằng trong việc tiếp cận với các cơ hội kinh tế và việc làm có nguyên nhân sâu xa cả từ sự thất bại của thị trường, của định chế và chính sách.

Tóm lại các nước đang phát triển ở Châu Á đang tiến vào một giai đoạn phát triển

xã hội, chính trị và kinh tế mới. Trong khi tăng trưởng kinh tế cao đã giảm đáng kể số người nghèo đói tuyệt đối, thì sự mất công bằng về thu nhập cũng như các dịch vụ xã hội khác lại đang tăng lên nhanh đáng kể. Nếu không quan tâm đúng mức, những vấn đề này sẽ dẫn tới những rủi ro về mặt kinh tế cũng như xã hội. Để xử lý rủi ro này, vấn đề đặt ra là chiến lược phát triển phải tập trung vào không chỉ những người nghèo đói tuyệt đối mà còn cải thiện cuộc sống của một bộ phận dân chúng lớn hơn, những người phải đối mặt với mất bình đẳng trong quá trình phát triển. Chiến lược tăng trưởng công bằng sẽ giúp các nước đang phát triển Châu Á hoàn thành sứ mệnh xóa đói giảm nghèo, đồng thời cải thiện được cuộc sống của bộ phận dân chúng lớn hơn đó.

BẢNG 4: Tỷ lệ và số người sống dưới 2USD/ngày năm 1990 và dự đoán cho các năm 2005 và 2020

Nền kinh tế	Tỷ lệ %							
	1990	2005	Năm 2020					
			Tăng trưởng theo kế hoạch			Tăng trưởng thấp hơn kế hoạch		
			Thu nhập của 40% dân số nghèo nhất tăng nhanh hơn mức chung 5%	Thu nhập của 40% dân số trung bình tăng nhanh hơn mức chung 5%	Thu nhập của 40% dân số giàu nhất tăng nhanh hơn mức chung 5%	Thu nhập của 40% dân số nghèo nhất tăng nhanh hơn mức chung 5%	Thu nhập của 40% dân số trung bình tăng nhanh hơn mức chung 5%	Thu nhập của 40% dân số giàu nhất tăng nhanh hơn mức chung 5%
Trung Quốc	71,5	29,4	2,0	2,6	7,9	11,3	12,1	16,0
Mông Cổ	69,9	42,4	14,0	15,3	19,3	22,9	24,3	28,2
Đông Á	71,5	29,4	2,0	2,6	7,9	11,3	12,1	16,8
Bangladesh	85,7	81,7	59,0	59,3	59,5	67,9	69,7	70,5
Ấn Độ	86,5	79,8	46,7	47,5	49,2	62,0	62,5	63,8
Népan	84,3	65,5	65,4	65,0	64,0	65,9	65,4	64,4
Pakistan	87,9	59,4	26,0	29,4	34,3	40,1	41,6	44,3
Sri Lanka	40,6	32,9	9,3	17,5	18,3	17,2	23,6	25,5
Nam Á	85,8	76,9	45,6	46,7	48,6	59,7	60,5	61,9
Campuchia	76,3	54,5	11,7	13,2	19,1	26,8	28,3	32,5
Indonèxia	70,9	50,3	23,9	26,6	31,8	34,4	36,2	39,9
Lào	89,6	67,7	50,3	50,9	52,1	57,9	57,9	57,9
Malaixia	23,4	9,8	1,3	2,2	7,9	4,1	4,9	10,7
Philippin	55,5	40,3	25,9	27,3	32,1	31,1	32,3	36,3
Thái Lan	43,1	16,2	0,0	0,6	7,9	4,5	5,9	12,9
Việt Nam	87,0	39,7	9,9	11,2	16,0	19,5	20,8	25,3
Đông Nam Á	65,6	43,2	17,9	19,7	25,0	26,3	27,8	32,1
Tổng các khu vực	75,0	51,9	24,7	25,7	29,3	36,0	36,8	39,8
Số người nghèo (triệu người)	2,046	1,740	973	1,012	1,154	1,451	1,450	1,5677

3. Khái niệm tăng trưởng công bằng

Mặc dầu chưa có một định nghĩa chung về tăng trưởng công bằng, nhưng nội dung của khái niệm này đã được thể hiện rõ trong các tuyên bố chính sách của nhiều nước, trong các diễn đàn thảo luận về chính sách phát triển, và trong các nghiên cứu cả về thực tiễn và lý thuyết. Tăng trưởng công bằng có nghĩa là tăng trưởng đi kèm với công bằng về các cơ hội. Vì thế chiến lược tăng trưởng công bằng là tập trung vào việc tạo ra các cơ hội và đưa các cơ hội này tới tất cả các đối tượng dân chúng. Một sự tăng trưởng sẽ được gọi là tăng trưởng công bằng nếu nó cho phép tất cả các thành viên của xã hội được tham gia vào, được đóng góp cho sự tăng trưởng đó trên cơ sở bình đẳng, không phụ thuộc vào hoàn cảnh cá nhân của người đó.

Công bằng về mặt cơ hội cho tất cả mọi người là rất quan trọng do hai lý do: *thứ nhất*, công bằng về mặt cơ hội là một quyền cơ bản của con người, và việc phân biệt đối xử về mặt cơ hội là phi cơ sở và phi đạo đức; *thứ hai*, công bằng trong việc tiếp cận các cơ hội cho mọi người sẽ tăng tiềm năng phát triển của đất nước. Nếu mọi người không được công bằng trong việc tiếp cận các cơ hội sẽ dẫn tới lãng phí về nhân lực, vật lực, giảm hiệu quả của các chính sách, xói mòn sự đoàn kết và tăng khả năng xung đột trong xã hội.

Để hiểu đúng về khái niệm tăng trưởng công bằng, cần phân biệt sự khác nhau giữa bất bình đẳng do hoàn cảnh khách quan và bất bình đẳng do hoàn cảnh chủ quan. Hoàn cảnh khách quan của một người như tôn giáo, trình độ học vấn của cha mẹ, nơi sinh sống, là các yếu tố nằm ngoài khả năng kiểm soát của cá nhân đó. Nếu có sự bất bình đẳng về mặt cơ hội do nguyên nhân khách quan như trên, thì đó là hậu quả của sự yếu kém của hệ thống định chế, và nhà nước cần có chính sách can thiệp. Mặt khác, nguyên nhân chủ quan thể hiện những hành động mà mỗi cá nhân phải tự chịu

trách nhiệm. Ví dụ, nếu một cá nhân không cố gắng một cách đầy đủ thì sẽ không tiếp cận được cơ hội. Trong trường hợp này sự bất bình đẳng về cơ hội là cần thiết, là động lực thị trường để thúc đẩy cải tiến kỹ thuật và tăng trưởng.

Sẽ thú vị hơn nếu chúng ta phân tích sự khác nhau giữa “bất bình đẳng về cơ hội” và “bất bình đẳng về kết quả đầu ra”. Thường thường sự “bất bình đẳng về cơ hội” là xuất phát từ lý do khách quan, trong khi “bất bình đẳng về kết quả đầu ra” lại do cả nguyên nhân khách quan và chủ quan. Nếu mọi người đều đã có cơ hội như nhau về mặt cơ hội, mà kết quả đầu ra lại khác nhau, thì chỉ có thể giải thích là các cá nhân đó đã có sự cố gắng khác nhau. Trong trường hợp này “bất bình đẳng về kết quả đầu ra” là cần thiết, vì người có cố gắng cao hơn phải xứng đáng nhận được kết quả đầu ra cao hơn. Ngược lại, nếu tất cả mọi người đều cố gắng như nhau, nhưng do có sự bất công về cơ hội, dẫn tới sự “bất bình đẳng về kết quả đầu ra” thì sự bất bình đẳng này là không tốt. Như vậy trọng tâm của chiến lược tăng trưởng công bằng là loại bỏ sự “bất bình đẳng về cơ hội” do nguyên nhân khách quan gây nên.

Như trên đã phân tích, sự bất bình đẳng do nguyên nhân chủ quan (ví dụ không cố gắng cá nhân) là “tốt”, nhưng nó sẽ dễ dàng bị chuyển hóa thành xấu nếu không có sự quản lý phù hợp. Điều này xảy ra khi những người có sự cố gắng cao hơn trở nên giàu có, có quyền lực và họ sử dụng quyền lực này để “thay đổi luật chơi” để trục lợi. Ví dụ, tầng lớp những người giàu có, có quyền lực có thể làm thiên lệch các chương trình đầu tư và chi tiêu công cộng, hoặc thậm chí làm thiên lệch cả hệ thống luật dân sự theo hướng có lợi cho họ.

Tăng trưởng công bằng không chỉ liên quan tới vấn đề xử lý bất bình đẳng, mà còn liên quan tới việc đẩy nhanh tiến trình xóa đói giảm nghèo. *Thứ nhất*, tác động của tăng trưởng tới giảm nghèo sẽ mạnh hơn nếu

xuất phát điểm về mặt công bằng ở một nước thấp hơn. *Thứ hai*, với cùng một mức tăng trưởng, nếu tạo điều kiện cho mọi người có điều kiện tiếp cận với các cơ hội việc làm và kinh tế giống nhau thì sẽ có nhiều người hơn thoát được đói nghèo. Hiện nay có một sự nhất trí rộng rãi rằng một chiến lược xóa đói giảm nghèo có hiệu quả là một chiến lược bao gồm hai yếu tố: tạo ra được tăng trưởng kinh tế nhanh dựa trên việc khuyến khích khu vực tư nhân tạo nhiều công ăn việc làm; nhà nước tăng cường đầu tư vào các dịch vụ xã hội cơ bản như giáo dục, y tế và cơ sở hạ tầng. Bên cạnh hai yếu tố trên, nhà nước phát triển được một hệ thống an sinh xã hội để bảo vệ những người nghèo và những người dễ bị tổn thương.

Tóm lại, chiến lược tăng trưởng công bằng một mặt chứa đựng các yếu tố của một chiến lược xóa đói giảm nghèo có hiệu quả, mặt khác đẩy nhanh được tăng trưởng kinh tế. Đánh giá việc xóa đói giảm nghèo, không nên chỉ nhìn vào chỉ tiêu thu nhập thực tế, vì như vậy sẽ bỏ quên vấn đề bất bình đẳng cùng các rủi ro đi kèm. Chiến lược tăng trưởng công bằng loại bỏ sự bất bình đẳng xuất phát từ nguyên nhân khách quan. Chiến lược này không dựa trên cách tiếp cận phân bổ lại thu nhập để đảm bảo công bằng, mà tập trung vào việc tạo ra cơ hội kinh tế và đưa cơ hội kinh tế này tới cho mọi người trên cơ sở bình đẳng.

4. Hàm ý chính sách của chiến lược tăng trưởng công bằng

Như chúng ta đã phân tích ở trên, chiến lược tăng trưởng công bằng tập trung vào việc tạo ra các cơ hội kinh tế và đảm bảo rằng mọi người có cơ hội giống nhau trong việc tiếp cận các cơ hội kinh tế đó.

Tăng trưởng cao và bền vững là điều kiện thiết yếu để tạo ra cơ hội việc làm. Các nước khác nhau cần có chiến lược tạo ra tăng trưởng và duy trì nó một cách khác nhau, phụ thuộc vào hiện trạng của mình về tình hình thu nhập và đói nghèo. ADB (2007a)

đánh giá rằng các nước Châu Á đã thành công trong việc tạo ra và duy trì tăng trưởng là nhờ liên tục chuyển đổi cơ cấu. Đó là sự chuyển đổi từ nông nghiệp sang công nghiệp và dịch vụ. Chưa có một nước nào ở Châu Á thành công trong việc tạo ra và duy trì lâu dài tăng trưởng kinh tế mà không thực hiện công nghiệp hóa. Ngành công nghiệp là nơi tạo ra năng suất lao động cao trong khi ngành dịch vụ là nơi thu hút lao động dôi dư từ nông nghiệp trong quá trình công nghiệp hóa.

Đối với các nước đang phát triển có thu nhập thấp ở Châu Á, nơi tình trạng đói nghèo tuyệt đối còn phổ biến, thử thách lớn nhất trong 10-15 năm tới sẽ là xóa đói giảm nghèo bằng cách đẩy nhanh quá trình chuyển đổi sang một nước có thu nhập trung bình. Trong quá trình này, các nước sẽ chuyển đổi từ các nền kinh tế nông nghiệp nông thôn sang một nền kinh tế nông nghiệp có năng suất cao, song hành với việc phát triển khu vực công nghiệp và dịch vụ để các khu vực này mang lại sản lượng cao hơn và nhiều cơ hội việc làm hơn. Kinh nghiệm thế giới cho thấy các nước này cần phải tạo ra các điều kiện để hội nhập kinh tế nội vùng và toàn cầu. Hội nhập kinh tế khu vực và toàn cầu sẽ cho phép họ tham gia vào mạng lưới sản xuất quốc tế và tận dụng cơ hội giảm chi phí sản xuất. Để làm được việc này cần phải đầu tư liên tục vào hạ tầng cơ sở và nguồn nhân lực, cải thiện môi trường kinh doanh, đặc biệt là xuất nhập khẩu và đầu tư nước ngoài.

Đối với các nước có thu nhập trung bình, nơi có tỷ lệ đói nghèo thấp và ngành công nghiệp và dịch vụ tương đối phát triển, thử thách trong 10-15 năm tới sẽ là chuyển đổi từ một nước có thu nhập trung bình sang một nước có thu nhập cao. Theo Ngân hàng Thế giới (2007), kinh nghiệm quốc tế cho thấy những nước này cần phải xử lý 3 quá trình chuyển đổi quan trọng là: (i). Chuyển đổi từ việc sản xuất hàng loạt các loại hàng hóa khác nhau sang việc tập trung sản xuất

những mặt hàng có lợi thế cạnh tranh; (ii). Chuyển đổi từ việc tập trung vào tích tụ vốn cho sản xuất sang việc sản xuất một cách sáng tạo đem lại giá trị gia tăng cao; và (iii). Chuyển đổi từ nền giáo dục và tay nghề cơ bản sang giáo dục và tay nghề bậc cao.

Chỉ có khu vực kinh tế tư nhân, thông qua thị trường cạnh tranh bình đẳng mới có thể tạo ra tăng trưởng cao, bền vững và nhiều công ăn việc làm. Tuy nhiên nhiều khi thị trường bị thất bại và thậm chí là không tồn tại, vì thế nhiệm vụ trọng tâm của chính phủ là phát triển và duy trì một môi trường thương mại và đầu tư thuận lợi cho khu vực tư nhân, bằng cách loại bỏ các rối loạn thị trường, các yếu kém về mặt định chế và chính sách. Để làm điều đó, chính phủ cần đầu tư vào hạ tầng cơ sở, con người, và duy trì sự ổn định kinh tế vĩ mô, áp dụng các chính sách thân thiện với thị trường, bảo vệ quyền sở hữu, duy trì tốt luật lệ.

Để mọi người dân được tiếp cận bình đẳng với các cơ hội kinh tế, chính phủ cần can thiệp vào 3 lĩnh vực quan trọng: (i). Đầu tư vào giáo dục, y tế và các dịch vụ xã hội khác để tăng cường năng lực cho mỗi cá nhân, đặc biệt là những người bị hoàn cảnh bất lợi; (ii). Xây dựng chính sách, định chế tốt để tăng cường công bằng về xã hội và kinh tế, tạo ra một sân chơi bình đẳng; và (iii). Xây dựng hệ thống an sinh xã hội để hỗ trợ những người hoàn toàn bất lực về mặt kinh tế. 2 lĩnh vực (i) và (ii) là nhằm tạo sự công bằng trong tiếp cận cơ hội, còn lĩnh vực (iii) nhằm đáp ứng những nhu cầu tối thiểu cho những người không tham gia vào được những cơ hội kinh tế nhờ tăng trưởng kinh tế tạo ra, do những nguyên nhân ngoài khả năng kiểm soát của họ.

- Nâng cao năng lực cá nhân

Nâng cao năng lực cá nhân để có thể tham gia vào các cơ hội mới, có nghĩa là đầu tư vào giáo dục, y tế và các dịch vụ xã hội khác như cấp nước và vệ sinh môi trường. Tăng trưởng kinh tế tạo ra những nguồn lực cần thiết để làm được việc này, trong khi

năng lực cá nhân được nâng cao sẽ cho phép con người đóng góp được nhiều hơn nữa cho tăng trưởng kinh tế. Khi nền giáo dục trở nên đại trà và mọi người đều có cơ hội tiếp cận bình đẳng, thì những người có thu nhập thấp sẽ có cơ hội tốt hơn tiếp cận các cơ hội kinh tế, và con cái họ sẽ ít bị bất lợi hơn, dẫn tới phân phối về thu nhập sẽ được cải thiện. Tăng cường y tế và dinh dưỡng cũng có những tác động trực tiếp tới năng suất lao động và khả năng tạo thu nhập cá nhân, đặc biệt là đối với người nghèo. Các vấn đề về sức khỏe là một trong những nguyên nhân quan trọng đẩy con người vào nghèo đói. Để tăng cường sức khỏe, ngoài các yếu tố khác, con người còn cần được tiếp cận với nước sạch và điều kiện vệ sinh môi trường.

Chính quyền các cấp đóng vai trò quan trọng trong việc đầu tư vào giáo dục, y tế và các dịch vụ xã hội khác, và đảm bảo sự tiếp cận của người dân tới các dịch vụ này, vì chúng là những dịch vụ có tính chất xã hội và có những tác động mang tính xã hội lớn. Chính quyền cần đảm bảo rằng các khu vực xã hội này có đủ nguồn tài chính, đủ hạ tầng cơ sở, đủ năng lực chuyên môn, hoạt động trong một khuôn khổ chính sách tốt và được quản trị tốt. Ở nhiều nước, chính phủ có thể trực tiếp cung cấp các dịch vụ này. Mặc dù có những trường hợp, chính phủ cung cấp các dịch vụ này một cách hiệu quả, kinh nghiệm cho thấy trong phần lớn trường hợp là không có hiệu quả. Việc chính phủ thất bại trong việc cung cấp dịch vụ xã hội thường được lý giải là do rất nhiều nguyên nhân như hạn chế về ngân sách, tham nhũng và các vấn đề về quản trị khác, hạn chế về nhân lực, hay những yếu kém của định chế. Để đảm bảo người dân có sự tiếp cận đầy đủ và công bằng tới các dịch vụ xã hội, cần quan tâm tới chính sách của cả mặt cung cấp dịch vụ và mặt sử dụng các dịch vụ đó.

- Chính sách và định chế tốt

Để mọi người được tiếp cận công bằng tới các cơ hội, cần phải có chính sách và định

chế tốt. Ngân hàng Thế giới (2006) đã khẳng định bản thân việc nâng cao năng lực cá nhân chưa đủ đảm bảo các cá nhân có cơ hội như nhau, nếu như có những người không tiếp cận được cơ hội việc làm do hoàn cảnh khách quan, không được trả thù lao xứng đáng cho công việc của họ, hay không được bảo vệ quyền lợi một cách công bằng. Những hiện tượng không công bằng đó là do chính sách chưa tốt, quản lý của chính phủ chưa tốt, hệ thống các định chế chưa được tổ chức tốt, và do những thất bại của thị trường. Ở các nước Châu Á đang phát triển, sự thất bại của thị trường ở các khu vực đất đai và tín dụng là rất phổ biến. Vai trò trọng tâm của Chính phủ trong việc thúc đẩy công bằng xã hội là can thiệp hợp lý vào các thị trường này, vào các định chế và hệ thống luật pháp. Để mọi người được bình đẳng tham gia đóng góp cho phát triển kinh tế và hưởng lợi từ phát triển kinh tế thì cần phải có tự do về chính trị, kinh tế, văn hóa và xã hội.

Nhiều nghiên cứu đã chỉ ra, cùng với việc tạo ra nhiều việc làm trong quá trình phát triển, điều quan trọng không kém là tạo ra chất lượng và sự toàn dụng của công việc. Con người đã nhìn thấy mối liên hệ giữa năng suất và sự toàn dụng của công việc. Một công việc được gọi là toàn dụng nếu người lao động có mức thu nhập hợp lý, được tham gia vào quỹ bảo hiểm xã hội, được làm việc trong môi trường tốt, và có tiếng nói trong công việc. Ở các nước Châu Á đang phát triển, một bộ phận đáng kể người nghèo, nhất là những người nhập cư có công ăn việc làm, nhưng họ vẫn nghèo đói là do công việc của họ không toàn dụng. Để nâng cao công bằng về mặt xã hội cũng như kinh tế, cần bảo đảm là nam hay nữ đều công bằng trong thu nhập và điều kiện làm việc toàn dụng.

- Hệ thống an sinh xã hội

Để mọi người được công bằng về mặt cơ hội, một vấn đề khác chính phủ cần quan tâm là xây dựng mạng lưới an sinh xã hội.

Mạng lưới này dùng để hỗ trợ những nhu cầu tối thiểu của những người bị thị trường bỏ rơi và gặp phải những rủi ro trong cuộc sống như ốm đau, thiên tai địch họa, hay bị thất nghiệp do quá trình cải cách và cơ cấu lại nền kinh tế. Mạng lưới an sinh xã hội phục vụ hai mục tiêu chính: *thứ nhất*, mạng lưới hỗ trợ để người nghèo có được mức tiêu dùng tối thiểu; *thứ hai*, mạng lưới này có thể bảo hiểm chống lại các rủi ro, giúp những người dễ bị tổn thương đầu tư vào những hoạt động mà có tiềm năng đem lại thu nhập cao để đưa họ thoát khỏi đói nghèo.

Mạng lưới an sinh thường có những dạng sau: (i). Các chính sách về thị trường lao động và các chương trình về lao động hướng tới việc giảm thiểu rủi ro bị mất việc, bị thiếu việc và bị trả lương thấp do không có trình độ phù hợp hoặc do thị trường lao động bị thiên lệch; (ii). Các chương trình bảo hiểm xã hội được xây dựng để chống lại các rủi ro song hành với thất nghiệp, ốm đau, bệnh tật, tai nạn lao động, và tuổi già (ví dụ như các quỹ hưu trí, bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp); (iii). Các chương trình hỗ trợ và phúc lợi xã hội như các khoản hỗ trợ bằng tiền mặt hay hiện vật và (iv). Bảo vệ trẻ em để đảm bảo trẻ em phát triển được khỏe mạnh; ví dụ: các chương trình hỗ trợ phát triển trẻ em toàn diện, các chương trình cung cấp bữa ăn miễn phí tại trường học, các chương trình học bổng, các dịch vụ y tế miễn phí hoặc có trợ cấp cho bà mẹ và trẻ em, các khoản tín dụng.

5. Kết luận

Các nước đang phát triển ở Châu Á đã và đang bắt tay vào thực hiện chiến lược tăng trưởng công bằng. Điều này bắt đầu từ lý do trong giai đoạn qua các nước này đạt được mức tăng trưởng kinh tế cao, nhưng người dân không được hưởng lợi từ tăng trưởng kinh tế một cách đồng đều, dẫn tới gia tăng sự bất bình đẳng cả về thu nhập lẫn các dịch vụ xã hội. Nếu sự bất bình đẳng này kéo dài sẽ làm tổn thương đến

chính sự tăng trưởng của nền kinh tế. Tăng trưởng công bằng phân biệt rõ ràng hai loại bất bình đẳng, đó là bất bình đẳng do nguyên nhân chủ quan và bất bình đẳng do nguyên nhân khách quan. Về chủ quan, những người có cố gắng cao hơn trong công việc sẽ xứng đáng có được mức thu nhập cao hơn. Trong trường hợp này bất bình đẳng trong thu nhập là do thị trường quyết định, phù hợp với cơ chế thị trường nên cần tôn trọng và khuyến khích. Bất bình đẳng do nguyên nhân khách quan (như tôn giáo, trình độ học vấn của cha mẹ, nơi sinh sống, là các yếu tố nằm ngoài khả năng kiểm soát của cá nhân đó) là do những yếu kém về chính sách, về định chế và do thất bại của thị trường gây nên, vì vậy cần phải được loại bỏ. Chiến lược tăng trưởng công bằng mà các nước đang phát triển theo đuổi cần phải bao gồm hai trụ cột chính là: *thứ nhất*, phải tạo ra được tăng trưởng kinh tế cao và bền vững nhằm tạo ra các cơ hội việc làm tốt và toàn dụng; *thứ hai*, phải làm cho mọi người có được sự tiếp cận một cách công bằng tới các cơ hội kinh tế và việc làm đó. Trong chiến lược này, khu vực tư nhân sẽ đóng vai trò chủ đạo trong việc tạo ra kinh tế tăng trưởng cao và bền vững. Vai trò trọng tâm của chính phủ là xây dựng và duy trì một môi trường kinh doanh tốt bằng cách xử lý những lỗ hổng của thị trường, những yếu kém về định chế, đầu tư vào hạ tầng và nhân lực, duy trì ổn định kinh tế vĩ mô, duy trì luật pháp v.v... Đối với trụ cột thứ hai, làm cho mọi người có được sự tiếp cận một cách công bằng tới các cơ hội kinh tế và việc làm, chính phủ cần quan tâm tới 3 lĩnh vực chính: đầu tư vào giáo dục, y tế và các dịch vụ xã hội khác để tăng cường năng lực cá nhân người lao động; xây dựng chính sách và định chế tốt để nâng cao công bằng về mặt kinh tế cũng như xã hội và tạo ra một sân chơi chung bình đẳng; xây dựng mạng lưới an sinh xã hội để xóa bỏ đói nghèo cho những người bị thị trường bỏ rơi trong quá trình phát triển.

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. ADB. 2006. *Key Indicators 2006*. Asian Development Bank, Manila.
2. _____. 2007a. *Asian Development Outlook 2007*. Asian Development Bank, Manila.
3. _____. 2007b. *Eminent Persons Group Report*. Asian Development Bank, Manila.
4. _____. 2007c. *Inequality in Asia*. Draft. Asian Development Bank, Manila.
5. Ali, I. 2007. *Pro-Poor to Inclusive Growth: Asian Prescriptions*. ERD Policy Brief No. 48, Economics and Research Department, Asian Development Bank, Manila.
6. The Central Committee of the Communist Party of Viet Nam. 2001. *Strategy for Socio-Economic Development 2001-2010*. Hanoi.
7. Chaudhuri, S., and M. Ravallion. 2007. "Partially Awakened Giants Uncover Growth in China and India." In L. Alan Winters and S. Yusuf, eds., *Dancing with Giants: China, India, and the Global Economy*. The World Bank, Washington, DC.
8. ESCAP, UNDP, and ADB. 2006. *The Millennium Development Goals: Progress in Asia and the Pacific 2006*. Asian Development Bank, Manila. Available: http://www.mdgasiapacific.org/files/shared_folder/documents/MDG-Progress2006.pdf.
9. Felipe, J., and R. Hasan, eds. 2006. *Labor Markets in Asia: Issues and Perspectives*. London: Palgrave MacMillan for the Asian Development Bank.
10. Murshed, S. H., and S. Gates. 2006. "Spatial-Horizontal Inequality and the Maoist Insurgency in Nepal." *Review of Development Economics* 9(1):121-34.
11. Planning Commission of India. 2006. *Towards Faster and More Inclusive Growth: An Approach to the 11th Five Year Plan*. New Delhi.
12. State Council of China. 2006. *The 11th Five Year Plan of National Economy and Social Development of People's Republic of China 2006-2010*. Beijing.
13. Tandon, A., and J. Zhuang. 2007. *Inclusiveness of Economic Growth in the People's Republic of China*.
14. World Bank. 2007. *World Development Indicators Online*. Available: <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/member.do?method=getMembers&userid=1&queryId=6>.
15. World Institute for Development Economic Research. 2007. *World Income Inequality Database*. Available: <http://www.wider.unu.edu/wiid/wiid.htm>.