

Vai trò của thể chế chính thức đối với phát triển nông nghiệp vùng đồng bằng sông Cửu Long

(Trường hợp mô hình Hợp tác xã thanh long Mỹ Tịnh An, huyện Chợ Gạo, tỉnh Tiền Giang)^(*)

Khúc Thị Thanh Vân^(**)

Phan Thị Thùy Trâm^(***)

Nguyễn Thị Hương Giang^(****)

Tóm tắt: *Thể chế là những ràng buộc do con người đặt ra để tạo khuôn khổ cho các mối quan hệ tương tác của mình. Thể chế bao gồm các ràng buộc chính thức, phi chính thức và các đặc trưng thực thi của chúng. Bài viết tìm hiểu vai trò của thể chế phi chính thức trong quá trình phát triển nông nghiệp vùng đồng bằng sông Cửu Long thông qua mô hình Hợp tác xã (HTX) thanh long Mỹ Tịnh An, huyện Chợ Gạo, tỉnh Tiền Giang.*

Từ khóa: Thể chế, Thể chế chính thức, Thể chế phi chính thức, Nông nghiệp, Đồng bằng sông Cửu Long

1. Về thể chế chính thức và thể chế phi chính thức

* Định nghĩa chung

Quan niệm về thể chế, D. North (1994) cho rằng, thể chế là những ràng buộc chính thức mang tính pháp trị (quy tắc, luật, hiến pháp,...) và phi chính thức mang tính đức trị (chuẩn mực hành vi, tục lệ, quy tắc ứng xử,...), do con người đặt ra để tạo khuôn

khô cho các mối quan hệ tương tác của mình. Thể chế chính là “luật chơi”, còn tổ chức và cá nhân trong đó là “người chơi”.

Phát triển luận điểm của D. North, G. Helmke và S. Levitsky (2004) định nghĩa: thể chế chính thức là những quy định được viết thành luật công khai, được thiết lập, trao đổi và đảm bảo thực hiện qua các kênh trừng phạt chính thức; trái lại, thể chế phi chính thức là các quy tắc bất thành văn được xã hội công nhận và được đảm bảo thực thi, được thiết lập, trao đổi và đảm bảo thực hiện không qua các kênh trừng phạt chính thức.

G. Helmke và S. Levitsky đưa ra 2 điểm phân biệt: Thứ nhất, cần phân biệt thể chế phi chính thức với thể chế chính thức yếu kém, nhiều thể chế chính thức yếu kém sẽ bị phá vỡ và hoặc thường xuyên bị bỏ qua khi xã

(*) Bài viết là sản phẩm của Đề tài cấp Quốc gia “Thể chế phát triển bền vững vùng Tây Nam bộ” (Mã số ĐT/14-19/X02) thuộc Chương trình “Khoa học và công nghệ phục vụ phát triển bền vững vùng Tây Nam bộ”.

(**) TS., Chủ nhiệm Đề tài ĐT/14-19/X02; Email: van drcc@gmail.com

(***) Viện Khoa học xã hội vùng Nam bộ

(****) Trung tâm Nghiên cứu và Tư vấn về Phát triển.

hội vận hành, nhưng điều này không có nghĩa là có thể thay thế được bằng các thể chế phi chính thức. *Thứ hai*, phải phân biệt được *thể chế chính thức và sự lặp lại hành vi phi chính thức*. Theo 2 tác giả này, để được xem là một thể chế phi chính thức thì sự lặp lại hành vi phi chính thức cần phải tuân theo một quy tắc hay hướng dẫn xác định, mà sự vi phạm những quy tắc đó sẽ dẫn đến trừng phạt ngoại tính (external sanction).

Lật ngược lại vấn đề, J.R. Azari và J.K. Smith (2012) chỉ ra rằng, cách phân biệt của G. Helmke và S. Levitsky còn bỏ ngỏ câu hỏi thể chế phi chính thức sẽ được nhận định thế nào nếu không có (không có nguy cơ có) hành vi được thể chế hóa phi chính thức nào bị vi phạm. Theo J.R. Azari và J.K. Smith, để xác định các thể chế phi chính thức, cần làm rõ các vấn đề: nội dung và phạm vi của nguyên tắc, bản chất của sự vi phạm (deviance), sự vi phạm được quan sát và trừng phạt như thế nào, bởi ai (hoặc tuân thủ thì được đền đáp như thế nào).

** Chức năng của thể chế phi chính thức*

Chức năng của thể chế phi chính thức thường được xác định thông qua mối quan hệ với thể chế chính thức.

Dựa vào nghiên cứu của Hans-Joachim Lauth, G. Helmke và S. Levitsky (2004) đã phân loại tương tác giữa thể chế chính thức và phi chính thức. Chiều đo thứ nhất là mức độ hiệu quả của các thể chế chính thức, hay bối cảnh tồn tại của các thể chế phi chính thức. Chiều đo thứ hai là khả năng tương thích giữa mục tiêu của người/đối tượng tham gia (cụ thể là cái mà họ cố gắng hoàn tất thông qua thể chế phi chính thức) và những mong đợi về các kết quả có thể có từ các thể chế chính thức.

Thể chế phi chính thức, nhìn chung, bổ sung, hoàn thiện những thiếu sót của thể chế

chính thức, giải quyết các vấn đề mà các quy tắc chính thức không thể giải quyết được. Vì thế, các thể chế phi chính thức làm tăng hiệu quả của các thể chế chính thức tương ứng. Thể chế phi chính thức điều tiết phá vỡ tinh thần nhưng không phá vỡ câu chữ của các quy tắc chính thức, thông thường bằng cách thay đổi các hiệu ứng của các quy tắc này. Bởi thế, các thể chế phi chính thức tuy không làm tăng hiệu quả của các thể chế chính thức nhưng góp phần tăng cường tính ổn định và khả năng phát triển bền vững của các thể chế chính thức bằng cách “làm nản lòng nhu cầu thay đổi”.

Theo J.R. Azari và J.K. Smith, về chức năng, thể chế phi chính thức có thể hoàn thiện hoặc lấp đầy những thiếu sót của các thể chế chính thức, hoạt động song song với các thể chế chính thức, đồng thời cấu thành một số hành vi, phối hợp điều hành các thể chế giao nhau hay các “mệnh lệnh” mang tính thể chế. Cụ thể:

- *Chức năng hoàn thiện*: Các quy tắc phi chính thức lấp đầy thiếu sót, xóa bỏ những mơ hồ của các thể chế chính thức.

- *Chức năng tồn tại song song*: Các quy tắc chính thức và phi chính thức cùng điều tiết hành động giống nhau.

- *Chức năng phối hợp*: Các quy tắc phi chính thức lồng ghép hoạt động/kết quả của nhiều thể chế giao nhau.

Như vậy, cách phân chia về thể chế chính thức và phi chính thức của J.R. Azari, J.K. Smith và G. Helmke, S. Levitsky là tương tự nhau. Có thể thấy rõ rằng, sự tương tác giữa các thể chế tạo điều kiện thuận lợi hơn để hướng dẫn hành động của người chơi (chủ thể của trò chơi có thể là cá nhân hoặc tổ chức) và bên cạnh đó, khi đưa ra các quy tắc hướng dẫn hành động, các quy tắc này sẽ tạo thuận lợi cho việc ra quyết định

và hành vi bằng cách tạo ra động cơ của hành vi, qua đó tạo môi trường cho trật tự và ổn định xã hội. Để thể chế phi chính thức được vận hành tốt, cần sự “tin tưởng” để gắn kết các cá nhân trong một mạng lưới xã hội, một cộng đồng hoặc một nhóm xã hội. Sự tin tưởng tạo ra một điểm chung, điểm thống nhất của mạng lưới cộng đồng và qua đó, tạo ra các chuẩn mực, quy định, thậm chí cả những cam kết thực hiện và tuân thủ (N. Laura, T. Cristina and I. Petru, 2008).

2. Thực trạng phát triển mô hình hợp tác xã sản xuất hoa quả vùng đồng bằng sông Cửu Long và vai trò của thể chế phi chính thức

Đồng bằng sông Cửu Long đứng đầu cả nước về sản xuất nông nghiệp (diện tích, sản lượng và giá trị). Sản lượng lúa chiếm 56,70% tổng sản lượng lúa của cả nước, sản lượng trái cây là 70,2% tổng sản lượng trái cây cả nước (Tổng cục Thống kê, 2014). Một số trái cây là mặt hàng chủ lực của vùng đã xuất khẩu, thu về nhiều ngoại tệ như: thanh long (chiếm 40% tổng kim ngạch xuất khẩu), dưa (chiếm 27,2% tổng kim ngạch), khóm (16% tổng kim ngạch)... (Minh Trí, 2013).

Để đạt được những thành tựu về phát triển nông nghiệp như trên, tại các tỉnh khu vực Tây Nam bộ, các kiểu mô hình phát triển nông nghiệp đã và đang hình thành để sản xuất lúa gạo, cây ăn trái và thủy sản. Tỉnh Tiền Giang đã phát triển được một số mặt hàng trái cây như: thanh long Chợ Gạo, xoài cát Hòa Lộc và vú sữa Lò Rèn. Các sản phẩm xoài cát và vú sữa đã hình thành thương hiệu, nhưng thanh long Chợ Gạo vẫn chưa có thương hiệu và/hoặc chứng nhận chỉ dẫn địa lý cho sản phẩm. Điều đó gây khó khăn trong việc nâng cao giá trị của loại sản phẩm này (*Kết quả thảo luận nhóm*

cán bộ Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn tỉnh Tiền Giang).

Theo Nguyễn Anh Phong (2012), những khó khăn, hạn chế trong việc thực hiện các chính sách và giải pháp nâng cao giá trị gia tăng cây ăn trái gồm: Năng lực tiếp nhận chính sách của các đối tượng chịu tác động bao gồm nông dân, các doanh nghiệp còn yếu kém; Năng lực thực hiện của các cán bộ thực thi chính sách còn hạn chế, thiếu sự phối hợp đồng bộ giữa các cơ quan, ban ngành liên quan; Các chính sách ban hành chưa rõ ràng, còn có sự chồng chéo, các văn bản hướng dẫn thực hiện chưa kịp thời; Nguồn kinh phí hỗ trợ các đối tượng chịu tác động của chính sách còn quá ít.

Có thể thấy, 3 trong 4 hạn chế nêu trên thuộc về thể chế chính thức (gồm chính sách và tổ chức thực thi chính sách), chỉ có một điểm khó khăn thuộc về đối tượng chịu tác động của chính sách. Để hoàn thiện được thể chế chính thức, cần có nhiều thời gian. Vấn đề đặt ra là: Liệu có thể tìm giải pháp tháo gỡ vấn đề, khắc phục những hạn chế này bằng thể chế phi chính thức hay không?

** Xem xét trường hợp cây thanh long huyện Chợ Gạo, tỉnh Tiền Giang*

Những năm gần đây, diện tích trồng thanh long ở huyện Chợ Gạo tăng trung bình 100 ha/năm, từ 500 ha năm 1995 đã tăng đến 6.000 ha năm 2016. Hiện nay, cây thanh long đã được UBND tỉnh Tiền Giang chọn là một trong ba loại cây chủ lực được đầu tư theo dự thảo đề án tái cơ cấu ngành nông nghiệp của tỉnh, dự kiến kế hoạch sẽ đạt 8.000 ha năm 2020 và 10.000 ha năm 2025.

Thực tế cho thấy, cây thanh long phát triển mạnh mẽ ở huyện Chợ Gạo nói riêng và tỉnh Tiền Giang nói chung phụ thuộc nhiều vào sự chủ động của những người

nông dân trồng thanh long (*Kết quả thảo luận nhóm cán bộ Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn tỉnh Tiền Giang*).

Xem xét về thể chế chính thức, có thể thấy: (i) huyện Chợ Gạo không thuộc vùng phát triển cây thanh long; (ii) huyện không được hỗ trợ trong vấn đề phát triển thị trường; và (iii) kỹ thuật trồng thanh long của người dân ở đây chủ yếu dựa vào kinh nghiệm. Để bù đắp cho những khoảng trống về mặt thể chế chính thức này, các thể chế phi chính thức trong cộng đồng những người trồng thanh long của huyện Chợ Gạo đã được phát huy, tạo nên một điển hình cho sự phát triển chuỗi giá trị của cây thanh long thông qua mạng lưới liên kết đã được hình thành, đó là HTX thanh long Mỹ Tịnh An.

HTX thanh long Mỹ Tịnh An được thành lập năm 2009, ngoài số công nhân khoảng 40-50 (tùy theo thời vụ) thì có 3 kỹ thuật viên cố định. Ban giám đốc của HTX có 3 người đều không được đào tạo bài bản từ đầu, nhưng họ đã tìm cách kết hợp kinh nghiệm sản xuất với khoa học và kỹ thuật hiện đại, kết hợp các chính sách ưu đãi cho phát triển nông nghiệp của Nhà nước. Vì thế, năm 2015, sản phẩm thanh long của HTX Mỹ Tịnh An đã được Tổ chức Sức khỏe Quốc gia (NHO - National Health Organization) trao chứng nhận đạt tiêu chuẩn GLOBALG.A.P (Global Good Agricultural Practice) - Thực hành nông nghiệp tốt toàn cầu và tái chứng nhận tiêu chuẩn này vào cuối năm 2016. Cũng vào cuối năm 2016, HTX đã chủ động mời Tổ chức Hàng hải quốc tế (IMO) Thụy Sĩ sang đánh giá, và nếu được thì cấp chứng chỉ For Life để trái thanh long có thể xuất khẩu được sang thị trường châu Âu. Trải qua 7 năm phát triển, hiện nay, HTX có 40 thành viên (40 hộ gia đình/nhà vườn) liên kết, hợp tác sản xuất, tiêu thụ sản

phẩm, chia lãi theo vụ và đã có sản phẩm xuất khẩu đi các thị trường khó tính như Mỹ, Hàn Quốc, châu Âu (Sĩ Nguyên, 2017).

Bảng trang bên trình bày các tác động của thể chế phi chính thức đã hỗ trợ, bổ sung và hoàn thiện thể chế chính thức trong việc phát triển bền vững mô hình cây thanh long của HTX Mỹ Tịnh An, thể hiện trên các nhóm chính sách: về quy hoạch vùng nguyên liệu; về khoa học công nghệ; về hỗ trợ và khuyến khích đầu tư; về hỗ trợ phát triển thị trường tiêu thụ; về hỗ trợ quản lý chuỗi giá trị.

Một trong những điểm yếu nhất liên quan đến thể chế chính là việc hỗ trợ sản xuất và tiêu thụ sản phẩm thanh long Chợ Gạo của Liên minh HTX tỉnh Tiền Giang. Theo Ban giám đốc HTX Mỹ Tịnh An và cán bộ Phòng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn của huyện, Liên minh HTX của tỉnh “không giúp đỡ được gì mà hàng năm còn phải đóng phí hội viên. Liên minh chỉ mang tính hành chính, không có vai trò hỗ trợ, liên kết giữa các bên”.

** Những khó khăn cản trở sự phát triển*

Để có thể phát triển bền vững cây thanh long tại tỉnh Tiền Giang, đề án phát triển cây ăn trái của tỉnh được phê duyệt năm 2014 với tổng mức đầu tư 915,9 tỷ đồng đã được thực hiện với nhiều giải pháp khác nhau, trong đó có cả việc phát triển cây thanh long ở huyện Chợ Gạo. Nhưng ngành hàng thanh long của huyện Chợ Gạo nói riêng và tỉnh Tiền Giang nói chung đang đứng trước nhiều khó khăn, yêu cầu phải có cơ chế mạnh của thể chế chính thức mới có thể giải quyết. Đó là:

- Phát triển ở ạt diện tích thanh long.

Hiện nay, diện tích trồng thanh long đã vượt ngưỡng quy hoạch tại huyện Chợ Gạo, nhiều địa phương ngoài huyện cũng đang phát triển thanh long và những khu vực này không thuộc quy hoạch vùng trồng thanh long của tỉnh.

Kết hợp giữa thể chế chính thức và phi chính thức trong sản xuất thanh long

Vấn đề	Thể chế chính thức	Sự hỗ trợ của thể chế phi chính thức	Sự bổ sung, hoàn thiện thể chế chính thức
(i) Nhóm chính sách quy hoạch vùng nguyên liệu	Cây thanh long không phải là cây chủ lực để phát triển kinh tế của tỉnh Tiền Giang (không nằm trong quy hoạch của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn trước năm 2007).	Cuối những năm 1990, một số nhà vườn chuyển đổi từ trồng lúa (giá trị thấp) sang trồng thanh long (có giá trị cao).	UBND huyện khuyến khích người dân trồng thanh long như là một loại cây nhằm xóa đói giảm nghèo. Dự thảo Đề án Tái cơ cấu ngành nông nghiệp Tiền Giang đã chọn thanh long Chợ Gạo là 1 trong 3 loại trái cây chủ lực của tỉnh.
(ii) Nhóm chính sách về khoa học công nghệ	Sở Khoa học và Công nghệ chỉ mới xây dựng được chỉ dẫn địa lý cho sản phẩm xoài cát Hòa Lộc và vú sữa Lò Rèn.	Tự liên hệ với Viện Cây ăn quả miền Nam để liên kết tìm giống tốt và học tập kỹ thuật trồng thanh long đạt chất lượng cao, với các bước: 1/ Áp dụng trên vườn của Phó giám đốc kỹ thuật của HTX; 2/ Vận động hộ hàng áp dụng để tạo niềm tin; 3/ Áp dụng rộng rãi cho các thành viên khác; 4/ Tự đăng ký GLOBALG.A.P thông qua việc thu nhận thông tin qua Internet.	Phòng Nông nghiệp huyện Chợ Gạo hỗ trợ đăng ký GLOBALG.A.P.
(iii) Nhóm chính sách về hỗ trợ và khuyến khích đầu tư	UBND tỉnh đã ban hành nhiều chính sách hỗ trợ và khuyến khích các doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp nông thôn trên địa bàn tỉnh (được ưu đãi về đất đai và được hỗ trợ đầu tư).	Góp vốn bằng nhà vườn của các thành viên.	UBND huyện hỗ trợ thủ tục chuyển đổi mục đích sử dụng đất lúa sang đất vườn.
(iv) Nhóm chính sách về hỗ trợ phát triển thị trường tiêu thụ sản phẩm	UBND tỉnh liên kết với các tỉnh miền Đông Nam bộ và Tp. Hồ Chí Minh để mở thị trường. UBND huyện đã hỗ trợ một nhà lạnh trữ sản phẩm thông qua nguồn tài trợ của Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB).	Ban Giám đốc HTX tự tìm các kênh tiêu thụ và hướng xuất khẩu thông qua các mối quan hệ cá nhân. Gia công cho một công ty khác của Tp. Hồ Chí Minh và Bình Thuận vì thiếu vốn.	Tạo luận cứ để UBND huyện và tỉnh có định hướng phát triển cây thanh long; Cung cấp kinh nghiệm trong việc tạo/tìm kiếm thị trường cho thanh long chất lượng cao của tỉnh.
(v) Nhóm chính sách hỗ trợ tổ chức quản lý chuỗi giá trị	Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, UBND huyện, Liên minh HTX tỉnh.	Hình thành HTX theo quy tắc minh bạch về tài chính giữa Ban Quản trị và thành viên; Chia lãi theo vụ; Luôn luôn cam kết thu mua hàng hóa của các thành viên với giá cao hơn giá thị trường 2 giá.	Bổ sung các kinh nghiệm cho UBND huyện triển khai, nhân rộng ra các HTX khác.

Nguồn: Xử lý kết quả phỏng vấn sâu Giám đốc, Phó giám đốc HTX thanh long Mỹ Tịnh An và thảo luận nhóm cán bộ UBND huyện Chợ Gạo, tỉnh Tiền Giang.

- Diện tích trồng thanh long sạch không phát triển được do nhiều người nông dân không đáp ứng được các yêu cầu về kỹ thuật và tuân thủ quy trình trồng thanh long sạch.

- Giá cả thanh long không ổn định, nhất là vào chính vụ thu hoạch. Đầu ra quá phụ thuộc vào thị trường Trung Quốc.

3. Kết luận

Thể chế phi chính thức như là một mạng lưới bổ sung, hoàn thiện cho những thể chế chính thức yếu kém. Thể chế phi chính thức tác động một cách có hiệu quả đến sự phát triển bền vững thông qua sự minh bạch, chuẩn mực và niềm tin giữa các thành viên trong cộng đồng. Trong quá trình phát triển bền vững, các thể chế phi chính thức chỉ có hiệu quả trong một khoảng thời gian, thời điểm nhất định, hoàn cảnh điều kiện nhất định, sau đó cần phải có sự can thiệp của các thể chế chính thức như luật pháp, tín dụng, sự hỗ trợ của các bên liên quan khác để đảm bảo thành quả phát triển được nhân rộng và bền vững.

Kết quả điều tra nghiên cứu thực tế sản xuất thanh long tại xã Mỹ Tịnh An, huyện Chợ Gạo, tỉnh Tiền Giang cho thấy, các quan điểm của G. Helmke và S. Levitsky (2004) về khả năng phối hợp, bổ sung có hiệu quả của thể chế phi chính thức với thể chế chính thức và về việc lồng ghép vai trò của các thể chế phi chính thức vào cuộc tìm kiếm cơ sở hạ tầng quản trị “tốt” là những quan điểm có cơ sở thực tiễn trong hoạt động kinh tế của vùng Tây Nam bộ. Kết quả này đưa đến cho xã hội nhận thức về tính năng động, tích cực của thể chế phi chính thức, mở ra triển vọng lồng ghép, phối kết ở quy mô rộng hơn hai thể chế chính thức và phi chính thức trong các lĩnh vực sản xuất, kinh doanh □

Tài liệu tham khảo

1. J.R. Azari, J.K. Smith (2012), “Unwritten Rules: Informal Institutions in Established Democracies”, *Perspectives on Politics*, 10 (1), 37-55, <https://doi.org/10.1017/S1537592711004890>
2. G. Helmke, S. Levitsky (2004), “Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda”, *Perspectives on Politics*, 2(4), 725, <https://doi.org/10.1017/S1537592704040472>.
3. N. Laura, T. Cristina and I. Petru (2008), *Linkages between informal and formal social capital and their relations with forms of trust, a focus on Romania*, https://www.researchgate.net/publication/288388675_Linkages_Between_Informal_and_Formal_Social_Capital_and_Their_Relations_with_Forms_of_Trust_A_focus_on_Romania
4. Minh Trí (2013), *Đồng bằng sông Cửu Long và lợi thế xuất khẩu trái cây chủ lực*, <http://baoapbac.vn/kinh-te/201306/dbssel-va-loi-the-xuat-khau-trai-cay-chu-luc-315228/>
5. D. North (1994), “Economic Performance Through Time”, *American Economic Review*, N° 84, pp. 359-68.
6. Nguyễn Anh Phong (2012), *Báo cáo tóm tắt: Nghiên cứu Đề xuất chính sách và giải pháp nâng cao giá trị gia tăng cây ăn quả xoài, bưởi vùng đồng bằng sông Cửu Long*, Viện Chính sách và Chiến lược phát triển nông thôn.
7. Sĩ Nguyên (2017), *Xuất hiện những hợp tác xã kiểu mới*, "<http://tiengiang.gov.vn/vPortal/4/625/1199/106187/Kinh-te/Xuat-hien-nhung-hop-tac-xa-kieu-moi.aspx>"
8. Tổng cục Thống kê (2014), *Niên giám thống kê 2013*, Nxb. Thống kê, Hà Nội.