NÔNG NGHIỆP VIỆT NAM: NHỮNG THÁCH THỨC VÀ MỘT SỐ ĐỊNH HƯỚNG CHO PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG

Đỗ Kim Chung*, Kim Thị Dung**

Nông nghiệp là ngành kinh tế quan trọng của Việt Nam. Hiện nay, nông nghiệp tạo ra sinh kế cho 68,2% dân số, đóng góp 22% GDP và 23% giá trị xuất khẩu của quốc gia. Tuy nhiên, dân số và lao động tăng nhưng quỹ đất cho nông nghiệp tiếp tục giảm, năng lực cạnh tranh của nhiều nông sản còn thấp, đầu tư cho nông nghiệp thấp, chưa thật sự an ninh về lương thực-thực phẩm, chênh lệch giữa các vùng và các nhóm cư dân ngày một tăng, suy thoái môi trường, biến đổi khí hậu và kéo theo nước biển dâng đang là những thách thức lớn cho phát triển của nông nghiệp nước ta. Để phát triển nền nông nghiệp bền vững, các biện pháp sau đây cần được thực hiện: Quy hoạch nông nghiệp theo thị trường mở, bảo tồn quỹ đất nông nghiệp hơn là chỉ giữ đất lúa; Tăng năng lực cạnh tranh của nông sản thông qua phát triển công nghiệp chế biến nông sản, đầu tư cho nghiên cứu, chuyển giao và phát triển chuỗi giá trị, xây dựng thương hiệu nông sản; Tăng đầu tư công và thu hút mạnh hơn đầu tư của toàn xã hội vào nông nghiệp và nông thôn; Chú trọng an ninh dinh dưỡng cho toàn xã hội thông qua đẩy mạnh sản xuất lương thực- thực phẩm, tăng cường năng lực của người tiêu dùng tiếp cận được lương thực thực phẩm; Đầu tư trọng điểm ở các vùng khó khăn để giảm dần khoảng cách giữa các vùng và các nhóm cư dân; Gắn phát triển nông nghiệp với bảo vệ môi trường qua tăng cường năng lực dự tính dự báo, hạ tầng và nhân lực để ứng phó kịp thời với biến đổi khí hậu.

Từ khóa: Phát triển nông nghiệp bền vững, Thách thức, Định hướng phát triển

1. Mở đầu

Nông nghiệp là một trong những ngành kinh tế quan trọng nhất của Việt Nam. Hơn 20 năm qua, nông nghiệp Việt Nam đã có những bước phát triển đáng kể. Sản xuất lương thực, đặc biệt là lúa gạo tăng liên tục cả về năng suất và diện tích, đã góp phần đảm bảo được an ninh lương thực quốc gia và đưa Việt Nam trở thành một trong những quốc gia xuất khẩu nông sản hàng đầu thế giới. Cơ cấu kinh tế nông nghiệp đã có những chuyển dịch theo hướng đa dạng hoá và phù hợp hơn với nhu cầu thị trường. Tuy nhiên, nông nghiệp nước ta vẫn chưa thật sự phát triển bền vững (Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, 2013). Mặc dù Chính phủ đã phê duyệt đề án Quy hoạch tổng thể phát triển sản xuất ngành nông nghiệp đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2030 từ tháng 2 năm 2012, nhưng nền nông nghiệp nước ta vẫn đang phải phải đối mặt với không ít những khó khăn như: giá nông sản, nhất là giá lúa ngày càng giảm, người làm lúa thua lỗ, năng lực cạnh tranh của nông nghiệp thấp, có tình trạng cung vượt cầu, thu nhập của nông dân và cư dân nông thôn thấp, khoảng cách giữa các nhóm cư dân và vùng miền ngày một tăng, môi trường đang bị suy thoái, một bộ phận cư dân, nhất là ở vùng sâu và vùng xa vẫn chưa đảm bảo an ninh lương thực- thực phẩm, nông dân vẫn còn nghèo. Vì vậy, đâu là hướng đi cho phát triển bền vững nền nông nghiệp nước ta là câu hỏi lớn cho các nhà hoạch định chính sách, các nhà chỉ đạo thực tiễn và nghiên cứu.

Trên cơ sở phân tích thực trạng phát triển, bài viết này chỉ ra các thách thức và đề xuất một số quan điểm và định hướng chính sách cho phát triển bền vững nông nghiệp nước ta.

2. Phương pháp nghiên cứu

Bài viết này sử dụng phương pháp tiếp cận của

Kinh tế phát triển và tiếp cận Phân tích chính sách công để đánh giá tình hình và tìm ra các cản trở, thách thức, đề xuất các giải pháp cho phát triển nông nghiệp. Thông tin trình bày trong bài viết này là các tài liệu, số liệu đã được công bố của Chính phủ, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, các số liệu của Tổng cục thống kê và các kết quả nghiên cứu liên quan khác.

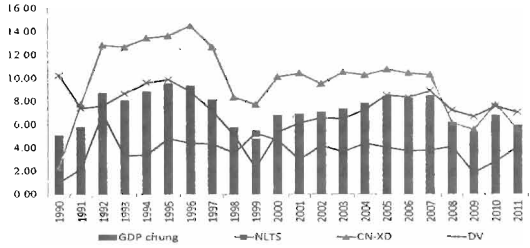
3. Kết quả và thảo luận

3.1. Một số thành tựu của phát triển nông nghiệp nước ta

Trong hơn hai thập niên thực hiện chính sách đổi mới, nông nghiệp Việt Nam đã đạt được những thành tựu đáng kể. Nông nghiệp đã đạt được tăng trưởng nhanh, ổn định trong một thời gian dài, đa dạng hóa và chuyển dịch cơ cấu theo hướng tích cực. Từ năm 2000, các ngành nông nghiệp, lâm nghiệp và ngư nghiệp đã đạt được tốc độ tăng trưởng hàng năm tương đối cao, GDP của nông nghiệp tăng khoảng 3,7% (hình 1). Tốc độ tăng trưởng về giá trị sản xuất của nông nghiệp tăng bình quân năm là 5,4% (Bảng 1).

Nông nghiệp cung cấp sinh kế kiếm sống cho 9,53 triệu hộ nông thôn và 68,2% dân số (60,0 triệu người), đóng góp 22% tổng GDP của nền kinh tế và 23% giá trị xuất khẩu (16,4 tỷ đô) năm 2011 (Hình 2). Mặc dù bị ảnh hưởng vĩ mô của suy giảm kinh tế, nông nghiệp Việt Nam vẫn là ngành duy nhất có thặng dư xuất khẩu từ năm 2001 đến năm 2011

Hình 1:Tốc độ tăng trưởng GDP chung và của các ngành



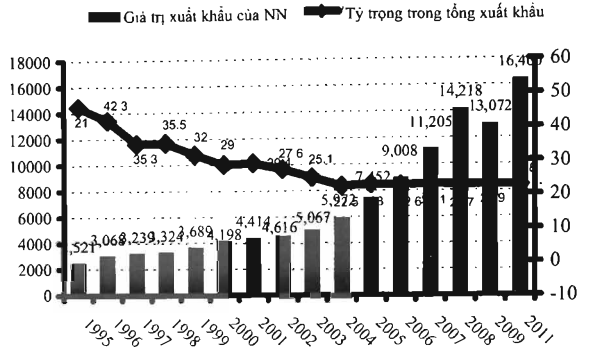
Nguồn: Tổng cục thống kê, 2012

Bảng 1: Tăng trưởng giá trị sản xuất nông nghiệp 1985 – 2011 (giá 1994)

Hạng mục	Nghìn tỷ đồng				Tốc độ tăng, %/năm		
	1985	2000	2010	2011	85-00	00-11	85-11
Tổng GTSX	***65,5***	***139,8***	***233,8***	***245,9***	***5,2***	***5,4***	***5,2***
1. Nông nghiệp	51,5	112,1	169,5	177,6	5,3	4,3	4,9
1.1. Trồng trọt	*41,4*	*90,9*	*129,4*	*135,4*	*5,4*	*3,7*	*4,7*
1.2. Chăn nuôi	*8,6*	*18,5*	*36,5*	*38,5*	*5,3*	*6,9*	*6,0*
1.3. Dịch vụ	*1,6*	*2,8*	*3,6*	*3,7*	*3,6*	*2,8*	*3,3*
2. Lâm nghiệp	5,7	5,9	7,4	7,8	0,3	2,6	1,2
3. Thủy sản	8,3	21,8	57	60,5	6,7	9,7	8,0

Nguồn: Tổng cục thống kê, 2012

Hình 2: Giá trị và tỷ trọng xuất khẩu của nông nghiệp, 1995-2011 (triệu đô và %)

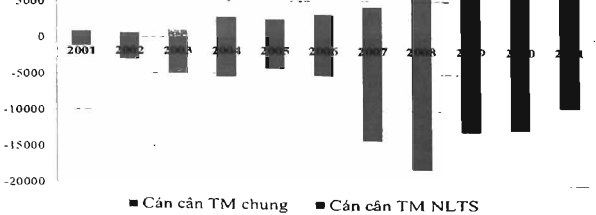


Nguồn: Tổng cục thống kê, 2012

(Hình 3). Ở thời điểm năm 2012, một số nông sản của Việt Nam đã có vị thế cao trên thị trường quốc tế: hạt điều và hạt tiêu đứng thứ nhất; gạo, cà phê đứng thứ hai, cao su đứng thứ tư, thủy sản, chè đứng thứ 6, đồ gỗ nội, ngoại thất cũng đem lại nguồn thu ngoại tệ lớn cho đất nước (Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, 2013). Do vậy, thu nhập của cư dân nông thôn cũng ngày một tăng (Hình 4).

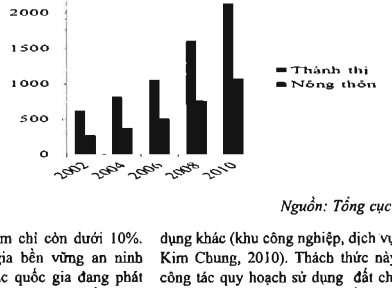
Sản lượng lúa tăng từ 33 triệu tấn năm 2000 tới 42,8 triệu tấn năm 2011, bình quân lương thực đầu người tăng từ 445 kg/ năm (năm 2000) lên tới 534 kg/năm vào năm 2011 (từ 2500 calo/ngày lên 2800 calo/ngày), đưa Việt Nam vào nhóm sáu nước hàng đầu về chỉ số này. Tỷ lệ dân số chưa đạt được an

Hình 3: Cân bằng giá trị xuất khẩu và nhập khẩu của nền kinh tế và của ngành nông nghiệp, 2001-2011 (triệu USD)



Nguồn: Tổng cục thống kê, 2012

Hình 4: Thu nhập của cư dân nông thôn và thành thị



Nguồn: Tổng cục thống kê, 2011

ninh lương thực cả nước giảm chỉ còn dưới 10%. Việt Nam trở thành quốc gia bền vững an ninh lương thực hơn phần lớn các quốc gia đang phát triển ở châu Á (Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, 2013). Nhờ vậy, tỷ lệ các hộ nghèo của cả nước (theo chuẩn nghèo của Ngân hàng thế giới) giảm từ 58,1% năm 1993, xuống 28,9% (năm 2000) và 20,7% năm 2010 (World Bank, 2011). Tỷ lệ nghèo của khu vực nông thôn giảm từ 45,5% vào năm 1998 xuống còn 27% (theo chuẩn mới) vào năm 2010 (Tổng cục thống kê, 2012).

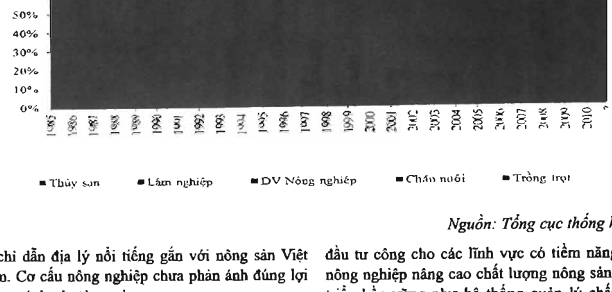
3.2. Các thách thức đặt ra cho phát triển nông nghiệp nước ta

Cũng như các nước khác, sự phát triển nông nghiệp đang phải đương đầu với những thách thức phổ biến như: cầu về lương thực thực phẩm ngày một tăng vì dân số ngày một tăng (dân số thế giới sẽ tăng tới 25% vào năm 2050, nhu cầu về lương thực sẽ tăng gấp đôi so với hiện nay ở thời điểm đó) (IWMI, 2010), sự thay đổi về thị hiếu tiêu dùng lương thực thực phẩm (giảm tiêu dùng tinh bột tăng tiêu dùng về rau quả, thịt sữa... khi mà thu nhập của người tiêu dùng tăng). Bên cạnh những thách thức phổ biến trên, ngành nông nghiệp Việt Nam đang phải đương đầu với những khó khăn sau đây:

Dân số tăng, lao động tăng nhưng quỹ đất cho nông nghiệp tiếp tục theo xu hướng giảm. Hàng năm, cả nước có thêm ít nhất 1,3 triệu người đến tuổi lao động được bổ sung vào lực lượng lao động, trong đó 0,78 triệu lao động tăng thêm ở khu vực nông nghiệp và nông thôn. Sức ép về việc làm cho lao động nông nghiệp ngày một lớn bởi dân dân số tiếp tục tăng nhưng quỹ đất nông nghiệp ngày một giảm. Hiện nay, mỗi năm có khoảng 20.000 hécta đất nông nghiệp được chuyển đổi sang mục đích sử dụng khác (khu công nghiệp, dịch vụ và đô thị) (Đỗ Kim Chung, 2010). Thách thức này bắt nguồn từ công tác quy hoạch sử dụng đất cho các mục tiêu công nghiệp hóa, đô thị hóa nền kinh tế chưa được cân nhắc thận trọng kỹ càng, chưa tính toán kỹ quỹ đất để đảm bảo an ninh lương thực – thực phẩm trước khi thực hiện các quy hoạch khu công nghiệp và đô thị.

Năng lực cạnh tranh của nhiều nông sản còn thấp: Mặc dù Việt Nam đã trở thành quốc gia xuất khẩu nông sản, nhưng giá trị gia tăng của nông sản không cao, nhiều sản phẩm khó tiêu thụ, giá đầu ra thấp, nông dân bị thua lỗ. Giai đoạn 1989-2000, giá nông sản tăng 14,3%/năm trong khi đó, giá đầu vào tăng 19,9%/năm, giai đoạn 2000-20010, giá đầu ra tăng 4,2%/năm và giá đầu vào tăng 10,0%/năm (Đỗ Kim Chung, 2010). Tốc độ tăng của nông nghiệp có xu hướng chậm lại (Hình1) và cơ cấu nông nghiệp chuyển dịch chậm (Hình 5). Tốc độ tăng GDP nông nghiệp giai đoạn 1995- 2000 đạt 4%/năm, giảm xuống còn 3,83%/năm trong giai đoạn 2001- 2005 và 3,3%/năm trong giai đoạn 2006-2010. Tỷ lệ giá trị gia tăng so với tổng giá trị sản xuất nông nghiệp cũng có xu hướng giảm, từ 66,35% năm 2000 xuống 58,8% năm 2010 (theo giá thực tế) và 45,6% năm 2000 xuống 38,8% năm 2010 (theo giá so sánh). Điều trên là do nông nghiệp kém hiệu quả, tài nguyên dùng trong nông nghiệp bị lãng phí, lợi ích của nông dân không được bảo đảm. Nguyên nhân của tình trạng trên là năng lực cạnh tranh của nông sản còn thấp, công nghiệp chế biến nông chưa phát triển, Việt Nam chủ yếu xuất khẩu nguyên liệu thô trong khi hàng hóa thành phẩm được sản xuất ở nước khác. Chuỗi giá trị của hầu hết nông sản chưa được hình thành. Cho tới nay, có rất ít thương hiệu

Hình 5: Cơ cấu các ngành của nông nghiệp



Nguồn: Tổng cục thống kê, 2012

và chỉ dẫn địa lý nổi tiếng gắn với nông sản Việt Nam. Cơ cấu nông nghiệp chưa phản ánh đúng lợi thế so sánh của từng vùng.

Đầu tư cho nông nghiệp thấp: Đầu tư cho nông nghiệp, nông thôn thời gian qua thấp hơn nhiều so với vị trí, tiềm năng và nhu cầu phát triển. Đầu tư phát triển của toàn xã hội vào lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn giảm từ 13,8% năm 2000 xuống còn 6,2% năm 2010. Đầu tư từ ngân sách nhà nước và trái phiếu Chính phủ cho nông nghiệp cũng giảm, từ 21,5% năm 2006 xuống 21,3% năm 2010 trong tổng vốn đầu tư. Đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) thấp, tỷ trọng FDI nông nghiệp trong tổng FDI chung của cả nước giảm từ 8% năm 2001 xuống còn chỉ 1% năm 2010. Việc phân bổ vốn đầu tư công trong nội bộ ngành chưa hợp lý, tập trung chủ yếu cho hạ tầng cơ bản có tính chất phi sản xuất hoặc chậm sinh lời chiếm tỷ trọng lớn, nhiều nhất là lĩnh vực thủy lợi và thủy lợi phí (Vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước và TPCP cho lĩnh vực thủy lợi năm 2005 chiếm 30% tổng số NSNN đầu tư cho nông nghiệp, tăng lên 32% năm 2008 và 42% trong năm 2010. Tính chung, giai đoạn từ 2005 đến 2010, trong khi vốn đầu tư cho thủy lợi tăng tới 7 lần, thì vốn đầu tư trực tiếp cho sản xuất nông, lâm, ngư nghiệp và các chương trình mục tiêu quốc gia mang tính chất sản xuất và sinh lợi chỉ tăng có 2 lần)... Nguyên nhân của tình trạng trên là chưa thật sự coi trọng và ưu tiên ngân sách nhà nước, trái phiếu Chính phủ cho nông nghiệp, môi trường pháp lý chưa đủ mạnh để thu hút đầu tư của toàn xã hội. Cơ cấu đầu tư công trong nông nghiệp không phù hợp, chưa chú trọng đầu tư công cho các lĩnh vực có tiềm năng hỗ trợ nông nghiệp nâng cao chất lượng nông sản và phát triển bền vững như hệ thống quản lý chất lượng, giám sát dịch bệnh, thông tin thị trường, nghiên cứu & phát triển,... vẫn còn thấp và chưa được quan tâm đúng mức.

Lương thực-thực phẩm chưa được an ninh và chưa an toàn. Trong khi thặng dư sản xuất lúa gạo quốc gia ngày càng tăng thì an ninh lương thực thực phẩm vẫn chưa đạt được, nhất là ở các vùng sâu và xa. Nạn đói vẫn tiềm ẩn ở các vùng khó khăn. Người dân vẫn phải đối mặt với tình trạng mất cân bằng dinh dưỡng. Gần một phần ba trẻ em ở khu vực nông thôn còi cọc, có chiều cao rất thấp so với độ tuổi, suy dinh dưỡng kinh niên sẽ hạn chế phát triển con người. Tỷ lệ trẻ suy dinh dưỡng khá phổ biến, không chỉ ở vùng sâu, vùng xa, mà ngay cả ở các tỉnh có sản xuất lương thực thặng dư ở đồng bằng sông Cửu Long (1800 kg thóc/ người). Tình trạng không an toàn về thực phẩm diễn ra khá phổ biến. Nguyên nhân của tình trạng trên là do chúng ta chỉ chú trọng vào an ninh lương thực (bằng việc tập trung giữ vững 3,8 triệu ha lúa) mà chưa có chiến lược đảm bảo an ninh dinh dưỡng (không chỉ cả lương thực mà còn thực phẩm) cả trong ngắn hạn và dài hạn, chưa coi trọng các giải pháp để tăng cường khả năng tiếp cận của người dân tới lương thực thực phẩm như lao động việc làm, đầu tư hạ tầng cơ sở để hệ thống phân phối về lương thực hoạt động tốt. Sự không an toàn về thực phẩm một phần bắt nguồn việc chưa áp dụng tốt bộ quy chuẩn về thực hành nông nghiệp tốt và quản lý ở khâu chế biến và

lưu thông.

Chênh lệch giữa các vùng và các nhóm dân tộc ngày một tăng: Trong khi tỷ lệ nghèo đói nông thôn ở khu vực đồng bằng ở mức 10%, thì các tỉnh và huyện miền núi là trên 50%. Ở các tỉnh Tây Nguyên, tốc độ giảm đói nghèo của người Kinh từ 30% xuống còn dưới 5%, trong khi các dân tộc thiểu số tỷ lệ nghèo vẫn còn cao, phổ biến từ 60%-70% (Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn, 2013). Thực trạng trên là do thiếu các giải pháp thích hợp tác động cho sự phát triển nông nghiệp của các vùng, chưa phát huy được lợi thế so sánh của từng vùng và có chính sách và giải pháp để các nhóm dân tộc, nhất là dân tộc thiểu số tiếp cận được các cơ hội để phát triển.

Ô nhiễm và nguy cơ gây suy thoái môi trường: Tăng trưởng nông nghiệp của Việt Nam thời gian qua chủ yếu dựa trên thâm dụng tài nguyên thiên nhiên, lạm dụng phân bón, thuốc bảo vệ thực vật, thuốc thú y. Điều này đã gây tác động xấu đến môi trường, làm tăng mức độ ô nhiễm và suy yếu nguồn tài nguyên thiên nhiên (rừng được ven biển, tài nguyên nước ngầm ở Tây Nguyên, nguồn lợi hải sản ven bờ, đa dạng sinh học,...). Lạm dụng đầu vào hóa chất, hạn chế trong quản lý tài nguyên nước và ít tận dụng phụ phẩm nông nghiệp là nguyên nhân gây ra ô nhiễm cục bộ cũng như tăng phát thải khí nhà kính. Môi trường ở nông thôn chưa được quản lý tốt. Ô nhiễm nước thải, khí thải ở các khu công nghiệp, làng nghề đang trực tiếp làm suy thoái môi trường, gây nguy hiểm cho sinh kế bền vững của người dân và cạn kiệt nguồn lợi thủy sản. Tình trạng trên bắt nguồn từ sự yếu kém trong quản lý môi trường, chưa áp dụng rộng rãi các biện pháp hướng vào sự tăng trưởng xanh, giảm phát thải nhà kính, chưa có khung pháp lý và chính sách đồng bộ để hỗ trợ quản lý tài nguyên thiên nhiên, bảo tồn đa dạng sinh học, bảo tồn lưu vực sông và quản lý khí thải carbon.

Biến đổi khí hậu và kéo theo là sự dâng lên của nước biển là những thách thức quan trọng nhất đối với sự phát triển của nông nghiệp nước ta. Nghiên cứu của Viện Nghiên cứu tài nguyên nước thế giới (IWWI) năm 2010 đã chỉ ra rằng: đến năm 2030, nhiệt độ bình quân năm ở các nước trong tiểu vùng Mêkong, tăng từ 0.02 đến 0.03 độ cả ở hai mùa lạnh và nóng, mùa khô sẽ dài hơn, mùa mưa sẽ ngắn hơn trong khi lượng mưa ít đổi, mực nước biển sẽ dâng lên tới 33 cm vào năm 2050, cường độ hoạt động của bão sẽ tăng lên. Các nghiên cứu ở Việt Nam cũng chỉ ra rằng: nếu nước biển dâng lên 1 m thì 10 tỉnh của Việt Nam bao gồm Bến Tre, Long An, Trà Vinh, Sóc Trăng, TP Hồ Chí Minh, Vĩnh Long, Bạc Liêu, Tiền Giang và Cần Thơ sẽ bị ngập từ 24,7% đến 50,1% diện tích với tổng số 11.475 km^2, điều này sẽ làm giảm GDP của Việt Nam ít nhất 10%. Sản lượng lương thực của Việt Nam sẽ giảm 12% (5 triệu tấn lúa) nếu mực nước biển tăng lên 1 m (Nguyễn Văn Tài và Nguyễn Trọng Hiệu, 2008). Thách thức này đòi hỏi phải có chiến lược hành động vì sự biến đổi khí hậu của trái đất, phải có chiến lược phát triển nông nghiệp bền vững, đối phó với biến đổi khí hậu và nước biển dâng, đảm bảo an ninh lương thực và thực phẩm đáp ứng nhu cầu của dân số ngày càng tăng.

4. Quan điểm và định hướng cho phát triển nông nghiệp bền vững

4.1. Quan điểm

Mục tiêu cơ bản của phát triển bền vững nông nghiệp là xây dựng thành công nền nông nghiệp có những đặc trưng cơ bản là *năng suất (Productivity), hiệu quả (Efficiency), ổn định (Stability) và công bằng (Equity).* Để đảm bảo mục tiêu đó, định hướng phát triển nông nghiệp cần dựa vào các quan điểm sau:

Phải coi trọng cả phát triển kinh tế, thực hiện công bằng xã hội và bảo vệ môi trường trong phát triển nông nghiệp. Với quan điểm này, cần thực hiện lồng ghép mục tiêu và giải pháp kinh tế, xã hội và môi trường trong chính sách và giải pháp phát triển nông nghiệp, đặc biệt trong quy hoạch, kế hoạch và chính sách kiểm soát sử dụng các loại đầu vào nhất là hóa chất trong nông nghiệp.

Các giải pháp phát triển nông nghiệp vừa phải đảm bảo khả năng thích ứng với tín hiệu thị trường, đáp ứng được nhu cầu xã hội về nông nghiệp cả trong hiện tại và tương lai.

Tiếp tục xóa bỏ bao cấp và chuyển sang hỗ trợ, tạo môi trường thuận lợi cho các thành phần và tổ chức kinh tế phát triển cùng phát triển.

Tăng cường đối tác công tư (public-pivate partnership) và cơ chế đồng quản lý giữa khu vực tư nhân và khu vực công cho phát triển nông nghiệp nhất là phát triển hạ tầng và cung cấp các hàng hóa công và dịch vụ công cho phát triển nông nghiệp.

4.2. Một số định hướng

Với quan điểm trên, để phát triển bền vững nền nông nghiệp nước ta, cần tập trung vào các định hướng nhằm ứng phó với 7 thách thức nêu trên như sau:

4.2.1. Có chiến lược quy hoạch nông nghiệp dài hạn, bảo tồn quỹ đất nông nghiệp

Dân số tăng nhanh, quỹ đất nông nghiệp ngày một suy giảm vì mục tiêu công nghiệp hóa và đô thị hóa là thách thức đầu tiên của nông nghiệp nước ta. Để vượt qua thách thức này, cần xem xét thận trọng các mục tiêu công nghiệp hóa và đô thị hóa với an ninh lương thực thực phẩm cả trong ngắn hạn và dài hạn. Công tác quy hoạch sử dụng đất cho các mục tiêu công nghiệp hóa, đô thị hóa nền kinh tế phải được thực hiện sau khi có sự tính toán kỹ càng quỹ đất để đảm bảo an ninh lương thực – thực phẩm. Đổi mới công tác quy hoạch nông nghiệp theo hướng dựa vào thị trường mở. Quan điểm truyền thống cho rằng: đảm bảo an ninh lương thực là mục tiêu cơ bản của phát triển nông nghiệp và do đó, cần giữ vững 3,8 triệu ha lúa cho mục tiêu này (Thủ tướng Chính phủ, 2012). Gần đây, nguyên Phó Thủ tướng Nguyễn Công Tạn đề nghị: nên giảm 2,0 triệu ha lúa để nông dân giàu lên (Quang Minh, 2013). Liệu có cần cố định 3,8 triệu ha lúa như đã quy hoạch? Liệu có nên giảm 2,0 triệu ha lúa như đề xuất? Để trả lời cho vấn đề này, cần có cách hiểu đúng hơn khái niệm an ninh lương thực. Theo tiếng Anh cụm từ này là "Food security", food có nghĩa là cả lương thực, thực phẩm, vitamin. Trong cơ cấu chi tiêu gia đình, các nhóm lương thực và thực phẩm này có thể thay thế nhau tùy theo sự thay đổi thu nhập của người tiêu dùng và thị trường. Do đấy, mục tiêu của nông nghiệp không chỉ có an ninh về lương thực mà còn an ninh về thực phẩm, vitamin và các thức ăn quan trọng khác. Mặt khác, theo quan điểm này, cố định diện tích lúa tức là trở lại mục tiêu sản xuất của thời kinh tế mệnh lệnh, tập trung, sẽ làm lãng phí của cải xã hội, giảm sức cạnh tranh của nông nghiệp. Trên thực tế, càng trồng lúa, nông dân càng thu được hiệu quả thấp hơn (Đỗ Kim Chung, 2010). Do đó, không nên cố định diện tích lúa, nên bảo tồn diện tích đất nông nghiệp. Cần thực hiện quy hoạch phát triển nông nghiệp cả trong mục tiêu trung hạn và dài hạn (50 hay 100 năm) để có chiến lược bảo tồn và sử dụng đất nông nghiệp trước khi thực hiện các quy hoạch phát triển công nghiệp và đô thị. Trong từng loại đất nông nghiệp (thùy sản, cây hàng năm, cây lâu năm), hãy để người sử dụng đất quyết định phương thức sử dụng từng loại đất theo tín hiệu thị trường hơn là cố định phương thức sử dụng cho từng loại đất. Khi giá lúa giảm, nông dân có thể chuyển sang làm hoa, cây cảnh, hoa màu, các nông sản khác có giá trị hơn theo tín hiệu thị trường. Làm như thế sẽ vừa đảm bảo an ninh lương thực thực phẩm, vừa tăng cao khả năng thích ứng với thị trường của nông nghiệp. Tập trung phát triển nông nghiệp đảm bảo nhu cầu tiêu dùng tại chỗ ở những vùng sâu, vùng xa và thị trường chưa phát triển.

4.2.2. Tăng năng lực cạnh tranh của nông sản Việt Nam

Để tăng được năng lực cạnh tranh của ngành này cần thực hiện một số giải pháp sau: Chú trọng thu hút các thành phần và tổ chức kinh tế đầu tư vào công nghiệp chế biến nông sản. Cần đầu tư ngân sách cho nghiên cứu và chuyển giao các thành tựu công nghệ chế biến nông sản, hỗ trợ các cơ sở sản xuất kinh doanh nâng cao được giá trị gia tăng trong chế biến. Cần có khung pháp lý tạo sự liên kết chặt chẽ, hình thành chuỗi giá trị từ người sản xuất (nông dân) tới chế biến, phân phối và người tiêu dùng. Tập trung đầu tư cho xây dựng thương hiệu nông sản (chỉ dẫn địa lý và thương hiệu vùng, thương hiệu quốc gia), thực hiện bảo hộ sở hữu trí tuệ về thương hiệu nông sản Việt Nam. Tập trung đầu tư để xây dựng cơ cấu nông nghiệp theo lợi thế so sánh của từng vùng

4.2.3. Tăng đầu tư công cho nông nghiệp và thu hút mạnh hơn đầu tư của toàn xã hội vào nông nghiệp và nông thôn

Cần ưu tiên đầu tư ngân sách nhà nước và trái phiếu Chính phủ cho nông nghiệp. Tăng tỷ trọng đầu tư ngân sách của Chính phủ từ 21,3% (năm 2011) đến 25%. Đầu tư công cần tập trung vào phát huy được lợi thế so sánh của từng vùng và từng địa phương. Cần cải thiện môi trường chính sách tạo điều kiện thuận lợi cho thu hút đầu tư của toàn xã hội vào nông nghiệp và công nghiệp phục vụ nông nghiệp. Trong nội bộ nông nghiệp, cần chú trọng đổi mới cơ chế quản lý các công trình thủy lợi hơn là quá tập trung đầu tư xây dựng cơ bản các công trình. Cần chú trọng đầu tư công cho các lĩnh vực có tiềm năng hỗ trợ nông nghiệp nâng cao chất lượng nông sản và phát triển bền vững như hệ thống quản lý chất lượng, giám sát dịch bệnh, thông tin thị trường, nghiên cứu và phát triển,... Cần chú trọng đầu tư vào nghiên cứu và chuyển giao để có và áp dụng được các giống cây trồng và vật nuôi năng suất cao, chất lượng tốt. Mặt khác, cần thúc đẩy đầu tư cho công nghiệp phục vụ nông nghiệp, phát triển và hiện đại hóa chuỗi cung ứng nông nghiệp, gắn giữa sản xuất và tiêu thụ.

4.2.4. Thực hiện an ninh và an toàn lương thực-thực phẩm cho toàn xã hội

Với quan niệm về an ninh lương thực- thực phẩm

như đã trình bày ở trên, các giải pháp phát triển nông nghiệp cần hướng vào đảm bảo an ninh dinh dưỡng hơn là chỉ chú trọng an ninh lương thực Thực hiện an ninh lương thực- thực phẩm cần tập trung vào các hướng cơ bản sau: Đẩy mạnh sản xuất lương thực thực phẩm, nhất là ở những nơi thị trường chưa hoạt động tốt (vùng sâu và xa), cần chú trọng các giải pháp đảm bảo an ninh dinh dưỡng hơn là chỉ tập trung vào lương thực trong các giải pháp phát triển nông nghiệp, chú trọng phát triển toàn diện lương thực, thực phẩm, thực hiện các giải pháp tạo việc làm như đào tạo, hỗ trợ vốn tín dụng, thực hiện khuyến công, khuyến thương, phát triển ngành nghề, dịch vụ, công nghiệp nông thôn để người dân có thu nhập và tiếp cận được lương thực thực phẩm. Cần đầu tư phát triển hạ tầng cơ sở như đường giao thông, hệ thống chợ bán buôn, bán lẻ, phát triển và hỗ trợ thương mại nhất là ở các vùng nông thôn hẻo lánh, phát triển dịch vụ để thị trường lương thực không rơi vào tình trạng độc quyền, người dân có thể tiếp cận một cách dễ dàng. Cần hướng dẫn các cơ sở sản xuất kinh doanh nông nghiệp áp dụng tốt bộ quy chuẩn về thực hành nông nghiệp tốt và tăng cường quản lý ở khâu chế biến và lưu thông để đảm bảo lương thực- thực phẩm an toàn

4.2.5. Phát triển nông nghiệp giảm dần khoảng cách giữa các vùng và các nhóm cư dân

Để giảm được sự chênh lệch trong phát triển giữa các vùng và các nhóm cư dân, chiến lược phát triển nông nghiệp nước ta cần tập trung vào các định hướng sau: Thực hiện đầu tư công (giao thông, thủy lợi, thông tin, đào tạo, khuyến nông...) cho từng vùng để phát huy lợi thế so sánh của từng vùng. Lồng ghép phát triển nông nghiệp với thực hiện các chương trình giảm nghèo và Giảm nghèo nhanh bền vững theo Nghị quyết 30a của Chính phủ ở các huyện và xã nghèo đặc biệt khó khăn. Thực hiện tốt các chương trình phát triển nông nghiệp trong các chương trình giảm nghèo tạo điều kiện để người nghèo, nhất là các dân tộc thiểu số, phụ nữ, nhóm dễ bị tổn thương khác cải thiện được sinh kế của họ, giảm được nghèo một cách bền vững. Cần áp dụng các giải pháp công nghệ trong khuyến nông, khuyến lâm dựa trên kiến thức bản địa của nông dân, nhất là của nông dân là người dân tộc ít người để giúp họ có thể thực hiện canh tác bền vững. Đảm bảo tính ổn định và bình đẳng trong tiếp cận đất đai và các nguồn lực khác. Cải thiện cơ sở hạ tầng nông thôn và khả năng tiếp cận dịch vụ công của người nghèo, cộng đồng dân tộc thiểu số và các nhóm dễ bị tổn thương khác.

4.2.6. Gắn phát triển nông nghiệp với bảo vệ môi trường

Về phương diện môi trường, để đảm bảo phát triển bền vững nông nghiệp, cần đồng thời thực hiện các biện pháp như tăng cường đầu tư công vào các công trình phòng và chống thiên tai giảm tác động bất lợi về môi trường, tăng cường quản lý đất đai ở các vùng đất dốc, tăng cường quản lý nước thải nông nghiệp, nâng cao hiệu quả sử dụng và tránh lạm dụng hóa chất trong nông nghiệp, tăng cường áp dụng các biện pháp giảm phát thải khí gây hiệu ứng nhà kính. Xây dựng khung pháp lý và chính sách hỗ trợ quản lý tài nguyên thiên nhiên, bảo tồn đa dạng sinh học, bảo tồn lưu vực sông và quản lý khí thải carbon. Cần quán triệt tư duy *nền kinh tế xanh* (green economy) trong phát triển nông nghiệp. Tư duy kinh tế xanh đòi hỏi thực hiện chiến lược tăng trưởng xanh trong nông nghiệp. Cần nhân rộng việc áp dụng các biện pháp canh tác tiên tiến như Quản lý dịch hại tổng hợp (Intergrated pest management-IPM), các biện pháp canh tác lúa cải tiến (System of rice intensification -SRI), bảo tồn đa dạng sinh học trong nông nghiệp.

4.2.7. Xây dựng nền nông nghiệp có khả năng ứng phó hiệu quả với biến đổi khí hậu

Để ứng phó với biến đổi khí hậu, nhất là tình trạng nước biển dâng, cả trong ngắn hạn và dài hạn, nông nghiệp Việt Nam cần tập trung vào các định hướng cơ bản sau: i) *Nâng cao năng lực quản lý và ứng phó rủi ro* liên quan đến thời tiết và giảm thiểu tác động của biến đổi khí hậu cũng như các rủi ro về thị trường. Cải thiện hệ thống dự báo, hệ thống cảnh báo sớm và gắn kết hệ thống này với dịch vụ tư vấn nông nghiệp. *ii) Thay đổi phương pháp canh tác và lựa chọn giống phù hợp* với các vùng đất có những biến đổi khác nhau về khí hậu như hạn, úng, ngập mặn, nóng, lạnh, thích ứng với tình trạng sinh thái và dịch hại khác nhau. *iii) Cần xây dựng năng lực nghiên cứu và phát triển* trong trồng trọt, chăn nuôi, thủy sản, lâm nghiệp, diêm nghiệp để có thể giải quyết được những thách thức mới nảy sinh của quá trình biến đổi khí hậu và nước biển dâng; iv) Cần thúc đẩy thị trường bảo hiểm nông nghiệp, tăng cường khả năng ứng phó của nông dân đối với rủi ro, những diễn biến của thời tiết cực đoan, đảm bảo nông nghiệp ít có sự thay đổi nhiều dưới tác động xấu của biến đổi khí hậu. v) Các địa phương, nhất là các tỉnh ở vùng thấp (như Đồng bằng sông Cửu Long và vùng ven biển khác) cần có kế hoạch ứng phó kịp thời, bố trí sản xuất nông nghiệp phù hợp.❑

Tài liệu tham khảo:

Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2013), Đề án Tái cấu cơ cấu ngành nông nghiệp Việt Nam, Hà Nội.

Đỗ Kim Chung (2010), 'Vấn đề nông dân, nông nghiệp và nông thôn trong sự nghiệp công nghiệp hóa và hiện đại hóa hiện nay: Quan điểm và những định hướng chính sách', *Nghiên cứu kinh tế*, số 1 (380) tháng 1 năm 2010, trang 52-58.

International Water Management Institute [IWMI], WordFish Center (2010), Rethinking Agriculture in the Greater Mekong Subregion: How to susainably meet food needs, enhance ecosystem services and cope with climate change, pp.13.

Nguyễn Văn Tài và Nguyễn Trọng Hiệu (2008), Báo cáo đánh giá về biến đổi khí hậu ở Việt Nam, Kỷ yếu hội thảo tác động của biến đổi khí hậu và kế hoạch hành động cho địa phương: trường hợp miền Trung Việt Nam, Hội đồng chính sách khoa học và công nghệ quốc gia, Nhà xuất bản Khoa học kỹ thuật, Hà Nội, trang 147-159.

Quang Minh (2013), Giảm diện tích trồng lúa hay thay đổi tư duy làm nông nghiệp (http://vtv.vn/Kinh-te/Giam-dien-tich-trong-lua-hay-thay-doi-tu-duy-lam-nong-nghiep/77644.vtv) Truy cập ngày 13 tháng 9 năm 2013.

Thủ tướng Chính phủ (2012), Quyết định số 124/QĐ - TT: Phê duyệt Quy hoạch tổng thể phát triển sản xuất ngành nông nghiệp đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2030, Hà Nội, ngày 2 tháng 2 năm 2012.

Tổng cục Thống kê (2011), Kết quả điều tra mức sống gia đình Việt Nam 2010.

Tổng cục Thống kê (2012), Niên giám thống kê, Nhà xuất bản thống kê, Hà Nội.

World Bank (2011), Vietnam Development Report, Hà Nội

Vietnam agriculture: challenges and strategy for sustainable development.

Abstract:

Agriculture is a vital sector of Vietnam. The secor currently creates livelihoods for 68.2% of population, contributing to 22% of GDP and 23% of total national export earning. However, increasing population and labor while decreasing agricultural land resources; low competition capacity of farm products, low agricultural investment, insecutity of food, widened gaps among rich and poor and regions, polluted environment, climatic change as well as raising sea water level are challenging Vietnam's agricultural development. To ensure a sustainable development, the sector should: adapt open market-based agricultural planning, conserving agricultural land rather than only rice land; Improve competition capacity of agricultural products by development of farming product processing industries, increasing investment for R and D, promoting value chains as well as agricultural product branding; Increasing public and private investments in agriculture; Ensuring nutrition security by promoting food production, enhancing consumers' capacity for full access to food; Allocating resources to difficult regions to narrow down development gaps; Integrating agricultural development with environmental protection by improving the forecasting capacity, infrastructure, human resources to prevent and control natural calamities in response to climatic changes.

Thông tin tác giả:

***Đỗ Kim Chung**, giáo sư, tiến sĩ*

- Nơi công tác: Trường Đại học Nông nghiệp Hà Nội

- Lĩnh vực nghiên cứu chính. Kinh tế và chính sách phát triển nông nghiệp, nông thôn

- Các tạp chí tiêu biểu đã đăng tải: Tạp chí Kinh tế phát triển, Tạp chí Nghiên cứu kinh tế, Tạp chí Phát triển kinh tế, Tạp chí Nông nghiệp và Phát triển nông thôn,..

Email: dokimchung.hua@gmail.com

***Kim Thị Dung**, Phó giáo sư, tiến sĩ*

- Nơi công tác: Trường đại học nông nghiệp Hà Nội