



## BÁO CÁO

### CHỦ QUYỀN LƯƠNG THỰC: KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VÀ THỰC TIỄN ĐỐI VỚI HỘ NÔNG DÂN NGƯỜI DÂN TỘC THIỂU SỐ TẠI VIỆT NAM



Nguyễn Vinh Quang  
Nguyễn Minh Đức  
Nguyễn Đức Mạnh

Tháng 11 năm 2021

## Lời cảm ơn

Báo cáo ***“Chủ quyền lương thực: Kinh nghiệm quốc tế và thực tiễn đối với hộ nông dân người dân tộc thiểu số tại Việt Nam”*** là sản phẩm nghiên cứu do Trung tâm Sinh thái Nông nghiệp (CARES) thuộc Học viện Nông nghiệp Việt Nam thực hiện, với nguồn tài trợ từ Quỹ Rosa Luxemburg (RLS) của Đức.

Nhóm tác giả xin trân thành cảm ơn sự hỗ trợ và cung cấp thông tin của các cơ quan liên quan, các doanh nghiệp chế biến nông sản, các đại lý vật tư nông nghiệp, và các hộ nông dân tại tỉnh Sơn La.

Kết quả sơ bộ của nghiên cứu đã được chia sẻ tại Tọa đàm Khoa học ***“Chủ quyền lương thực và hộ nông dân người dân tộc thiểu số tại Việt Nam: Khái niệm, chính sách và thực tiễn”*** được Trung tâm Sinh thái Nông nghiệp tổ chức ngày 30/11/2021. Nhóm tác giả cảm ơn những ý kiến đóng góp của các đại biểu tham dự Tọa đàm đối với kết quả nghiên cứu.

Các nhận định trong Báo cáo là của các tác giả và không phản ánh quan điểm của nhà tài trợ cũng như đơn vị nơi các tác giả đang làm việc.

**Nhóm tác giả**

## Mục lục

Lời cảm ơn.....	ii
Danh mục các Bảng.....	iv
Danh mục các Hình.....	iv
Danh mục các từ viết tắt.....	v
1. Giới thiệu.....	6
2. Kinh nghiệm và bài học quốc tế về chủ quyền lương thực.....	8
2.1. Tổng quan về chủ quyền lương thực.....	8
2.2. Kinh nghiệm thể chế hóa chủ quyền lương thực ở một số nước trên thế giới .....	10
2.3. Một số kinh nghiệm thực hành nông nghiệp hướng tới chủ quyền lương thực .....	16
2.4. Bài học cho Việt Nam từ kinh nghiệm quốc tế.....	22
3. Sản xuất nông nghiệp và chủ quyền lương thực tại Việt Nam .....	23
3.1. Thực trạng ngành nông nghiệp Việt Nam .....	23
3.2. Định hướng phát triển ngành nông nghiệp Việt Nam.....	25
3.3. Chủ quyền lương thực đối với hộ nông dân trong chính sách phát triển nông nghiệp tại Việt Nam .....	28
4. Nghiên cứu trường hợp tại Sơn La.....	28
4.1. Thông tin chung về chính sách và thực trạng phát triển nông nghiệp tỉnh Sơn La.....	28
4.2. Mô hình liên kết trồng chanh leo tại Sơn La.....	32
4.3. Mô hình liên kết trồng cao su tại Sơn La .....	37
5. Thảo luận.....	40
Tài liệu tham khảo.....	42
Phụ lục.....	44
Phụ lục 1: Số lượng các bên liên quan được khảo sát tại Sơn La .....	44

## Danh mục các Bảng

Bảng 1. Diện tích sản xuất một số cây trồng chính trên địa bàn tỉnh Sơn La 2010-2020 .....	34
Bảng 2. Một số kết quả triển khai mô hình góp đất trồng cao su tại tỉnh Sơn La .....	38
Bảng 3: Hiệu quả kinh tế sử dụng 1 ha đất sản xuất đối với một số cây trồng phổ biến tại các điểm khảo sát .....	39

## Danh mục các Hình

Hình 1. GDP Việt Nam, 2011-2019 .....	24
Hình 2. GDP bình quân đầu người Việt Nam, 2011-2019 .....	24
Hình 3. Tỷ lệ GDP phân theo khu vực kinh tế, 2011-2019 .....	24
Hình 4. Cơ cấu GRDP tỉnh Sơn La, 2010-2020 .....	29

## Danh mục các từ viết tắt

BVTV	Bảo vệ thực vật
cs	Cộng sự
DN	Doanh nghiệp
DOVECO	Công ty cổ phần thực phẩm xuất khẩu Đồng Giao
DTTS	Dân tộc thiểu số
EU	Liên minh Châu Âu (European Union)
FAO	Tổ chức Nông Lương của Liên hiệp quốc
GCN	Giấy chứng nhận
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
ha	Héc-ta
NNPTNT	Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn
NQ	Nghị quyết
PKS	Phiếu khảo sát
PVS	Phòng vấn sâu
QSDĐ	Quyền sử dụng đất
RLS	Quỹ Rosa Luxemburg (Rosa Luxemburg Stiftung)
TCHQ	Tổng cục Hải quan
TCTD	Tổ chức tín dụng
TCTK	Tổng cục Thống kê
TLN	Thảo luận nhóm
TNHH	Trách nhiệm hữu hạn
UBND	Ủy ban Nhân dân
USD	Đô la Mỹ
VD	Ví dụ
VND	Đồng Việt Nam
WB	Ngân hàng Thế giới (The World Bank)
WTO	Tổ chức Thương mại Thế giới
XK	Xuất khẩu

## 1. Giới thiệu

Nông nghiệp là ngành kinh tế vô cùng quan trọng của Việt Nam. Theo số liệu của Tổng cục Thống kê, năm 2020 tổng giá trị sản xuất của ngành nông nghiệp đạt 40,2 tỷ USD, tương đương 14,85% trong tổng GDP cả nước (TCTK, 2021).<sup>1</sup> Mặc dù tỷ lệ đóng góp của ngành trong GDP giảm dần trong những năm gần đây, nông nghiệp vẫn là ngành tạo việc làm cho 40% lực lượng lao động của cả nước (Ngân hàng Thế giới--WB, 2020). Hơn 63% trong gần 97,6 triệu người dân cả nước sống ở vùng nông thôn<sup>2</sup> phụ thuộc vào hoạt động sản xuất nông nghiệp ở các mức độ khác nhau, trong đó có hơn 9,1 triệu hộ nông dân tham gia sản xuất trực tiếp, sống phụ thuộc chủ yếu vào nông nghiệp.<sup>3</sup>

Ngành nông nghiệp cũng đóng góp đáng kể vào xuất khẩu quốc gia. Việt Nam đứng thứ 2 ở Đông Nam Á và thứ 15 trên thế giới về xuất khẩu nông sản (WB, 2016). Kim ngạch xuất khẩu nông sản tăng vọt từ 4,85 tỷ USD năm 2001 lên 41,2 tỷ USD năm 2020, chiếm 15% tổng kim ngạch xuất khẩu cả nước, với 9 mặt hàng đạt kim ngạch trên 1 tỷ USD là gỗ và sản phẩm gỗ, tôm và cá tra, rau quả, điều, gạo, cà phê, cao su, hạt tiêu, sắn và các sản phẩm chế biến từ sắn. Các thị trường xuất khẩu chính nông sản Việt Nam là Mỹ, Trung Quốc, Châu Âu, ASEAN, Nhật Bản và Hàn Quốc (TCTK, 2021).

Những thành tựu đạt được nêu trên được xác định là nhờ những định hướng, chiến lược và chính sách của nhà nước trong những năm gần đây. Chiến lược phát triển ngành nông nghiệp, Đề án Tái cơ cấu ngành nông nghiệp, Chiến lược phát triển ngành trồng trọt, v.v... đã chuyển hướng ngành nông nghiệp từ tự cấp tự túc sang định hướng thị trường, từ sản xuất quy nhỏ sang tích tụ đất đai để sản xuất quy mô lớn, chuyển từ phát triển ngành theo chiều rộng sang chiều sâu và theo hướng bền vững (chú trọng tăng chất lượng sản phẩm, tăng giá trị và lợi nhuận), khuyến khích liên kết theo chuỗi, gắn sản xuất với chế biến và thị trường tiêu thụ (cả trong nước và xuất khẩu); ứng dụng khoa học kỹ thuật và công nghệ cao, đưa giống mới năng suất cao thay thế giống bản địa năng suất thấp, v.v...

Những định hướng này, cùng với kết quả tích cực của nó thời gian vừa qua, đã tạo động lực cho các hộ nông dân đẩy mạnh việc chuyển đổi những cây trồng bản địa/truyền thống, sang cây trồng ngoại lai có năng suất và giá trị kinh tế cao hơn do các doanh nghiệp cung cấp giống hay doanh nghiệp chế biến đề xuất. Ngày càng nhiều hộ nông dân đã sử dụng diện tích đất sản xuất vốn khiêm tốn của mình để trồng các cây trồng mới, tham gia các mô hình liên kết góp đất sản xuất với các doanh nghiệp chế biến để sản xuất những sản phẩm theo định hướng của doanh nghiệp và nhu cầu thị trường.

Mặc dù đang có hiệu quả tích cực nêu trên, việc chuyển đổi từ cây trồng truyền thống, phù hợp với kiến thức, năng lực và điều kiện của hộ sản xuất nhỏ sang sản xuất sản phẩm quy mô lớn, theo định hướng thị trường, do bên ngoài đưa đến, ... tiềm ẩn rủi ro về sinh kế cho những hộ nông dân sản xuất nhỏ. Khi tham gia các mô hình sản xuất sản phẩm theo định hướng thị trường và phụ thuộc vào các mắt xích/tác nhân bên ngoài để tiêu thụ sản phẩm sản xuất ra, hộ nông dân mất quyền tự quyết, phụ thuộc vào các tác nhân bên ngoài trong tiêu thụ sản phẩm và do đó đối mặt với nguy cơ mất thu nhập/nguồn sinh kế--đây là những khía cạnh của chủ quyền lương thực--khi một mắt xích nào đó của chuỗi cung có vấn đề, hoặc thị hiếu thị trường thay đổi.

Trong hơn hai thập kỷ qua, khái niệm “Chủ quyền Lương thực” - Food Sovereignty - đã được đề cập ngày càng nhiều và trở thành nội dung quan trọng trong các cuộc thảo luận quốc tế liên quan đến phát triển và an ninh lương thực. Mặc dù vậy tại Việt Nam, chủ quyền lương thực vẫn là một khái niệm mới,

---

<sup>1</sup> GDP cả nước năm 2020 ước đạt 271,2 tỷ USD (TCTK, 2021).

<sup>2</sup> Niên giám Thống kê 2020. Tổng cục Thống kê, 2021.

<sup>3</sup> Ngành nông nghiệp bao gồm sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản. Sản xuất nông nghiệp ở Việt Nam được tổ chức theo 3 hình thức sản xuất chủ yếu, bao gồm hộ, hợp tác xã và doanh nghiệp. Theo kết quả điều tra năm 2020, cả nước có 9.123.018 đơn vị sản xuất nông, lâm nghiệp và thủy sản, trong đó có 9.108.129 hộ sản xuất, 7.418 hợp tác xã, và 7.471 doanh nghiệp (Nguồn: <https://www.gso.gov.vn/du-lieu-va-so-lieu-thong-ke/2021/06/thong-cao-bao-chi-ve-ket-qua-dieu-tra-nong-thon-nong-nghiep-giua-ky-nam-2020/>).

ít được biết đến và chưa được sử dụng trong các văn bản điều hành hay chương trình, chính sách của Nhà nước.

Chủ quyền lương thực được định nghĩa là "quyền của người dân và cộng đồng đối với sản phẩm có lợi cho sức khoẻ và phù hợp về văn hoá, được trồng hay sản xuất ra bằng các phương pháp phù hợp và bền vững về mặt sinh thái; và quyền quyết định xây dựng hệ thống lương thực và nông nghiệp của riêng họ."<sup>4</sup> Chủ quyền lương thực, nói cách khác, là cách tiếp cận đề cao tính tự chủ của người nông dân trong việc quyết định áp dụng hệ thống canh tác nào phù hợp nhất với đặc điểm văn hoá, sinh thái, khả năng và nhu cầu của họ.

Trong số hơn 9,1 triệu hộ nông dân trên cả nước, hộ nông dân người dân tộc thiểu số (DTTS) sống chủ yếu ở miền núi chiếm 40,7%, với 3,7 triệu hộ (TCTK, 2021), có nhiều nét đặc thù về văn hoá, môi trường sinh thái, và điều kiện sản xuất của vùng miền núi như đất sản xuất ít và dốc, thiếu nước, thời tiết khí hậu khắc nghiệt,... Các hộ nông dân đồng bào DTTS cũng có đặc điểm phổ biến là điều kiện kinh tế, kiến thức, trình độ học vấn, khả năng đàm phán, tiếp cận thị trường,... tương đối hạn chế. Tuy nhiên ở nhiều nơi, nhiều hộ nông dân DTTS đã tham gia các mô hình sản xuất sản phẩm quy mô lớn theo định hướng thị trường,... Ở nhiều địa phương như Sơn La, Thái Bình, Hà Nam, Lào Cai, Long An, Gia Lai, Kon Tum,... một số công ty chế biến đã hợp tác với các hộ dân theo mô hình góp đất sản xuất, tạo nên vùng sản xuất tập trung quy mô lớn để sản xuất nông sản phục vụ xuất khẩu. Với các hộ nông dân không tham gia hợp tác với doanh nghiệp cũng có xu hướng chuyển đổi cây trồng theo nhu cầu thị trường hiện nay: chuyển từ cây trồng truyền thống (lúa, ngô bản địa), quảng canh sang thâm canh và độc canh những loại giống và cây trồng cho sản phẩm phục vụ nhu cầu của thị trường xuất khẩu như cây ăn quả, ngô lai, lúa lai, v.v...

Trung tâm Sinh thái Nông nghiệp (CARES) thuộc Học viện Nông nghiệp Việt Nam, với sự hỗ trợ về tài chính của Quỹ Rosa Luxemburg (RLS) của Đức, tiến hành nghiên cứu về tác động của việc tham gia mô hình sản xuất nông nghiệp hàng hoá chuyên canh quy mô lớn theo định hướng thị trường đến đời sống của hộ nông dân người DTTS tại Việt Nam. Nghiên cứu tập trung trả lời các câu hỏi:

- 1) Các hộ nông dân người DTTS sản xuất nhỏ đang gặp những thuận lợi và khó khăn gì khi chuyển đổi hình thức sản xuất từ truyền thống quy mô nhỏ với cây bản địa sang mô hình liên kết chuyên canh cây hàng hoá quy mô lớn theo định hướng thị trường?
- 2) Chủ quyền lương thực, hay quyền tự quyết của các hộ nông dân sản xuất nhỏ người dân tộc thiểu số bị tác động như thế nào khi tham gia vào mô hình liên kết?
- 3) Làm thế nào để đảm bảo tốt nhất chủ quyền lương thực cho các hộ nông dân, đặc biệt là các hộ nông dân nghèo sản xuất nhỏ người dân tộc thiểu số?

Nghiên cứu sử dụng nhiều nguồn số liệu khác nhau, bao gồm cả nguồn thông tin thứ cấp và sơ cấp. Các báo cáo, thảo luận quốc tế về chủ quyền lương thực trên thế giới; Số liệu thống kê tổng hợp các cấp (quốc gia, tỉnh, huyện, xã) về diện tích, sản lượng, năng suất, số hộ,... từ Tổng cục/Cục/Chi cục Thống kê, Tổng cục Hải quan (TCHQ), Sở và Phòng Nông nghiệp Phát triển Nông thôn (NNPTNT), Sở Công thương, UBND huyện và xã tại địa bàn nghiên cứu; và các báo cáo, số liệu điều tra của một số tổ chức, cá nhân, là nguồn thông tin thứ cấp được sử dụng trong báo cáo.

Thông tin sơ cấp được thu thập tại tỉnh Sơn La, thực hiện trong tháng 7 năm 2021, thông qua phỏng vấn sâu, thảo luận nhóm và phỏng vấn sử dụng phiếu khảo sát đối với một số cán bộ Sở, ngành, lãnh đạo UBND huyện, xã, lãnh đạo một số doanh nghiệp và hộ dân người DTTS. Phụ lục 1 tổng hợp các địa điểm phỏng vấn, đối tượng phỏng vấn và số lượng các cuộc phỏng vấn.

Báo cáo **Chủ quyền Lương thực: Kinh nghiệm quốc tế và thực tiễn đối với hộ nông dân người dân tộc thiểu số tại Việt Nam** là sản phẩm của nghiên cứu này. Báo cáo được chia làm 5 phần chính. Sau

---

<sup>4</sup> Torrez, Faustino. 2011. "La Via Campesina: Peasant-led agrarian reform and food sovereignty." *Development* 54 (1):49-54.

phần Giới thiệu (Phần 1), Phần 2 là phần tổng quan về khái niệm Chủ quyền Lương thực và kinh nghiệm từ một số nước trên thế giới về quá trình thể chế hoá chủ quyền lương thực, cũng như bài học trong việc triển khai chủ quyền lương thực trong thực tiễn. Phần 3 của Báo cáo cung cấp một số thông tin về thực trạng và định hướng phát triển ngành nông nghiệp Việt Nam. Những thông tin này được sử dụng để thảo luận về tính hiệu quả, thuận lợi và khó khăn khi thực thi chủ quyền lương thực tại Việt Nam nói chung, và thực thi đối với hộ nông dân người DTTS nói riêng. Phần 4 trình bày về nghiên cứu trường hợp tại Sơn La đối với mô hình sản xuất chanh leo và cao su của hộ nông dân người DTTS, nhằm minh họa và làm rõ hơn về thuận lợi, khó khăn của hộ dân khi tham gia các mô hình sản xuất hàng hoá chuyên canh quy mô lớn theo định hướng thị trường. Từ những thông tin nêu trên, Phần 5 của Báo cáo đưa ra những thảo luận về tầm quan trọng của chủ quyền lương thực đối với các hộ nông dân người DTTS, và gợi ý áp dụng chủ quyền lương thực tại Việt Nam.

## 2. Kinh nghiệm và bài học quốc tế về chủ quyền lương thực

### 2.1. Tổng quan về chủ quyền lương thực

#### Lịch sử Chủ quyền lương thực

Trong hơn ba thập kỉ vừa qua, hàng triệu nông dân quy mô vừa và nhỏ trên khắp thế giới đã bị tách khỏi đất đai của chính họ bởi các chính sách của chính phủ trong việc mở đường cho các tập đoàn tư bản về kinh doanh nông nghiệp quy mô lớn tham gia sản xuất thực phẩm cho mục đích xuất khẩu. Đồng thời, việc nhập khẩu thực phẩm giá rẻ cũng đã phá hủy hệ thống sản xuất thực phẩm ở cấp độ địa phương và quốc gia. Kết quả là nhiều quốc gia hiện không còn khả năng sản xuất, cung cấp lương thực và dần trở nên phụ thuộc vào việc nhập khẩu thực phẩm từ bên ngoài. Điều này được cho là kết quả của mô hình phát triển kinh tế tự do hóa trên phạm vi toàn cầu (Claeys, 2015). Để phản ứng điều này, FAO (Tổ chức Nông lương Liên hợp quốc) đã tạo ra khái niệm về an ninh lương thực với mục đích đảm bảo rằng các chính phủ có trách nhiệm cung cấp lương thực cho mọi công dân, nhằm nỗ lực xóa đói. Tuy nhiên, khái niệm an ninh lương thực mà FAO đưa ra có thể là một cách để các quốc gia tiếp tục thực hiện nông nghiệp kinh doanh, tăng cường xuất khẩu và giảm bớt áp lực của các quốc gia như Hoa Kỳ đối với các quốc gia khác bằng cách khuyến khích các hiệp ước thương mại tự do. Và điều này không thay đổi cuộc sống của những nông dân ở các nước đang phát triển đang phải vật lộn để sống nhờ xuất khẩu hàng hóa sang các nước phát triển phương Tây.

Tại Hội nghị Lương thực Thế giới của FAO năm 1996, La Vía Campesina, một tổ chức đại diện cho nông dân sản xuất nhỏ được thành lập năm 1993 nhằm phản ứng lại với sự toàn cầu hóa nhanh chóng của ngành kinh doanh nông nghiệp và sự tập trung của các tập đoàn xuyên quốc gia, đã đưa ra khái niệm Chủ quyền lương thực (Food Sovereignty) để đáp trả quan điểm về an ninh lương thực do FAO đề xuất trước đây (Claeys, 2015) (Andrée & cs., 2014). Đồng thời, Chủ quyền lương thực thách thức cách tiếp cận của Tổ chức Thương mại Thế giới--WTO (WTO được thành lập năm 1995 bởi các nước phát triển phương Tây nhằm dẫn dắt các đàm phán về thương mại toàn cầu) bằng cách đưa một khuôn khổ mới dựa trên nhân quyền vào các đàm phán về thương mại đối với các sản phẩm nông nghiệp. Chủ quyền lương thực coi lương thực và nông nghiệp, hệ sinh thái và văn hóa có mối liên hệ bản chất với nhau - sự đổ vỡ trong một hệ thống này có thể sẽ đồng nghĩa với sự đổ vỡ trong một hệ thống khác. Chủ quyền lương thực nhằm tôn vinh sự đa dạng và coi trọng công việc sản xuất thực phẩm ở mọi xã hội và mọi nơi.

#### Định nghĩa và các trụ cột của chủ quyền lương thực

Đầu tiên khái niệm về chủ quyền về lương thực được cho là quyền của các dân tộc đối với thực phẩm lành mạnh và phù hợp với văn hóa được sản xuất thông qua các phương pháp bền vững Theo đó, chủ quyền lương thực được coi là nhân quyền. Nông dân được quyền tiếp tục là nhà sản xuất. Chủ quyền lương thực gắn liền với quyền sản xuất, tiếp cận đất đai và với sự kiểm soát dân chủ đối với hệ thống



lương thực và quyền xác định hệ thống lương thực và nông nghiệp của riêng họ (La Via Campesina, 1996). Theo La Vía Campesina (1996), chủ quyền lương thực là cần thiết:

- Để đảm bảo chủ quyền về lương thực ở mỗi và mọi quốc gia ưu tiên sản xuất lương thực cho người dân, các khía cạnh xã hội và môi trường.
- Để trao cho mỗi quốc gia quyền xác định các chính sách nông nghiệp của mình để đáp ứng nhu cầu nội bộ của họ; Quyền này bao gồm quyền cấm nhập khẩu để bảo vệ sản xuất nông nghiệp trong nước và thực hiện Cải cách Nông nghiệp, cung cấp cho nông dân và các nhà sản xuất quy mô vừa và nhỏ tiếp cận đất đai;
- Để chấm dứt mọi hình thức bán phá giá, bảo hộ sản xuất lương thực thực phẩm trong nước.

Đến nay, định nghĩa chủ quyền lương thực được trình bày trong Tuyên bố của hội nghị Nyéléni năm 2007, là định nghĩa phổ biến nhất. Trong tuyên bố này, chủ quyền lương thực không chỉ nhấn mạnh tầm quan trọng của sản xuất lương thực mà còn nhấn mạnh các khía cạnh về sinh thái và tính bền vững (Andrée & cs., 2014).

*“Theo Tuyên bố của Hội nghị về Chủ quyền lương thực Nyéléni năm 2007, nguyện vọng và nhu cầu của những người sản xuất, phân phối và tiêu thụ thực phẩm được đặt vào trọng tâm của các hệ thống và chính sách lương thực hơn là nhu cầu của thị trường và các tập đoàn. Chủ quyền lương thực ưu tiên các nền kinh tế và thị trường của địa phương và quốc gia, đồng thời trao quyền cho nông dân và gia đình nông dân dựa vào nông dân, đánh bắt thủ công, chăn thả do người chăn nuôi và sản xuất, phân phối và tiêu dùng thực phẩm dựa trên sự bền vững về môi trường, xã hội và kinh tế. Chủ quyền lương thực ngụ ý các quan hệ xã hội mới không có áp bức và bất bình đẳng giữa nam và nữ, các dân tộc, các nhóm chủng tộc, các tầng lớp xã hội và kinh tế, và các thế hệ” (Nyéléni, 2007).*

Theo Claeys (2015), Tuyên bố Nyéléni năm 2007 nhấn mạnh hơn vào giải quyết các vấn đề mà tự do thương mại toàn cầu, bao gồm 6 trụ cột:

- Tập trung vào thực phẩm cho con người: Lương thực không chỉ là một hàng hóa hoặc một thành phần cho kinh doanh nông nghiệp quốc tế mà là quyền con người. Chủ quyền lương thực đặt quyền được có đủ thực phẩm lành mạnh và phù hợp với văn hóa cho tất cả mọi người vào trọng tâm của các chính sách nông nghiệp.
- Xem trọng các nhà cung cấp thực phẩm: Chủ quyền lương thực coi trọng và ủng hộ những đóng góp và quyền lợi của phụ nữ và nam giới – những người tham gia canh tác, chăm sóc, thu hoạch và chế biến thực phẩm; và phản đối những chính sách, hành động và chương trình đánh giá thấp họ, đe dọa sinh kế của họ và loại bỏ họ khỏi hệ thống thực phẩm.
- Địa phương hóa các hệ thống thực phẩm: Chủ quyền lương thực mang các nhà cung cấp thực phẩm và người tiêu dùng đến gần nhau hơn; đặt họ vào trung tâm của các quá trình ra quyết định để tạo ra mối quan hệ hai bên cùng có lợi. Cụ thể, nó sẽ bảo vệ bên cung cấp thực phẩm khỏi việc bán phá giá tại các thị trường địa phương, và bảo vệ bên tiêu dùng khỏi thực phẩm kém chất lượng, không lành mạnh, không phù hợp với văn hóa, thói quen ẩm thực và thực phẩm biến đổi gen.
- Đặt sự kiểm soát tài nguyên thiên nhiên ở cấp độ địa phương nhằm chống lại tư nhân hóa sở hữu tài nguyên thiên nhiên: Chủ quyền lương thực tôn trọng quyền của các nhà cung cấp thực phẩm trong việc kiểm soát đất đai, hạt giống, vật nuôi, đàn cá và vùng nước của họ. Các nhà cung cấp thực phẩm có thể sử dụng và chia sẻ chúng theo cách thân thiện với môi trường, sinh thái, bảo tồn sự đa dạng và bác bỏ việc tư nhân hóa các nguồn tài nguyên thiên nhiên. Nó cũng thúc đẩy sự tương tác tích cực giữa các nhà cung cấp thực phẩm ở các vùng và lãnh thổ khác nhau và từ các lĩnh vực khác nhau, giúp giải quyết các mâu thuẫn hoặc xung đột nội bộ

với chính quyền địa phương và quốc gia. Ngoài ra, nó bác bỏ việc tư nhân hóa các nguồn tài nguyên thiên nhiên thông qua luật, hợp đồng thương mại và các chế độ quyền sở hữu trí tuệ.

- Xây dựng trao đổi phổ biến kiến thức và kỹ năng bản địa, truyền thống: Chủ quyền lương thực được xây dựng từ việc chia sẻ kỹ năng và kiến thức bản địa, những thứ đã được bảo tồn, phát triển qua nhiều thế hệ để sản xuất, thu hoạch thực phẩm bền vững. Phát triển các hệ thống nghiên cứu thích hợp để hỗ trợ điều này và truyền lại kiến thức bản địa cho các thế hệ tương lai. Ngoài ra, nó cũng từ chối sự can thiệp của các công nghệ làm suy giảm và đe dọa sức khỏe và môi trường.
- Làm việc thân thiện với tự nhiên: Chủ quyền lương thực tập trung vào các phương pháp sản xuất và thu hoạch nhằm tối đa hóa sự đóng góp của hệ sinh thái, tránh những hình thức sản xuất tốn kém và độc hại (ví dụ như độc canh, đánh bắt tận diệt, sản xuất quy mô công nghiệp), đồng thời nâng cao khả năng phục hồi của hệ thống thực phẩm bản địa trước những tác động của biến đổi khí hậu.

### **Sự tranh luận về an ninh lương thực, tự cung tự cấp và chủ quyền lương thực**

Mất an ninh lương thực có thể được định nghĩa là sự thất bại trong việc cung cấp thực phẩm đầy đủ và bổ dưỡng cho công dân của đất nước. Trong các tranh luận học thuật về mất an ninh lương thực hiện nay có bốn cách tiếp cận. Thứ nhất, cuộc khủng hoảng lương thực toàn cầu là một vấn đề cung và cầu cả ở cấp quốc gia và quốc tế, áp dụng cách tiếp cận theo chủ nghĩa sản xuất nhấn mạnh nhu cầu tăng sản lượng, đặc biệt là thông qua các giải pháp nông nghiệp hiện đại hóa cao. Cách tiếp cận thứ hai được xây dựng dựa trên mô hình định hướng sản xuất, nhưng ủng hộ việc tự cung tự cấp lương thực bởi vì nếu không tự cung tự cấp được lương thực thì mọi người sẽ không được tiếp cận với đủ lương thực và/hoặc nhà nước sẽ trở nên phụ thuộc vào nhập khẩu lương thực. Cách tiếp cận thứ ba tập trung vào an ninh lương thực và dựa trên những ý tưởng cho rằng khả năng có đủ lương thực của các hộ gia đình phụ thuộc vào quyền của họ, và nhấn mạnh vào an ninh lương thực theo từng hoàn cảnh cụ thể ở cấp hộ gia đình. Mô hình thứ tư, được vận động bởi phong trào nông dân xuyên quốc gia La Via Campesina, ủng hộ chủ quyền lương thực, một khái niệm không chỉ bao gồm khả năng tiếp cận đủ lương thực của mọi người mà còn là quyền của các cá nhân tự quyết định lương thực của mình và các chính sách nông nghiệp (Schreer & Padmanabhan, 2020).

Như vậy, có thể thấy so với khái niệm an ninh lương thực, chủ quyền lương thực chia sẻ cả điểm giống và điểm khác. Giống như an ninh lương thực, chủ quyền lương thực đảm bảo rằng nông dân sản xuất nhỏ có thể tiếp cận với lương thực. Tuy nhiên, không giống như an ninh lương thực, chủ quyền lương thực nhấn mạnh vào các khía cạnh chính trị và kinh tế để đảm bảo cách tiếp cận dựa trên quyền cho những người nông dân sản xuất nhỏ xác định hệ thống lương thực và thị trường của riêng họ.

## **2.2. Kinh nghiệm thể chế hóa chủ quyền lương thực ở một số nước trên thế giới**

Trong những thập kỷ vừa qua, dựa trên chủ quyền lương thực và khuôn khổ nhân quyền, các tổ chức xã hội dân sự cũng bảo vệ quyền của người dân đối với thực phẩm lành mạnh và phù hợp với văn hóa được sản xuất thông qua các phương pháp bền vững và lành mạnh về mặt sinh thái — cũng như quyền của các nhà sản xuất thực phẩm trong việc sử dụng và quản lý đất đai, lãnh thổ, nước, hạt giống, vật nuôi và đa dạng sinh học. Nhờ sự lãnh đạo của các phong trào xã hội và các tổ chức xã hội dân sự như La Via Campesina, FIAN International, GRAIN và CETIM, nhiều quyền này hiện đã được công nhận một cách chính thức trong Tuyên bố về Quyền của Nông dân và người dân sinh sống ở nông thôn của LHQ (2018) (UNDROP). Tuyên bố này đã tác động lớn đến hệ thống pháp lý ở nhiều quốc gia bằng cách đưa ra các quyền mới của cá nhân và tập thể đối với thiên nhiên và chủ quyền về lương thực, vượt ra ngoài 'quyền có thực phẩm' (Claeys, 2015).

Trong thập kỷ vừa qua, sự chú trọng đã chuyển từ cấp độ quốc tế sang các chính sách chủ quyền lương thực của địa phương, quốc gia và khu vực. Ở cấp độ quốc gia, một loạt các quốc gia, trong liên minh hoặc dưới áp lực của các phong trào nông dân, đã khởi xướng các nỗ lực để giành được quyền chủ quyền lương thực được công nhận và chuyển thành các chính sách công. Hiến pháp công nhận chủ quyền lương thực đã đạt được ở một số quốc gia, đặc biệt là Ecuador, Bolivia và Venezuela (Giunta, 2014; McKay & cs., 2014; Peña, 2016; Henderson, 2018). Quyền chủ quyền về lương thực cũng đã được đưa vào Hiến pháp tạm thời năm 2007 của Nepal (Sharma & Daugbjerg, 2020b; Sharma & Daugbjerg, 2020a). Ở các quốc gia khác, chẳng hạn như Indonesia, Nigarawa chính sách hướng tới chủ quyền lương thực đã được xây dựng dựa trên các sáng kiến của các tổ chức nông dân (Godek, 2015; Schreer & Padmanabhan, 2020).

Nhìn chung, ở cấp quốc gia chủ quyền lương thực trong các chính sách nông nghiệp và lương thực hướng tới các mục tiêu:

- Thúc đẩy nông nghiệp trở thành động lực của nền kinh tế, nghĩa là nông nghiệp không chỉ nuôi sống dân số quốc gia mà còn góp phần vào tăng trưởng kinh tế,
- Thúc đẩy sản xuất lương thực quốc gia để đảm bảo an ninh lương thực, thường trong bối cảnh chiến lược tự cung tự cấp, mặc dù xuất khẩu nông sản vẫn được coi là cơ hội để phát triển kinh tế nông thôn,
- Ủng hộ các phương thức canh tác sử dụng kiến thức bản địa (ít công nghiệp hơn, quy mô gia đình hơn) nhưng không nhất thiết phải tách rời sản xuất nông nghiệp quy mô lớn,
- Cung cấp khả năng tiếp cận đất đai và hạn chế sự xâm nhập, phụ thuộc vào nguồn giống biến đổi gen.

### **Kinh nghiệm thể chế hóa chủ quyền lương thực các nước Châu Mỹ La tinh**

#### ***Ecuador***

Ecuador là một trong số ít quốc gia trên thế giới nỗ lực thực hiện chủ quyền lương thực thông qua nhà nước dưới thời cựu Tổng thống Rafael Correa. Với sự vận động của các tổ chức xã hội dân sự và sự ủng hộ của nhà nước, chủ quyền lương thực đã được đưa vào hiến pháp của đất nước vào năm 2008. Điều 281 trong Hiến pháp của Ecuador xác lập chủ quyền lương thực như một "mục tiêu chiến lược và nghĩa vụ của nhà nước." Hiến pháp cũng cấm các giống biến đổi gen và tích tụ đất đai. Điều này đã tạo ra một viễn cảnh là người nông dân sản xuất nhỏ ở Ecuador đã được đặt vào một vị trí thuận lợi để bảo đảm chủ quyền lương thực (Sharma & Daugbjerg, 2020a).

Tuy nhiên, việc việc thể chế hóa và thực thi chủ quyền lương thực ở Ecuador gặp nhiều trở ngại. Trước tiên, chủ quyền lương thực và các nguyên tắc của nó đã được đưa vào hiến pháp của Ecuador như một sự thỏa hiệp của tất cả các bên liên quan, bao gồm các tổ chức bản địa và phong trào xã hội, các tổ chức phi chính phủ, các công ty xuất khẩu nông sản và chính quyền của tổng thống nhằm cố gắng đảm bảo rằng họ sẽ "đạt được những gì không thể hoàn thành trong hiến pháp" thông qua luật chủ quyền lương thực. Luật chủ quyền lương thực, có tên là Luật hữu cơ về chủ quyền lương thực (LORSA) đã không phản ánh đúng ý nghĩa của chủ quyền lương thực như mong muốn của liên minh ủng hộ chủ quyền lương thực, những người cho rằng Luật này đã không phản ánh đúng ý nghĩa của Chủ quyền lương thực được nêu trong Hiến pháp nhằm xây dựng một mô hình phát triển nông nghiệp thay thế cho mô hình sản xuất nông nghiệp của chủ nghĩa tư bản. Điều này dẫn đến các sự chia rẽ chính trị gay gắt giữa các nhóm ủng hộ và chống chủ quyền lương thực trong liên minh cầm quyền. Ngoài ra, ngay cả các thành viên trong đảng chính trị của tổng thống cũng khác nhau về các biện pháp cải cách được đưa vào Luật chủ quyền lương thực (Giunta, 2014). Thêm vào đó, Ủy ban Chủ quyền Thực phẩm (COPISA) được thành lập với nhiệm vụ viết luật để biến chủ quyền về lương thực thành hiện thực nhưng ngay sau khi được thành lập, nó đã gặp trở ngại. COPISA nhanh chóng bị loại khỏi hệ thống

quyền lực và trở thành “một tổ chức công cộng không có quyền lực”. Cụ thể, cho đến năm 2016, không có một trong chín dự thảo luật của COPISA được thông qua (Peña, 2016).

Đến năm 2011, việc thực thi chủ quyền lương thực ở Ecuador đi vào bế tắc khi Tổng thống Correa công khai chỉ trích sản xuất nhỏ của nông dân là "thảm họa" và liên kết lối sống nông thôn với nghèo đói. Đặc biệt, chính quyền của tổng thống Correa cũng không thực hiện tốt những lời hứa tiến hành cải cách ruộng đất, điều này đã khiến nhiều tổ chức nông dân chia rẽ với Correa. Đổi lại, các phong trào đặt chủ quyền lương thực vào chương trình nghị sự dần dần bị chính phủ làm suy yếu, chia rẽ, và thậm chí bị hình sự hóa.

Đến năm 2013, sau khi tái đắc cử, tổng thống Correa đã tập trung vào “năng suất”, ưu tiên nền nông nghiệp thị trường hơn là nông nghiệp sản xuất nhỏ và chú trọng phát triển nông nghiệp hóa học hơn là nền nông nghiệp sản xuất hữu cơ. Với sự ủng hộ của nhà nước các chuỗi siêu thị quyền lực đã đẩy những người nông dân sản xuất nhỏ vào các chuỗi cung ứng kinh doanh nông sản. Kết quả là nông nghiệp nhỏ và chủ quyền lương thực đã không còn là mối quan tâm của nhà nước.

Diễn biến của tiến trình thể chế hóa Chủ quyền lương thực ở Ecuador cho thấy có sự thiếu thống nhất về nội hàm của chủ quyền lương thực giữa các bên trong hệ thống chính trị của Ecuador. Theo Giunta (2014) Quyền sở hữu đất và mô hình nông nghiệp (cụ thể là Giống biến đổi gen và nông nghiệp nhiên liệu) dường như là những vấn đề gây tranh cãi nhất, như là một phần của lựa chọn tiếp tục phát triển nông nghiệp thị trường và chuyển đổi sang các mô hình nông nghiệp sinh thái và chủ quyền lương thực. Về lý do tại sao điều này lại xảy ra, một số học giả đưa ra những quan sát thú vị, đặc biệt là liên quan đến cải cách ruộng đất. Cụ thể là các phong trào về chủ quyền dân tộc ở Ecuador đã suy yếu vì họ đang ở trong tình thế tiến thoái lưỡng nan khi chống lại chính phủ của tổng thống Correa, chính phủ mà họ đã ủng hộ mặc dù chính phủ không chú ý đến tất cả các yêu cầu của phong trào. Mặt khác, việc chính phủ Correa áp dụng các chính sách dân tộc chủ nghĩa chống lại các chính sách theo chủ thuyết tân tự do của các chế độ trước đó cũng đã ngăn cản phong trào chống lại chính phủ nổi lên. Kết quả là, ở Ecuador, các chính sách và chương trình phân phối đất đai - một khía cạnh quan trọng của ý tưởng về chủ quyền lương thực - đã không tiến triển như dự đoán (Giunta, 2014; McKay & cs., 2014). Thêm vào đó, chính phủ cũng vẫn tiếp tục các chính sách hướng tới nông nghiệp xuất khẩu. Mặc dù chính phủ Correa đã trả tiền cho chủ quyền lương thực, các chính sách nông nghiệp của họ vẫn hướng tới xuất khẩu nông sản và nông nghiệp quy mô lớn và khuyến khích tích tụ tập trung đất đai hơn là giải quyết bất bình đẳng về phân phối đất đai.

Mặc dù vậy, việc thể chế hóa chủ quyền lương thực ở Ecuador cũng mang lại những kết quả nhất định. Chủ quyền về lương thực mặc dù không còn nằm trong chương trình nghị sự của nhà nước, nó không biến mất. Thay vào đó, các nguyên tắc làm nền tảng cho khái niệm này đã được áp dụng trong thực hành nông nghiệp sinh thái. Trong thập kỷ qua, cách tiếp cận sinh thái này đối với nông nghiệp đã được áp dụng bởi một loạt các phong trào nông thôn ở cấp cơ sở và giới học thuật ở các trường đại học. Như vậy, nông nghiệp sinh thái hiện nay chính là một hình thức phản kháng của nông dân gắn liền với chủ quyền lương thực.

Tóm lại, khi chuyển ý tưởng về chủ quyền lương thực thành các biện pháp chính sách cụ thể, ngay cả những người đề xuất ý tưởng cũng có sự chia rẽ đáng kể. Ý tưởng chính trị hóa về chủ quyền lương thực đã giúp thiết lập chương trình nghị sự cho cải cách nông nghiệp ở Ecuador, nhưng điều này không dẫn đến thay đổi đáng kể trong chính sách thực tế của nước này.

## **Peru**

Theo Toledo (2016), các cuộc tranh luận phân cực xung quanh chủ quyền lương thực là nguyên nhân dẫn đến sự chậm trễ trong quá trình thể chế hóa chủ quyền lương thực ở Peru trong gần 2 năm. Bất chấp những trở ngại này, xã hội dân sự và những người có cam kết ủng hộ chủ quyền lương thực trong Quốc hội đã thành công trong việc đưa dự luật về an ninh lương thực và chủ quyền lương thực trở lại

diễn ngôn chính trị và tạo điều kiện cho nó được thông qua bằng đa số phiếu. Tuy nhiên, vẫn cần các nỗ lực tiếp theo để thúc đẩy luật này được thực thi và tạo ra các tác động đáng kể đến hệ thống lương thực và nền kinh tế nông nghiệp hiện tại của Peru.

Thành công trong việc xác định và kết hợp chủ quyền lương thực vào một hệ thống lương thực được xây dựng trên nền tảng của thị trường và thương mại tự do toàn cầu ở Peru đã cung cấp một cách thức mới về xu hướng thể chế hóa an ninh lương thực và chủ quyền lương thực vào các khuôn khổ quốc gia. Với trường hợp của Peru, khác với ở các nước Châu Mỹ La tinh khác như Ecuador, Bolivia và Venezuela chủ quyền lương thực chỉ được tích hợp vào hệ thống lương thực dựa trên thị trường và thương mại tự do thay vì thay đổi hệ thống này đã làm thay đổi mô hình thể chế hóa chủ quyền lương thực. Điều này tạo ra mối quan ngại rằng chủ quyền lương thực vẫn dễ bị can thiệp bởi các chính phủ coi chủ quyền lương thực là mối đe dọa đối với nền tảng cơ bản mô hình thương mại tự do và thị trường toàn cầu. Mặc dù vậy, trên thực tế điều này đang mang lại hiệu quả, chủ quyền lương thực đang thay đổi hình dạng của chính sách lương thực ở Peru (Toledo, 2016).

## **Kinh nghiệm thể chế hóa chủ quyền lương thực ở Châu Á**

### ***Indonesia***

Indonesia là một trong số ít nước ở Châu Á có nỗ lực thể chế hóa chủ quyền lương thực. Luật Lương thực Indonesia năm 2012 cung cấp một cái nhìn sâu sắc của hệ thống chính trị quốc gia này về vấn đề chủ quyền lương thực (Neilson & Wright, 2017). Luật xây dựng trên ba cơ sở: Thứ nhất, thực phẩm là nhu cầu thiết yếu nhất của con người và việc thực hiện nó là một phần của quyền con người được bảo đảm trong hiến pháp của đất nước năm 1945. Thứ hai, nhà nước có nghĩa vụ đảm bảo sự sẵn có và khả năng chi trả cho thực phẩm bảo đảm dinh dưỡng được sản xuất, cung cấp dựa trên các nguồn lực, thể chế và văn hóa địa phương. Thứ ba, vì Indonesia là một quốc gia có nguồn tài nguyên thiên nhiên rộng lớn, nhà nước có thể đáp ứng nhu cầu lương thực của quốc gia một cách độc lập và có chủ quyền (Schreer & Padmanabhan, 2020). Có thể thấy Luật lương thực của Indonesia đã quy định chủ quyền lương thực, tự cung tự cấp lương thực và an ninh lương thực như những nguyên tắc chính trong việc hướng dẫn các chính sách lương thực của quốc gia. Chủ quyền lương thực được coi là quyền của nhà nước và quốc gia Indonesia trong việc phát triển chính sách lương thực một cách độc lập. Tự cung tự cấp lương thực (hay nghĩa đen là độc lập về lương thực) được định nghĩa là khả năng của nhà nước và quốc gia sản xuất đủ lương thực trong nước để đáp ứng nhu cầu của công dân. An ninh lương thực được định hình là có đủ lương thực cả về số lượng và chất lượng, theo những cách thức không mâu thuẫn với tôn giáo, tín ngưỡng và văn hóa.

Tuy vậy, các phân tích gần đây về chính sách lương thực của Indonesia đã chỉ trích Luật lương thực vì đã đưa ra các khái niệm mâu thuẫn và không tương thích (Neilson & Wright, 2017). Đặc biệt, luật đề cập đến vấn đề “lương thực sẵn có” và ít đề cập đến vấn đề liên quan đến các điều kiện kinh tế-chính trị mang tính cấu trúc cơ bản định hình các quyền của người dân, tức là quyền tiếp cận thực phẩm ở cấp độ cá nhân và hộ gia đình. Hơn nữa, như trường hợp đã xảy ra trong suốt lịch sử Indonesia, các chủ thể nhà nước tiếp tục gắn kết an ninh lương thực với khả năng tự cung tự cấp lương thực quốc gia rộng hơn là an ninh quốc gia. Bằng cách liên kết an ninh lương thực với an ninh quốc gia, chính phủ hợp pháp hóa vai trò của chính mình trong việc xác định các chính sách lương thực của quốc gia và định nghĩa về chủ quyền lương thực theo các quyền của nhà nước. Tuy nhiên, các biện pháp được thực hiện để tự cung tự cấp lương thực, chẳng hạn như chính sách bảo hộ mậu dịch và thiết lập các khu nông nghiệp quy mô lớn, thường có những tác động bất lợi đối với cả người dân địa phương và môi trường của họ (Schreer & Padmanabhan, 2020). Như vậy, bằng cách tập trung vào khả năng tự cung tự cấp quốc gia, chính phủ Indonesia đã không giải quyết được tình trạng mất an ninh lương thực ở cấp hộ gia đình và do đó không thực hiện nghĩa vụ đảm bảo quyền con người về lương thực. Tuy nhiên, ở một mức độ nào đó, những tác động tiêu cực của các chính sách này đã được bù đắp bằng

việc thực hiện các chương trình lương thực vì người nghèo và thúc đẩy các hệ thống sản xuất lương thực bền vững tại địa phương, bao gồm cả sản xuất nông nghiệp hữu cơ (Neilson & Wright, 2017; Abdoellah & cs., 2020; Schreer & Padmanabhan, 2020).

### **Nepal**

Nepal đã áp dụng các chính sách kinh tế tự do bắt đầu từ cuối những năm 1980, bao gồm cả trong lĩnh vực kinh tế nông nghiệp. Tuy nhiên, điều này dường như không có tác động lớn đến lĩnh vực này. Thay vào đó, có nhiều thách thức trong nước như bất bình đẳng trong quyền sở hữu đất đai, việc sử dụng thuốc trừ sâu ngày càng tăng, chính phủ không có khả năng cung cấp đầy đủ tài chính và hỗ trợ kỹ thuật cho nông dân. Những vấn đề này đã tạo động lực để chủ quyền lương thực được các lực lượng chính trị của giai cấp nông dân Nepal đưa vào Hiến pháp lâm thời năm 2007 (Sharma & Daugbjerg, 2020a). Như vậy, với sự ủng hộ của các lực lượng chính trị đại diện cho nông dân, đặc biệt là Liên minh Nông dân Quốc gia (National Peasants' Coalition), Nepal là một trong những nước ở Châu Á đã sớm đưa chủ quyền lương thực vào trong Hiến pháp. Chủ quyền lương thực lần đầu tiên được đưa vào Hiến pháp tạm thời năm 2007 và sau đó là Hiến pháp năm 2015 của Nepal. Tuy nhiên việc thể chế hóa chủ quyền lương thực ở Nepal cũng gặp nhiều trở ngại và không đạt được các kết quả như mong đợi.

Lý do chủ yếu được chỉ ra chính là các thành viên của Liên minh Nông dân Quốc gia không có quan điểm chung về chủ quyền lương thực. Đặc biệt có nhiều điểm không thống nhất trong vấn đề về cải cách chính sách đất đai. Một số lãnh đạo nông dân và các nhà phân tích chính sách nông nghiệp và các nhà hoạt động đã ủng hộ chương trình phân phối đất đai để cung cấp quyền sở hữu đất đai cho nông dân. Nhưng trong quan điểm của một nhà hoạt động xã hội dân sự đã làm việc về các vấn đề quyền đất đai trong nhiều thập kỷ Nepal chỉ ra rằng sự manh mún đất đai mới là vấn đề cần giải quyết, do vậy sẽ có lợi hơn nếu hợp nhất những mảnh đất nhỏ và cung cấp cho nông dân hợp đồng thuê dài hạn từ 30–50 năm. Ngoài ra, cũng có quan điểm cấp tiến hơn kêu gọi nhà nước nên thu lại quyền sở hữu đất đai tư nhân và cho nông dân thuê. Do có sự bất đồng trong định hướng về cải cách chính sách đất đai như trình bày ở trên, do vậy mặc dù chủ quyền lương thực được nêu trong Hiến pháp, các chương trình cải cách ruộng đất nhằm tăng quyền tiếp cận đất đai cho nông dân đã không được thực hiện triệt để (Sharma & Daugbjerg, 2020b).

Trong chính sách phát triển nông nghiệp cũng có những bất đồng tương tự liên quan đến các nội dung về hiện đại hóa và thương mại hóa nông nghiệp. Những bất đồng trên đã dẫn đến sự thiếu nhất quán và rõ ràng trong việc diễn giải ý nghĩa của chủ quyền lương thực trong quá trình xây dựng các văn bản pháp quy để chuyển chủ quyền lương thực thành thực hành chính sách trong thực tế. Để chuyển chủ quyền lương thực thành chính sách ở Nepal đã ban hành Đạo luật về Quyền đối với Lương thực và Chủ quyền về Lương thực vào ngày 18 tháng 9 năm 2018. Những người soạn thảo Đạo luật đã tìm kiếm ý kiến đóng góp từ các bên liên quan khác nhau, bao gồm lãnh đạo các tổ chức nông dân, nhưng không trực tiếp từ nông dân, để chuẩn bị luật. Tuy nhiên, họ nhận thấy rằng giữa những người đề xuất chủ quyền vẫn chưa có sự hiểu biết chung về các chi tiết của chủ quyền lương thực. Do đó, dự thảo đầu tiên chủ yếu do một nhóm kỹ thuật chuẩn bị, sau đó được thảo luận trong Ủy ban Nông nghiệp, Hợp tác xã và Tài nguyên thiên nhiên của quốc hội. Có nhiều điểm mâu thuẫn trong Đạo luật và một số điều khoản của Đạo luật này dường như đi ngược lại các nguyên tắc về chủ quyền lương thực do các phong trào nông dân đưa ra (Sharma & Daugbjerg, 2020a). Ví dụ, Đạo luật tuyên bố rằng chủ quyền lương thực liên quan đến quyền của nông dân, điều này không phù hợp với quy định của hiến pháp xác định đó là quyền cơ bản của mọi công dân. Tương tự như vậy, việc thể chế hóa chủ quyền lương thực trong các chính sách phát triển nông nghiệp của Nepal dường như trái ngược lại với tư tưởng của chủ quyền lương thực. Cụ thể Đạo luật về Quyền đối với Lương thực và Chủ quyền về Lương thực thúc đẩy chuyển đổi nền nông nghiệp truyền thống quy mô nhỏ sang nền nông nghiệp hiện đại quy mô lớn để tăng cường đóng góp của nông nghiệp vào nền kinh tế đất nước và để quốc gia tự cung/tự chủ về lương thực hơn là tăng cường hệ thống nông nghiệp truyền thống quy mô nhỏ, thúc

đẩy các hoạt động sinh thái nông nghiệp và nhằm đạt được chủ quyền về lương thực cấp quốc gia. Thực tế, Đạo luật này đặc biệt chú trọng phát triển các loại cây trồng hàng hóa và có khả năng xuất khẩu, thị trường hóa và hiện đại hóa nông nghiệp thông qua việc sử dụng các công nghệ cải tiến, các loại hạt giống và thuốc trừ sâu. Tương tự, Đạo luật không quy định cấm hoàn toàn việc sử dụng hóa chất và các giống biến đổi gen, vốn là một yếu tố chính của chủ quyền thực phẩm do các phong trào xã hội thúc đẩy. Nó chỉ gợi ý các biện pháp để bảo vệ nông dân khỏi những tác động bất lợi của chúng.

### **Kinh nghiệm thể chế hóa chủ quyền lương thực ở Nam Phi**

Hệ thống lương thực quốc gia ở Nam Phi đang gặp khủng hoảng và đang tìm kiếm một phương thức bền vững và công bằng hơn. Chủ quyền lương thực được cho là có thể đưa ra các sáng kiến giải quyết các vấn đề trong hệ thống lương thực hiện nay của Nam Phi (Drimie & Pereira, 2016).

Chiến dịch vì chủ quyền lương thực của Nam Phi xuất hiện vào năm 2015 nhằm hợp nhất các tổ chức, phong trào xã hội, nông dân sản xuất nhỏ, công nhân nông nghiệp và các tổ chức phi chính phủ ủng hộ chủ quyền lương thực thành một nền tảng trong chiến lược phát triển quốc gia. Động lực cho chiến dịch chủ quyền lương thực dựa trên một số nhu cầu đòi hỏi quyền có lương thực hoặc hạt giống, phát triển nông nghiệp bền vững và phát triển nông nghiệp quy mô nông hộ của một số nhóm hoạt động xã hội độc lập. Các nhóm này muốn gắn kết lại để có thể thách thức quyền lực của các tập đoàn kinh doanh nông nghiệp lớn. Quan điểm chủ đạo cho sự gắn kết này là nhu cầu đảm bảo đủ lương thực cho tất cả người dân Nam Phi và cụ thể là thách thức lại hệ thống hiện tại với giá lương thực cao, đất đai và hệ thống sản xuất nông nghiệp bất bình đẳng. Do đó, Chiến dịch đặt ra để thúc đẩy các đề xuất về Đạo luật chủ quyền lương thực cho Nam Phi, nhằm tạo điều kiện cho chủ quyền lương thực và yêu cầu nhà nước thực hiện một số hành động để hỗ trợ điều này. Ngoài việc trực tiếp thách thức hệ thống thống trị và nâng cao nhận thức trong xã hội về cuộc khủng hoảng lương thực và nạn đói, chiến dịch còn được thành lập để chia sẻ kiến thức, kinh nghiệm, các khó khăn và bài học thành công.

Mục tiêu của chiến dịch vì chủ quyền lương thực ở Nam Phi nhằm thách thức lại sự kiểm soát lương thực của hệ thống các doanh nghiệp kinh doanh lương thực chạy theo lợi nhuận bằng cách tạo ra một hệ thống cung cấp lương thực thay thế thông qua thúc đẩy nông nghiệp sinh thái và một nền kinh tế không vì mục tiêu lợi nhuận (Drimie & Pereira, 2016). Các giải pháp mà chiến dịch đưa ra bao gồm:

Thứ nhất, để thay thế cho hệ thống cung cấp lương thực hiện tại với nhiều tác nhân trung gian giữa người sản xuất và người tiêu dùng làm cho giá lương thực mà người tiêu dùng phải trả cao hơn nhiều so với giá cổng trang trại, hợp tác xã có thể đóng một vai trò quan trọng trong việc giảm giá lương thực bằng cách tăng cường khả năng kiểm soát hệ thống phân phối lương thực. Ví dụ, Ethical Coop ở Cape Town chỉ mua sản phẩm sản xuất hữu cơ từ các nông hộ sản xuất nhỏ xung quanh Cape Town cung cấp sản phẩm với giá hợp lý cho người dùng. Ethical Coop cắt tất cả những tác nhân trung gian và tạo ra các mối quan hệ chặt chẽ hơn giữa người sản xuất và người dùng. Điều này cung cấp một cái nhìn mới về một hệ thống cung cấp lương thực công bằng hơn trong đó lợi nhuận không phải là động lực duy nhất để vận hành hệ thống.

Một sáng kiến khác là đưa chế độ ăn bổ dưỡng, phù hợp với văn hóa và được sản xuất bởi các nguồn lực địa phương trở lại, đồng thời hướng tới những người tiêu dùng có thu nhập thấp. Điều quan trọng để làm việc này là xây dựng các động lực để áp dụng phương thức sản xuất nông nghiệp sinh thái, thúc đẩy các loại thực phẩm bản địa cụ thể không cần đầu vào sản xuất từ bên ngoài, và giảm tác động đến môi trường. Dự án Surplus People đang phát triển các phương pháp tiếp cận như vậy để cho phép mọi người quay trở lại chế độ ăn uống bổ dưỡng, bao gồm các loại rau trồng tại địa phương và hướng tới thực phẩm từ môi trường tự nhiên cũng như các cách chế biến thực phẩm truyền thống. Điều này liên quan đến việc phục hồi các phương pháp và công thức nấu ăn cũ, chia sẻ, truyền dạy kiến thức cho giới trẻ và khẳng định lại bản sắc văn hóa gắn liền với thực phẩm.

Mặc dù vẫn đang xây dựng động lực, nhưng Chiến dịch vì chủ quyền lương thực có thể tạo động lực quan trọng để hỗ trợ và xây dựng các phương pháp tiếp cận như trên. Việc áp dụng cách tiếp cận theo phong trào quần chúng có thể là chất xúc tác chính cho sự thay đổi trong hệ thống lương thực ở Nam Phi trong thời gian tới.

### 2.3. Một số kinh nghiệm thực hành nông nghiệp hướng tới chủ quyền lương thực

**Quyền sử dụng đất an toàn cũng như khả năng tiếp cận và kiểm soát các yếu tố khác của hệ sinh thái tự nhiên là những điều kiện cần thiết để bảo đảm sinh kế bền vững cho người nông dân.**

#### ***Cải cách các chính sách về đất đai Brazil***

Cải cách ruộng đất - được Lipton (2009) định nghĩa là “các đạo luật với mục tiêu chính là giảm nghèo bằng cách tăng đáng kể tỷ lệ đất canh tác do người nghèo kiểm soát, và nhờ đó thu nhập, quyền lực hoặc địa vị của họ”. Ở Brazil, cái mà một số nhà phân tích gọi là cải cách ruộng đất sinh thái đã diễn ra từ những năm 1980, với các phong trào thành lập các vùng tái định cư cho nông dân tập trung sản xuất cho tiêu dùng địa phương và quốc gia hơn là xuất khẩu. Ở các khu định cư đã tập trung vào việc trồng các loại cây lương thực địa phương hơn là các loại cây trồng không đóng góp trực tiếp vào nhu cầu của người dân địa phương. Nói cách khác, nhiều người tham gia cải cách ruộng đất đã làm việc để kết hợp các mục tiêu xã hội và môi trường (bảo tồn, tự cung tự cấp, thu nhập đầy đủ và sinh kế xứng đáng) vào việc lập kế hoạch và triển khai các khu định cư. Các cuộc khảo sát khoảng 1.500 người ở 92 khu định cư vào năm 2000 và 2001 đã tìm thấy bằng chứng về sự đa dạng cây trồng tăng lên, cải thiện an ninh lương thực và tăng chất lượng cuộc sống tự báo cáo (Heredia & cs., 2006).

#### ***Bảo vệ quyền sở hữu đất đai và tiếp cận các nguồn lực tự nhiên ở Senegal***

Ở Senegal, quá trình tụ đất đai nhanh chóng cuốn trôi tất cả những thành quả đạt được giữa các cộng đồng nông thôn, những người đang nỗ lực để phát triển ngành nông nghiệp học. Năm 2010, chính phủ đưa khái niệm "nông nghiệp khỏe mạnh và bền vững" vào chính sách nông nghiệp của mình và dành một ngân sách cụ thể cho nó. Tuy nhiên, tiến trình đã bị gián đoạn khi chính phủ thúc đẩy việc thành lập các tập đoàn đa quốc gia ở những vùng lãnh thổ này, cho rằng đó là cách duy nhất để hướng tới an ninh lương thực. Điều này đã biến những người nông dân thành những công nhân nông trại trên chính mảnh đất của họ trong khi gây nguy hại cho môi trường. Trong khi chỉ có 6 trường hợp chiếm đất (tổng cộng 168.964 ha) được ghi nhận ở Senegal từ năm 2000 đến 2007, thì đã có 30 trường hợp được ghi nhận trong giai đoạn 2008 - 2011, với 630.122 ha đất. Đây là mức tăng chưa từng có, và nó đã gây ra sự phẫn nộ và dẫn đến các cuộc biểu tình. Các cơ sở nông công nghiệp và các công ty khai thác hiện nay thường không thực hiện được các nghiên cứu về môi trường, đặc biệt là về sự ô nhiễm nguồn nước với các chất hóa học và các ảnh hưởng khác đến tài nguyên nước. Sự cạn kiệt của các tầng nước ngầm khác nhau đã xảy ra do việc khai thác nước quá mức của các doanh nghiệp nông nghiệp. Trong nhiều năm, các tổ chức của nông dân và các đồng minh của họ ở Senegal đã chống lại việc hợp tác sử dụng các nguồn lực của họ thông qua nâng cao nhận thức, kêu gọi vận động, nghiên cứu, đào tạo và vận động. Nguyên tắc cơ bản được nông dân bảo vệ là đất đai và các nguồn lực khác phải nằm trong tay cộng đồng và chính sách nông nghiệp phải dựa trên hệ thống tài chính thuận lợi cho nông nghiệp gia đình. Các tổ chức của nông dân đã phát triển các đề xuất chính sách của riêng họ, chỉ ra rằng đất đai phải được xem xét cùng với việc tiếp cận với thiên nhiên một cách rộng rãi hơn. Họ kêu gọi chính phủ thực hiện chính sách phát triển nông thôn tổng hợp để đạt được chủ quyền về lương thực. Kết quả của công tác vận động này, Ủy ban Quốc gia về Cải cách Ruộng đất (CNRF) đã quyết định hợp nhất các tổ chức xã hội dân sự vào ban chỉ đạo của mình và ngừng thúc đẩy thương mại hóa đất đai. Những kết quả kỹ thuật, tổ chức và chính trị này khuyến khích các nhóm nông dân theo đuổi sứ mệnh hỗ trợ các gia đình nông thôn trong việc khai hoang quản lý đất đai của họ và thực hiện các chiến lược phát triển tổng hợp có thể đưa họ tới chủ quyền về lương thực (Brun, 2018).



## **Quyền sử dụng đất không được bảo đảm ở một số nước gây trở ngại cho phát triển nông nghiệp bền vững và bảo đảm chủ quyền lương thực của nông dân**

Quyền sử dụng đất không an toàn và tình trạng chia nhỏ đất do mua của bên ngoài, thường là của công ty, trưng thu cho các mục đích sử dụng khác, tất cả đều gây trở ngại lớn với sự phát triển nông nghiệp bền vững và cuộc sống của người nông dân ở nhiều nước. Ví dụ, ở Uganda, những nông dân dễ bị loại ra khỏi sản xuất nông nghiệp do khó có khả năng đầu tư vào nông nghiệp hoặc các hoạt động khác với khoản hoàn vốn dài hạn, vì có nguy cơ mất khả năng tiếp cận đất đai sau khi đầu tư. Trường hợp tương tự ở Bangladesh, trong khi chính phủ khuyến khích việc làm vườn tại nhà (tự cung tự cấp), thì việc đề cập đến các mảnh đất ở đã khiến nhiều người dân nông thôn chỉ còn một mảnh đất đủ lớn cho ngôi nhà. Không thể tự sản xuất thực phẩm, họ phải phụ thuộc nhiều vào thị trường (Misra, 2018).

### ***Hệ thống quản lý hạt giống do nông dân làm chủ ở Tanzania và Ấn Độ***

Chủ quyền về giống là rất quan trọng để thực hiện chủ quyền lương thực. Quyền đối với hạt giống, và phân cấp, tiết kiệm hạt giống do cộng đồng lãnh đạo, chọn lọc và nhân giống cây trồng, có tiềm năng to lớn đối với các đổi mới, khả năng phục hồi và sinh kế nông nghiệp sinh thái (Mulvany, 2021). Giống đã nhận được sự quan tâm đáng kể trong những năm qua, các nỗ lực tạo giống và đa dạng vật nuôi có sự tham gia của người dân là cần thiết để duy trì, phục hồi, và phát triển nông nghiệp bền vững. Tuy nhiên, theo Báo cáo của Bhutani (2019), nông dân thường yếu thế trong tiếng nói xây dựng luật hạt giống ở địa phương, quốc gia và cấp độ quốc tế so với các doanh nghiệp kinh doanh hạt giống. Bài học từ Ấn Độ và Tanzania cho thấy rằng sáng kiến thúc đẩy xây dựng hệ thống nông dân quản lý hạt giống chỉ hiệu quả nếu nông dân được huy động vào quá trình ra quyết định từ địa phương đến cấp quốc gia. Thêm vào đó, sự dân chủ hóa trong quá trình lập pháp liên quan đến hạt giống phải đi kèm với sự thừa nhận giá trị của hạt giống bản địa và có sự phân bổ nguồn lực tài chính công để bảo tồn hạt giống bản địa cũng như tài trợ cho các hoạt động nghiên cứu để khôi phục và phát huy giá trị của nguồn gen bản địa. Bên cạnh đó, các sáng kiến như Chương trình đảm bảo có sự tham gia (PGS) để đảm bảo kiểm tra chất lượng hạt giống do nông hộ sản xuất nông dân thông qua chứng nhận dựa trên cộng đồng và các chính sách hỗ trợ phát triển nông nghiệp hữu cơ ở Tanzania và Ấn Độ là những giải pháp mà nhà nước có thể hỗ trợ nông dân sản xuất hạt giống.

### ***Tập trung vào công bằng để có thể thực hiện chủ quyền lương thực ở Ấn Độ***

Xã hội Ấn Độ, giống như nhiều quốc gia khác, rất phân biệt và được cấu trúc theo giai cấp, giới tính và chủ quyền về lương thực dựa trên giai cấp, Trung tâm Học tập Liên thể hệ Kūdali (có nghĩa là tham gia, gặp gỡ) và Liên minh Chủ quyền Lương thực Ấn Độ đã lồng ghép công việc như vậy vào một chế độ chống giai cấp, chống gia trưởng và nền tảng chống tư bản chủ nghĩa. Chính từ điểm xuất phát này, họ tham gia vào chủ quyền lương thực. Kūdali là một trung tâm học tập ở Telangana, Ấn Độ, và là một không gian chuyển đổi cho các sáng kiến học tập giữa các sắc tộc, giữa các nền văn hóa và giáo dục phổ biến. Kūdali là một phần của phong trào đòi chủ quyền lương thực của những người nông dân nhỏ, người chăn gia súc và những người tiêu dùng lãnh đạo. Kudali ủng hộ triết lý bản địa cũng được thúc đẩy bởi tư tưởng trong đó chủ quyền lương thực và công bằng xã hội là một khuôn khổ hành động và thực hành quan trọng. Các thành viên của Liên minh chủ quyền lương thực của Ấn Độ biết rằng việc tiếp cận với trẻ em và thanh thiếu niên ở nông thôn và thành thị trong các trường học và các thành phố để đối thoại về chủ quyền lương thực là rất quan trọng cho tương lai của phong trào này. Tương tác với thanh niên diễn ra trong các trường học và đại học cũng như trong trung tâm học tập của phong trào. Tại Kudali, tư duy phản biện về tương lai tập thể được khuyến khích thông qua việc gặp gỡ những người nông dân nông nghiệp; thăm ruộng của họ và ăn thực phẩm được trồng trong trang trại của họ; hiểu mối liên hệ giữa con người, hệ sinh thái, văn hóa và thực phẩm và đặt câu hỏi về các tác nhân và cấu trúc ngăn cản chủ quyền lương thực; học cách làm việc với đất, phân và hạt

giống; và bày tỏ quan điểm của họ theo những cách sáng tạo đa dạng bao gồm nghệ thuật, ca hát và sân khấu hóa. Cùng nhau, bằng cách khẳng định văn hóa, quyền và quyền tự quyết của mình, Liên minh Chủ quyền Lương thực Ấn Độ trực tiếp đối mặt với sự bất bình đẳng như là cơ sở để hiện thực hóa lời hứa về chủ quyền lương thực (Anderson & cs., 2021).

### ***Bảo tồn, duy trì và lan truyền kiến thức bản địa thông qua học tập cộng đồng ở Châu Mỹ Latinh***

Kiến thức sinh thái truyền thống về bản chất là kiến thức được nắm giữ bởi một xã hội hoặc nền văn hóa có liên quan đến môi trường địa phương của họ. Tri thức bản địa thấm nhuần các hệ thống nông sinh học này gắn bó sâu sắc với các thực hành văn hóa của họ gắn với việc quản lý và bảo vệ rừng và các hệ sinh thái khác để lấy thức ăn hoang dã và thu hái cây thuốc. Để kích hoạt ngành nông nghiệp học, việc bảo tồn và phục hồi các kho lưu trữ kiến thức và thực hành địa phương truyền thống là rất quan trọng. Vì vậy, việc tạo điều kiện cho các thực hành văn hóa liên quan đến việc quản lý đa dạng sinh học và các vùng lãnh thổ để khuyến khích người già bản địa truyền kiến thức cho các thế hệ trẻ là rất quan trọng (Anderson & cs., 2021).

Movimiento Campesino a Campesino (CaC), hay Phong trào Nông dân vì Nông dân, là một trong những nỗ lực sớm nhất và thành công nhất để thúc đẩy nông nghiệp bền vững ở Mỹ Latinh. Mạng lưới kiến thức chuyên sâu dựa trên nền tảng của phương pháp CaC đã có hiệu quả cao không chỉ trong việc tạo ra và truyền bá các thực hành nông nghiệp bền vững trên thực địa mà còn giúp nông dân xây dựng kỹ năng và năng lực tổ chức. CaC có sự tham gia của hàng trăm nhà quảng bá nông dân tình nguyện và bán thời gian làm việc với hàng nghìn nông dân và với sự hỗ trợ của hàng chục kỹ thuật viên, chuyên gia và các tổ chức phát triển địa phương. Họ đã sử dụng thử nghiệm quy mô nhỏ tương đối đơn giản, kết hợp với các hội thảo ngang (giữa nông dân với nông dân) về sinh thái cơ bản, nông học, bảo tồn đất và nước, chăm sóc vật nuôi quy mô nhỏ, chọn giống, đa dạng hóa cây trồng, quản lý dịch hại tổng hợp và cỏ dại sinh học kiểm soát (bao gồm cả chăn nuôi tích hợp). Những cách tiếp cận này cung cấp cho người nông dân đầy đủ kiến thức kỹ thuật và sinh thái, cũng như niềm tin, sự nhiệt tình và niềm tự hào cần thiết để đảo ngược các quá trình thoái hóa và khắc phục các yếu tố hạn chế cơ bản trong sản xuất nông nghiệp. CaC đã thành công trong việc tái tạo hàng chục nghìn ha đất cằn cỗi ở vùng nhiệt đới. Trong những năm qua, những hiểu biết mới đã xuất hiện về sự cần thiết cấp bách của việc đồng hành cùng việc học tập giữa nông dân với nông dân trong quá trình thay đổi cơ cấu xã hội và chính trị. CaC đã được chứng minh là một phương pháp tiếp cận tổ chức - xã hội hiệu quả để phát triển một 'đội ngũ' cán bộ có khả năng làm việc tập thể trong công tác xã hội và kỹ thuật — chẳng hạn như xây dựng cơ sở phong trào xã hội, giáo dục hoặc vận động hành lang — để khuyến khích sự phổ biến của nông nghiệp học.

### ***Sản xuất nông nghiệp truyền thống ở các nước Châu Mỹ La tinh***

Nghiên cứu của Parraguez-Vergara & cs. (2018) về thực hành nông nghiệp theo phương thức truyền thống (54 phương thức khác nhau) ở một số nước Châu Mỹ La tinh chỉ ra rằng các kiến thức truyền thống đã mang lại lợi ích trực tiếp hoặc gián tiếp tại địa phương các bên tham gia trong chuỗi sản phẩm nông nghiệp. Nghiên cứu đưa ra kết luận rằng người bản địa và nông nghiệp truyền thống có thể góp phần tăng cường lương thực theo cách công bằng và bình đẳng chủ quyền ở Mỹ La tinh, đồng thời bảo vệ môi trường tự nhiên và văn hóa của người làm nông nghiệp. Kết quả của nghiên cứu này cũng cho thấy rằng đóng góp của nông nghiệp truyền thống dựa vào gia đình có ý nghĩa quan trọng trong việc củng cố chủ quyền lương thực ở Mỹ La tinh. Vai trò tích cực của sản xuất nông nghiệp truyền thống được thể hiện ở các khía cạnh sau: (a) Phục hồi văn hóa: thế giới quan, tri thức và thực hành truyền thống; (b) bảo tồn, bảo vệ và cải thiện các hệ sinh thái: làm đất, giống, gieo hạt, phân bón tự nhiên và thuốc trừ sâu; (c) sử dụng tài nguyên hiệu quả: quản lý nước và các hoạt động nông nghiệp khác. Các đóng góp này được minh chứng bởi nhiều loại hình thực hành nông nghiệp truyền thống ở nhiều nước Châu Mỹ La tinh như: Chile (37), Peru (42), Ecuador (27), Colombia (30), Guatemala (47), Totonacas của Paplanta (30) và Mayas của Yucatan (26).

Những đóng góp hiện tại của các hoạt động nông nghiệp truyền thống đối với chủ quyền lương thực đang ngày càng được thể hiện rõ. Ví dụ, một số thực hành như kỹ thuật nuôi trồng và sản xuất hữu cơ. Việc sử dụng các phương pháp này có thể đưa ra câu trả lời cho nhu cầu sản xuất lành mạnh, đa dạng, bổ dưỡng, an toàn, thực phẩm sẵn có và dễ tiếp cận. Một số loài được thuần hóa ở những khu vực này, chẳng hạn như quinoa và rau dền, có giá trị dinh dưỡng cao nhờ protein chất lượng cao, sắt, magiê và phốt pho và cũng có thể đạt năng suất cao. Một ví dụ khác là củ Andean là một nguồn cung cấp carbohydrate. Hầu hết các loại cây này được trồng trong một liên kết hoặc hình thức hợp tác xã, sử dụng tối đa đất và giảm nhu cầu về đầu vào bên ngoài và giúp giữ ẩm cho đất. Thực tế là những thực hành nông nghiệp truyền thống gắn liền với thế giới quan và văn hóa của người dân bản địa tạo ra một ý thức tôn trọng và biết ơn môi trường.

Tuy nhiên, vì vốn văn hóa đã trong xã hội hiện đại đang dần bị mai một, dẫn đến sự tồn tại của các tập quán nông nghiệp truyền thống bị đe dọa. Vì vậy, việc đánh giá và củng cố các thực hành và kiến thức văn hóa về nông nghiệp truyền thống là bắt buộc để đạt được chủ quyền về lương thực. Một ví dụ điển hình để thực hiện điều này là Liên đoàn Nông nghiệp Quốc gia Peru đã bảo tồn và phát triển các giá trị trong sản xuất nông nghiệp truyền thống thông qua giáo dục, đào tạo. Thông qua các hoạt động đào tạo này, các thế hệ học sinh học được các kiến thức bảo tồn các hệ sinh thái, bảo tồn văn hóa gắn liền với sinh kế và cuộc sống của họ.

### ***Tăng cường sinh kế của người nông dân sản xuất nhỏ ở Ecuador***

Soper (2020) nghiên cứu về thực trạng sản xuất nông nghiệp của 3 cộng đồng nông thôn sản xuất nông nghiệp ở Ecuador trong bối cảnh chính phủ nước này thúc đẩy các chính sách về chủ quyền lương thực. Các cộng đồng bao gồm Brocano – canh tác thâm canh bông cải xanh xuất khẩu, Lavaca – chăn nuôi chuyên canh bò sữa, và Quiloa – canh tác Quinoa hữu cơ xuất khẩu. Các phát hiện ở cả ba cộng đồng cho thấy rằng những người nông dân bản địa này không quan tâm nhiều nhất đến tính bền vững của môi trường hoặc thương mại địa phương mà chủ yếu hướng đến nâng cao thu nhập và cải thiện sinh kế. Nông dân Quiloa thực hành nông nghiệp nhiều hơn so với nông dân Brocano thâm canh hóa chất hoặc nông dân trồng Lavaca độc canh, nhưng động lực để làm như vậy là để đáp ứng nhu cầu của người tiêu dùng ở thị trường các nước phát triển. Mong muốn của các nông dân nhỏ trong nghiên cứu này là chính phủ cần thực hiện chủ quyền lương thực thông qua các chương trình và chính sách tạo điều kiện thuận lợi cho việc kết hợp các doanh nghiệp siêu nhỏ và trang trại nhỏ vào chuỗi hàng hóa xuất khẩu toàn cầu.

*Ở Brocano:* Nông dân bản địa ở Brocano trung bình một ha đất cho mỗi hộ gia đình. Họ trồng bông cải xanh xuất khẩu trên những mảnh đất nhỏ này rất thâm canh, với máy kéo, nước tưới, mua cây giống (ươm trong nhà kính bằng hạt lai nhập khẩu), phân hóa học và thuốc diệt sâu bệnh. Có thể thấy họ vẫn thực hành một mô hình sản xuất nông nghiệp theo hướng công nghiệp hóa và gắn vào thị trường toàn cầu. Sản xuất của họ không bền vững về môi trường và thị trường của họ cũng không phải là địa phương. Thay vào đó, họ bán chung thu hoạch bông cải xanh của họ cho một công ty kinh doanh nông sản chế biến nó thành bông cải xanh đông lạnh và xuất khẩu sang Bắc Mỹ và châu Á. Như vậy, dưới góc độ này, rõ ràng là các thực hành và quan điểm thực tế của nông dân bản địa nhằm kiếm lợi nhuận và đảm bảo sinh kế của họ.

*Ở Lavaca:* Nông dân chăn nuôi bò sữa độc canh. Các thành viên cộng đồng dành đất của họ cho đồng cỏ nuôi bò. Những người nông dân bản địa này đã chuyển đổi từ việc đa dạng hóa các loại cây lương thực sang canh tác theo phương thức độc canh lợi nhuận từ chăn nuôi bò sữa cao hơn nhiều so với sản xuất cây lương thực khác. Nông dân bán sữa của họ thông qua một doanh nghiệp cộng đồng cho một công ty kinh doanh nông sản chế biến sữa chua, pho mát và sữa bột cho các chuỗi siêu thị trong khu vực.

*Ở Quiloa:* Sản xuất Quinoa hữu cơ theo thương mại công bằng. Quinoa được trồng thông qua thực hành sản xuất bền vững. Thay vì tối đa hóa sản lượng, nông dân trồng quinoa theo phương thức sản xuất hữu cơ bằng một hệ thống thực hành nông nghiệp trồng quinoa luân phiên với các loại cây lương thực chính như lúa mạch, lúa mì và đậu fava. Ngoài ra, họ dành một phần đất đai của mình cho đồng cỏ để nuôi nhiều động vật trong trang trại của họ để có nguồn cung về phân hữu cơ bón cho cây lương thực. Sau khi thu hoạch, nông dân trồng quinoa trồng cây che phủ để bổ sung đất và để đất nghỉ từ hai đến ba tháng trước chu kỳ sản xuất tiếp theo của họ. Hệ thống canh tác nông nghiệp (nông nghiệp và chăn nuôi) đa dạng này thể hiện lý tưởng sinh thái nông nghiệp gắn với canh tác nông dân. Tuy nhiên, nông dân bản địa ở Quiloa thực hành nông nghiệp bền vững, nhưng không vì nhu cầu địa phương. Hạt quinoa của họ được vận chuyển xa trên thị trường quốc tế để cung cấp cho những người tiêu dùng giàu có ở thị trường các nước phát triển. Họ cũng đã tự mình theo đuổi thị trường Thương mại Công bằng. Mỗi thành viên đã đóng góp 40 đô la cho việc xây dựng cơ sở chế biến do nhà sản xuất sở hữu và vận hành để họ có thể trở thành người trung gian của chính mình và hội nhập tốt hơn vào chuỗi hàng hóa toàn cầu.

Các phát hiện từ nghiên cứu của (Soper, 2020) chỉ ra rằng thực tế nhu cầu của nông dân cần phải được xem xét khi tạo ra nền tảng chủ quyền thực sự về lương thực. Chủ quyền lương thực vẫn đang ở phía trước và nên hướng tới việc tăng tính tự quyết của người nông dân trong việc chiếm lĩnh vực nông nghiệp và thương mại địa phương.

### ***Thực hành nông nghiệp hữu cơ ở Indonesia***

Ở Indonesia, nông nghiệp hữu cơ bắt đầu được thúc đẩy bởi các tổ chức phi chính phủ sau đó là chính phủ Indonesia. Hai tổ chức phi chính phủ đi đầu trong khuyến khích phát triển nông nghiệp hữu cơ ở Indonesia là Tổ chức tôn giáo (Bina Sarana Bhakti Foundation - BSB) và sau đó là các hiệp hội nông dân nhỏ (Indonesian Peasant Union - SPI). Mặc dù cách tiếp cận hơi khác nhau, nhưng mục tiêu của các tổ chức phi chính phủ khi thúc đẩy nông nghiệp hữu cơ là muốn mang lại sự công bằng, tự chủ đối với lương thực cho người nông dân. Đối với BSB, canh tác hữu cơ là kết quả một thế giới quan dựa trên triết học nông nghiệp châu Á kết hợp với đức tin vào Thiên Chúa. Sự kết hợp giữa đức tin và sản xuất nông nghiệp dẫn đến các nguyên tắc thực hành nông nghiệp hữu cơ trên nền tảng của đạo đức. Điều này dẫn dắt đến chính sách đất đai và lương thực bền vững và công bằng (Schreer & Padmanabhan, 2020).

Trong khi đó đối với SPI, nông nghiệp hữu cơ là một vấn đề chính trị: canh tác hữu cơ là không thể tách rời khỏi sự phản kháng chính trị của nông dân đối với hệ thống nông nghiệp thị trường. Cụ thể, nông nghiệp hữu cơ là một cách nông dân được tự do trước sự kiểm soát của hệ thống kinh tế nông nghiệp toàn cầu. Đặc biệt, SPI mạnh mẽ phản đối ý tưởng phát triển sản xuất nông nghiệp hữu cơ hướng tới thị trường xuất khẩu.

Ngược lại, sự tham gia của chính phủ vào nông nghiệp hữu cơ, mặc dù được truyền thông bởi những thông điệp như “trở về với thiên nhiên”, “toàn diện” và “kiến thức địa phương”, dường như được thúc đẩy chủ yếu mục tiêu phát triển một thị trường ngách về xuất khẩu nông sản cho Indonesia. Chính phủ Indonesia có một cách tiếp cận không nhất quán với mục tiêu vừa nhằm tạo ra các kết nối hữu cơ nông nghiệp với tăng năng suất và hướng ra thị trường xuất khẩu và xây dựng quyền kiểm soát của chính phủ đối với nông nghiệp hữu cơ.

### ***Không thương mại hóa sản phẩm từ canh tác trong vườn nhà ở Indonesia***

Kết quả nghiên cứu của Abdoellah & cs. (2020) này cho thấy rằng việc thương mại hóa các sản phẩm nông nghiệp từ vườn nhà ở Tây Java, Indonesia có tác động tiêu cực đến chủ quyền lương thực của các hộ gia đình. Các sản phẩm từ vườn nhà đóng góp vào nhu cầu thực phẩm bổ dưỡng hàng ngày ở Indonesia. Thực hành nông nghiệp ở vườn của các gia đình giảm thiểu việc sử dụng phân bón và thuốc trừ sâu cũng đóng một vai trò trong việc giảm thiểu ô nhiễm và suy thoái môi trường. Việc thương mại

hóa sản phẩm nông nghiệp trên những mảnh vườn của các hộ gia đình, đặc biệt là ở các vùng nông thôn nghèo làm mất đi một phương thức sản xuất nông nghiệp sinh thái và nguồn dinh dưỡng phụ trợ quan trọng cho các gia đình. Nghiên cứu này kêu gọi chính phủ Indonesia nên có chính sách hỗ trợ các thực hành sinh thái và giảm việc sử dụng hóa chất nông nghiệp trên những mảnh đất nhỏ của nhiều hộ gia đình. Đây là một giải pháp quan trọng trong an ninh lương thực và chủ quyền ở Indonesia.

### ***Thách thức phát triển nông nghiệp theo hướng thực hiện chủ quyền lương thực ở Philippines***

Theo Wiedemann (2015), từ 2011, chính phủ Philippines quyết định thực hiện Chương trình đủ lương thực quốc gia (Food Staples Sufficiency Program - FSSP). Philippines đã tự cung tự cấp được 97% gạo do việc thực hiện Chương trình Cung cấp đủ Lương thực. Tuy nhiên, chương trình này gặp nhiều khó khăn để có thể đạt được chủ quyền lương thực do gia tăng dân số, đô thị hóa ngày càng tăng, hạn chế về địa lý và thiên tai. Ngoài ra, việc nước này tham gia vào WTO việc thực hiện chủ quyền về lương thực cũng gặp các rào cản do các quy định về tự do thương mại. Việc bãi bỏ quy định thương mại quốc tế buộc Philippines phải thúc đẩy tự cung tự cấp quốc gia. Điều này dẫn đến chi phí sản xuất cao dẫn đến giá lương thực tăng trong khi vẫn phải nhập khẩu lương thực để đáp ứng đủ nhu cầu trong nước. Nghiên cứu này lập luận rằng việc tự cung tự cấp lương thực chính của quốc gia là không phù hợp với Philippines. Tác giả củng cố lập luận này bằng việc đưa ra các thách thức cho 5 tiêu chí của chủ quyền lương thực.

*Tiêu chí 1: Quyền của mọi người được tiếp cận thực phẩm lành mạnh và phù hợp với văn hóa.* Kể từ khi thực hiện FSSP, nhập khẩu gạo đã giảm đáng kể từ 2,4 triệu tấn năm 2010 xuống còn 398.000 tấn năm 2013. Điều này có nghĩa là cả nước tự túc được 97% gạo. Tuy nhiên, giá thành của các sản phẩm nội địa này vẫn cao hơn giá trên thị trường thương mại quốc tế, gây bất lợi cho người tiêu dùng trong nước, đặc biệt là người nghèo.

*Tiêu chí 2: Thực phẩm được sản xuất thông qua các phương pháp bền vững và hợp lý về mặt sinh thái.* Tuy nhiên, việc duy trì khả năng tự cung tự cấp lương thực chính sẽ không thể thực hiện được đối với dân số ngày càng tăng, ở một quốc gia có vị trí địa lý nhỏ. Thêm nữa, tàn suất thiên tai đã tàn phá nhiều vùng ở Philippines, quan trọng nhất là các vùng nông nghiệp. Do vậy, thay vì tăng sản lượng lương thực chính, nông dân có thể đa dạng hóa cây trồng để giảm tác động tiêu cực của suy thoái môi trường, thiên tai và biến đổi khí hậu. Đa dạng hóa có thể giảm thiểu các tác động tiêu cực do thâm canh độc canh, chẳng hạn như đất thiếu dinh dưỡng.

*Tiêu chí 3: Quyền xác định hệ thống nông nghiệp và thực phẩm của họ, trong đó “họ” ưu tiên các nền kinh tế và thị trường địa phương và quốc gia hơn là nhu cầu của thị trường và các tập đoàn.* Chính phủ Philippines hiểu rằng họ đang gặp nhiều khó khăn trong việc duy trì khả năng tự cung tự cấp lương thực chính cho quốc gia cộng với các yêu cầu từ WTO. Là một thành viên, Philippines không còn quyền kiểm soát hệ thống lương thực của mình. Hiện tại, chính phủ đã triển khai FSSP với hy vọng rằng bằng cách đầu tư vào tự cung tự cấp, nó có thể ngăn nền kinh tế chịu những tác động tiêu cực từ thị trường toàn cầu nhưng đồng thời cũng làm cho chi phí sản xuất lương thực trong nước tăng lên.

*Tiêu chí 4: Mong muốn và nhu cầu của những người sản xuất, phân phối và tiêu thụ thực phẩm là trọng tâm của hệ thống và chính sách lương thực, đồng thời trao quyền cho nông dân và nông nghiệp do nông dân làm chủ, đồng thời đảm bảo quyền sử dụng và quản lý đất đai của họ.* Cả chính sách tân tự do và các yếu tố môi trường đã gây ra sự suy giảm của các nông dân quy mô nhỏ, điều này ngăn cản khả năng tự cung tự cấp lương thực thành công. Chính phủ Philippines hoan nghênh các phương pháp bền vững thay thế. Tuy nhiên, do mục tiêu của FSSP nếu các phương pháp này không tạo ra năng suất cao hơn thì người nông dân sẽ bị áp lực phải sử dụng các công nghệ hiện đại, chẳng hạn như công nghệ biến đổi gen. Kể từ khi thực hiện FSSP, trợ cấp về giống và phân bón đã được dỡ bỏ, và giá gạo đã tăng lên. Việc chuyển sang phương pháp hữu cơ có nghĩa là họ không phải phụ thuộc vào các khoản vay cần thiết với phương pháp hóa học. Mặc dù mục tiêu là khuyến khích các phương pháp canh tác

bền vững, nhưng hành động của chính phủ nhằm đỡ đỡ trợ cấp đối với hạt giống và phân bón khiến nông dân rơi vào tình thế nhiều rủi ro hơn với sản xuất nông nghiệp, nguồn sinh kế chính của họ, trong tương lai. Hành động này của chính phủ chỉ mang lại cho nông dân hai sự lựa chọn: (1) áp dụng công nghệ GM, có nguy cơ gây ra các tác dụng phụ đối với sức khỏe, gia tăng suy thoái môi trường và nguy cơ tăng nợ; hoặc (2) sản xuất nông nghiệp theo các phương pháp canh tác hữu cơ, nhưng đây không phải là một giải pháp thay thế khả thi trên diện rộng.

*Tiêu chí 5: Hàm ý các quan hệ xã hội mới không có áp bức và bất bình đẳng giữa nam và nữ, các dân tộc, các nhóm chủng tộc, các tầng lớp và thế hệ xã hội, kinh tế.* Hơn 10% phụ nữ sở hữu đất ở Philippines. Với khả năng tiếp cận đất đai bình đẳng, phụ nữ có thể tiếp cận tín dụng và đưa ra các quyết định canh tác, điều này có thể làm tăng năng suất và sản lượng nông nghiệp. Ngày nay, điều này đặc biệt quan trọng hơn do quan niệm về quá trình chuyển đổi nông nghiệp trong đó “nam giới có xu hướng rời khỏi nông nghiệp trước tiên, dẫn đến việc nữ giới hóa nông nghiệp ngày càng tăng”. Tuy nhiên, khái niệm về chủ quyền lương thực không phải là cách duy nhất để đạt được bình đẳng giới. Có những phương pháp khác, chẳng hạn như trong Mục tiêu phát triển bền vững cũng có mục tiêu giảm bất bình đẳng.

## 2.4. Bài học cho Việt Nam từ kinh nghiệm quốc tế

Chủ quyền lương thực được thể chế hóa trong khuôn khổ một quốc gia nhằm bảo vệ quyền tiếp cận lương thực và chủ quyền lựa chọn hệ thống lương thực của quốc gia dựa trên việc trao quyền cho những người sản xuất nhỏ trong việc tiếp cận tài nguyên, đầu vào, phát huy văn hóa và kiến thức bản địa và thúc đẩy phát triển hệ thống nông nghiệp sinh thái, thiên nhiên với môi trường. Chủ quyền lương thực hướng đến bảo vệ lợi ích của nông dân và những người thu nhập thấp cũng như bảo đảm an ninh lương thực quốc gia. Nó hướng đến việc tạo ra một hệ thống lương thực có thể thay thế cho hệ thống lương thực hiện tại dựa vào thị trường và tự do thương mại. Tuy nhiên, mặc dù đã được nhiều phong trào cũng như quốc gia trên thế giới nỗ lực đưa chủ quyền lương thực vào thực tiễn, các kết quả của các quá trình này mới chỉ là bước đầu và chưa thực sự mang lại các kết quả như mong đợi. Từ kinh nghiệm thể chế hóa chủ quyền lương thực ở các quốc gia trên thế giới có thể rút ra các bài học sau:

### **Các yếu tố thuận lợi:**

- Phong trào của nông dân và các tổ chức dân sự xã hội ủng hộ chủ quyền lương thực đã lan tỏa từ các nước Châu Mỹ La tinh ra phạm vi toàn thế giới, đặc biệt ở các nước đang phát triển. Các mô hình thể chế hóa chủ quyền lương thực đa dạng vào hệ thống pháp luật ở các nước Châu Mỹ La tinh, Châu Á và Châu Phi đã mang lại những lựa chọn trong việc thể chế hóa chủ quyền lương thực trong khuôn khổ quốc gia.
- Sự ủng hộ đối với quan điểm phát triển nông nghiệp sinh thái bền vững, thân thiện với môi trường. Đây chính là một trong những sáng kiến xuất phát từ chủ quyền lương thực nhằm giúp những người nông dân sản xuất nhỏ, những cộng đồng địa phương thoát khỏi sự phụ thuộc vào nguồn đầu vào như giống, phân bón, thuốc bảo vệ thực vật từ hệ thống lương thực công nghiệp hóa, sản xuất hàng hóa. Đồng thời đây cũng là cơ sở để người tiêu dùng được tiếp cận với các sản phẩm nông nghiệp bổ dưỡng, giá thấp và phù hợp với đặc điểm văn hóa địa phương.
- Sự lan truyền, phổ biến các kiến thức bản địa và các mô hình liên kết ngang giữa những người sản xuất nhỏ với nhau và các chuỗi giá trị gắn kết người tiêu dùng với người sản xuất mà không thông qua hệ thống phân phối theo cơ chế thị trường đã tạo ra các lựa chọn mới cho người sản xuất và người tiêu dùng có thể thoát khỏi sự kiểm soát của hệ thống lương thực dựa trên động lực lợi nhuận kinh tế.

### **Các trở ngại:**

- Chủ quyền lương thực thách thức lại quyền lực của hệ thống lương thực tư bản hiện tại gắn với lợi ích của những tập đoàn đa quốc gia kinh doanh lương thực khổng lồ. Thêm vào đó chủ quyền lương thực cũng thách thức quan điểm thúc đẩy phát triển sản xuất nông nghiệp hàng hóa, quy mô lớn hướng tới xuất khẩu để đóng góp vào tăng trưởng kinh tế của quốc gia. Điều này thường dẫn đến các xung đột về lợi ích giữa các nhóm lợi ích trong xã hội. Do vậy, đây chính là một trở ngại lớn đến quá trình thể chế hóa chủ quyền lương thực do những bất đồng trong diễn giải ý nghĩa của chủ quyền lương thực thành các chính sách nông nghiệp trong thực tế.
- Ngoài ra, việc thực hiện chủ quyền lương thực thường liên quan đến việc cải cách quyền tiếp cận đất đai và tài nguyên cũng là một trở ngại lớn. Vấn đề liên quan đến cải cách phân bổ đất đai luôn tạo ra các mâu thuẫn sâu sắc trong xã hội. Điều này thường sẽ không được triển khai một cách triệt để, toàn diện.

Như vậy, đối với Việt Nam, một đất nước đang tiến hành tái cơ cấu ngành nông nghiệp theo hướng phát triển nông nghiệp và nông thôn bền vững, đồng thời cũng nhằm mục tiêu tăng đóng góp của ngành nông nghiệp vào nền kinh tế quốc dân thông qua sản xuất hàng hóa quy mô lớn, hướng ra thị trường thế giới, các bài học quốc tế về chủ quyền lương thực cần được xem xét bao gồm:

- Khuyến khích phát triển nông nghiệp hữu cơ, nông nghiệp sinh thái, giảm tác động đến môi trường và phù hợp với lợi thế cạnh tranh của từng vùng;
- Kiểm soát quá trình tích tụ đất đai và chuyển đổi đất nông nghiệp nhằm bảo đảm quyền và tiếp cận tài nguyên đất đai cho người nông dân sản xuất nhỏ;
- Khuyến khích phát triển các tổ chức của nông dân như tổ hợp tác, hợp tác xã nhằm tăng cường vai trò và quyền năng kinh tế của người nông dân trong chuỗi giá trị đồng thời tạo ra mạng lưới chia sẻ, phổ biến kiến thức bản địa trong sản xuất, chế biến và trong phân phối lương thực;
- Phát triển thị trường nội địa và các chuỗi giá trị gắn kết nối người sản xuất nhỏ với người tiêu dùng để bảo đảm người thu nhập thấp có thể tiếp cận được lương thực bổ dưỡng với giá rẻ.

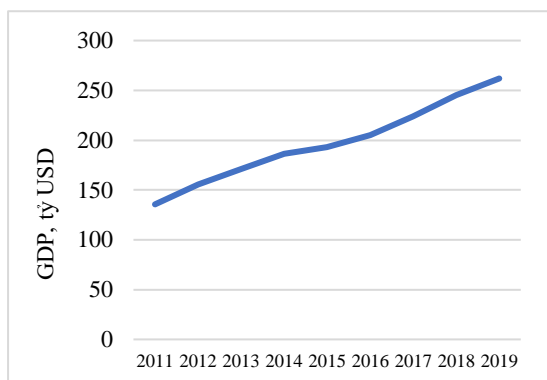
## **3. Sản xuất nông nghiệp và chủ quyền lương thực tại Việt Nam**

### **3.1. Thực trạng ngành nông nghiệp Việt Nam**

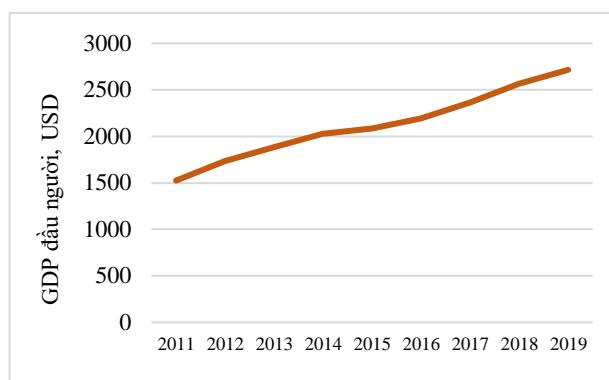
Việt Nam có tốc độ phát triển nhanh chóng trong thập kỷ qua, và đã trở thành quốc gia có thu nhập trung bình. Tổng sản phẩm quốc nội (GDP) tăng trưởng mạnh mẽ kể từ năm 2000, đạt 262 tỷ đô la Mỹ vào năm 2019 - tăng gần gấp đôi kể từ năm 2011 (Hình 1). Tăng trưởng GDP bình quân đầu người cũng theo mô hình tương tự, đạt gần 3.000 USD bình quân đầu người vào năm 2019 (Hình 2) (Ngân hàng Thế giới—WB, 2020).

Những thay đổi này phần nào phản ánh những thay đổi cấu trúc cơ bản đang diễn ra trong nền kinh tế Việt Nam, vốn đã chuyển từ nền kinh tế dựa vào nông nghiệp truyền thống sang sản xuất và dịch vụ (Hình 3). Xu hướng này được dự đoán sẽ tiếp tục trong tương lai gần.

Hình 1. GDP Việt Nam, 2011-2019

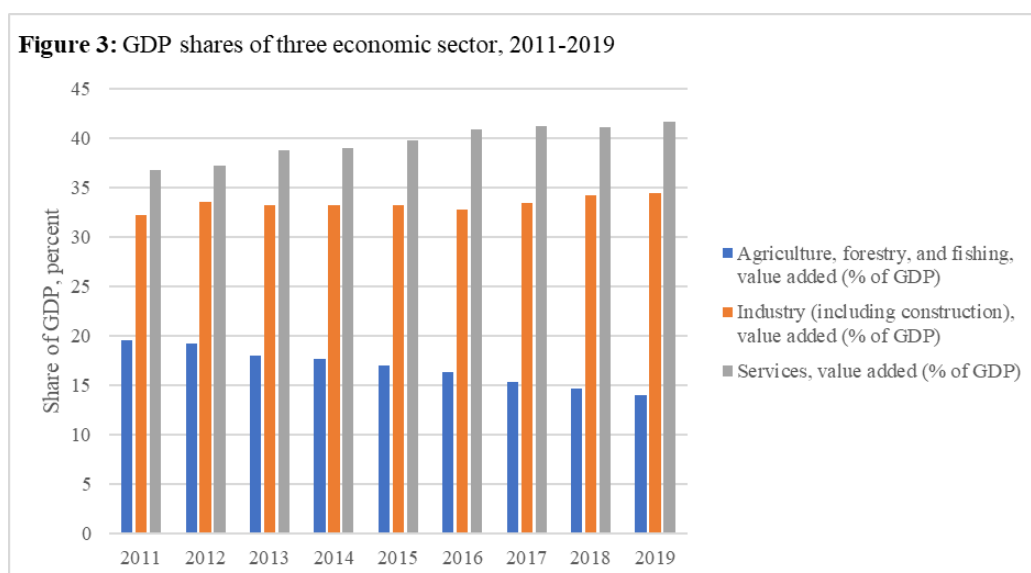


Hình 2. GDP bình quân đầu người Việt Nam, 2011-2019



Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2020).

Hình 3. Tỷ lệ GDP phân theo khu vực kinh tế, 2011-2019



Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2020).

Mặc dù tỷ lệ đóng góp của ngành trong GDP giảm dần trong những năm gần đây, nông nghiệp vẫn là ngành tạo việc làm cho 40% lực lượng lao động của cả nước (WB, 2020). Hơn 63% trong gần 97,6 triệu người dân cả nước sống ở vùng nông thôn<sup>5</sup> phụ thuộc vào hoạt động sản xuất nông nghiệp ở các mức độ khác nhau, trong đó có hơn 9,1 triệu hộ nông dân tham gia sản xuất trực tiếp, sống phụ thuộc chủ yếu vào nông nghiệp.<sup>6</sup> Trong số này có 3,7 triệu hộ DTTS, với 83,3% sống ở vùng nông thôn, miền núi và phụ thuộc vào nông nghiệp (TCTK, 2021).

Hiệu quả của sản xuất nông nghiệp Việt Nam đã có những chuyển biến tích cực, không ngừng tăng lên trong những năm gần đây. Chỉ tính riêng ngành trồng trọt, trong giai đoạn 2016-2020, giá trị sản phẩm trên 1 ha đất trồng trọt tăng từ 82,6 triệu đồng/ha năm 2015 lên 102,8 triệu đồng/ha năm 2020, tăng

<sup>5</sup> Niên giám Thống kê 2020. Tổng cục Thống kê, 2021.

<sup>6</sup> Xem chi tiết tại: <https://www.gso.gov.vn/du-lieu-va-so-lieu-thong-ke/2021/06/thong-cao-bao-chi-ve-ket-qua-dieu-tra-nong-thon-nong-nghiep-giua-ky-nam-2020/>.



hơn 24% (TCTK, 2021). Thu nhập từ nông nghiệp tăng từ 26,4 triệu đồng/người/năm năm 2008, lên 35,5 triệu đồng năm 2017, tăng 34,5%. Những con số này cho thấy tiềm năng thu nhập hộ nông dân sẽ tiếp tục tăng cao trong thời gian tới, giúp cải thiện mức sống của hàng triệu hộ nông dân, những người có sinh kế phụ thuộc hoàn toàn vào nông nghiệp (Tiho và cs, 2020).

### 3.2. Định hướng phát triển ngành nông nghiệp Việt Nam

Những kết quả tích cực nêu trên của ngành nông nghiệp đạt được được xác định là nhờ phần lớn vào những định hướng chính sách phát triển của nhà nước. Định hướng phát triển nông nghiệp Việt Nam trong 10 năm qua được thể hiện trong các văn kiện nghị quyết của Đảng. Đó là phát triển nông nghiệp toàn diện, hiện đại, bền vững, sản xuất hàng hóa lớn trên cơ sở tái cơ cấu nông nghiệp, chuyển dịch cơ cấu sản phẩm gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng, nâng cao năng lực cạnh tranh, làm mới sản phẩm nông nghiệp. Định hướng này được thể hiện cụ thể qua Nghị quyết 26-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X “Về nông nghiệp, nông thôn, nông dân” ngày 05/8/2008; Kết luận 97-KL/TW, ngày 09/05/2014 của Bộ Chính trị về “Một số chủ trương, giải pháp tiếp tục thực hiện Nghị quyết Hội nghị Trung ương 7 khóa X về nông nghiệp, nông dân, nông thôn.” Vì vậy, ngành nông nghiệp thực hiện quá trình tái cơ cấu nông nghiệp theo cơ chế thị trường vừa đảm bảo các mục tiêu cơ bản về phúc lợi cho nông dân và người tiêu dùng, vừa chuyển mạnh từ phát triển theo hướng mở rộng sang nâng cao chất lượng, hiệu quả, tăng giá trị kinh tế và lợi nhuận.

Trên cơ sở định hướng phát triển nông nghiệp của Đảng nêu trên, Chính phủ Việt Nam đã đưa ra các chính sách sau:

- Tái cơ cấu ngành nông nghiệp để nâng cao giá trị và phát triển bền vững, gắn sản xuất với chế biến và thị trường.<sup>7</sup>
- Đẩy mạnh nghiên cứu phát triển và chuyển giao công nghệ để nâng cao chất lượng giống cây trồng, vật nuôi, nâng cao năng suất, chất lượng, hiệu quả và sức cạnh tranh của nông nghiệp; ứng dụng công nghệ sinh học và xây dựng khu nông nghiệp công nghệ cao; nâng cao khả năng phòng chống và khắc phục dịch bệnh cho cây trồng, vật nuôi. Các chính sách tiếp tục đẩy mạnh ứng dụng khoa học công nghệ thông qua doanh nghiệp để xây dựng các mô hình ứng dụng khoa học công nghệ gắn với tập huấn kỹ thuật cho nông dân, nâng cao kỹ thuật sản xuất và thu nhập cho nông dân. Các chính sách cũng nhằm khuyến khích, tạo điều kiện thuận lợi cho các doanh nghiệp, hợp tác xã đầu tư phát triển công nghiệp bảo quản, chế biến nông, lâm, thủy sản.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Quyết định 899/QĐ-TT ngày 10/06/2013 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Đề án “Tái cơ cấu ngành nông nghiệp theo hướng nâng cao giá trị gia tăng và phát triển bền vững”; Quyết định 3883/QĐ-BKHCN của Bộ Khoa học và Công nghệ (có hiệu lực từ ngày 29/12/2017) về việc ban hành Bộ tiêu chuẩn Việt Nam về nông nghiệp hữu cơ. Nghị định 109/2018/NĐ-CP ngày 29/8/2018 của Chính phủ về Nông nghiệp hữu cơ tại Việt Nam; Quyết định 885/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án phát triển nông nghiệp hữu cơ giai đoạn 2020-2030, ngày 23/06/2020.

<sup>8</sup> Luật Công nghệ cao ban hành năm 2008; Quyết định 1985/QĐ-TTg ngày 17/12/2012 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình phát triển nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao thuộc Chương trình phát triển quốc gia công nghệ cao đến năm 2020; Quyết định 176/2010/QĐ-TTg ngày 29/01/2010 của Thủ tướng Chính phủ về thúc đẩy hợp tác xã nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao; Quyết định 923/QĐ-TTg ngày 28/06/2017 của Thủ tướng Chính phủ; Quyết định 575/QĐ-TTg ngày 04/05/2015 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Quy hoạch tổng thể vùng và vùng nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030; Quyết định 319/QĐ-TTg ngày 15/03/2018 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược phát triển ngành cơ khí Việt Nam đến năm 2025, tầm nhìn đến năm 2035; Chỉ thị 25/CT-TTg ngày 04/06/2020 của Thủ tướng Chính phủ về nhiệm vụ, giải pháp phát triển công nghiệp chế biến nông, lâm, thủy sản và cơ giới hóa sản xuất nông nghiệp.

- Hỗ trợ tiêu thụ sản phẩm và phát triển thị trường. Các chính sách này nâng cao vai trò của các hiệp hội hàng hóa trong việc cung cấp thông tin, chiến lược phát triển sản xuất, liên kết kinh doanh, đàm phán và ký kết hợp đồng; Đẩy mạnh phát triển các mô hình liên kết giữa các nhân tố; Đổi mới và xây dựng các mô hình kinh tế, hình thức đơn vị sản xuất có hiệu quả ở nông thôn; Khuyến khích phát triển các hình thức liên kết giữa nông hộ với doanh nghiệp, hợp tác xã, tổ chức khoa học, hiệp hội hàng hóa và thị trường tiêu thụ sản phẩm nhằm hỗ trợ phát triển kinh tế hộ gia đình theo hướng trang trại gia đình, trang trại lớn, nông nghiệp thương mại; Hình thành các loại hình tổ chức sản xuất kinh doanh hiện đại, phát triển các hình thức kinh tế hợp tác, liên kết theo chuỗi sản xuất, chế biến, kinh doanh nông sản, gắn nông nghiệp với công nghiệp và kinh tế đô thị.<sup>9</sup>
- Phát triển kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội đồng bộ ở nông thôn.<sup>10</sup>
- Huy động vốn và hỗ trợ tài chính để phát triển nông nghiệp. Chính sách hỗ trợ tín dụng cho doanh nghiệp khi tham gia mô hình liên kết doanh nghiệp - nông dân ứng dụng công nghệ cao trong sản xuất nông nghiệp, bao gồm các gói tín dụng trung dài hạn với lãi suất ưu đãi để thực hiện mô hình liên kết.<sup>11</sup>
- Đào tạo và phát triển nguồn nhân lực phục vụ phát triển nông nghiệp.<sup>12</sup>

#### **Những định hướng, chính sách quan trọng về phát triển nông nghiệp trong thời gian tới:**

**An ninh lương thực quốc gia** đến 2030: Kết luận 81-KL/TW ngày 29 tháng 7 năm 2020 của Bộ Chính trị về “Bảo đảm an ninh lương thực quốc gia đến năm 2030” và Nghị quyết 34/NQ-CP ngày 25 tháng 03 năm 2021 của Thủ tướng Chính phủ về bảo đảm an ninh lương thực quốc gia đến năm 2030:<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> Nghị định số 98/2018/NĐ-CP của Chính phủ về khuyến khích phát triển hợp tác, liên kết trong sản xuất và tiêu thụ nông sản. Các ưu đãi, hỗ trợ bao gồm: Hỗ trợ chi phí tư vấn xây dựng mới liên kết; Cơ sở hạ tầng hỗ trợ liên kết; Hỗ trợ khuyến nông, tập huấn, giống, vật tư, bao bì, nhãn mác sản phẩm; Quyết định 01/2012/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc hỗ trợ áp dụng GAP - Quy trình thực hành nông nghiệp tốt trong nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản; Luật Trồng trọt thúc đẩy sản xuất theo tiêu chuẩn, chất lượng an toàn thực phẩm, sản xuất quy mô lớn, bảo đảm điều kiện sản xuất theo chuỗi giá trị tập trung vào chế biến và xuất khẩu; Quyết định 62/QĐ-TTg khuyến khích phát triển hợp tác, liên kết sản xuất với thị trường nông sản, xây dựng cánh đồng sản xuất lớn. Nghị định 98/2018/NĐ-CP thay thế Quyết định 62/QĐ-TTg khuyến khích phát triển hợp tác, liên kết trong sản xuất và tiêu thụ nông sản; Đề án “Hỗ trợ doanh nghiệp vừa và nhỏ phát triển cụm ngành theo chuỗi giá trị nông nghiệp, nông thôn” ban hành theo Quyết định 644/QĐ-TTg; Luật Hợp tác xã năm 2012 có các quy định về chính sách hỗ trợ, ưu đãi của Nhà nước đối với Hợp tác xã (Điều 6). Nghị định 193/2013/NĐ-CP được ban hành quy định chi tiết một số điều của Luật Hợp tác xã năm 2012. Quyết định 2261/2014/QĐ-TTg phê duyệt chương trình phát triển hợp tác xã giai đoạn 2015-2020; Quyết định 461/QĐ-TTg ngày 27/04/2018 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án phát triển 15.000 hợp tác xã, liên hiệp nông nghiệp hoạt động có hiệu quả đến năm 2020.

<sup>10</sup> Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2010-2020 theo Quyết định 800/QĐ-TTg ngày 04/06/2010 của Thủ tướng Chính phủ.

<sup>11</sup> Các Nghị định 41, 55/2015/NĐ-CP và Nghị định số 116/2018/NĐ-CP ngày 07/09/2018 sửa đổi, bổ sung một số điểm của Nghị định 55 về chính sách tín dụng phục vụ phát triển nông nghiệp, nông thôn; Chính sách tín dụng trợ cấp phục vụ phát triển nông nghiệp, nhất là nông nghiệp công nghệ cao; Nghị quyết 30/NQ-CP ngày 07/03/2017; Nghị định 57/2018/NĐ-CP ngày 17/04/2018 của Chính phủ về chính sách khuyến khích đối với doanh nghiệp đầu tư vào lĩnh vực nông nghiệp và phát triển nông thôn.

<sup>12</sup> Quyết định 1956/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án “Đào tạo nghề cho lao động nông thôn đến năm 2020”; Với sự tài trợ của ILO, Tổng cục Dạy nghề triển khai xây dựng Chiến lược phát triển kỹ năng nghề ngành nông nghiệp giai đoạn 2021-2025.

<sup>13</sup> <https://www.mard.gov.vn/Pages/bao-dam-an-ninh-luong-thuc-quoc-gia-den-nam-2030.aspx>

- Mục tiêu: Bảo đảm đủ lương thực, thực phẩm cho tiêu dùng trong nước trong mọi tình huống và một phần cho xuất khẩu; nâng cao thu nhập cho người dân để bảo đảm tiếp cận được lương thực chất lượng, an toàn thực phẩm; từng bước nâng cao tầm vóc, thể lực, trí lực người dân Việt Nam.
- Nghị quyết đưa ra các nhiệm vụ và giải pháp chủ yếu như sau:
  - o Đẩy mạnh phát triển, cơ cấu lại sản xuất lương thực, gắn với thị trường: Cơ cấu lại trồng trọt theo hướng sản xuất tập trung, quy mô lớn, trên cơ sở phát huy lợi thế vùng, miền; gắn với bảo quản, chế biến, tiêu thụ theo chuỗi giá trị, đáp ứng thị trường và thích ứng với biến đổi khí hậu; ứng dụng công nghệ cao, quy trình sản xuất tiên tiến, an toàn sinh học và thân thiện với môi trường.
  - o Tăng cường nghiên cứu, ứng dụng, chuyển giao khoa học công nghệ trong sản xuất, bảo quản, chế biến lương thực.

Dự thảo **Chiến lược phát triển trồng trọt** đến năm 2030 tầm nhìn đến năm 2045 (Chiến lược) đang được Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn xây dựng và xin ý kiến góp ý để hoàn thiện và trình Thủ tướng Chính phủ xem xét phê duyệt:<sup>14</sup>

- Chiến lược xác định trồng trọt là ngành sản xuất chủ lực của nông nghiệp.
- Sẽ thực hiện cơ cấu lại trồng trọt theo hướng phát triển sản xuất hàng hóa quy mô lớn, tập trung gắn với bảo quản, chế biến và tiêu thụ theo chuỗi giá trị bền vững trên cơ sở phát huy tiềm năng và lợi thế từng vùng, miền; đồng thời đẩy mạnh phát triển sản xuất nông nghiệp công nghệ cao, nông nghiệp sạch, nông nghiệp hữu cơ, thích ứng biến đổi khí hậu và bảo vệ môi trường.

Mới đây nhất, ngày 28 tháng 01 năm 2022 Thủ tướng chính phủ đã ban hành Quyết định 150/QĐ-TTg ban hành **Chiến lược phát triển nông nghiệp và nông thôn bền vững giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn đến 2050**.<sup>15</sup> Theo đó, quan điểm phát triển là “Nông nghiệp, nông dân, nông thôn có vị trí chiến lược trong sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá, xây dựng và bảo vệ tổ quốc; gìn giữ, phát huy bản sắc văn hoá dân tộc và bảo vệ môi trường sinh thái [...] Các vấn đề nông nghiệp, nông dân, nông thôn phải được giải quyết đồng bộ, gắn với quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Phát triển nông nghiệp hiệu quả, bền vững về kinh tế - xã hội - môi trường. Phát huy lợi thế các nguồn lực (tài nguyên đất, nước, không khí, con người, truyền thống lịch sử, văn hoá) và khoa học công nghệ, đổi mới sáng tạo. Chuyển từ tư duy sản xuất nông nghiệp sang tư duy kinh tế nông nghiệp, sản xuất sản phẩm có giá trị cao, đa dạng theo chuỗi giá trị phù hợp với yêu cầu của thị trường, tích hợp các giá trị về văn hoá, xã hội và môi trường vào sản phẩm. Sản xuất nông nghiệp có trách nhiệm, hiện đại, hiệu quả và bền vững; phát triển nông nghiệp sinh thái, hữu cơ, tuần hoàn, phát thải các-bon thấp, thân thiện với môi trường và thích ứng với biến đổi khí hậu.”

Bên cạnh các định hướng và chiến lược nêu trên, **các Chương trình Mục tiêu quốc gia** về (1) **Giảm nghèo bền vững giai đoạn 2021-2025**,<sup>16</sup> (2) **Chủ trương đầu tư Nông thôn mới giai đoạn 2021-2025**,<sup>17</sup>

<sup>14</sup> <https://bnews.vn/nganh-trong-trot-se-phat-huy-loi-the-vung-mien-theo-chuoi-gia-tri/195301.html>

<sup>15</sup> Xem chi tiết tại: <https://datafiles.chinhphu.vn/cpp/files/vbpq/2022/01/150-qd-ttg.signed.pdf>

<sup>16</sup> Xem chi tiết tại: <https://datafiles.chinhphu.vn/cpp/files/vbpq/2022/01/90-qd.signed.pdf>

<sup>17</sup> Xem chi tiết tại:

[http://www2.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/noidungchuongtrinhmuctieuguocgia?piref33\\_14734\\_33\\_14731\\_14731.strutsAction=ViewDetailAction.do&piref33\\_14734\\_33\\_14731\\_14731.docid=5118&piref33\\_14734\\_33\\_14731\\_14731.substract=](http://www2.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/noidungchuongtrinhmuctieuguocgia?piref33_14734_33_14731_14731.strutsAction=ViewDetailAction.do&piref33_14734_33_14731_14731.docid=5118&piref33_14734_33_14731_14731.substract=)

(3) **Phát triển KT-XH vùng đồng bào DTTS và miền núi 2021-2030**<sup>18</sup> cũng có những nội dung hỗ trợ cho sự phát triển nông nghiệp nông thôn và hộ nông dân nêu trên.

### 3.3. Chủ quyền lương thực đối với hộ nông dân trong chính sách phát triển nông nghiệp tại Việt Nam

Cho đến nay, dù các thảo luận và đàm phán quốc tế đã đề cập đến “chủ quyền lương thực” 20 năm nay, thuật ngữ này chưa từng xuất hiện ở bất kỳ văn bản quy phạm pháp luật hay văn bản điều hành nào của các cơ quan quản lý nhà nước tại Việt Nam. Tuy nhiên, thực tế này không phản ánh những nội dung mà thuật ngữ này bao hàm, như trong các định nghĩa phổ biến nhất của nó, không được xem xét trong hệ thống pháp luật của Việt Nam. Đối với đối tượng là các hộ nông dân, khung chính sách cũng như các chương trình liên quan đến phát triển nông nghiệp, nông dân, nông thôn, đến người dân tộc thiểu số và miền núi, v.v... đề cập nhiều đến các thuật ngữ như Đảm bảo an ninh lương thực, Đảm bảo thu nhập; Đảm bảo sinh kế; Phát triển kinh tế, ổn định cuộc sống; Đảm bảo an sinh xã hội; Đảm bảo quyền tiếp cận đất đai, tiếp cận vốn tín dụng ưu đãi; Nâng cao năng lực; “Người cày có ruộng”; “Không để ai bị bỏ lại phía sau;” v.v... Các cụm từ này xuất hiện trong các văn bản pháp luật, văn bản chỉ đạo, điều hành đã thể hiện việc quan tâm và đặt trọng tâm đảm bảo các quyền và lợi ích của hộ nông dân.<sup>19</sup>

Mặc dù vậy, trong các hoạt động kinh tế xã hội cụ thể, việc đảm bảo quyền và lợi ích chính đáng của hộ nông dân, đặc biệt là hộ nông dân DTTS miền núi, còn nhiều vấn đề cần được cải thiện. Phần sau của Báo cáo sẽ thảo luận cụ thể về một số trường hợp đã và đang xảy ra tại Sơn La.

## 4. Nghiên cứu trường hợp tại Sơn La

### 4.1. Thông tin chung về chính sách và thực trạng phát triển nông nghiệp tỉnh Sơn La

Sơn La là tỉnh miền núi Tây Bắc Việt Nam, có độ cao trung bình khoảng 600m so với mặt nước biển.<sup>20</sup> Là tỉnh lớn thứ ba cả nước, Sơn La có diện tích đất tự nhiên hơn 1,41 triệu ha, trong đó gần 409 ngàn ha, tương đương 38,7% là đất sản xuất nông nghiệp (Cục Thống kê Sơn La, 2020).

Theo số liệu của Cục Thống kê Sơn La, đến cuối năm 2020 dân số Sơn La có 1,267 triệu người, trong đó hơn 1,1 triệu người (gần 87%) sống ở vùng nông thôn—sống phụ thuộc chủ yếu vào hoạt động sản xuất nông nghiệp. Dân số Sơn La thuộc 12 dân tộc với người dân tộc Thái đông nhất chiếm 54,7%, Kinh 17,4%, H’mông 13%, Mường 8,2%, và các dân tộc khác 6,7%.<sup>21</sup>

Về phát triển kinh tế, báo cáo của tỉnh Sơn La cho thấy tốc độ tăng trưởng tổng sản phẩm trên địa bàn (GRDP) bình quân giai đoạn 2016-2020 ước đạt 5,46%/năm, đạt 56.009 tỷ đồng, tăng 1,54 lần. Thu nhập bình quân đầu người năm 2020 ước đạt 44,1 triệu đồng, tăng 13,3 triệu đồng so với năm 2015.<sup>22</sup>

---

<sup>18</sup> Xem chi tiết tại:

[http://www2.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/noidungchuongtrinhmuctieuquocgia?piref33\\_14734\\_33\\_14731\\_14731.strutsAction=ViewDetailAction.do&piref33\\_14734\\_33\\_14731\\_14731.docid=5106&piref33\\_14734\\_33\\_14731\\_14731.substract=](http://www2.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/noidungchuongtrinhmuctieuquocgia?piref33_14734_33_14731_14731.strutsAction=ViewDetailAction.do&piref33_14734_33_14731_14731.docid=5106&piref33_14734_33_14731_14731.substract=)

<sup>19</sup> Tham khảo chi tiết tại: <https://tuyengiao.vn/dua-nghi-quiet-cua-dang-vao-cuoc-song/dam-bao-an-sinh-xa-hoi-ben-vung-137393>; <http://www.molisa.gov.vn/Pages/tintuc/chitiet.aspx?tintucID=24324>; [https://moh.gov.vn/hoat-dong-cua-lanh-dao-bo/-/asset\\_publisher/TW6LTp1ZtwaN/content/thu-tuong-pham-minh-chinh-bao-am-an-sinh-xa-hoi-phai-dua-tren-ba-tru-cot?inheritRedirect=false](https://moh.gov.vn/hoat-dong-cua-lanh-dao-bo/-/asset_publisher/TW6LTp1ZtwaN/content/thu-tuong-pham-minh-chinh-bao-am-an-sinh-xa-hoi-phai-dua-tren-ba-tru-cot?inheritRedirect=false); <https://vov.vn/chinh-tri/thu-tuong-khong-de-ai-bi-bo-lai-phia-sau-khong-phai-la-loi-ho-hao-suong-786960.vov>; <https://thanhnien.vn/khong-de-ai-bi-bo-lai-phia-sau-post1424085.html>;

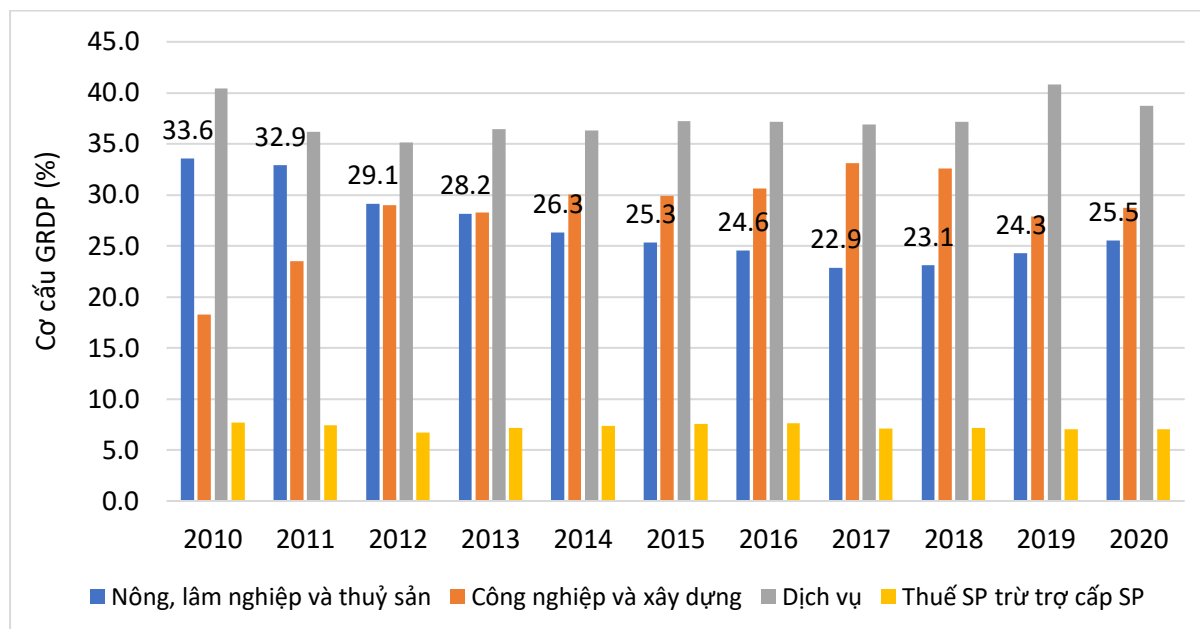
<sup>20</sup> <https://timhieuvietnam.vn/gioi-thieu-khai-quat-ve-tinh-son-la>

<sup>21</sup> <http://web.cema.gov.vn/modules.php?name=Content&op=details&mid=7761>

<sup>22</sup> <https://dangcongsan.vn/kinh-te/xay-dung-tinh-son-la-phat-trien-xanh-nhanh-ben-vung-580252.html>

Mặc dù vậy, Sơn La vẫn là tỉnh có tỷ lệ hộ nghèo cao so với trung bình cả nước. Số liệu cuối năm 2019 cho thấy toàn tỉnh nói chung còn 21,6% hộ nghèo; riêng hộ nghèo DTTS còn tới 26,4%; cận nghèo DTTS còn 13,4%.<sup>23</sup>

Hình 4. Cơ cấu GRDP tỉnh Sơn La, 2010-2020



Nguồn: Cục Thống kê Sơn La, 2020.

Trong những năm gần đây, chính sách phát triển ngành Nông nghiệp tỉnh Sơn La có sự chuyển biến mạnh mẽ. Tỉnh Sơn La đã ban hành nhiều nghị quyết về đề án phát triển cây ăn quả trên địa bàn tỉnh cũng như các chính sách về hỗ trợ phát triển sản xuất ứng dụng công nghệ cao, chuyển cây sắn, lúa trên đồi dốc thành cây ăn quả, thúc đẩy chế biến, tiêu thụ nông sản, thực phẩm an toàn trên địa bàn tỉnh. Một số chính sách điển hình bao gồm:

- Nghị quyết 17/2016/NQ-HĐND ngày 14/12/2016 của Hội đồng nhân dân (HĐND) tỉnh Sơn La về chính sách hỗ trợ phát triển hợp tác xã trồng cây ăn quả, cây dược liệu trên địa bàn tỉnh giai đoạn 2017-2021;
- Nghị quyết 28/2017/NQ-HĐND ngày 15/03/2017 của HĐND tỉnh về quy định mức hỗ trợ cải tạo vườn tạp và trồng cây ăn quả trên địa bàn tỉnh;
- Nghị quyết số 57/2017/NQ-HĐND ngày 21/07/2017 của HĐND tỉnh về chính sách hỗ trợ phát triển các loại cây trồng, vật nuôi, thủy sản và chế biến, tiêu thụ nông sản thực phẩm an toàn trên địa bàn tỉnh giai đoạn 2017-2021;
- Nghị quyết số 76/2018/NQ-HĐND ngày 04/04/2018 của HĐND tỉnh về chính sách hỗ trợ phát triển sản xuất, chế biến, tiêu thụ nông sản, thực phẩm an toàn trên địa bàn tỉnh giai đoạn 2018-2021. Chính sách hỗ trợ sản xuất nông sản xuất khẩu theo Nghị quyết này bao gồm: hỗ trợ sản xuất, hỗ trợ lãi suất; nhóm chính sách hỗ trợ hợp tác xã phát triển sản xuất, tiêu thụ nông sản thực phẩm an toàn gồm có hỗ trợ phát triển cây trồng, hỗ trợ phát triển vật nuôi, hỗ trợ phát triển thủy sản, hỗ trợ xúc tiến thương mại, hỗ trợ tiêu thụ sản phẩm.

<sup>23</sup> <https://sonla.gov.vn/4/469/61724/581052/tin-van-hoa-xa-hoi/ty-le-ho-ngheo-tren-dia-ban-tinh-giam-3-2-nam>

- Nghị quyết 128/2020/NQ-HĐND của HĐND tỉnh về chính sách khuyến khích đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn trên địa bàn tỉnh Sơn La thay thế Nghị quyết 76/2018/NQ-HĐND từ ngày 10/3/2020. Nghị quyết này quy định một số chính sách ưu đãi, hỗ trợ đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn; khuyến khích phát triển hợp tác, liên kết sản xuất gắn với tiêu thụ sản phẩm nông nghiệp trên địa bàn tỉnh Sơn La dành cho Doanh nghiệp, hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã.
- Nghị quyết 08-NQ/TU ngày 21/01/2021 của Tỉnh uỷ Sơn La về phát triển nông, lâm nghiệp và thủy sản tập trung, bền vững, ứng dụng công nghệ cao đến năm 2025, định hướng đến năm 2030. Theo Nghị quyết này, Sơn La đặt mục tiêu “xây dựng và phát triển vùng, khu nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao đạt các tiêu chuẩn quốc tế phổ biến về an toàn vệ sinh thực phẩm theo chuỗi giá trị, tăng thu nhập cho người sản xuất nông nghiệp. Xây dựng tỉnh Sơn La trở thành trung tâm phát triển nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao của vùng Tây Bắc.”<sup>24</sup>
- Quyết định 860/QĐ-UBND ngày 10/05/2021 của UBND tỉnh Sơn La phê duyệt “Đề án phát triển lĩnh vực trồng trọt theo hướng an toàn và bền vững, ứng dụng công nghệ cao giai đoạn 2021-2025, định hướng đến năm 2030.” Theo Đề án này, Sơn La đặt mục tiêu hình thành và phát triển các vùng cây trồng chuyên canh an toàn, bền vững quy mô tập trung được sản xuất theo chuỗi liên kết sản xuất, chế biến và tiêu thụ trên cơ sở ứng dụng khoa học công nghệ cao vào sản xuất, nâng cao năng suất, chất lượng các sản phẩm nông sản, sử dụng hiệu quả các nguồn tài nguyên, thích ứng với biến đổi khí hậu, đáp ứng yêu cầu tiêu dùng trong nước và xuất khẩu. Đạt được mục tiêu trên sẽ tạo ra tiềm năng, lợi thế cho Sơn La thu hút các tập đoàn, doanh nghiệp lớn trong và ngoài tỉnh đầu tư đẩy mạnh công nghiệp chế biến, chế biến sâu; nâng cao thu nhập cho nông dân và doanh nghiệp, quản lý tốt các nguồn tài nguyên thiên nhiên, bảo vệ môi trường sinh thái và ứng phó với biến đổi khí hậu, thúc đẩy phát triển cây trồng theo chuỗi cung ứng nông nghiệp xanh. Xây dựng tỉnh Sơn La trở thành trung tâm phát triển nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao của vùng Tây Bắc.

Tóm lại, định hướng tổng thể phát triển nông lâm nghiệp tỉnh Sơn La đến 2025 là phát triển nền nông nghiệp toàn diện theo hướng chất lượng, hiệu quả và bền vững, gắn với xây dựng nông thôn mới, góp phần đẩy mạnh cơ cấu lại nền kinh tế gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng bền vững. Điều này nhằm nâng cao thu nhập và cải thiện mức sống cho cư dân nông thôn, đảm bảo an ninh lương thực, dinh dưỡng. Các hướng phát triển chính gồm:

- Phát triển **nông nghiệp sạch, nông nghiệp hữu cơ, nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao**, xây dựng và hình thành 8 vùng nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao trên địa bàn tỉnh, phấn đấu đưa Sơn La trở thành trung tâm phát triển nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao của vùng Tây Bắc.
- Nâng cao **chất lượng sản phẩm nông sản hàng hóa chủ lực của tỉnh theo chuỗi giá trị** gắn với xây dựng, phát triển và bảo vệ thương hiệu, đáp ứng nhu cầu thị trường trong nước và xuất khẩu; Phát triển nông nghiệp gắn với phát huy lợi thế của địa phương về du lịch.
- Xây dựng và phát triển các **vùng chuyên canh quy mô lớn** với các sản phẩm có lợi thế và khả năng cạnh tranh trên thị trường như: Chè, cà phê, cao su, mía, rau, hoa, quả, dược liệu, đồ gỗ, tre, các sản phẩm chăn nuôi và thủy sản được sản xuất theo **chuỗi liên kết sản xuất và tiêu thụ trên cơ sở ứng dụng công nghệ cao**; tăng hiệu quả quản lý và sử dụng các nguồn tài nguyên (đất, nước, rừng); bảo tồn đa dạng sinh học; khuyến khích áp dụng các tiêu chuẩn môi trường kèm cơ chế giám sát chặt chẽ để thúc đẩy phát triển chuỗi cung ứng nông nghiệp xanh.

<sup>24</sup> Xem chi tiết tại:

<https://sonla.gov.vn/SiteFolders/skh/pic/ung%20dung%20cong%20ngh%E1%BB%82%20cao%20nganh%20thuy%20san.pdf>

## Kết quả của chính sách phát triển lĩnh vực trồng trọt của tỉnh Sơn La:

Với định hướng phát triển quy mô lớn, liên kết chuỗi, ứng dụng công nghệ cao, theo định hướng thị trường và xuất khẩu của ngành nông nghiệp nói chung và lĩnh vực trồng trọt nói riêng, trong giai đoạn 2016-2020 tỉnh Sơn La đã đạt được kết quả tương đối khả quan, như được tổng kết trong Đề án phát triển lĩnh vực trồng trọt của tỉnh: “Giai đoạn 2016-2020 lĩnh vực trồng trọt đã có bước tiến quan trọng, bảo đảm an ninh lương thực, nguyên liệu cho công nghiệp chế biến và xuất khẩu với số lượng ngày càng tăng, nhất là các mặt hàng nông sản chủ lực; đã hình thành các vùng sản xuất hàng hóa tập trung có quy mô lớn, nhiều chuỗi giá trị nông sản có giá trị gia tăng cao được hình thành; năng suất, chất lượng cây trồng tăng mạnh; cơ cấu cây trồng chuyển dịch theo hướng tích cực, một số loại nông sản của tỉnh có diện tích, sản lượng lớn nhất trong khu vực Tây Bắc và khu vực trung du và miền núi Bắc Bộ (quả các loại, sắn, ngô,...); duy trì tốc độ tăng trưởng bình quân 5,8% năm; hiệu quả sản xuất không ngừng tăng lên, giá trị sản phẩm trên 1 ha đất trồng trọt tăng bình quân 16,8%/năm; khối lượng xuất khẩu nông sản tăng qua các năm; 18 sản phẩm trồng trọt của tỉnh đã được cấp chỉ dẫn địa lý, nhãn hiệu chứng nhận, nhãn hiệu tập thể; duy trì phát triển 158 chuỗi cung ứng an toàn sản phẩm cây trồng; được cấp 181 mã số vùng trồng cây ăn quả phục vụ xuất khẩu; 11/12 doanh nghiệp khoa học công nghệ hoạt động trong lĩnh vực nông nghiệp; trên 500 cơ sở sơ chế, chế biến nông sản; đời sống của người dân nông thôn đã được cải thiện rõ rệt.”<sup>25</sup> Có thể thấy trong giai đoạn này, cơ cấu kinh tế nông nghiệp của tỉnh Sơn La có sự chuyển biến rõ nét, theo hướng sản xuất hàng hóa, đẩy mạnh ứng dụng công nghệ cao, nâng cao chất lượng hiệu quả sức cạnh tranh của sản phẩm. Đến tháng 9 năm 2020, 16 mặt hàng nông sản của tỉnh đã được xuất khẩu thành công sang thị trường 12 nước, đạt kim ngạch 74,46 triệu USD.<sup>26</sup>

Với định hướng và khuyến khích đầu tư phát triển nông nghiệp theo hướng hàng hoá chất lượng cao, liên kết chuỗi, ứng dụng công nghệ cao,... Sơn La đã thu hút được đầu tư của một số công ty chế biến nông sản lớn trong và ngoài nước. Các doanh nghiệp chế biến nông sản lớn đầu tư vào tỉnh gồm:

- Năm 2020: Công ty cổ phần thực phẩm xuất khẩu Đồng Giao (DOVECO) đầu tư xây dựng Trung tâm chế biến rau quả tại huyện Mai Sơn. Đây là tổ hợp hiện đại lớn thứ 2 tại Sơn La (vốn đầu tư 400 tỷ đồng), chuyên chế biến rau quả khép kín từ khâu liên kết sản xuất, thu mua nguyên liệu đến chế biến tinh, chế biến sâu, cùng hệ thống kinh doanh bán hàng trong nước và xuất khẩu. Riêng tổ hợp chế biến sâu có tổng công suất 52.000 tấn sản phẩm/năm, gồm ba dây chuyền có thiết bị, công nghệ hiện đại gồm: Dây chuyền chế biến nước quả cô đặc và puree, công suất 20.000 tấn/năm (công nghệ và thiết bị của Tropical Food – Ý); Dây chuyền chế biến rau quả đông lạnh, công suất 10.000 tấn sản phẩm/năm (công nghệ và thiết bị của Nhật Bản); Dây chuyền chế biến rau quả rau đông hộp, công suất 20.000 tấn sản phẩm/năm (công nghệ và thiết bị của Italia và Đức). Tổ hợp sử dụng hơn 500.000 tấn rau quả các loại/năm, như: xoài, chanh leo, ngô ngọt, dưa, đậu tương, v.v... chủ yếu do các hộ dân trong tỉnh cung cấp theo mô hình liên kết, với quy mô vùng sản xuất nguyên liệu từ 40.000-50.000 ha.<sup>27</sup>
- Năm 2020: Tập đoàn TH đầu tư xây dựng và đưa vào vận hành Nhà máy chế biến rau quả tươi và thảo dược tại huyện Vân Hồ. Đây là dự án đầu tư trong lĩnh vực chế biến nông sản lớn nhất tại tỉnh, với tổng vốn đầu tư giai đoạn 1 là 1.200 tỷ đồng. Nhà máy sử dụng công nghệ trích ly

---

<sup>25</sup> Tổng kết thực tiễn trong Đề án phát triển lĩnh vực trồng trọt theo hướng an toàn và bền vững, ứng dụng công nghệ cao giai đoạn 2021-2025, định hướng đến năm 2030 ban hành kèm theo Quyết định 860/QĐ-UBND ngày 10 tháng 05 năm 2021 của UBND tỉnh Sơn La. Xem chi tiết tại: <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Linh-vuc-khac/Quyết-dinh-860-QĐ-UBND-2021-Phát-trien-trong-trọt-theo-huong-an-toan-va-ben-vung-tinh-Son-La-478845.aspx>

<sup>26</sup> <https://nhandan.vn/tin-tuc-xa-hoi/khoi-cong-trung-tam-che-bien-rau-qua-doveco-son-la-618554/>

<sup>27</sup> <http://www.baosonla.org.vn/vi/bai-viet/them-niem-vui-cho-nguoi-san-xuat-44973>

hoàn toàn tự động và công nghệ chế biến áp suất cao HPP--là một trong những công nghệ hiện đại nhất trên thế giới hiện nay—của Ý. Nhà máy liên kết với nông dân, các hợp tác xã để thu mua nguyên liệu từ 15.000 ha cây ăn quả. Sản phẩm chế biến là các loại nước trái cây, nước ép cam, nhãn, xoài, chanh leo, sơn tra. Trong giai đoạn 1, nhà máy đạt công suất chế biến 300 tấn rau quả/ngày. Trong giai đoạn 2 của dự án, tỉnh Sơn La và Tập đoàn TH sẽ có vốn đầu tư 3.500 tỷ đồng để giải quyết đầu ra, bao tiêu nông sản cho 35.000 ha trồng cây ăn quả. Dự án được kỳ vọng sẽ có sức lan toả lớn và thúc đẩy người nông dân, các hợp tác xã nông nghiệp hướng đến sản xuất theo quy trình, áp dụng khoa học kỹ thuật, kiểm soát chất lượng để gắn với chế biến tạo đầu ra ổn định cho các sản phẩm nông sản.<sup>28</sup>

- Năm 2019: Công ty cổ phần Nafoods Tây Bắc xây dựng và đưa Nhà máy chế biến chanh leo, rau củ quả công suất thiết kế 120 tấn quả/ngày tại thị trấn Mộc Châu vào vận hành giai đoạn 1. Nhà máy liên kết với hộ dân, hợp tác xã, tổ hợp tác để có nguyên liệu đầu vào. Sản phẩm của nhà máy là quả tươi, quả đông lạnh, dịch cô đặc phục vụ xuất khẩu. Vùng nguyên liệu của nhà máy chỉ tính riêng chanh leo là gần 1.500 ha, tập trung chủ yếu ở các huyện: Mộc Châu 576 ha; Yên Châu 147 ha; Vân Hồ 154 ha; Mai Sơn gần 162 ha; Thuận Châu 146 ha; Phù Yên 158 ha.<sup>29</sup>
- Năm 2018: Công ty ICFOOD Việt Nam, thuộc tập đoàn ICFOOD của Hàn Quốc, xây dựng nhà máy Nhà máy bảo quản và chế biến sản phẩm nông nghiệp công nghệ cao (rau củ quả sấy khô) tại huyện Vân Hồ (ICFOOD Sơn La) với công suất sản xuất 100 tấn/ngày, vùng nguyên liệu ban đầu (giai đoạn 1) 300-500 ha.<sup>30</sup>

Mặc dù đã đạt được những kết quả tích cực bước đầu, thu hút được đầu tư của DN chế biến xuất khẩu và nhận được sự tham gia của nhiều hộ nông dân, đặc biệt là những hộ nông dân người dân tộc thiểu số, vào mô hình/chuỗi liên kết sản xuất nông nghiệp quy mô lớn định hướng thị trường và xuất khẩu, vẫn tồn tại những hạn chế và nguy cơ ảnh hưởng đến đời sống, thu nhập hay sinh kế của những hộ dân tham gia các mô hình liên kết theo chuỗi giá trị. Các phần sau đây cung cấp thông tin về hai mô hình liên kết mà người dân tham gia gặp nhiều bất lợi.

## 4.2. Mô hình liên kết trồng chanh leo tại Sơn La

Cây chanh leo, tên tiếng Anh/tên khoa học là Passion fruit/Passiflora incarnata, là cây trồng lấy quả có nguồn gốc từ nước ngoài. Ở Việt Nam cây còn được gọi là chanh dây, mắc mát, lạc tiên hoa tím,... và sản phẩm chính được sử dụng là dịch quả dùng làm đồ uống tươi, nước đóng chai, cốt chanh leo cô đặc, hoặc chế biến một số món ăn.<sup>31</sup>

Theo số liệu thống kê chính thức của tỉnh Sơn La, cây chanh leo được đưa vào trồng trên địa bàn tỉnh từ năm 2015. Diện tích trồng chanh leo tăng nhanh từ năm 2017 đạt hơn 550 ha, và đạt đỉnh hơn 2.000 ha vào năm 2019. Đây được xem là một phần kết quả của chính sách của tỉnh chuyển đổi diện tích trồng cây nông nghiệp không có hiệu quả sang trồng cây ăn quả.<sup>32</sup> Diện tích năm 2020 được ghi nhận giảm xuống còn gần 1.900 ha (Bảng 1), và có xu hướng tiếp tục giảm đi. Chanh leo hiện được

---

<sup>28</sup> <https://thanhnien.vn/tap-doan-th-xay-dung-nha-may-che-bien-hoa-qua-nghin-ti-tai-son-la-post995608.html>

<sup>29</sup> <http://baosonla.org.vn/vi/bai-viet/nafoods-tay-bac-va-khat-vong-giup-dan-lam-giau-20093>

<sup>30</sup> <http://www.baosonla.org.vn/vi/bai-viet/thuong-truc-tinh-uy-son-la-lam-viec-voi-cong-ty-tnhh-ic-food-sonla-20543>

<sup>31</sup> Ở châu Âu, thân và lá còn được dùng làm dược liệu hoặc trà sử dụng hàng ngày.

Nguồn: <http://camnangcaytrong.com/cay-chanh-day-cd65.html>

<sup>32</sup> Phỏng vấn trực tiếp Sở NNPTNT, Chi cục Trồng trọt và BVTV Sơn La (tháng 7/2021).



trồng chủ yếu ở các huyện Mộc Châu, Yên Châu, Mai Sơn, Thuận Châu<sup>33</sup> và rải rác ở một số huyện khác, trong đó có huyện Vân Hồ. Mặc dù vậy, ở thời điểm 2018-2019—sau khi chanh leo được quy hoạch vùng trồng (từ 2017/2018)—huyện Vân Hồ và Mộc Châu là hai vùng phát triển chanh leo đứng đầu của tỉnh, sau đó diện tích trồng giảm mạnh do bị cạnh tranh với trồng rau, su su và đặc biệt do bị sâu bệnh nặng không chữa trị được và do giá bán giảm sâu nên nhiều hộ dân chỉ trồng 1 năm rồi cắt bỏ.<sup>34</sup>

Cây chanh leo được đưa vào trồng tại Sơn La phần lớn theo 2 nguồn chính<sup>35</sup> là: 1) Các doanh nghiệp chế biến nông sản đưa cây chanh leo vào trồng theo mô hình liên kết giữa hộ, nhóm hộ hoặc hợp tác xã với doanh nghiệp, và 2) Các dự án xoá đói giảm nghèo của một số tổ chức quốc tế, tổ chức phi chính phủ tập trung hỗ trợ các hộ nghèo DTTS.<sup>36</sup> Một số trường hợp tổ chức phi chính phủ kết nối với doanh nghiệp chế biến để tiêu thụ chanh leo cho những hộ tham gia dự án trồng chanh leo của họ.

**Mô hình liên kết trồng và tiêu thụ quả chanh leo tại Sơn La** bắt đầu được thực hiện chính thức từ 2016-2017 nhưng chủ yếu từ 2018, sau khi cây chanh leo được tỉnh quy hoạch vùng trồng. Ban đầu, với sự hỗ trợ từ một số dự án phát triển (như dự án giảm nghèo của Ngân hàng Thế giới, dự án GREAT, v.v...) mở rộng diện tích trồng chanh leo cho các hộ nghèo DTTS thông qua hỗ trợ cây giống, vật tư, kỹ thuật, các hộ dân trồng chanh leo (được gọi là “đối tượng hưởng lợi từ dự án”) trên đất của hộ liên kết với DN chế biến do dự án giới thiệu để cung cấp quả chanh leo cho DN chế biến thành dịch quả hay nước uống đóng chai (DN cũng bán quả tươi trực tiếp ra thị trường sau khi mua của hộ dân). Trong nhiều trường hợp các hộ trợ về cây giống, vật tư đầu vào, kỹ thuật, v.v... các hộ nhận được từ DN thương mại và chế biến, do các dự án trả tiền cho DN để hỗ trợ hộ dân. Một số trường hợp hộ tự mua cây giống từ công ty hay đại lý giống cây trồng cũng tham gia hình thức liên kết này.

Một hình thức liên kết khác là các DN chế biến hợp đồng với hộ hoặc nhóm hộ--đại đa số là các hộ nông dân người DTTS người Thái, Dao, H'mông--trồng chanh leo cung cấp quả cho DN chế biến. DN chủ động giới thiệu cây chanh leo với hộ dân địa phương có đất sản xuất phù hợp (độ dốc dưới 10 độ) và thuyết phục họ tham gia liên kết. Khi hình thành liên kết, DN sẽ đầu tư cây giống, vật tư đầu vào (phân bón, thuốc BVTV, thuốc kích thích tăng trưởng, v.v...); hỗ trợ kỹ thuật thông qua tập huấn và có cán bộ kỹ thuật tham gia giám sát thường xuyên quá trình canh tác để đảm bảo đúng kỹ thuật, an toàn, và tạo ra sản phẩm đúng tiêu chuẩn;<sup>37</sup> và cung cấp vốn vay ưu đãi cho các hộ tham gia liên kết nếu có yêu cầu; và cam kết mua quả chanh leo với giá đã ký trong hợp đồng, hoặc theo giá thị trường nếu giá thị trường tại thời điểm giao dịch cao hơn giá trong hợp đồng. Các hộ, đổi lại, sử dụng đất sản xuất, lao động và một phần vốn của hộ để trồng chanh leo, phải cam kết bán sản phẩm cho DN khi thu hoạch và tuân thủ nghiêm ngặt quy trình kỹ thuật do DN chế biến đưa ra, để đảm bảo chất lượng của sản phẩm đầu ra. Các khoản đầu tư ban đầu của DN chế biến cho hộ sẽ được khấu trừ khi hộ bán sản phẩm cho DN.

Các mô hình liên kết này cũng có sự tham gia tuyên truyền, vận động của chính quyền địa phương nhằm thuyết phục các hộ dân tham gia mô hình.

---

<sup>33</sup> <http://www.baosonla.org.vn/vi/bai-viet/can-co-giai-phap-phat-trien-cay-chanh-leo-ben-vung-43926>

<sup>34</sup> Phỏng vấn trực tiếp Sở NNPTNT Sơn La, UBND các xã khảo sát tại huyện Vân Hồ (tháng 7/2021).

<sup>35</sup> Phỏng vấn trực tiếp Sở NNPTNT Sơn La; cán bộ xã, thôn và người dân tại huyện Vân Hồ (tháng 7/2021).

<sup>36</sup> Cũng có một số ít diện tích trồng chanh leo do hộ dân tự mua giống và trồng, theo giới thiệu từ những công ty, đại lý cung cấp giống.

<sup>37</sup> Theo tính toán của Công ty chế biến DOVECO, tổng chi phí đầu tư cho 1 ha chanh leo vào khoảng 110-120 triệu đồng cho chu kỳ sản xuất khoảng 2 năm (khảo sát trực tiếp, tháng 7/2021).

Bảng 1. Diện tích sản xuất một số cây trồng chính trên địa bàn tỉnh Sơn La 2010-2020

Cây trồng - Crops	Năm							
	2010	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Cây lương thực có hạt - Cereal crops</b>	228,349	216,873	212,051	204,200	189,063	164,399	146,154	136,866
<b>Cây ăn quả - Fruit crops</b>								
Xoài - <i>Mango</i>	3,510	3,440	3,695	4,133	7,796	11,580	15,176	18,918
Cam - <i>Orange</i>	190	371	408	580	1,049	1,411	1,802	1,976
Táo - <i>Apple</i>	75	64	65	96	145	168	194	210
Nhãn - <i>Longan</i>	7,490	7,569	7,900	8,495	11,590	14,659	16,685	18,702
Vải, chôm chôm - <i>Litchi, rambutan</i>	500	241	237	241	253	278	262	259
Chuối - <i>Banana</i>	1,968	2,031	2,260	2,482	3,190	3,907	4,921	5,350
Bưởi - <i>Pomalo</i>	127	255	293	420	1,078	1,714	2,198	2,513
Mận - <i>Plum</i>	2,574	2,784	2,965	4,054	6,702	8,383	9,751	10,878
Mơ - <i>Apricot</i>	413	233	251	295	350	482	609	629
Chanh leo - <i>Passion fruit</i>			5	86	552	1,390	2,023	1,894
<b>Cây công nghiệp lâu năm - Perennial crops</b>								
Cao su - <i>Rubber</i>	5,357	6,459	6,178	6,206	6,039	6,039	5,879	5,879
Cà phê - <i>Coffee</i>	7,259	11,296	16,897	17,287	17,600	17,128	17,840	17,804
Chè - <i>Tea</i>	3,745	4,003	4,123	4,290	4,508	5,008	5,474	5,686
<b>Cây hàng năm - Annual crops</b>								
Mía - <i>Sugarcane</i>	3,265	5,213	5,492	6,300	8,039	9,451	8,770	7,852
Cây lấy sợi - <i>Fiber</i>	729	390	137	126	35	98	231	468
Cây có hạt chứa dầu - <i>Oil bearing crops</i>	9,538	3,988	3,259	3,128	2,928	2,917	2,908	2,511
Rau đậu các loại - <i>Vegetables</i>	7,282	8,642	7,665	7,106	7,837	8,651	10,331	11,802
Cây hàng năm khác - <i>Others annual crops</i>	2,222	3,940	445	5,151	7,927	9,720	11,543	13,386

Nguồn: Cục Thống kê Sơn La, 2020.

**Hiệu quả của mô hình liên kết** này, theo khảo sát của nhóm nghiên cứu đến tháng 7/2021 tại huyện Vân Hồ, và từ một số nguồn khảo sát khác, là **không đạt như kỳ vọng**. Thứ nhất, tình trạng các vườn chanh leo bị sâu bệnh nặng xảy ra khá phổ biến mà không xử lý được, dẫn đến cây chết hoặc phát triển kém, cho năng suất thấp, quả nhỏ, hình thức bên ngoài xấu dẫn tới giá trị thấp. Tỷ lệ quả phải vứt bỏ do không tiêu thụ được cao. Quan sát trực tiếp của nhóm nghiên cứu ghi nhận thực trạng này. Khảo sát của Chi cục Trồng trọt và BVTV tỉnh (2021) cũng chỉ ra cây chanh leo ở Sơn La xuất hiện đến 15 loại sâu và bệnh hại gồm: vi-rút hóa bần, nhện đỏ, châu chấu xanh, ruồi đục quả, bọ xít, rệp muội, rệp sáp mềm xanh, bọ trĩ, bệnh đốm xám, thán thư, đốm nâu, đốm loang dầu, thối gốc, thối hạch, ghẻ quả. Hiện nay, bệnh vi-rút hóa bần ở cây chanh leo chưa có thuốc chữa, khi phát hiện những cây chanh leo bị mắc bệnh này thì cách duy nhất để giải quyết là nhổ bỏ và tiêu hủy. Một đặc điểm khiến các vườn chanh leo bị nhiễm bệnh nhiều là hầu hết diện tích cây chanh leo đều trồng trên đất nương giáp bìa rừng, nên diệt trừ sâu bệnh rất khó khăn. Bởi sau khi người dân phun thuốc BVTV vài ngày là sâu bọ và các loài truyền bệnh trung gian như rệp đào và rệp muội lại lan từ cây rừng sang.<sup>38</sup> Theo khảo sát, trung bình 1 ha chanh leo một năm có thể cho thu trên 20 tấn quả tươi khi phát triển bình thường. Nhưng nhiều vườn chanh leo bị sâu bệnh nặng (và giống chất lượng kém) có thể mất trắng hoặc chỉ đạt 20-30% so với năng suất trung bình, và chất lượng quả giảm mạnh.

Thứ hai là giống cây kém chất lượng cũng được cho là nguyên nhân dẫn tới sâu bệnh, năng suất và chất lượng quả thấp. Theo mô hình liên kết, phần lớn cây giống những hộ tham gia mô hình sử dụng được cung cấp bởi dự án hỗ trợ phát triển hoặc DN chế biến tham gia liên kết. Các cây giống này không được kiểm soát chất lượng từ ban đầu, không rõ nguồn cung cây giống nên chất lượng không đảm bảo. Việc kiểm soát chặt khâu cung cấp giống cây trồng để giảm thiểu rủi ro cho các hộ dân cũng là một trong những khuyến cáo của Chi cục Trồng trọt và BVTV tỉnh (nguồn đã dẫn).

Thứ ba, hộ tham gia liên kết không được hỗ trợ kỹ thuật đầy đủ trong suốt quá trình canh tác như cam kết ban đầu của DN liên kết. Thông tin này được phần lớn các hộ trả lời khảo sát khẳng định. Tình trạng này khiến nhiều trường hợp hộ dân không biết phát hiện sớm hay can thiệp kịp thời những vấn đề phát sinh, ảnh hưởng đến sự phát triển của cây.

Thứ tư, không phải tất cả các DN chế biến tuân thủ cam kết thu mua sản phẩm đầu ra cho hộ. Vì nhiều lý do một số DN chế biến không thu mua quả khi đến kỳ thu hoạch, hoặc chỉ mua một số đợt nhất định, khiến hộ phải tự xoay sở bằng cách bán vo cho thương lái với giá do thương lái đưa ra. Trong khi đó khoản đầu tư ban đầu của DN cho hộ vẫn bị coi là khoản nợ hộ phải trả cho DN.

Thứ năm, DN không mua toàn bộ quả chanh leo được hộ sản xuất ra, và đưa ra nhiều mức giá thu mua. Thực tế cho thấy các DN chế biến khi thu mua của hộ liên kết chỉ thu mua những quả “đủ tiêu chuẩn” chứ không phải thu mua toàn bộ. Điển hình có DN đưa ra “rào cản” về chất lượng quả theo kích thước và hình thức bên ngoài của quả để đưa ra những mức giá khác nhau nhằm giảm chi phí đầu vào. Cụ thể có DN “phân loại chất lượng quả đến 12 loại,” với các mức giá chênh lệch đáng kể giữa các loại. Theo phân loại này tỷ lệ quả đạt chất lượng cao được trả giá cao nhất rất thấp, thường không quá 20% tổng lượng quả thu hoạch mỗi đợt.<sup>39</sup>

Và cuối cùng, nhu cầu và mặt bằng giá thị trường trong nước và xuất khẩu thấp (một phần do tác động của dịch Covid-19; Trung Quốc tạm dừng nhập khẩu nông sản, trong đó có chanh leo, từ Việt Nam) là lý do được các DN chế biến hay thương lái đưa ra để biện minh cho việc đẩy giá thu mua xuống thấp hoặc không tiến hành thu mua như cam kết.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> <http://www.baosonla.org.vn/vi/bai-viet/can-co-giai-phap-phat-trien-cay-chanh-leo-ben-vung-43926>

<sup>39</sup> Khảo sát trực tiếp DN chế biến và hộ tham gia liên kết tại huyện Vân Hồ (tháng 7/2021).

<sup>40</sup> Tổng sản lượng chanh leo khoảng 20.000 tấn, trong đó 80% được xuất khẩu sang Trung Quốc (Nguồn: Kênh VTC16 tại [https://www.youtube.com/watch?v=O9d19\\_cWNNew](https://www.youtube.com/watch?v=O9d19_cWNNew))

Với thực tế nêu trên, **các hộ tham gia liên kết phải đối mặt với những rủi ro và bất lợi** như sau:

- Giá bán sản phẩm thấp khiến hộ mất/giảm thu nhập so với cây trồng khác, ảnh hưởng nặng nề đến cuộc sống của hộ. Ở thời điểm cao điểm vào năm 2017-2018 giá 1 kg quả chanh leo tươi bán tại vườn đạt trung bình trên 20.000 đồng, có khi lên đến 45.000 đồng. Tuy nhiên vào thời điểm tháng 6/2021 giá thu mua trung bình chỉ còn khoảng 4.000-5.000 đồng/kg, tức giảm tới 10 lần (Nguồn đã dẫn). Thời điểm rẻ nhất là tháng 5-6/2020 khi giá chỉ còn 2.000-2.500 đồng/kg.<sup>41</sup> Với mức giá như trên, cùng với sản lượng suy giảm do dịch bệnh, thu nhập của hộ từ chanh leo có thể “chưa bằng 10% so với trồng ngô [như trước đây] trên cùng loại đất, thậm chí còn bị lỗ nặng.”<sup>42</sup>
- Mắc nợ DN chế biến do không thanh toán được chi phí đầu tư ban đầu (đầu tư của DN cho hộ lớn hơn giá trị thu được từ bán quả). Một số hộ được khảo sát cho biết họ chưa biết làm thế nào để trả nợ cho nhà đầu tư nếu năng suất và chất lượng quả không được cải thiện, và tình trạng giá bán quả tiếp tục thấp như hiện nay.
- Với những diện tích đã đăng ký tham gia liên kết, hộ không dễ dàng để cắt bỏ cây chanh leo dù không hiệu quả (do ràng buộc về điều kiện liên kết với DN chế biến, hoặc với nhà tài trợ), nên tình trạng “lay lắt” diễn ra ở nhiều hộ dân tham gia liên kết. Trồng chanh leo không hiệu quả nhưng hộ không dám tự ý chuyển đổi sang cây trồng khác, dù chu kỳ sản xuất của cây chanh leo thường chỉ đến 2 năm, khi tồn tại tâm lý vẫn còn nợ khoản đầu tư ban đầu của DN chế biến (hoặc dự án). Những hộ tham gia mô hình trồng nhiều, sử dụng phần lớn diện tích đất sản xuất, đặc biệt là đất hộ sử dụng trồng chanh leo phần lớn là đất bằng (ít dốc) và có chất lượng tốt trong số các loại đất hiện có ở địa phương—bị ảnh hưởng nặng nề.
- Quả chanh leo không dễ dàng được sử dụng với nhiều mục đích khác nhau. Quả chanh leo nếu không bán được thì hộ chỉ còn cách vứt bỏ, không tận dụng được như hầu hết các sản phẩm nông nghiệp khác. Thêm vào đó, sự phụ thuộc gần như hoàn toàn vào DN chế biến hoặc thương lái vốn luôn có cách để ép giá hộ dân trong tiêu thụ SP đầu ra khiến hộ ở vào thế bất lợi và bị thiệt thòi. Nói cách khác, hộ tham gia liên kết gần như không có sự lựa chọn nào khác về giá và bên mua, ngoài việc chấp nhận yêu cầu từ DN liên kết và thương lái.
- Chanh leo là giống cây mới ngoại nhập, kiến thức về kỹ thuật chăm sóc, xử lý bệnh cây chưa có, chưa đầy đủ, khiến ngay cả cán bộ kỹ thuật của DN chế biến, cán khuyến nông và cán bộ Chi cục Trồng trọt và BVTV cũng chưa có phương pháp xử lý hiệu quả. Do đó với các hộ dân là người DTTS với khả năng hiểu biết về kỹ thuật phần lớn là khiêm tốn thì xử lý sâu bệnh là nhiệm vụ bất khả thi.<sup>43</sup> Đặc biệt, tình trạng các hộ dân không nhận được hỗ trợ kỹ thuật từ DN chế biến như cam kết ban đầu càng khiến năng suất, chất lượng sản phẩm thấp, gây thiệt hại và hộ dân phải tự gánh chịu các thiệt hại.
- Do hiệu quả kinh tế thấp, nhiều hộ dân bỏ mặc vườn chanh leo không chăm sóc, thu hái. Một số đã cắt bỏ vườn chanh leo trong khi vẫn đang nợ khoản đầu tư ban đầu từ DN chế biến. Đời sống của những hộ này bị ảnh hưởng đáng kể.
- Mức độ hiểu biết và khả năng giao tiếp có phần hạn chế gây bất lợi trong đàm phán hợp đồng với DN liên kết cũng như với thương lái; khó khăn về đường đi/vận chuyển khi thu hoạch và bán sản phẩm; tiềm lực vốn hạn chế và thiếu hiểu biết về các kênh thông tin cũng là những rủi

---

<sup>41</sup> Khảo sát trực tiếp hộ dân tại bản Leo, xã Chiềng Yên, huyện Vân Hồ (tháng 7/2021).

<sup>42</sup> Khảo sát trực tiếp tại huyện Vân Hồ (tháng 7/2021).

<sup>43</sup> Cán bộ kỹ thuật Công ty DOVECO khẳng định: “Bà con DTTS nhiều khi không đáp ứng được quy trình sản xuất theo yêu cầu, tính chuyên nghiệp, tuân thủ chưa cao, nhiều khi đến thời kỳ thu hoạch nhưng lại nghỉ” (Phòng vấn trực tiếp, tháng 7/2021).

ro và bất lợi khác các hộ dân người DTTS tham gia liên kết phải đối mặt, được Sở NNPTNT Sơn La tổng hợp.

- Có ít doanh nghiệp có chiến lược đầu tư dài hạn và tạo dựng mối liên kết bền vững với người trồng chanh leo. Khi liên kết sản xuất với người dân, đặc biệt các hộ DTTS, hầu hết các doanh nghiệp không xây dựng kế hoạch giúp họ quản lý rủi ro và khi hộ dân gặp rủi ro thì họ phải tự gánh hậu quả.

### 4.3. Mô hình liên kết trồng cao su tại Sơn La<sup>44</sup>

Cây cao su là cây hàng hóa có diện tích lớn nhất trong tất cả các loại cây hàng hóa lâu năm của Việt Nam. Trên 80% lượng mủ cao su Việt Nam sản xuất ra được xuất khẩu (Hiệp hội Cao su Việt Nam (VRA), 2018). Cây cao su được bắt đầu trồng ở miền Bắc chủ yếu từ 2008-2009. Phát triển và mở rộng diện tích trồng cao su ở tỉnh Sơn La hầu hết được thực hiện thông qua mô hình liên kết (thường được gọi là mô hình góp đất trồng cao su) giữa Công ty Cao su Sơn La—là công ty con của Tập đoàn Cao su Việt Nam (VRG)—và các hộ dân. Theo mô hình này, các hộ dân chủ yếu là đồng bào DTTS người Thái góp đất canh tác của hộ trước đó trồng các loại cây nông nghiệp như ngô, sắn, mía, hoặc cây ăn quả như xoài, chuối cùng với Công ty Cao su để phát triển các vườn cao su. Đất mà hộ góp vào mô hình được tính là nguồn vốn của hộ góp vào liên kết, với mỗi ha đất góp được định giá là 10 triệu đồng, tương đương 10% trong tổng đầu tư cho mỗi ha cao su. 90% giá trị đầu tư còn lại là nguồn vốn góp từ Công ty, bao gồm các phần đóng góp như vật tư cây con giống, phân bón, trang bị kỹ thuật, quản lý, v.v... Hộ sẽ được hưởng lợi tức từ việc khai thác mủ tương đương với tỷ lệ góp vốn của hộ (10%) khi cây cao su bắt đầu cho thu mủ - thông thường năm thứ 6-7 kể từ khi trồng. Theo thỏa thuận giữa hộ và công ty, hộ góp 1 ha đất trở lên sẽ được công ty ưu tiên nhận 1 lao động vào làm việc tại công ty và được hưởng chế độ như một người công nhân của công ty (được trả lương tháng, đóng bảo hiểm xã hội).

Mô hình hộ góp đất cùng với công ty phát triển các vườn cao su được kỳ vọng là mô hình giúp hộ xóa đói giảm nghèo thông qua lợi ích kinh tế mà cao su đem lại cho các hộ. Bên cạnh đó, với cao su là cây đa mục đích (vừa là cây rừng, vừa là cây hàng hóa), mô hình này cũng kỳ vọng đem lại lợi ích to lớn về môi trường thông qua việc phủ xanh đất trống đồi trọc cho vùng Tây Bắc, là một trong những vùng có độ che phủ rừng thấp nhất trong cả nước.

Quá trình tuyên truyền, vận động hộ dân tham gia góp đất trồng cao su có sự tham gia của chính quyền tỉnh, huyện, xã. Việc xác định khu vực phù hợp để phát triển cao su cũng có sự tham gia của chính quyền tỉnh, huyện phối hợp với Công ty Cao su.

Mô hình hộ dân góp đất trồng cao su ở Sơn La được triển khai tại 5 huyện là Mường La, Yên Châu, Mai Sơn, Quỳnh Nhai, và Thuận Châu. Số liệu báo cáo của VRG cho thấy tính đến tháng 3/2019, có hơn 7.200 hộ tham gia góp hơn 6.700 ha đất để trồng cao su. Bảng 2 cung cấp một số thông tin về kết quả triển khai mô hình.

**Kết quả thực hiện mô hình góp đất trồng cao su của hộ dân với Công ty Cao su tại Sơn La từ 2008/2009 đến tháng 3/2019 được ghi nhận cũng không thành công như mục tiêu ban đầu.** Một số điểm chính liên quan đến nội dung về Chủ quyền lương thực như sau:

Việc xác định khu vực trồng cao su là do Công ty cao su và ban ngành cấp tỉnh, huyện quyết định; người dân hầu như không có tiếng nói trong việc có đồng ý góp đất của mình hay không. Việc quyết định khai thác mủ ở đâu, theo tiêu chí nào, vào thời điểm nào cũng hoàn toàn do Công ty Cao su quyết định.

---

<sup>44</sup> Đây là một phần của kết quả nghiên cứu do Nguyễn Vinh Quang và Tô Xuân Phúc (Tổ chức Forest Trends) thực hiện năm 2019-2020.

*Bảng 2. Một số kết quả triển khai mô hình góp đất trồng cao su tại tỉnh Sơn La*

Hạng mục	ĐVT	Giá trị
Số hộ góp đất	Hộ	7.221
Diện tích hộ góp đất	Ha	6.727
-DT đất đã có GCN QSDĐ	Ha	6.364
-DT đất chưa có GCN QSDĐ	Ha	363
Số hộ đã ký Hợp đồng với Công ty Cao su	Hộ	5.124
Số hộ chưa ký Hợp đồng với Công ty Cao su	Hộ	2.097
Tổng số lao động Công ty Cao su đang thuê (tính đến tháng 3/2019)	Người	2.243

Nguồn: Báo cáo của VRG ngày 24/5/2019 và 7/1/2020.

Tại các địa bàn khảo sát, tính đến tháng 3/2019 Công ty Cao su mới tiến hành cạo mủ được từ 1-2 năm (chậm 2-3 năm so với kế hoạch ban đầu mà Công ty đã cam kết với các hộ dân), và đã bắt đầu chi trả lợi tức cho các hộ dân với mức công bố là 0,8 triệu đồng/ha cho năm 2017, với 1 ha được tính tương đương 500 cây được cạo, và 1,2 triệu đồng/ha cho năm 2018. Tuy nhiên lợi tức từ mủ thực tế các hộ được nhận rất ít, thậm chí gần như bằng không. Nhiều hộ chỉ nhận được từ 100.000 đến 200.000 đồng/năm. Cá biệt có những trường hợp cả năm chỉ nhận được vài nghìn đồng.

Lý do chính dẫn đến việc chậm khai thác được Công ty Cao su lý giải là do giá mủ cao su trên thị trường thế giới thấp và khi năng suất mủ của cây trong những năm đầu khai thác còn thấp, nguồn thu từ mủ có thể không đủ để bù chi phí cho khai thác.<sup>45</sup> Bên cạnh đó, nhiều cây cao su còn quá bé, chưa đủ kích cỡ để có thể khai thác mủ, mặc dù đã trồng được 9-10 năm. Việc mới có ít số cây có thể cạo mủ trên mỗi đơn vị diện tích cũng là lý do được Công ty đưa ra để giải thích cho lợi tức rất ít Công ty chia cho các hộ dân, thấp hơn rất nhiều so với con số Công ty công bố theo đơn vị diện tích. Thực tế cho thấy ở nhiều nơi, chất lượng cây giống kém, độ dốc lớn và điều kiện thổ nhưỡng khí hậu không phù hợp cũng là những nguyên nhân dẫn tới cây cao su phát triển kém, dẫn tới cho ít mủ.

Đáng chú ý, các hộ góp đất hoàn toàn không được tham vấn hay tham gia vào quá trình xác định mức chi trả lợi tức. Thông tin các hộ chia sẻ cho thấy hộ hoàn toàn không biết mức lợi tức chi trả cho hộ được xác định như thế nào. Việc chi trả cho các hộ được Công ty cao su thông báo bằng miệng tại thời điểm tiến hành chi trả và hoàn toàn không có văn bản chính thức nào thông báo về mức chi trả cho hộ dân (tính đến thời điểm tháng 3/2019).

Số liệu từ những hộ góp đất được khảo sát trực tiếp cho thấy bình quân mỗi hộ góp khoảng 1 ha đất canh tác, tương đương với 46,6% đến 60,6% tổng diện tích đất sản xuất của hộ (tính cả diện tích lúa nước) để trồng cây cao su. Sức ép về đất sản xuất và nguồn thu đặc biệt lớn ở những bản mà trước đó đã phải chia sẻ một phần đất sản xuất làm nơi tái định cư cho hàng trăm hộ dân ở các nơi khác chuyển đến do xây dựng thủy điện Sơn La. Phát triển cao su làm cho quỹ đất canh tác của hộ đã hạn chế lại càng hạn chế hơn. Thu nhập từ cao su thấp, hộ dân thiếu đất sản xuất, nhưng không thể lấy lại đất đã góp do khoản bồi thường giá trị đầu tư cho công ty cao su quá lớn (gần 200 triệu đồng/ha).

Phát triển cao su đã tạo ra những thay đổi căn bản trong các loại hình sinh kế và cơ cấu nguồn thu của các hộ góp đất tại Sơn La. Thông tin khảo sát cho thấy trước khi góp đất trồng cao su, các loại hình sinh kế và nguồn thu quan trọng của hộ xếp từ cao xuống thấp lần lượt là ngô, lúa nước, sắn và chăn nuôi. Sau khi góp đất, các nguồn thu quan trọng lần lượt là lúa, rau màu và đi làm thuê. Nói cách khác, ngoại

<sup>45</sup> Chu kỳ khai thác mủ của cây cao su có thể đạt 23-25 năm. Sản lượng mủ của cây cao su được kỳ vọng sẽ tăng lên trong tương lai, khi cây cao su trưởng thành hơn.

trừ vai trò của đất lúa vẫn giữ nguyên, giảm diện đất canh tác do hộ góp trồng cao su trong khi lợi ích từ cao su không có, hoặc có nhưng không đáng kể làm thay đổi và giảm nguồn thu nhập của các hộ góp đất. Khó khăn về nguồn thu nhập làm nhiều hộ gia đình đã phải đi làm thuê ở các địa phương khác, như giúp việc nhà, phụ xây, công nhân khu công nghiệp.

Thu nhập từ cây cao su thấp hơn rất nhiều so với các cây trồng khác. Số liệu so sánh thu nhập từ một số cây trồng chính trên địa bàn khảo sát trên cùng loại đất tương tự như đất đã góp trồng cao su, cho thấy trên cùng một đơn vị diện tích là 1 ha đất nương, lợi nhuận bình quân năm các hộ dân có thể thu được khi trồng ngô thuần là trên 2,2 triệu đồng, sắn thuần 4,5 triệu đồng. So với mức chi trả lợi tức bình quân từ cao su hộ nhận được chỉ hơn 0,2 triệu đồng/ha/năm, thì thu nhập từ cây trồng khác cao hơn rất nhiều, từ vài lần đến thậm chí hơn 250 lần. Chi tiết so sánh hiệu quả kinh tế của cây cao su so với các cây trồng và mô hình trồng xen/luân canh phổ biến được tổng hợp trong Bảng 3.

*Bảng 3: Hiệu quả kinh tế sử dụng 1 ha đất sản xuất đối với một số cây trồng phổ biến tại các điểm khảo sát*

STT	Mô hình trồng cây phổ biến	Chu kỳ SX (năm)	Lợi nhuận bình quân năm (1.000 VND)	Chênh lệch lợi nhuận bình quân năm so với cây cao su (lần)	Chênh lệch lợi nhuận bình quân năm so với cao su xen ngô (lần)
1	Cao su	9	222	-	0.2
2	Cao su xen ngô (3 năm đầu)	9	982	4.4	-
3	Nhãn	9	41,073	185.0	41.8
4	Mận	9	57,546	259.2	58.6
5	Xoài	9	18,735	84.4	19.1
6	Cà phê	9	27,510	123.9	28.0
7	Chuối	9	45,037	202.9	45.9
8	Nhãn xen Ngô (3 năm đầu)	9	42,420	191.1	43.2
9	Mận xen Ngô (3 năm đầu)	9	57,079	257.1	58.1
10	Xoài xen Ngô (3 năm đầu)	9	19,495	87.8	19.9
11	Luân canh 3 năm lúa nương + 3 năm ngô + 2 năm sắn + bỏ hóa	9	948	4.3	1.0
12	Luân canh 4 năm ngô + 4 năm sắn + bỏ hóa	9	2,945	13.3	3.0
13	Ngô	1	2,211	10.0	2.3
14	Sắn	1	4,504	20.3	4.6

Nguồn: Số liệu khảo sát tháng 3 năm 2019 (Quang & Phúc, 2020).

- Ghi chú:
- Số năm của chu kỳ sản xuất của các cây lâu năm được chọn là 9 năm, để tương đồng với số tuổi ít nhất của cây cao su đến thời điểm hết năm 2018 (trồng 2008/2009, khai thác mủ 2017/2018).
  - Hiệu quả kinh tế đối với cây lâu năm được đánh giá qua phương pháp phân tích lợi ích - chi phí CBA (Cost - Benefit Analysis).

## 5. Thảo luận và khuyến nghị

“Chủ quyền Lương thực” - Food Sovereignty - đã được đề cập ngày càng nhiều và trở thành nội dung quan trọng trong các cuộc thảo luận quốc tế liên quan đến phát triển và an ninh lương thực trong hơn hai thập kỷ gần đây. Với nội hàm đề cao tính tự chủ của hộ nông dân trong việc quyết định một hệ thống canh tác phù hợp với nhu cầu, năng lực, điều kiện đất đai và tự nhiên/khí hậu, văn hoá, phong tục tập quán,... chủ quyền lương thực, tôn trọng và đề cao quyền của người nông dân và cộng đồng trong việc lựa chọn mô hình hay hình thức canh tác, loại cây trồng, quy mô sản xuất, thị trường tiêu thụ,... phù hợp nhất đối với điều kiện cũng như nhu cầu của chính họ, và đảm bảo an ninh lương thực, thu nhập và sinh kế ổn định, bền vững. Cách tiếp cận này sẽ giúp hạn chế được những tác động không mong muốn từ bên ngoài, vốn không phải lúc nào cũng đem lại lợi ích, sự ổn định và bền vững cho người nông dân.

“Chủ quyền lương thực” là một khái niệm mới tại Việt Nam và chưa từng xuất hiện trong bất kỳ văn bản pháp luật hay văn bản điều hành chính thức nào trong hệ thống quản lý nhà nước nói chung, và của ngành nông nghiệp nói riêng. Mặc dù vậy, các chính sách của Việt Nam luôn hướng đến việc đảm bảo và phát triển an sinh xã hội, an ninh lương thực, sinh kế và thu nhập bền vững cho các cộng đồng dân cư nói chung và DTTS nói riêng, với văn hoá truyền thống, phong tục tập quán,... được bảo vệ và khuyến khích phát huy. Đây cũng là những nội dung mà “Chủ quyền lương thực” bao hàm.

Trong những năm gần đây, chính phủ Việt Nam đã và đang thúc đẩy các chính sách/định hướng phát triển nông nghiệp của Việt Nam theo hướng xanh, bền vững, quy mô lớn, sản xuất theo chuỗi theo các mô hình liên kết, ứng dụng công nghệ cao và định hướng thị trường xuất khẩu. Đây cũng là xu hướng chung của thế giới hiện nay và đã đem lại nhiều kết quả tích cực tại Việt Nam, đặc biệt trong việc nâng cao năng suất, chất lượng, giá trị trong sản xuất nông nghiệp và thu nhập cho người nông dân. Nhiều mô hình liên kết sản xuất nông nghiệp quy mô lớn, ứng dụng công nghệ cao hướng tới thị trường xuất khẩu giữa hộ nông dân với doanh nghiệp chế biến nhiều loại sản phẩm đã hình thành và đang hoạt động hiệu quả ở nhiều nơi và đã làm kim ngạch xuất khẩu nông sản của Việt Nam tăng rõ rệt.

Mặc dù vậy, chính sách phát triển nông nghiệp hàng hóa, quy mô lớn theo chuỗi giá trị vẫn còn đó những rủi ro hay thiệt hại cho các bên tham gia liên kết, đặc biệt là nhóm hộ nông dân người DTTS vốn là nhóm yếu thế nhất. Hai mô hình liên kết doanh nghiệp – hộ nông dân người DTTS trồng và tiêu thụ chanh leo và cao su tại Sơn La đã cho thấy khi định hướng sản xuất lớn phục vụ thị trường lớn thì người nông dân DTTS sản xuất nhỏ, những người vốn thiếu năng lực quản lý và phục hồi nếu gặp rủi ro, lại đứng trước nhiều rủi ro khác nhau nằm ngoài sự kiểm soát của họ như rủi ro về không bảo đảm sản xuất theo đúng quy trình kỹ thuật, đạt các chỉ tiêu về chất lượng sản phẩm theo yêu cầu thị trường đích, rủi ro bị đứt gãy chuỗi cung ứng, nhu cầu thị trường sụt giảm, giá cả sụt giảm, v.v... Các rủi ro này có thể xảy ra bất cứ lúc nào, gây thiệt hại về thu nhập/nguồn thu cho hộ dân, và nguy cơ phá vỡ các hoạt động liên kết sản xuất. Các hộ dân thường bị dẫn dắt trong việc tham gia vào chuỗi giá trị với các doanh nghiệp với sự thúc đẩy của các chính sách quy hoạch vùng sản xuất quy mô lớn. Sự tham gia của họ hoặc là miễn cưỡng hoặc tham gia khi họ được tuyên truyền rằng việc tham gia vào chuỗi liên kết là có lợi, không có rủi ro trong khi họ chưa đủ kiến thức, kỹ năng và khả năng thực hành sản xuất theo yêu cầu của mô hình liên kết. Việc phải đóng góp phần lớn nguồn lực đất đai, lao động, tài chính khan hiếm của mình vào mô hình liên kết có nguy cơ rủi ro mất thu nhập khi mô hình không thành công, và mất cơ hội để đầu tư sản xuất sản phẩm khác phù hợp với thế mạnh của mình. Thêm vào đó, tiếng nói hay nguyện vọng của người dân không được lắng nghe/xem xét khách quan thấu đáo, cùng với tư duy chủ quan và chưa làm tốt vai trò quản lý, giám sát của các cơ quan quản lý nhà nước, sẽ gây tác động tiêu cực trực tiếp lên các hộ dân tham gia mô hình liên kết, và mô hình có nguy cơ không thể phát triển và bền vững.

Như vậy, trong quá trình xây dựng, hoàn thiện các chính sách phát triển nông nghiệp, cần thiết có một cách tiếp cận tôn trọng tiếng nói, nguyện vọng và phù hợp với các điều kiện về năng lực, môi trường



sinh thái, kinh tế, xã hội, và văn hoá truyền thống của cộng đồng, cùng với nâng cao hiệu quả của cơ quan quản lý, sẽ đảm bảo được chủ quyền lương thực cho người nông dân, đồng thời đảm bảo có một mô hình phát triển an toàn, hiệu quả và bền vững. Thêm vào đó, trong chiến lược phát triển nông nghiệp, cần có các giải pháp, cơ chế thúc đẩy các cơ hội đào tạo (educate) nâng cao kỹ năng sản xuất, ứng dụng công nghệ và kỹ thuật sản xuất mới, năng lực làm chủ và ra quyết định của người nông dân sản xuất nhỏ. Khi năng lực tự chủ và ra quyết định được cải thiện thì tiếng nói và khả năng độc lập của họ cũng sẽ tăng lên. Đây cũng là những nội hàm chính mà Chủ quyền lương thực muốn hướng tới.

Trong giai đoạn trước mắt (5-10 năm tới) khi sự phát triển của ngành nông nghiệp vẫn được dẫn dắt bởi xu hướng toàn cầu hóa, phát triển theo định hướng thị trường, quy mô lớn, theo chuỗi giá trị hướng tới thị trường xuất khẩu thì vấn đề chủ quyền lương thực, đặc biệt cho các hộ dân nghèo DTTS cần được ưu tiên là một trong những mục tiêu chủ chốt của chính sách. Theo đó trong các chính sách, quy hoạch phát triển nông nghiệp theo vùng cần có các đánh giá cẩn trọng về lợi thế so sánh, về nhu cầu và năng lực sản xuất theo chuỗi giá trị của người dân, cũng như đánh giá đầy đủ, khách quan về các rủi ro mà họ có khả năng phải đối mặt khi tham gia vào chuỗi giá trị nông sản. Các đánh giá này sẽ giúp cho việc đạt mục tiêu tăng trưởng và tăng hiệu quả kinh tế trong ngành nông nghiệp thúc đẩy sinh kế cho người làm nông nghiệp khi phát huy được lợi thế cạnh tranh. Đồng thời, các đánh giá về rủi ro rất hữu ích để tránh được việc quy hoạch cưỡng chế không phù hợp với nhu cầu của người dân, không phát huy được lợi thế của vùng, nguy cơ bần cùng hóa người sản xuất nhỏ, nghèo, yếu thế. Việc đảm bảo “không gian” cho hộ nông dân, đặc biệt hộ nông dân người DTTS, trong việc ra quyết định sản xuất cái gì, sản xuất ở quy mô nào, sản xuất như thế nào dựa trên nhu cầu, năng lực, điều kiện tự nhiên và điều kiện về công cụ và tư liệu sản xuất của riêng họ sẽ góp phần đảm bảo chủ quyền lương thực cho họ.

## Tài liệu tham khảo

- Abdoellah O. S., Schneider M., Nugraha L. M., Suparman Y., Voletta C. T., Withaningsih S., Parikesit, Heptiyanggit A. & Hakim L. (2020). Homegarden commercialization: extent, household characteristics, and effect on food security and food sovereignty in Rural Indonesia. *Sustainability Science*. 15(3): 797-815.
- Anderson C. R., Bruil J., Chappell M. J., Kiss C. & Pimbert M. P. (2021). *Agroecology Now!: Transformations Towards More Just and Sustainable Food Systems*. Springer Nature.
- Andrée P., Ayres J., Bosia M. & Mássicotte M.-J. (2014). *Globalization and food sovereignty: global and local change in the new politics of food*. University of Toronto Press.
- Bhutani S. 2019. Making farmer-managed seed systems work: A comparative study between Tanzania and India. Rosa Luxemburg Stiftung.
- Brun L. (2018). Land grabbing threatens agroecology in Senegal. *Farming Matters*. 34(1.1/1.2): 26-29.
- Claeys P. (2015). *Human rights and the food sovereignty movement: Reclaiming control*. Routledge.
- Cục Thống kê Sơn La (2021). Niên giám Thống kê Sơn La 2020.
- Drimie S. & Pereira L. (2016). Chapter One - Advances in Food Security and Sustainability in South Africa. Trong: *Advances in Food Security and Sustainability*. Barling D. (ed.). Elsevier: 1-31.
- Giunta I. (2014). Food sovereignty in Ecuador: peasant struggles and the challenge of institutionalization. *Journal of Peasant Studies*. 41(6): 1201-1224.
- Godek W. (2015). Challenges for food sovereignty policy making: the case of Nicaragua's Law 693. *Third World Quarterly*. 36(3): 526-543.
- Henderson T. P. (2018). The class dynamics of food sovereignty in Mexico and Ecuador. *Journal of Agrarian Change*. 18(1): 3-21.
- Heredia B., Medeiros L., Palmeira M., Cintrão R. & Leite S. P. (2006). Regional impacts of land reform in Brazil. *Promised land: Competing visions of agrarian reform*. 277-300.
- Lipton M. (2009). *Land reform in developing countries: property rights and property wrongs*. Routledge.
- Mckay B., Nehring R. & Walsh-Dilley M. (2014). The 'state' of food sovereignty in Latin America: political projects and alternative pathways in Venezuela, Ecuador and Bolivia. *The Journal of Peasant Studies*. 41(6): 1175-1200.
- Misra M. (2018). Moving away from technocratic framing: agroecology and food sovereignty as possible alternatives to alleviate rural malnutrition in Bangladesh. *Agriculture human values*. 35(2): 473-487.
- Mulvany P. (2021). Sustaining agricultural biodiversity and heterogeneous seeds. Trong: *Rethinking Food and Agriculture*. Elsevier: 285-321.
- Neilson J. & Wright J. (2017). The state and food security discourses of Indonesia: Feeding the bangsa. *Geographical Research*. 55(2): 131-143.
- Nguyễn Vinh Quang và Tô Xuân Phúc, 2020. Mô hình hộ dân góp đất trồng cao su tại Sơn La: Hiện trạng và một số khía cạnh chính sách. *Forest Trends*.
- Nyéleni (2007). Declaration of the Forum for Food Sovereignty. *The Forum for Food Sovereignty*.
- Parraguez-Vergara E., Contreras B., Clavijo N., Villegas V., Paucar N. & Ther F. (2018). Does indigenous and campesino traditional agriculture have anything to contribute to food sovereignty in Latin

America? Evidence from Chile, Peru, Ecuador, Colombia, Guatemala and Mexico. *International Journal of Agricultural Sustainability*. 16(4-5): 326-341.

Peña K. (2016). Social movements, the state, and the making of food sovereignty in Ecuador. *Latin American Perspectives*. 43(1): 221-237.

Schreer V. & Padmanabhan M. (2020). The many meanings of organic farming: framing food security and food sovereignty in Indonesia. *Organic Agriculture*. 10(3): 327-338.

Sharma P. & Daugbjerg C. (2020a). Politicisation and coalition magnets in policy making: A comparative study of food sovereignty and agricultural reform in Nepal and Ecuador. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research*. 1-15.

Sharma P. & Daugbjerg C. (2020b). The troubled path to food sovereignty in Nepal: ambiguities in agricultural policy reform. *Agriculture and Human Values*. 37(2): 311-323.

Soper R. (2020). From protecting peasant livelihoods to essentializing peasant agriculture: problematic trends in food sovereignty discourse. *The Journal of Peasant Studies*. 47(2): 265-285.

Tiho Ancev, Chi Dang Diem Nguyen, Gordon MacAulay, Vo Hoang Yen, Nguyen Minh Duc, and Pham Ngoc Tru (2020). Strategic planning in agriculture: A framework for Vietnam's agricultural development strategy for the period 2021-2030. ACIAR.

Toledo A. (2016). Food Policy in Peru: The Debate of Food Sovereignty versus Food Security.

Tổng cục Thống kê (2021). Niên giám Thống kê Việt Nam 2020.

Torrez, Faustino (2011). "La Via Campesina: Peasant-led agrarian reform and food sovereignty." *Development* 54 (1):49-54.

Wiedemann D. M. (2015). Food sovereignty and sustainability: A case study of the Philippines, Master of Art.

World Bank (2020). Vibrant Vietnam: Forging the Foundation of a High-Income Economy (Main Report), The World Bank, Washington. Accessed on 15 Nov. 2021 at <http://documents1.worldbank.org/curated/en/745271590429811414/pdf/Main-Report.pdf>

World Bank Group (2016). Vietnam Development Report 2016: Transforming Vietnamese Agriculture: Gaining More from Less, International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433. Accessed on 15 Nov. 2021 at <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24375>; Hong Duc Publishing House.

## Phụ lục

### Phụ lục 1: Số lượng các bên liên quan được khảo sát tại Sơn La

Đối tượng được phỏng vấn	Phương pháp	Số cuộc PV	Số người được PV		
			Tổng	Nam	Nữ
Cơ quan quản lý cấp tỉnh (Sở NNPTNT, Chi cục Trồng trọt và BVTV, TT Khuyến nông, Ban Dân tộc)	PVS	3	7	2	5
Doanh nghiệp chế biến và thương mại nông sản	PVS	2	3	3	0
Đại lý vật tư nông nghiệp	PVS	3	3	3	0
UBND cấp xã (Vân Hồ, Chiềng Yên--huyện Vân Hồ)	PVS	2	3	2	1
Trưởng bản	PVS	4	4	4	0
Hộ dân	TLN	2	11	8	3
Hộ dân	PV PKS	15	15	10	5
<b>Tổng</b>		<b>31</b>	<b>46</b>	<b>32</b>	<b>14</b>

Ghi chú: PV—Phỏng vấn; PVS—Phỏng vấn sâu; TLN—Thảo luận nhóm; PKS—Phiếu khảo sát.