

## TỔNG QUAN VỀ AN NINH LƯƠNG THỰC

TRẦN HỒNG HẠNH

### 1. Khái niệm an ninh lương thực

An ninh lương thực được hiểu theo nhiều cách khác nhau. Theo Maxwell, có tới gần 200 định nghĩa về an ninh lương thực (Maxwell, 1996, tr. 155), phụ thuộc vào mỗi người hay mỗi tổ chức. Năm 1986, World Bank xác định, an ninh lương thực là "... khả năng tiếp cận của con người trong mọi lúc để có đủ lương thực, nhằm đảm bảo cho hoạt động và sức khoẻ". FAO và WHO (1992) định nghĩa an ninh lương thực dưới bất kỳ dạng thức căn bản nào đều là cách tiếp cận lương thực của mọi người cho một cuộc sống khoẻ mạnh tại mọi thời điểm (Trích trong Von Braun, 1999, tr. 41). Theo bản Kế hoạch hành động của Hội nghị thượng đỉnh về lương thực được tổ chức tại Rome vào tháng 11 năm 1996, "an ninh lương thực chỉ xuất hiện khi trong mọi lúc, con người có khả năng tiếp cận về vật chất cũng như kinh tế để có được nguồn thức ăn đầy đủ, an toàn và có dinh dưỡng nhằm đáp ứng các nhu cầu và sở thích ăn uống, đảm bảo cho các hoạt động và sức khoẻ".

Đối lập với an ninh lương thực là sự mất an ninh lương thực. Có hai dạng mất an ninh lương thực: kinh niên và tạm thời. Mất an ninh lương thực kinh niên là sự khó khăn trong một thời gian dài xảy ra ở cấp hộ gia đình do thiếu thu nhập hoặc thiếu vốn sản xuất hay thiếu tiền mua đủ lương thực cho hộ. Trong khi đó, mất an ninh lương thực tạm thời là sự bất ổn về lương thực trong một thời gian ngắn do gặp cú sốc trong sản xuất

lương thực hoặc hệ thống kinh tế, nơi không sẵn có thu nhập hoặc các nguồn cần thiết để điều chỉnh các cú sốc đó (Gladwin và cộng sự, 2001). Bên cạnh hai loại trên, Oxfam Hồng Kông/Việt Nam (1998) còn xác định thêm sự mất an ninh lương thực theo chu kỳ.

### 2. Hướng tiếp cận an ninh lương thực

Khái niệm "an ninh lương thực" được sử dụng ở nhiều cấp độ khác nhau: hộ gia đình, địa phương, quốc gia và toàn cầu. An ninh lương thực ở cấp hộ gia đình, theo CARE (1998), được hiểu là "... có đủ khả năng cung cấp một cách bền vững cho mỗi thành viên gia đình, bất kể gái hay trai, lớn hay bé, khoẻ mạnh hay ốm yếu, một khẩu phần lương thực đủ chất dinh dưỡng" (trích trong ActionAid, 2000, tr. 21-22). An ninh lương thực địa phương là có đủ lương thực trong một địa phương để cung cấp đầy đủ cho tất cả các hộ gia đình trong phạm vi địa bàn. An ninh lương thực quốc gia là có đủ lương thực trong nước để cung cấp đầy đủ cho tất cả các hộ gia đình trong phạm vi quốc gia. An ninh lương thực toàn cầu là có đủ lương thực trong phạm vi toàn cầu để cung cấp đầy đủ cho tất cả các hộ gia đình trên thế giới (ActionAid, 2000, tr. 22).

Theo Maxwell, trong 4 thập kỷ qua, nhận thức về an ninh lương thực đã có sự chuyển đổi qua 3 khuôn mẫu, đó là: (1) Từ cấp độ toàn cầu và quốc gia đến hộ gia đình và cá nhân; (2) Từ vấn đề lương thực đến kiếm kế sinh nhai, hay từ an ninh lương thực đến kiếm kế sinh nhai bền vững; và (3) Từ

các chỉ số mang tính khách thể tới các khái niệm mang tính chủ thể (Maxwell, 1996, tr. 156). Trong khi đó, Lofgren và Richards tập trung vào hai cấp độ phân tích an ninh lương thực: vĩ mô và vi mô. Theo họ, ở cấp vĩ mô, nếu việc sản xuất lương thực trong một vùng không đáp ứng được các nhu cầu về lương thực của vùng đó, hầu hết các nước đó phải xoay sang nhập khẩu để đáp ứng một phần lớn nhu cầu tiêu thụ lương thực trong nước. Ở cấp vi mô, an ninh lương thực phụ thuộc vào khả năng thoả mãn các nhu cầu về lương thực của mỗi hộ gia đình (2003, tr. 1). Bên cạnh cấp quốc gia và cấp hộ gia đình, Von Braun (1999) cho rằng an ninh lương thực còn được xem xét dưới khía cạnh kinh tế - xã hội và nhân khẩu học. Theo đó, an ninh lương thực ở cấp quốc gia (khả năng đạt được đủ lương thực để thoả mãn nhu cầu về lương thực của toàn dân), trong một mức độ nào đó, có thể được giám sát dưới khía cạnh các chỉ báo về nhu cầu và nguồn dự trữ; đó là sự đối trọng giữa lượng lương thực sẵn có và các nhu cầu. An ninh lương thực ở cấp hộ gia đình có thể được đo lường bằng các nghiên cứu về lượng khẩu phần ăn uống (trong sự đối sánh với các quy chuẩn chung tương ứng). Nguồn tư liệu này rất tốn kém bởi cần có một khoảng thời gian lớn để thu thập và xử lý các số liệu này. Nếu có thể được phân tích, các chỉ số về kinh tế - xã hội và nhân khẩu chẳng hạn như mức lương thực tế, việc làm, tỷ lệ về giá cả và di cư có thể được xem như là những thay thế để chỉ ra tình trạng an ninh lương thực (Von Braun, 1999, tr. 47).

Nếu như vào những năm 60 và 70, người ta tập trung nhiều vào vấn đề an ninh lương thực ở cấp toàn cầu và quốc gia thì bắt đầu từ những năm 80, nhiều người cho rằng cần phải quan tâm ở cấp hộ gia đình và

cá nhân (Rigg, 2001), bởi nghịch lý rằng có những quốc gia, như Brazil, xuất khẩu nhiều sản phẩm lương thực, song vẫn còn không ít người dân bị đói (Pursuing Food Security, 1987, tr. 1). Một quốc gia có thể có đủ lương thực để có thể cung cấp cho tất cả các hộ gia đình nhưng nếu việc phân phối không đều, sẽ dẫn đến tình trạng người thừa, người thiếu. Điều này cũng đúng với mỗi hộ gia đình. Có đủ lương thực nói chung cho mọi thành viên trong gia đình, nhưng nếu không chia sẻ công bằng thì một số thành viên sẽ lâm vào cảnh thiếu an ninh lương thực. Như vậy, vấn đề không chỉ là có đủ lương thực hay không mà là lương thực được phân phối như thế nào.

An ninh lương thực và nghèo đói có mối quan hệ với nhau. Nghèo đói là tình trạng thiếu hoàn toàn hoặc thiếu nhiều nguồn vật chất và văn hoá. Ở các nước phát triển, nghèo đói nên được hiểu là sự túng thiếu một cách tương đối (thiếu các nguồn trong sự đối sánh với các thành viên trong xã hội đó) hơn là sự túng thiếu hoàn toàn (điều kiện mà ở đó không có đủ các nguồn căn bản để duy trì cuộc sống) các nhu cầu cần thiết cho người nghèo. Ở các nước chậm phát triển hơn, nghèo đói dường như được xem là sự túng thiếu hoàn toàn. Mối quan tâm hàng đầu là thiếu dinh dưỡng, nhà cửa và chăm sóc sức khoẻ, đặc biệt là thiếu lương thực. Có đủ lương thực, sức khoẻ và giáo dục căn bản chứng tỏ đã có những nền tảng quan trọng cho sự phát triển kinh tế (Calhoun, 2002, tr. 376-377).

An ninh lương thực còn được nhiều người xem xét dưới khía cạnh dinh dưỡng và sức khoẻ. Trong trường hợp này, thu nhập của hộ gia đình, vì vậy, một lần nữa lại được xem là một điều kiện quan trọng để con

người tiếp cận với lương thực. Theo Colwell và cộng sự (2002), con người có thể bị suy dinh dưỡng do họ quá nghèo nên không mua đủ lương thực. Ngược lại, đói lại sinh ra nghèo vì nó làm con người mất khả năng làm việc năng động (2002, tr. 1). Tăng thu nhập, vì vậy, theo Von Braun (1999), cũng là một cách để tăng cường sức lao động. Ông viết: “tăng thu nhập cho những hộ gia đình có người bị suy dinh dưỡng có thể cải thiện khả năng tiếp cận lương thực của họ. Việc tăng thu nhập này có sự liên hệ mật thiết với mức tiêu thụ lương thực phụ, cụ thể là thịt” (1999, tr. 42). Như vậy, an ninh lương thực, nghèo đói và dinh dưỡng có mối quan hệ tương tác với nhau.

Như đã đề cập ở trên, thiếu lương thực và suy dinh dưỡng có thể là hệ quả của sự nghèo đói. Tuy nhiên, cũng có những nguyên nhân khác của sự thiếu lương thực. Theo Young, có hai nguyên nhân của sự thiếu lương thực theo mùa: (1) chiến tranh, mất an ninh và xung đột vũ trang, và (2) hạn hán, lụt lội, sâu bệnh phá hoại mùa màng (1992, tr. 3). Nguyên nhân thứ nhất phù hợp với tình trạng thiếu lương thực của nhiều nước ở châu Phi. Chiến tranh và các cuộc xung đột vũ trang, cả nội chiến lẫn chiến tranh thế giới, đã dẫn đến những hậu quả nghiêm trọng, trong đó có nạn đói. Sự thiếu đói do thiên tai cũng đang là mối lo ngại của nhiều nước trên thế giới, đặc biệt là ở một số nước châu Á trong thời gian gần đây.

Chính bởi sự đa dạng và khác nhau của an ninh lương thực ở các quốc gia, chính sách về an ninh lương thực và xoá đói giảm nghèo ở các nước này cũng không giống nhau. Ở châu Phi, an ninh lương thực phụ thuộc vào quyền tiếp cận lương thực thông qua các cách thức khác nhau: làm nông

ng nghiệp, trao đổi thị trường và biếu tặng. Do đó, các chiến lược quan trọng để tăng cường an ninh lương thực là phải phân biệt được phạm vi về quyền đối với lương thực và vai trò của các chiến lược về ngân quỹ hộ gia đình (Young, 1992, tr. 3-4). Trong khi đó, ở Bangladesh, an ninh lương thực lại chú trọng vào nguồn sinh kế bền vững (Akhter, 2001).

Đối với các nước đang phát triển và chậm phát triển, theo nghiên cứu của FAO và WB qua các năm, tăng trưởng nông nghiệp là quan trọng đối với tăng thu nhập ở hầu hết các nước có nguồn thu nhập thấp vì sản lượng nông nghiệp chiếm một tỷ trọng lớn trong tổng sản lượng quốc gia (ở các nước có thu nhập thấp, 24% tổng sản lượng quốc gia là từ tăng trưởng nông nghiệp). Tương tự như vậy, theo Shiva (2002), hệ thống nông nghiệp đóng một vai trò trọng yếu trong an ninh lương thực và dinh dưỡng của con người. Shiva chỉ ra rằng an ninh lương thực phụ thuộc vào các hệ thống nông nghiệp mau phục hồi về sinh thái và hiệu quả về kinh tế, vốn đưa lại nguồn sinh kế cho người nông dân, sự sung túc về lương thực cho hộ gia đình, cộng đồng, vùng và quốc gia, và cung cấp lương thực an toàn và bổ dưỡng cho người tiêu dùng (2002, tr. 24). Cùng quan điểm này, có người còn đặt vấn đề *chuỗi lương thực (food chains)* (Rigg, 2001), hay *hệ thống thức ăn (food system)* (Food Systems of the World, 1989). Theo cách thức tiếp cận đó, Pottier nêu ý kiến, khi xem xét vấn đề an ninh lương thực, cần phải biết “Người ta ăn gì, trồng cây gì, buôn bán như thế nào và cần cho ai”, và những vấn đề này phải đặt trong quan hệ tổng thể (Pottier, 1996, tr. 26).

Trong mối liên hệ với an ninh lương thực bền vững, hệ sinh thái và nông nghiệp bền vững cũng có mối liên hệ mật thiết với nhau. Theo đó, lâm nghiệp và an ninh lương thực cũng có mối tương quan (FAO, 1994). Tương tự như vậy, việc quản lý bền vững nguồn tài nguyên, đặc biệt là đất đai, là rất cần thiết nhằm đảm bảo nguồn sinh kế bền vững cho người dân, vốn vẫn là vấn đề nan giải ở nhiều quốc gia trên thế giới và cần thiết phải có những thích ứng mới với môi trường chuyển đổi hiện nay (Marten và Saltman, 1986; Maxwell và Wiebe, 1998; Pound và cộng sự, 2003; Tyler, 2006; Smajgl và Larson, 2006).

Như vậy, chúng ta có thể thấy rõ, an ninh lương thực là một vấn đề lớn và phức tạp; nó liên quan đến nhiều khía cạnh của cuộc sống và xã hội. An ninh lương thực của mỗi quốc gia, dù được đảm bảo, cũng chưa có nghĩa là mỗi hộ gia đình trong quốc gia đó được bảo đảm về an ninh lương thực. Để tất cả các hộ bảo đảm an ninh lương thực cần phải có sẵn đủ lượng lương thực cần thiết; phải tiếp cận được nguồn lương thực đó; lương thực đó phải phù hợp với truyền thống văn hoá của họ; hộ gia đình không dễ bị tổn thương trước các cú sốc và các biện pháp tiếp cận lương thực phải tồn tại lâu dài. An ninh lương thực vừa mang tính ổn định vừa mang tính công bằng.

### 3. Xoá đói giảm nghèo và an ninh lương thực ở Việt Nam

Ở Việt Nam, quan niệm và các chỉ số về an ninh lương thực đều gắn bó mật thiết với quan niệm và chỉ số về đói nghèo. Có hai ranh giới đói nghèo khác nhau giữa Chương trình Xoá đói giảm nghèo của Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội và Kết quả khảo sát

mức sống do Tổng cục Thống kê Việt Nam và Ngân hàng Thế giới kết hợp xây dựng.

Chỉ số về mức đói nghèo do Chương trình quốc gia đưa ra giai đoạn 1996-2000 là hộ có thu nhập bình quân đầu người hàng tháng thấp hơn 13 kg gạo, áp dụng cho tất cả các vùng. Đối với khu vực miền núi và hải đảo, mức này là ít hơn 15 kg (tương đương 55.000 đồng). Chỉ số đó được áp dụng trong thời kỳ 2001-2005 là 80.000 đồng đối với miền núi và hải đảo; 100.000 đồng đối với vùng nông thôn đồng bằng. Chỉ số này cho năm 2005 trở đi là 200.000 đồng đối với miền núi và nông thôn, và 260.000 đồng cho khu vực thành thị. Trong khi đó, Tổng cục Thống kê Việt Nam định nghĩa mức “nghèo” là có thu nhập thấp hơn mức tối thiểu cần thiết để trang trải các nhu cầu cơ bản về lương thực, quần áo, nhà ở, chăm sóc sức khoẻ, giáo dục v.v. Mức thấp hơn được định nghĩa là mức “đói” (hoặc thiếu ăn) để phân biệt giữa dân số “nghèo” và “rất nghèo”.

Từ năm 1992, các hoạt động xoá đói giảm nghèo đã được tập trung chỉ đạo thực hiện như một chương trình mục tiêu quốc gia. Từ năm 2001 đến nay, chương trình này được lồng ghép thêm Chương trình hỗ trợ tạo việc làm, trở thành Chương trình mục tiêu quốc gia về xoá đói giảm nghèo và hỗ trợ việc làm.

Liên quan đến các chính sách và chiến lược giảm nghèo ở Việt Nam, cần nhấn mạnh hai chương trình phát triển được thực hiện gần đây nhằm hỗ trợ các xã nghèo. Chương trình thứ nhất là Chương trình mục tiêu quốc gia về xoá đói giảm nghèo giai đoạn 1998-2000 do Bộ Lao động, Thương Binh và Xã hội chịu trách nhiệm chính và có sự phối hợp với các bộ và ban ngành khác. Chương trình thứ hai là chương trình riêng về

phát triển kinh tế - xã hội tại các xã đặc biệt khó khăn ở miền núi, vùng sâu vùng xa, vùng biên giới hải đảo (gọi tắt là Chương trình 135), được thực hiện từ năm 1999 tại 2.374 xã khó khăn nhất trong cả nước nhằm nâng cao đời sống vật chất, tinh thần cho đồng bào các dân tộc thuộc Chương trình. Từ đó, tạo điều kiện đưa các vùng này thoát khỏi tình trạng nghèo nàn, lạc hậu, chậm phát triển, hoà nhập vào sự phát triển chung của đất nước. Chương trình tập trung vào xây dựng cơ sở hạ tầng (điện, đường giao thông nông thôn, trường học, trạm xá và công trình thuỷ lợi, chợ...) cho các xã nghèo, vùng nghèo. Bên cạnh đó, chương trình còn hỗ trợ các hoạt động khuyến lâm, khuyến nông, hướng dẫn cách làm ăn, phổ biến kinh nghiệm, kỹ thuật sản xuất.

Nhằm giải quyết đồng bộ tất cả các vấn đề có liên quan đến phát triển bền vững và xoá đói giảm nghèo, Chính phủ còn chủ trương lồng ghép các mục tiêu về xoá đói giảm nghèo với các chương trình phát triển kinh tế - xã hội khác: Chiến lược Phát triển kinh tế - xã hội 10 năm (2001-2010), Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo và Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm và các chương trình, kế hoạch phát triển hàng năm khác.

Có thể nói, nhận thức sâu sắc việc xoá đói giảm nghèo có ý nghĩa kinh tế - xã hội, chính trị và nhân văn, Chính phủ luôn ưu tiên coi trọng việc nâng cao hiệu quả phát triển kinh tế, hướng tới người nghèo và đẩy lùi nghèo đói. Vì vậy, xoá đói giảm nghèo là một trong những thành công lớn nhất của quá trình phát triển xã hội của Việt Nam từ đầu thập niên 1990 đến nay. Công cuộc cải cách và phát triển kinh tế của Việt Nam liên tục tăng trong thời gian qua. Trong vòng 15

năm, từ 1990 đến 2004, tổng sản phẩm trong nước (GDP) của Việt Nam đã tăng gần gấp 3 lần; tốc độ tăng trưởng GDP bình quân đạt 7,5%/năm (Nhà xuất bản Thống kê, 2005). Cụ thể là, từ năm 1996 đến năm 2000, nền kinh tế đạt mức tăng trưởng bình quân 6,4%/năm. Khủng hoảng tài chính khu vực đã làm ảnh hưởng đến nền kinh tế Việt Nam, làm giảm tỷ lệ tăng trưởng trong hai năm 1998 và 1999 xuống còn 4,8% (năm 1999). Tuy nhiên, ngay sau đó, tốc độ tăng trưởng kinh tế lại được phục hồi và tăng từ 6,8% (năm 2000) (Vụ Kế hoạch và quy hoạch, 2001, tr. 1-2) lên 8,43% (năm 2005), đứng hàng thứ hai về tăng trưởng kinh tế ở châu Á, sau Trung Quốc. Cơ cấu kinh tế tiếp tục chuyển dịch theo hướng công nghiệp hoá, hiện đại hoá. Sau 20 năm đổi mới, tỷ trọng nông nghiệp trong GDP đã giảm từ 38% xuống còn 21,7%; tỷ trọng công nghiệp, xây dựng tăng từ 28,9% lên 40,1%; tỷ trọng khu dịch vụ tăng tương ứng từ 33% lên 38,2%.

Sự tăng trưởng này khiến cho đời sống của người dân được cải thiện rõ rệt. GDP bình quân đầu người tăng từ 3,7 triệu đồng năm 1996 lên 5,7 triệu đồng năm 2000 (dưới 400 USD) (Vụ Kế hoạch và quy hoạch, 2001, tr. 2), và đạt khoảng 560 USD năm 2004 (Nhà xuất bản Thống kê, 2005). Tổng sản lượng lương thực tăng 19% trong giai đoạn 1996-2000. Sản lượng lúa bình quân đầu người tăng từ 361 kg (năm 1996) lên 419 kg (năm 2000). Thậm chí, ở vùng miền núi, sản lượng lúa còn tăng cao hơn cả khu vực đồng bằng, đạt 32% trong giai đoạn 1996-2000. Diện tích trồng rau và các loại cây ăn quả cũng tăng hơn trước. Tiêu thụ thịt trong giai đoạn này cũng tăng đáng kể do sản lượng tăng 36%. Sản lượng cá tăng từ 1,7 triệu tấn (năm 1996) lên 2,1 triệu tấn (năm 2000). Kết quả là tỷ lệ hộ gia đình có thành viên có khẩu

phần ăn dưới mức tối thiểu đã giảm từ 25% năm 1992 xuống còn 15% năm 2000. Tỷ lệ suy dinh dưỡng ở trẻ em, nhờ vậy, cũng giảm đáng kể trong thời gian qua. Tỷ lệ trẻ dưới 5 tuổi bị thiếu cân giảm từ 45% năm 1994 xuống còn khoảng 34% năm 2000 (Vụ Kế hoạch và quy hoạch, 2001, tr. 1-2).

Theo chuẩn nghèo quốc tế (gồm cả nghèo về lương thực, thực phẩm, về phi lương thực, thực phẩm), tỷ lệ hộ nghèo của Việt Nam đã giảm mạnh, từ 51,8% năm 1993 xuống còn 24,1% năm 2004. Như vậy, chỉ trong vòng hơn mười năm nước ta đã giảm gần 60% hộ nghèo (xem Bảng 1).

Bảng 1. Mức độ nghèo của Việt Nam 1993-2004 (%)

	1993	1998	2002	2004
Tỷ lệ nghèo chung	58,1	37,4	28,9	24,1
Thành thị	25,1	9,2	6,6	10,8
Nông thôn	66,4	45,5	35,6	27,5
Tỷ lệ nghèo lương thực	24,9	13,3	9,9	7,8
Thành thị	7,9	4,6	3,9	3,5
Nông thôn	29,1	15,9	11,9	8,9

Nguồn: Báo cáo Phát triển Việt Nam, 2003 và Tổng cục Thống kê, 2005.

Mức độ nghèo đói ở Việt Nam khác nhau qua từng vùng và từng dân tộc. Tỷ lệ hộ nghèo giảm mạnh và nhanh nhất ở vùng Đông Bắc Bộ, giảm từ 86,1% năm 1993 xuống còn 31,7% năm 2004 và chậm nhất là vùng Tây Bắc, từ 86,1% năm 1993 xuống còn 54,4% năm 2004 (Nhà xuất bản Thống kê, 2005, tr. 4). Hầu hết người nghèo sống ở vùng nông thôn và miền núi. Điều này cũng trùng hợp với phát hiện của FAO rằng hầu hết những người nghèo và mất an ninh lương thực trên thế giới sống ở vùng nông thôn và phụ thuộc vào nông nghiệp như là nguồn sinh kế của họ (FAO, 2005). Năm 1998, 94% số người nghèo sống ở vùng nông thôn, tăng so với năm 1993. Cũng trong năm này, 45% số dân nông thôn sống dưới mức nghèo đói, trong khi thành thị chỉ có 9%; 18% số dân nông

thôn xếp dưới đường nghèo lương thực, so với 2% số dân thành thị (Vụ Kế hoạch và quy hoạch, 2001, tr. 3).

Mặc dù Nhà nước thực hiện nhiều chính sách hỗ trợ người nghèo, đặc biệt là đồng bào dân tộc ít người, nhưng tỷ lệ nghèo của các dân tộc ít người vẫn rất cao và tốc độ giảm nghèo chậm hơn so với người Kinh. Trừ người Hoa, tỷ lệ đói nghèo ở các dân tộc thiểu số ở Việt Nam rất cao, chiếm 84,6% năm 1992/1993 và 75,2% năm 1997/1998 (Nhà xuất bản Thống kê, 2004, tr. 208). Từ năm 1993 đến năm 2002, các dân tộc ít người chỉ giảm được 17,1% tỷ lệ nghèo, trong khi người Kinh giảm được 30,8%. Năm 2002, tỷ lệ nghèo của đồng bào dân tộc thiểu số cao gấp ba lần so với người Kinh, trong khi năm 1993 con số này chỉ là 1,6 lần (xem Bảng 2).

Bảng 2. Tỷ lệ nghèo giữa các nhóm dân tộc thời kỳ 1993-2002 (%)

	1993	1998	2002
Tỷ lệ nghèo	58,1	37,4	28,9
Dân tộc Kinh	53,8	31,1	23,1
Dân tộc ít người	86,4	75,2	69,3
Tỷ lệ nghèo lương thực	24,9	15,0	9,9
Dân tộc Kinh	20,8	10,6	6,5
Dân tộc ít người	52,0	41,8	41,5
Khoảng cách nghèo	18,5	9,5	6,9
Dân tộc Kinh	16,0	7,1	4,7
Dân tộc ít người	34,7	24,2	22,1

Nguồn: Báo cáo Phát triển Việt Nam, 2003 và Tổng cục thống kê, 2004, 2005.

Mặc dù chỉ chiếm 14% dân số cả nước nhưng các cộng đồng dân tộc thiểu số lại chiếm tới 29% tổng số người nghèo. Khu vực miền núi phía Bắc và Tây Nguyên, nơi tập trung nhiều dân tộc thiểu số là 2 trong 3 vùng có mức đói nghèo cao nhất của cả nước, đặc biệt là miền núi phía Bắc, nơi chiếm đến 28% người nghèo. Một số dân tộc như Hmông, Dao có tỷ lệ nghèo lên đến hơn 90% (Glewwe, 2000). Ở nhiều vùng dân tộc thiểu số, khan hiếm lương thực thường xảy ra theo mùa. Mùa thiếu đói của đồng bào thường rơi vào thời kỳ giáp hạt trong năm, kéo dài từ tháng 5 đến cuối tháng 9. Tuy nhiên, mức độ khan hiếm lại tùy thuộc vào từng vùng. Ở một số vùng cao nơi người Hmông, người Dao cư trú, người dân thường thiếu lương thực từ 3 đến 6 tháng (Vương Xuân Tình, 2002). Tại huyện miền núi Đa Krong của tỉnh Quảng Trị, cũng có tới hơn một nửa dân số của huyện thiếu lương thực từ 3 đến 6 tháng/năm (Oxfam Hồng Kông/Việt Nam, 1998). Cá biệt có nơi người

dân phải thường xuyên bị thiếu ăn từ 6 đến 8 tháng/năm (Bùi Quang Toán, 1996, tr. 34).

Chương trình xóa dần tình trạng suy dinh dưỡng cũng được lồng ghép trong các chiến lược về xoá đói giảm nghèo của Việt Nam nhằm đặt con người vào vị trí trung tâm của hệ thống các chính sách vĩ mô ở tầm quốc gia (Nguyễn Công Tạn, 1994). Việt Nam đã thực hiện khá thành công Kế hoạch Hành động Quốc gia về dinh dưỡng giai đoạn 1996-2000 và đang thực hiện Chiến lược Quốc gia về dinh dưỡng 2001-2010. Việc xã hội hoá vấn đề an ninh lương thực đã được nhiều tỉnh, thành quan tâm thực hiện. Một số thành phố lớn đã bắt đầu quan tâm đến vấn đề chất lượng và vệ sinh thực phẩm. Tuy nhiên, tỷ lệ suy dinh dưỡng của người dân sống ở các vùng nông thôn vẫn cao hơn tỷ lệ này ở vùng thành thị. Trong năm 2000, 37% trẻ em dưới 5 tuổi ở vùng nông thôn và 44% ở miền núi bị thiếu cân, trong khi đó, tỷ lệ ở thành thị là 27%. Số trẻ sơ sinh bị tử vong ở vùng nông thôn cao gấp

hai lần so với thành thị (Vụ Kế hoạch và quy hoạch, 2001, tr. 1).

Tóm lại, mặc dù Việt Nam đã đạt được những thành tựu đáng ghi nhận trong thời gian qua, đặc biệt trong công tác phát triển kinh tế - xã hội và xoá đói giảm nghèo, nhưng đất nước vẫn đang đứng trước không ít khó khăn và thách thức: thành tựu xoá đói giảm nghèo chưa vững chắc; chênh lệch thu nhập giữa các vùng và các nhóm xã hội đang có xu hướng tăng lên; trong đó, tỷ lệ nghèo đói ở nông thôn, vùng núi và trung du còn cao; khác biệt về đói nghèo giữa các dân tộc còn lớn; chất lượng phát triển và hiệu quả sử dụng các nguồn lực, kể cả nguồn tài chính của nhà nước chưa cao; những bất bình đẳng giới vẫn còn tồn tại; tình trạng ô nhiễm môi trường đang gia tăng do quá trình công nghiệp hoá, đô thị hoá, khai thác tài nguyên thiên nhiên diễn ra nhanh và thiếu sự kiểm soát chặt chẽ.

#### 4. An ninh lương thực ở Lào

Cộng hoà Dân chủ Nhân dân Lào cũng là một quốc gia đa dân tộc. Tại đất nước này, có 49 tộc người, với 160 nhóm địa phương cùng sinh sống, thuộc các nhóm ngôn ngữ: Thái - Lào, Hán - Tạng, Môn - Khơ me, Hmông - Dao. Các tộc người đó còn được chia thành 3 nhóm theo 3 vùng sinh thái: Lào vùng thấp (*Lao Loum* - chiếm 2/3 dân số), Lào vùng cao (*Lao Sum*) và Lào vùng giữa (*Lao Theung*) (Government of Lao PDR, 2006).

An ninh lương thực của các dân tộc ở Lào là vấn đề nóng bỏng và gắn chặt với đói nghèo. Vào các năm 1992-1993, Lào có tới 58% số hộ nghèo (Lao PDR: Bokeo food security project, [http://www.ifad.org/evaluation/public\\_html/eksyst/doc/prj/region/pi/laos/r3511a.htm](http://www.ifad.org/evaluation/public_html/eksyst/doc/prj/region/pi/laos/r3511a.htm)). Đến năm 2003, số hộ nghèo của Lào vẫn còn 31%.

Hộ nghèo được xác định là hộ không đủ lương thực chi dùng hàng ngày, tức không đảm bảo 2.100 calo người/ngày. Tuy nhiên, mức độ nghèo ở các địa phương vẫn còn rất khác nhau, và đói nghèo xảy ra trầm trọng hơn tại những tỉnh miền núi. Theo kết quả điều tra về nghèo tại 5 tỉnh miền núi của Lào năm 2005: Tại tỉnh Houaphanh, số hộ nghèo là 74,6%, Luang Namtha - 55,7%, Luang Prabang - 49,4%, Bokeo - 37,4%, và Xiang Khouang - 34,9%. Trong số các tỉnh này, tỉ lệ nghèo ở các huyện còn rất khác nhau. Ví dụ, tỉ lệ nghèo của các huyện được điều tra của tỉnh Houaphanh, thấp nhất là 55% và cao nhất - tới 92% (Government of Lao PDR, 2006).

Trong những năm gần đây, đã có một số nghiên cứu chỉ ra mức độ thiếu lương thực của các dân tộc ở Lào. Theo một nghiên cứu của John B. Raintree (2003), các hộ gia đình nông dân ở huyện Nậm Mỏ, tỉnh Oudomsay chỉ đảm bảo trung bình được 69% lương thực trong năm. Qua điều tra ở một số làng, số hộ thiếu ăn thấp nhất là 3-4 tháng/năm; nhiều nhất là 5-6 tháng/năm. Còn ở huyện Phonsay, tỉnh Luang Prabang, các làng được điều tra thiếu trung bình 6,4 tháng/năm. Một nghiên cứu khác ở vùng Tam giác vàng năm 2005 cũng cho biết: có tới 57% số hộ ở đây bị thiếu lương thực, trong đó ở vùng Wa có tới 90% (Opium poppy cultivation in the Golden Triangle, 2006, <http://russia.shaps.hawaii.edu/drugs/golden/intro.html>).

Đảm bảo dinh dưỡng là một chỉ báo quan trọng của tình trạng an ninh lương thực. Jutta Krahn (2006), qua nghiên cứu trường hợp về người Catu ở Lào cho biết, việc thay đổi điều kiện sống, nhất là cấm phát nương làm rẫy, cấm săn bắn đã làm thay đổi chuỗi thức ăn và ảnh hưởng đến tình trạng dinh dưỡng của họ. Bằng hướng tiếp cận sinh học



- văn hoá, tác giả đã phát hiện ra rằng, tiêu thụ dinh dưỡng của người dân Catu ở làng canh tác nương rẫy kết hợp với săn bắn, hái lượm tốt hơn ở làng gần khu vực đô thị, nơi thu nhập chỉ dựa vào canh tác nông nghiệp.

Nguyên nhân của thiếu lương thực, theo John B. Raintree (2003), là bởi thiếu đất sản xuất - nhất là đất trồng lúa - do áp lực dân số và suy thoái môi trường. Shoemaker và Baird (2005) cho rằng những quy định chặt chẽ về nông nghiệp nương rẫy đã tác động đến thiếu lương thực kinh niên, gia tăng khai thác rừng và nguồn lợi thuỷ sản quá mức, giảm chất màu của đất, giảm đa dạng sinh học... và càng làm tăng nghèo đói. Theo một kết quả nghiên cứu, vào cuối thập kỷ 90, ở Lào vẫn còn 280.000 hộ gia đình hoặc 45% số làng phải sống dựa vào canh tác nương rẫy (Government of Lao PRD, 2006).

Thiếu lương thực còn được cho rằng có quan hệ với trồng thuốc phiện - một tình trạng khá phổ biến ở các dân tộc sống ở vùng cao của Lào. Vào năm 1999, tại 7 tỉnh miền núi phía Bắc của Lào có 63.000 người dùng thuốc phiện, chiếm 2,26% số người lớn ở các tỉnh này. Tại Lào, vào năm 2005 có khoảng 20.000 người nghiện; có 6.200 hộ trồng thuốc phiện thuộc 7 tỉnh vùng cao. Tuy nhiên, thu

nhập tiền mặt của hộ trồng thuốc phiện lại thấp hơn hộ không trồng: 139 USD/năm so với 231 USD/năm (Lao National Commission for Drug Control and Supervision, 2005). Thiếu lương thực cũng có quan hệ chặt chẽ với tình trạng giáo dục. Theo một kết quả nghiên cứu, tại tỉnh Houaphanh, nơi có tỉ lệ nghèo cao, có tới 75% dân số bị mù chữ (Government of Lao PDR, 2006).

Để ứng phó với tình trạng thiếu lương thực ở cấp hộ gia đình, John B. Raintree (2003) cho biết, chiến lược của các hộ ở tỉnh Oudomsay và Luang Prabang là: 1) Tự canh tác lúa (lúa nước, lúa cạn); 2) Kiếm tiền mua lương thực (bằng thu hái sản phẩm rừng, canh tác các loại hoa màu, nuôi gia súc, sản xuất tiểu thủ công, buôn bán, làm thuê); 3) Vay gạo (từ họ hàng, láng giềng; nhận trợ giúp rồi trả lại sau); và 4) Thay thế gạo bằng các lương thực khác (kiếm thức ăn hoang dại; trồng các loại cây lương thực khác như khoai, sắn; dùng tiền mua các loại lương thực khác). Còn cách ứng phó với tình trạng thiếu lương thực của người dân ở huyện Naung Khit (vùng Wa) thuộc vùng Tam Giác Vàng được thực hiện như sau (Opium poppy cultivation in the Golden Triangle, 2006, <http://russia.shaps.hawaii.edu/drugs/golden/intro.html>):

Cơ chế ứng phó trong năm qua	Hộ gia đình (%)*
Tham gia vào những công việc không thường xuyên	55
Mượn gạo	47
Độn ngô với cơm	31
Cải tiến lao động để có lương thực	28
Giảm các bữa ăn trong ngày	25
Tiêu thụ thức ăn từ rừng	25
Ăn cháo gạo	14
Mua gạo	12
Bán động vật	10
Bán tài sản hoặc đất đai của hộ	6
Di cư để tìm kiếm việc làm tạm thời	3
* n = 326 hộ gia đình	

Ở cấp độ quốc gia, Nhà nước Lào đã thực hiện nhiều chính sách nhằm đảm bảo lương thực cho người dân, trong đó tập trung vào chính sách nông nghiệp. Sau năm 1986, khi chuyển từ kinh tế bao cấp sang kinh tế thị trường, Lào cũng chuyển mô hình hợp tác hoá nông nghiệp sang kinh tế hộ gia đình. Đến năm 1988, chỉ còn 53% số lao động nông nghiệp làm việc trong các hợp tác xã. Đất được giao quyền cho nông dân và nông dân có quyền thừa kế, bán quyền sử dụng. Do vậy, đã thúc đẩy kinh tế thị trường trong nông nghiệp, thu hút đầu tư nước ngoài (Laos agriculture policies, <http://countrystudies.us/laos/74.htm>).

Trong *Kế hoạch phát triển 5 năm (2001 – 2005)*, Chính phủ Lào đã có một số mục tiêu trọng tâm để xoá đói giảm nghèo cho các dân tộc. Đó là: đảm bảo an ninh lương thực, tăng cường sản phẩm thương mại nông nghiệp, phát triển nông thôn, phát triển cơ sở hạ tầng, phát triển quan hệ kinh tế đối ngoại và tiếp cận dịch vụ. Năm 2000, Chính phủ xây dựng kế hoạch phân cấp quản lý phát triển: Tỉnh xây dựng chiến lược, huyện xây dựng kế hoạch và làng thực hiện triển khai. Trong chiến lược phát triển đất nước, *Lao Sum* và *Lao Theung* được chú trọng về sản phẩm lương thực và thu nhập. Chính phủ đã xác định 72 huyện nghèo (đều thuộc các tỉnh miền núi) thuộc *Chương trình mục tiêu xoá đói giảm nghèo* (Government of Lao PDR, 2006).

Một trong những mục tiêu then chốt của chiến lược phát triển quốc gia là an ninh lương thực. Để đảm bảo an ninh lương thực, Chính phủ xác định, vấn đề mấu chốt là phát triển trồng trọt và chăn nuôi (Lao PDR, 2004). Chính phủ Lào còn nhận thức được vị trí quan trọng của chăn nuôi, bởi phù hợp với

điều kiện tự nhiên của đất nước, và đã xây dựng tầm nhìn phát triển chăn nuôi đến năm 2020 (Government of Lao PDR, 2002).

Trên cơ sở của các chiến lược và kế hoạch nêu trên, một số dự án về an ninh lương thực đã được triển khai ở Lào. Ủy ban châu Âu đã tài trợ cho Lào 5,6 triệu Euro cho Dự án an ninh lương thực, thực hiện tại 5 tỉnh Oudomxay, Savannakhet, Sekong, Luang Prabang và Khammouane. Mục tiêu của Dự án này là giảm tình trạng thiếu an ninh lương thực ở cấp hộ gia đình. Qua thực hiện Dự án, sẽ nâng cao sản phẩm nông nghiệp, bằng cách trợ giúp người dân về kỹ thuật, xây dựng hoặc cải tạo hệ thống thủy lợi nhỏ và đường giao thông. Có khoảng 18.000 hộ gia đình của 150 làng được hưởng lợi từ Dự án này (Food security in Laos, [http://www.dellao.ec.europa.eu/en/2003/foods\\_eurityinLaos.htm](http://www.dellao.ec.europa.eu/en/2003/foods_eurityinLaos.htm)). Nhật bản cũng tài trợ cho Lào Dự án đặc biệt về an ninh lương thực, từ năm 2001 đến năm 2006. Dự án này có 3 mục tiêu chính: 1) Nâng cao hệ thống thông tin của các cấp Trung ương, tỉnh, huyện và nâng cao năng lực các cộng đồng nông thôn thông qua việc tham dự xây dựng kế hoạch, triển khai, kiểm tra, đánh giá các lĩnh vực phát triển nông nghiệp, nông thôn (ủng hộ việc phân quyền và quản lý); 2) Nâng cao sản lượng lương thực bằng cách kiểm soát hệ thống thủy lợi, phát triển mùa vụ, đa dạng hoá sản phẩm; và 3) Nâng cao thu nhập của hộ gia đình và tiếp cận của hộ về sức khoẻ và dinh dưỡng qua việc đảm bảo sản phẩm sau thu hoạch, chế biến, tiếp cận thị trường, quản lý nguồn lợi thiên nhiên ([http://www.fao.org/spfs/about\\_spfs/mission\\_spfs/en/](http://www.fao.org/spfs/about_spfs/mission_spfs/en/)). Ngoài ra, còn rất nhiều dự án về an ninh lương thực hoặc có liên quan đến an ninh lương thực của Chính phủ và của các tổ chức quốc tế được triển khai ở Lào.

Với sự nỗ lực nêu trên, sản lượng lương thực từ năm 1990 đến năm 2004 ở Lào tăng từ 1,5 lên 2,5 triệu tấn. Đến năm 2005, có khoảng 18 giống lúa mới được gieo trồng, với năng suất lúa nước vùng thấp đạt khoảng 3,1 tấn/ha. Đến nay, ở cấp quốc gia, Lào là nước tự túc được lương thực (The green revolution comes to Laos, [http://www.eurekalert.org/pub\\_releases/2006-03/irri-tgr031506.php](http://www.eurekalert.org/pub_releases/2006-03/irri-tgr031506.php)). Tuy nhiên, ở cấp hộ gia đình và cộng đồng, nhất là tại khu vực vùng cao, an ninh lương thực vẫn còn nhiều thách thức.

### Tài liệu tham khảo

1. ActionAid (2000), *Thương mại quốc tế và An toàn lương thực* (Sách tham khảo), Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
2. Akhter, Farida (2001), “Resisting “Technology” and Defending Subsistence in Bangladesh: Nayakrishi Andolon and the Movement for a Happy Life”, In: *There is an alternative: subsistence and worldwide resistance to corporate globalization*, Edited by Veronika Bennholdt - Thomsen, Nicholas Faraclas, and Claudia von Werlhof, North Melbourne, Victoria: Spinifex Press.
3. Baird, Ian and Bru Shoemaker (2005), *Aiding or Abetting, International Resettlement and International Agencies in Lao PDR*.
4. Bui Quang Toan (1996), On food security of ethnic minority groups, Research results (1986-1996) by the Institute of Agricultural Planning and Designing, Agriculture Publishing House, Hanoi: 32-52.
5. Calhoun, Craig (2002), *Dictionary of the social science*, Oxford: Oxford University Press: 376-377.
6. Colwell, A; Le Danh Tuyen and Nguyen Dinh Chung (2002), “Poverty and malnutrition - Analysis of the 1992/93 and 1997/98 Vietnam living standards surveys”, *Food security occasional paper No. 1*, Hanoi.
7. FAO (1994), *Lâm nghiệp và an toàn lương thực*, Mai Lương dịch, Nguyễn Văn Mẫn và Nguyễn Văn Gia hiệu đính, Nxb Nông nghiệp, Hà Nội.
8. FAO (2005), *Agricultural trade reform offers benefits, but the poor could be left behind*, Rome, Italy.
9. Gladwin, Christina H.; Anne M. Thomson, Jennifer S. Peterson, and Andrea S. Anderson (2001), “Addressing food security in Africa via multiple livelihood strategies of women farmers”, *Food Policy*, Volume 26, Number 2: 179-180.
10. Government of Lao PDR (2002), DLF, Vision for Livestock Development in Lao PDR to the Year 2020, Vientiane.
11. Government of Lao PDR (2006), Lao People’s Democratic Republic: Northern Region Sustainable Livelihoods Development Project.
12. Krahn, Jutta (2006), The Dynamics of Dietary Change of Transitional Food Systems in the Tropical Forest Areas of Southeast Asia. The Contemporary and Traditional Food System of the Katu in the Sekong Province, Lao PDR, Summary of PhD Thesis, Institute for Agricultural Policies, Market Research, and Economic Sociology, Bonn University.
13. Lao National Commission for Drug Control and Supervision (2005), Laos Opium Survey 2005, Vientiane.

14. Lao PDR (2004), National Growth and Poverty Eradication Strategy, Vientiane.
15. Lao PDR: Bokeo food security project,  
[http://www.ifad.org/evaluation/public\\_html/eksyst/doc/prj/region/pi/laos/r3511a.htm](http://www.ifad.org/evaluation/public_html/eksyst/doc/prj/region/pi/laos/r3511a.htm)
16. Laos agriculture policies,  
<http://countrystudies.us/laos/74.htm>
17. Laos opium survey 2005,  
<http://russia.shaps.hawaii.edu/drugs/laos/2005/index.html>
18. Lofgren, Hans and Alan Richards (2003), "Food security, poverty, and economic policy in the Middle East and North Africa", In: Hans Lofgren (ed.), *Food, Agriculture, and Economic Policy in the Middle East and North Africa*, Research in Middle East Economics, Volume 5. Amsterdam: JAI Press/ Elsevier.
19. Marten, Gerald G. and Daniel M. Saltman (1986), "The Human Ecology Perspective", In: Gerald G. Marten (ed.) (1986), *Traditional Agriculture in Southeast Asia*, Boulder and London: Westview Press.
20. Maxwell, Daniel and Keith Wiebe (1998), "Land Tenure and Food Security: A Review of Concepts, Evidence and Methods", *Land Tenure Center*, No. 129, January.
21. Nhà xuất bản Thống kê (2005), *Việt Nam thực hiện các Mục tiêu Phát triển thiên niên kỷ*, Hà Nội.
22. Opium poppy cultivation in the Golden Triangle, 2006,  
<http://russia.shaps.hawaii.edu/drugs/golden/intro.html>
23. Oxfam Hongkong/Vietnam (1998), *Monitoring indicators on food security*, The Da Krong Program, Quang Tri Province, Vietnam, Hanoi, April 1998.
24. Pottier, Johan (1999), *Anthropology of Food: The Social Dynamics of Food Security*, Cambridge Polity Press.
25. Pound, Barry; Sieglinde Snapp, Cynthia MsDougall and Ann Braun (2003), *Managing Natural Resources for Sustainable Livelihoods - Uniting Science and Participation*, International Development Research Center, UK, Earthscan Publications Ltd.
26. Raintree, John B. (2003), Social Perspectives on Food Security in Northern Laos, Lao - Swedish Upland Agriculture and Forestry Research Programme, Report.
27. Rigg, Jonathan (2001), "Food Security, Vulnerability and Risk: Linking Food, Poverty and Livelihoods", *Paper presented at the workshop on Sustainable Livelihoods in Southeast Asia*, Hanoi, Vietnam, April.
28. Smajgl, Alex and Silva Larson (2006), *Adapting Rules for Sustainable Resource Use*, CSIRO Sustainable Ecosystems, Townsville.
29. Special Food Security in Laos,  
[http://www.fao.org/spfs/about\\_spfs/mission\\_spfs/en/](http://www.fao.org/spfs/about_spfs/mission_spfs/en/).
30. The Socialist Republic of Viet Nam (2002), The Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy (CPRGS), Hanoi, May 2002.
31. Tổng cục Thống kê, Niên Giám Thống Kê 2005.
32. Tổng cục Thống kê, *Số liệu điều tra mức sống dân cư năm 1998, 2002 và 2004* ([www.gso.org.vn](http://www.gso.org.vn)).

33. Tyler, Stephen R. (2006), *Communities, Livelihoods and Natural Resources - Action Research and Policy Change in Asia*, International Development Research Center, UK.

34. Von Braun, Joachim (1999), "Food Security - A Concept Basis", In: Uwe Kracht and Manfred Schulz (eds.). (1999), *Food Security and Nutrition: The Global Challenge*, Münster: LIT VERLAG.

35. Vụ Kế hoạch và quy hoạch (2001), "Thực trạng về an toàn lương thực ở Việt Nam – Những tiến độ đạt được kể từ Hội nghị thượng đỉnh thế giới về lương thực năm 1996 (Các chỉ tiêu chủ yếu) [(The state of food security in Vietnam - Progress since the 1996 World Food Summit (Key indicators)]", tháng 10.

36. Vương Xuân Tình (2002), *An toàn lương thực của các dân tộc thiểu số ở vùng cao Việt Nam dưới tác động của yếu tố xã hội và văn hoá*, trong sách: Trung tâm Nghiên cứu tài nguyên và môi trường, *Phát triển bền vững miền núi Việt Nam: 10 năm nhìn lại và những vấn đề đặt ra*, Nxb Nông nghiệp, Hà Nội.

37. WB. (2003), *Understanding and Responding to Poverty - World Bank Poverty Net*, Available at <http://www.worldbank.org/poverty/mission/up1.htm>.

38. Young, Helen (1992), *Food Scarcity and Famine: Assessment and Response*, Oxford: Oxfam Practical Health No. 7.



Khai thác nứa của người Khơ-mú ở huyện Kỳ Sơn, tỉnh Nghệ An