

# Chính sách thực phẩm của một số nước trên thế giới và gợi ý cho Việt Nam

NGUYỄN VĂN PHƯƠNG\*

*Tóm tắt:* Bài viết phân tích một vài khía cạnh lý luận và chính sách can thiệp vào hệ thống thực phẩm của một quốc gia trên thế giới. Chính sách thực phẩm có thể được tiếp cận theo cấp ban hành từ địa phương đến toàn cầu và bởi một cơ quan chính phủ, doanh nghiệp hoặc tổ chức. Từ đó đề xuất cách tiếp cận trong phân tích chính sách thực phẩm tại Việt Nam.

*Từ khóa:* Chính sách, hệ thống thực phẩm, phân tích chính sách.

## 1. Đặt vấn đề

Nông nghiệp và thực phẩm là lĩnh vực quan trọng trong nền kinh tế, sản phẩm nông nghiệp và thực phẩm là sản phẩm thiết yếu nuôi sống con người. Hơn nữa, số lượng và chất lượng thực phẩm có ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống và sức khỏe con người. Thiếu thực phẩm, thực phẩm chất lượng kém và không an toàn có thể dẫn đến bệnh tật, đói nghèo và gây ra những yếu tố bất ổn xã hội. Vì vậy, tất cả các quốc gia đều quan tâm và xác định đảm bảo an ninh lương thực là vấn đề đầu tiên. Chưa kể trong điều kiện kinh tế phát triển và toàn cầu hóa, nhu cầu thực phẩm thay đổi nhanh chóng, và ngày càng tăng lên (Tilman và cộng sự, 2011).

Đặc thù của ngành nông nghiệp và thực phẩm cũng khác biệt so với ngành khác. Sản xuất nông nghiệp không ổn định, do cung biến động và chịu nhiều tác động của các yếu tố bên ngoài như thời tiết, khí hậu, đất, nước, dịch bệnh rất khó kiểm soát. Thực phẩm cần được bảo quản và chế biến sau khi thu hoạch. Điều này mở ra nhiều cơ hội việc làm và kinh doanh

cho nhiều người nhưng không phải loại thực phẩm nào cũng bảo quản và chế biến được. Do đó, bảo quản, chế biến và lưu thông phân phối thực phẩm tốn nhiều chi phí hơn các ngành công nghiệp khác, trong khi chất lượng có thể bị biến đổi. Bên cạnh đó, do đặc thù của cầu về thực phẩm là ít co giãn, nên giá biến động rất lớn (Norwood và Lusk, 2021).

Trong nền kinh tế thị trường, sự can thiệp của chính phủ vào quá trình sản xuất kinh doanh phân phối và tiêu dùng là cần thiết như bàn tay “hữu hình” nhằm vỗ tay cùng “bàn tay vô hình” là “giá cả” giúp điều tiết thị trường và các hoạt động sản xuất kinh doanh. Sử dụng hệ thống chính sách của nhà nước nhằm kim hãm và khắc phục những điểm yếu và sự thất bại của thị trường dưới sự điều tiết của bàn tay vô hình “giá cả” (Norwood và Lusk, 2007). Chính phủ can thiệp vào ngành nông nghiệp và công nghiệp thực phẩm nhằm bình ổn giá cả và giúp người dân có thể tiếp cận thực phẩm khi thị trường diễn ra các yếu tố bất lợi cho cả người mua và người bán. Chính sách thực phẩm hướng đến giải quyết các vấn đề về số lượng, chất lượng và an toàn thực phẩm. Cách tiếp cận

\*Trường Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội



theo chuỗi đang được áp dụng ở hầu hết các quốc gia.

Ở Việt Nam, cơ bản đã giải quyết được vấn đề về số lượng thực phẩm, tỷ lệ đói nghèo từ 13,8% dân số vào năm 2014 giảm xuống còn 9,8% năm 2016 (World Bank, 2016), con số này còn thấp hơn vào năm 2017-2018. Tuy nhiên, an toàn thực phẩm đang là vấn đề nghiêm trọng ở Việt Nam, cả với người tiêu dùng và công tác hoạch định chính sách. Theo báo cáo của World Bank (2017), các mối nguy về an toàn thực phẩm bao gồm cả sinh học, hóa học và vật lý có trong thực phẩm, nguyên nhân nằm ở cả sản xuất, chế biến và bảo quản cũng như vận chuyển sản phẩm. Chính phủ Việt Nam đã có nhiều nỗ lực thông qua chính sách thực phẩm nhằm thúc đẩy tăng năng suất đảm bảo an ninh và an toàn lương thực (World Bank, 2017).

Trong những năm vừa qua, Việt Nam đã nỗ lực với chính sách tác động vào hệ thống thực phẩm và biện pháp quản lý nhằm giảm thiểu các nguy cơ về an toàn thực phẩm xuống mức thấp nhất. Chính phủ đã xây dựng và ban hành hàng loạt các chính sách quản lý trong đó có thành lập thí điểm Ban quản lý về ATTP tại một số địa phương, kiểm soát được một số nguy cơ. Tuy nhiên, tác giả không thấy có báo cáo phân tích và đánh giá nào về việc ban hành và thực thi các chính sách liên quan tới hệ thống thực phẩm của Việt Nam. Với các chính sách kiểm soát ATTP từ khâu sản xuất, đến quá trình lưu thông trên thị trường và đến tiêu dùng. Bài viết tập trung nghiên cứu chính sách thực phẩm của một số quốc gia trên thế giới và cách tiếp cận trong phân tích chính sách thực phẩm tại Việt Nam.

## 2. Hệ thống thực phẩm và mục tiêu can thiệp của chính sách thực phẩm quốc gia

Hệ thống thực phẩm được định nghĩa là một mạng lưới các hoạt động, tài nguyên và con người trên tất cả các lĩnh vực liên quan đến việc cung cấp sự nuôi dưỡng và duy trì sức

khỏe của con người, bao gồm sản xuất, chế biến, đóng gói, phân phối, tiếp thị, tiêu thụ và xử lý thực phẩm. Việc tổ chức các hệ thống thực phẩm phản ánh và đáp ứng với văn hóa, xã hội, điều kiện chính trị, kinh tế, y tế và môi trường và có thể được xác định theo nhiều mức độ quy mô, từ một nhà bếp gia đình đến một thành phố, quận, tiểu bang hoặc quốc gia (Chase và Grubinger, 2014).

Có nhiều cách tiếp cận đặt ra mục tiêu cho một hệ thống chính sách. Trong lĩnh vực thực phẩm, xây dựng chính sách quốc gia phải dựa trên nền tảng tạo ra môi trường hạn chế nạn đói, thúc đẩy thoát nghèo mới là chức năng chính của nền kinh tế. Do đó, cần phải hiểu rõ về đói nghèo, những nguyên nhân gây ra nó và sự kết nối với hệ thống thực phẩm, từ đó mới thiết kế các chính sách nhằm cân bằng các mục tiêu (FAO, 2011).

Thông thường có bốn mục tiêu được đề cập đến bởi hệ thống chính sách thực phẩm quốc gia bao gồm:

- Tăng trưởng hiệu quả trong lĩnh vực nông nghiệp và thực phẩm;
- Cải thiện việc phân phối thu nhập mà chủ yếu là thông qua chính sách việc làm hiệu quả;
- Cải thiện tình trạng dinh dưỡng cho toàn bộ dân chúng thông qua việc cung cấp các hỗ trợ cơ bản;
- Đảm bảo an ninh lương thực.

Theo Wegener và cộng sự (2012), hệ thống chính sách thực phẩm ngoài những mục tiêu như trên, còn phải đảm bảo thúc đẩy và phát triển ngành y tế công cộng trong quốc gia và các địa phương. Trên phương diện này, thực phẩm không những được cung cấp đủ, đảm bảo dinh dưỡng mà còn phải an toàn, đồng thời ứng phó nhanh chóng của hệ thống y tế công cộng khi xảy ra ngộ độc thực phẩm. Với nguyên lý này, can thiệp chính sách của các chính phủ vào hệ thống thực phẩm nhằm đảm bảo:



(i) Định hướng chiến lược phát triển hệ thống thực phẩm (Rose and Hearn, 2017);

(ii) Sử dụng các công cụ để điều tiết và thúc đẩy sự phân bổ tài sản và thu nhập giữa các tác nhân, các thành phần trong hệ thống thực phẩm;

(iii) Đảm bảo sự tiếp cận được thực phẩm và đời sống của người dân thông qua các chính sách hỗ trợ (Chakrabarti và cộng sự, 2018);

(iv) Thông qua các công cụ kiểm soát (quy định tiêu chuẩn) và chính sách hỗ trợ để đảm bảo chất lượng và an toàn thực phẩm (Rose and Hearn, 2017).

### 3. Cách tiếp cận can thiệp của chính phủ vào hệ thống thực phẩm

Mozaffarian và cộng sự (2018) đã chỉ ra rằng, chính phủ can thiệp vào hệ thống thực phẩm thông qua các chính sách dựa trên nền tảng đảm bảo tác động hiệu quả vào những hoạt động lõi của hệ thống thực phẩm như sử dụng đất và vận chuyển sản phẩm, hệ thống phân phối và sản xuất thực phẩm, chuyên môn hóa trong ngành thực phẩm và đồ uống, vận động hành lang cho ngành công nghiệp thực phẩm và nông nghiệp, truyền thông, quảng bá thực phẩm, an toàn thực phẩm. Những hoạt động lõi này được xem xét dựa trên nhu cầu thực phẩm của người tiêu dùng thông qua các yếu tố nhân khẩu học, tình trạng sức khỏe, thói quen ăn uống, động lực, thậm chí cả việc sử dụng các đồ uống có cồn. Tuy nhiên, những đặc điểm này phải đặt trong mối liên hệ với các yếu tố xã hội, các yếu tố cộng đồng như thực phẩm trường học, thực phẩm đường phố, hệ thống nhà hàng khách sạn và bối cảnh toàn cầu như thương mại quốc tế, biến đổi khí hậu, và nhiều yếu tố khác.

FAO (2011) cho rằng việc hình thành hoặc tiếp cận chính sách can thiệp vào hệ thống thực phẩm phải dựa trên sự thống nhất quan điểm tiếp cận, theo đó, chính sách thực phẩm phải xem xét đến các thành phần chính là: Dinh dưỡng, nông nghiệp, và thực phẩm ở cấp độ

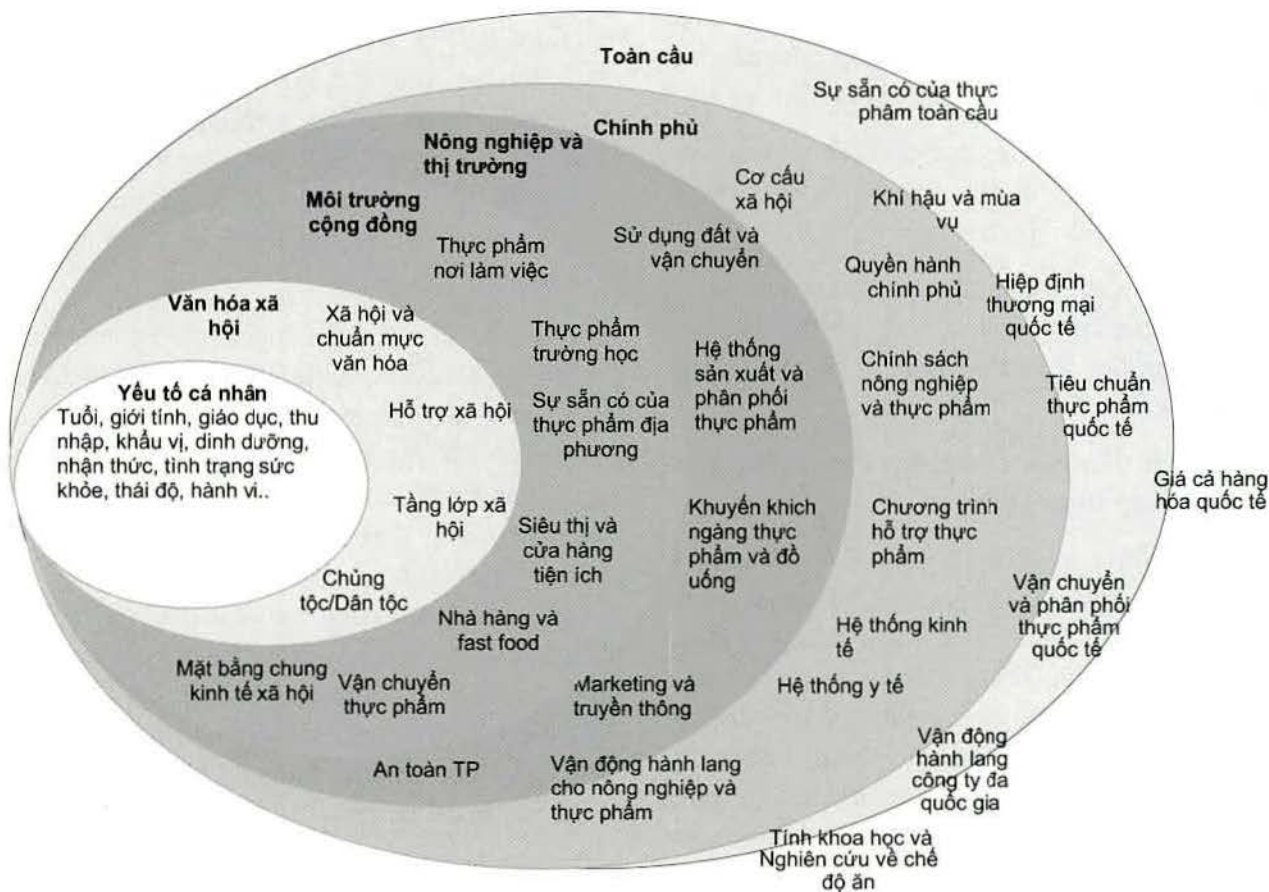
kinh tế vĩ mô và kinh tế vi mô. Theo đó hiểu biết về môi trường và hành vi sản xuất, tiêu dùng thực phẩm, mỗi hệ thống thực phẩm (ở mỗi nước) có đặc điểm và vấn đề khác nhau. Vì vậy, cách giải quyết vấn đề của mỗi nước là khác nhau trong khuôn khổ nguồn lực, mối quan tâm của người sản xuất và người tiêu dùng ở nước đó để tránh dập khuôn, máy móc trong việc ban hành và thực thi chính sách trong mỗi hệ thống thực phẩm.

Xây dựng chương trình nghị sự về chính sách thực phẩm có thể được thực hiện ở nhiều cấp từ trung ương đến địa phương. Các nhà phân tích chính sách cần tập trung vào giải quyết vấn đề quan trọng trong hệ thống thực phẩm, cần có tư duy logic và tư duy phản biện trong xây dựng chương trình nghị sự với những tác động đa chiều của nó, cuối cùng, cần đặt lên bàn cân để cân nhắc tính toán phù hợp với điều kiện, bối cảnh kinh tế xã hội của địa phương. Do đó, đánh giá tác động của chính sách cần có hệ thống dữ liệu và đặt ra những tình huống, những kịch bản có thể xảy ra để cân nhắc.

Trước hết, yếu tố vi mô, cơ sở hình thành các quyết định của các tác nhân trong chuỗi thực phẩm từ người sản xuất, tác nhân marketing, và người tiêu dùng cần được phân tích khi đề ra các chính sách can thiệp. Sự phân tích này nhằm tìm ra nguyên nhân thực sự của các vấn đề trong chuỗi thực phẩm nói riêng và hệ thống thực phẩm nói chung, từ đó, có những can thiệp kịp thời cũng như xác định các mục tiêu rõ ràng, đối tượng phù hợp. Đồng thời, cần phải phân tích các yếu tố kinh tế vĩ mô có liên quan, bởi các sự vật hiện tượng đều có quan hệ với nhau một cách biện chứng và một số khái niệm thuộc chính sách vĩ mô có quan hệ hoặc tác động mạnh mẽ đến hệ thống thực phẩm. Thêm vào đó, xem xét chính sách vĩ mô còn xác định được vị trí và vai trò, đóng góp của hệ thống thực phẩm và nông nghiệp vào nền kinh tế. Dựa vào đó, nhà phân tích có cơ sở đề xuất chính phủ can thiệp hoàn thiện hệ thống chính sách.



**Hình 1: Những thành phần phân tích trong hệ thống chính sách thực phẩm**



*Nguồn: Mozaffarian và cộng sự, 2018.*

Trong phân tích chính sách thực phẩm, cần làm rõ vai trò của các cơ quan hỗ trợ như các nhà tài trợ, các tổ chức nghiên cứu, các cơ quan truyền thông. Bởi vì một chính sách hiệu quả, có tính lan tỏa cao là nhờ rất nhiều vào sự quan tâm của các bên liên quan đặc biệt là hệ thống hỗ trợ tài chính, một yếu tố quan trọng góp phần tạo ra phúc lợi cho những người nghèo tiếp cận thực phẩm.

Có nhiều cách để hệ thống và phân loại chính sách thực phẩm, như có thể được chia thành các nhóm:

- Phân theo cấp: Chính sách vùng, chính sách thành phố hoặc là chính sách quốc gia, các tổ chức quốc tế hoặc các cộng đồng vùng.
- Phân theo mục tiêu: Chính sách tổ chức và người tiêu dùng, chính sách y tế, chính sách sản xuất nông nghiệp và chính sách cho chế biến và phân phối
- Phân theo lĩnh vực: Chính sách về giáo dục truyền thông (truyền thông dinh dưỡng, an toàn thực phẩm), thông tin mua sắm, chính sách tài khóa, tiêu chuẩn chất lượng thực phẩm, chính sách thay đổi môi trường xây dựng, chính sách nghiên cứu và phát triển.



- Phân theo cơ chế hoạt động: Chính sách hỗ trợ sự lựa chọn và thay đổi sở thích người tiêu dùng, chính sách chế biến thực phẩm, chính sách thúc đẩy sự tiếp cận và sẵn có thực phẩm...

Chính phủ có thể sử dụng phổ biến chính sách từ tự nguyện đến bắt buộc bao gồm dự thảo luật, luật, hành động, văn bản hướng dẫn thực hiện, quyết định của toà án, những hướng dẫn, thông tư, chỉ thị để can thiệp vào hệ thống thực phẩm nhằm đạt được các mục tiêu. Những chính sách tự nguyện là những chính sách hỗ trợ khuyến khích các thành phần trong hệ thống tham gia bao gồm các chương trình hỗ trợ phát triển sản xuất có kèm theo các điều kiện cũng như các công cụ thuế, hoặc chính sách tài khóa. Các chính sách bắt buộc là những quy định, ban hành những tiêu chuẩn trong quản lý thực phẩm mà các tác nhân trong hệ thống phải tuân thủ nghiêm ngặt.

Áp dụng trong thực tiễn phân tích sách thực phẩm của Mỹ, tác giả Wilde (2013), cũng đã sử dụng khung phân tích chính sách thực phẩm theo các nội dung như: (i) Hành vi tiêu dùng thực phẩm và các yếu tố ảnh hưởng đến hành vi tiêu dùng thực phẩm; (ii) Chính sách sản xuất nông nghiệp; (iii) Chính sách thương mại trong thực phẩm và nông nghiệp; (iv) Chính sách cho chế biến; (v) Chính sách bán lẻ và nhà hàng; (vi) Chính sách an toàn thực phẩm; (vii) Hướng dẫn về dinh dưỡng và sức khỏe; (viii) Chính sách quảng cáo và gắn nhãn hiệu thực phẩm; (ix) Giới thiệu các chương trình hỗ trợ dinh dưỡng cho trẻ em. Theo khung phân tích này, tác giả cuốn sách cũng đã sử dụng hướng tiếp cận theo chuỗi thông qua luồng cung ứng của thực phẩm như cách tiếp cận của FAO. Tuy nhiên, dựa trên thực tế về đặc điểm của Mỹ, tác giả có đề cập thêm hai chính sách nữa là chính sách an toàn thực phẩm và các hướng dẫn về dinh dưỡng cho trẻ em.

#### **4. Chính sách của một số quốc gia trên thế giới trong quản lý hệ thống thực phẩm**

Mỗi quốc gia khác nhau thì vấn đề về thực phẩm sẽ khác nhau, do đó, chính sách thực phẩm

cho mỗi quốc gia cũng khác nhau. Các chính phủ đều nỗ lực để đảm bảo có một hệ thống thực phẩm cho người dân nước họ, trên cơ sở những đặc thù, nền tảng phát triển kinh tế xã hội của họ.

##### **4.1. Chính sách thực phẩm của Trung Quốc**

Là một trong nước đông dân nhất thế giới, chính sách thực phẩm của Trung Quốc luôn đặt mục tiêu đảm bảo an ninh lương thực lên hàng đầu. Chính sách thực phẩm của Trung Quốc tiếp cận theo hướng (Weiming, 2015):

(i) Không phụ thuộc vào bên ngoài, thông qua hỗ trợ, khuyến khích sản xuất trong nước và dự trữ đồng thời quy định phải sử dụng một số sản phẩm chính được sản xuất trong nước;

(ii) Tránh những cú sốc lớn cho thị trường trong nước bằng cách can thiệp mạnh mẽ vào chính sách giá cả thực phẩm, có chính sách đặc thù cho các vùng biên và thu hút đầu tư vào nông nghiệp;

(iii) Tránh những bất ổn gây ra do sự phân hóa thu nhập thông qua chính sách can thiệp không để giá thực phẩm xuống quá thấp và các chính sách đối với nhóm mục tiêu người nghèo ở nông thôn và thành thị.

Những chính sách này một mặt tạo ra những thành công nhất định là tăng trưởng nông nghiệp, giữ được sự ổn định cho nền sản xuất nông nghiệp và bảo hộ được nền sản xuất trong nước. Tuy nhiên, tác động của nó đến môi trường, gánh nặng tài chính cho Chính phủ và chi phí sản xuất rất cao. Do đó, Chính phủ Trung Quốc cũng đang xem xét đến việc xây dựng chính sách thương mại nông nghiệp thực phẩm (Zhang và Cheng, 2016).

##### **4.2. Chính sách thực phẩm của Ấn Độ**

Mục tiêu can thiệp của các chính sách thực phẩm ở Ấn Độ cũng tập trung vào tăng cường sản xuất ngũ cốc, ổn định giá cả và dự trữ đủ ngũ cốc. Với những mục tiêu này, Ấn Độ đã thành lập Cơ quan Hợp tác Thực phẩm nhằm



điều phối các hoạt động như thu gom, phân phối, nhập khẩu, dự trữ và bán ngũ cốc và Ủy ban Giá cả nông nghiệp thực hiện chức năng kiểm soát và hướng dẫn canh tác, sử dụng đất và tìm kiếm lợi nhuận thông qua cơ chế hỗ trợ giá tối thiểu. Bên cạnh đó, Ấn Độ cũng thành lập hệ thống phân phối thực phẩm công cộng để phân phối thực phẩm sau khi được thu gom từ cơ quan hợp tác thực phẩm (Food Cooperation Agency). Mặc dù sau này có điều chỉnh, và cải tiến nhưng cho đến nay, hệ thống này vẫn tồn tại. Suốt một thời gian dài Ấn Độ duy trì chính sách hỗ trợ đầu vào cho nông dân, trợ giá cho người tiêu dùng, thu mua ngũ cốc của nông dân với giá thấp hơn giá thị trường. Về cơ bản, chính sách thực phẩm của Ấn Độ cũng dựa trên nguyên tắc tự cung tự cấp và việc phân phối thực phẩm không dựa trên nguyên tắc thị trường mà hoàn toàn theo sự điều tiết của Chính phủ (Brainkart, 2021).

### 4.3. Chính sách thực phẩm của châu Âu

- Chính sách nông nghiệp: Liên minh châu Âu (EU) gồm 27 quốc gia thành viên sở hữu 182 triệu ha đất nông nghiệp chiếm khoảng 42% tổng đất nông nghiệp của toàn châu Âu. Hàng năm, châu Âu dành một khoản ngân sách tương đối lớn (khoảng 43 tỷ euro) để hỗ trợ và tác động vào ngành nông nghiệp. Một phần lớn trong số kinh phí này dùng để hỗ trợ thúc đẩy cung cho các nước bị thiếu hụt lương thực, thực phẩm. Những chính sách này tập trung vào hỗ trợ nông dân thông qua chính sách giá bảo hộ, trợ cấp cho nông dân và cung cấp những phương tiện kỹ thuật hiện đại cho họ. Sau năm 1992, EU không tập trung vào chính sách hỗ trợ tăng cung mà chuyển sang tập trung vào các vấn đề an toàn thực phẩm do những vấn đề an toàn thực phẩm nảy sinh, bảo vệ môi trường, bảo vệ vật nuôi, truy xuất nguồn gốc, giảm thiểu các rủi ro về thực phẩm (EU, 2022).

Một thay đổi mang tính đột phá trong quản lý nông nghiệp và thực phẩm của châu Âu diễn ra từ năm 2003. Cốt lõi của cải cách là một

chương trình thanh toán đơn, theo đó nông dân được trả tiền cho cung cấp hàng hóa công cộng theo thỏa thuận. Theo điều khoản chung, mục đích là hướng đến bảo trì đất nông nghiệp, bao gồm cả đồng cỏ vĩnh viễn, thực hành nông nghiệp tốt và điều kiện môi trường. Hỗ trợ thanh toán phụ thuộc vào tuân thủ chéo với một loạt các quy định bao gồm môi trường bảo vệ, sức khỏe động vật và thực vật, phúc lợi động vật và an toàn thực phẩm. Các cải cách cho phép các quốc gia thành viên một số quyết định trong cách họ loại bỏ hỗ trợ sản xuất hiện có cho đến năm 2013, có xem xét đến sự khác nhau của các quốc gia trong khuôn khổ chính sách này.

- Chính sách kết nối tự nhiên và xã hội: Châu Âu đã hình thành và hỗ trợ phát triển bền vững sức khỏe công cộng sinh thái (Ecological Public Health). Xây dựng và thực hiện chương trình này dựa trên bốn nguyên tắc: (i) Thế giới tự nhiên và thế giới tác động như môi trường xây dựng, đô thị hóa và các mối quan hệ khai thác với môi trường sẽ phải được trả về tự nhiên như nó vốn sinh tra; (ii) Thực phẩm không chỉ đủ dinh dưỡng mà còn phải đủ vi chất từ quá trình chuyên hóa thực phẩm được biểu hiện thông qua cơ thể; (iii) Tổ chức hệ thống các mối quan hệ con người và các tổ chức xã hội phải đảm bảo sự tương tác trong khuôn khổ những chuẩn mực xã hội và luật pháp; (iv) Chia sẻ những kinh nghiệm hữu ích về tiêu dùng thực phẩm của các cá nhân với những người khác trong cộng đồng. Tiếp cận chính sách này nhằm đảm bảo kết nối tự nhiên với xã hội của con người trong đó có gắn với thực phẩm. Thực phẩm là một phần và không thể tách rời trong việc gắn mối quan hệ giữa tự nhiên và xã hội.

- Chính sách thực phẩm theo chuỗi thực phẩm: Tiếp cận theo chuỗi thực phẩm hình thành, thực phẩm di chuyển từ người nông dân sản xuất, đến người thu gom, bảo quản chế biến và bán lẻ theo chuỗi giá trị. Hướng phát triển này (từ trang trại đến bàn ăn), sản xuất nông nghiệp châu Âu đang phải chịu sự cạnh tranh



khốc liệt từ các nước thứ ba. Quá trình xây dựng và thực hiện chính sách bảo hộ sản xuất được đánh giá là không thành công và đang gây tranh cãi và nguyên nhân được cho là luật cạnh tranh không tập trung vào chuỗi mà chỉ dựa vào sở thích người tiêu dùng. Châu Âu tiếp tục hỗ trợ chính sách trở về với thiên nhiên, đồng thời tập trung vào chống độc quyền và can thiệp nhiều hơn khi nhà bán lẻ lớn tìm cách hợp nhất hoặc mua lại đối thủ cạnh tranh.

Năm 2017, châu Âu đã xây dựng một chương trình can thiệp vào nông nghiệp và thực phẩm mới và dành cho chương trình này nguồn ngân sách lớn trong giai đoạn 2021 - 2027 với tên gọi là Chương trình thị trường đơn (EU, 2022).

Nhìn chung, chính sách thực phẩm của EU tập trung vào một số điểm sau: (i) Luôn áp đặt một các quy định về an toàn thực phẩm một cách khắt khe đối với nông dân của họ; (ii) Hỗ trợ nông dân các nước đang phát triển có thể cạnh tranh được ngay trên thị trường của họ; (iii) Hỗ trợ nông dân tìm kiếm thị trường xuất khẩu; (iv) Khuyến khích sản xuất và tiêu dùng sạch, sản xuất và tiêu dùng thực phẩm gắn với thiên nhiên, gắn với xã hội.

#### 4.4. Chính sách thực phẩm của Mỹ

Chính sách thực phẩm của Mỹ được hình thành và thực thi dựa trên các quyết định của người tiêu dùng, tiếp cận chuỗi thực phẩm, sự hoạt động của thị trường và vai trò của Chính phủ, cấu trúc quản trị xã hội và hệ thống tổ chức thực thi pháp luật ở Mỹ (Wilde, 2018).

- Về chính sách đối với sản xuất nông nghiệp: Các lĩnh vực Chính phủ can thiệp bao gồm: Trợ giá (thu mua hàng hóa với giá hỗ trợ), kiểm soát cung (quy hoạch sản xuất và nhập khẩu), thanh toán khoản thiếu hụt (bù giá nếu có khoảng cách giữa giá của nông dân và giá thị trường), thanh toán trực tiếp (trả cho nông dân), bảo hiểm cho nông dân khi bị mất mùa, và khuyến khích tiêu dùng. Bên cạnh đó, hướng tới

sản xuất nông nghiệp bền vững, chính sách thực phẩm của Mỹ tập trung vào giải quyết các vấn đề môi trường ảnh hưởng đến nông nghiệp bằng luật bảo vệ môi trường ví dụ như Đạo luật Nước sạch, Đạo luật Không khí sạch Liên bang và Đạo luật về các loài có nguy cơ tuyệt chủng, đồng thời xây dựng các chương trình bảo tồn nông nghiệp. Bên cạnh đó, Chính phủ Mỹ còn có những động thái can thiệp vào những hàng hóa có liên quan đến nông nghiệp như giá dầu và những hàng hóa công cộng khác, nhằm hạn chế mức thấp nhất ảnh hưởng của phát triển nông nghiệp tới môi trường và ngược lại, tạo ra một môi trường hỗ trợ phát triển nông nghiệp, đồng thời khuyến khích sản xuất các sản phẩm hữu cơ, các sản phẩm truyền thống.

- Chính sách thương mại thực phẩm: Chính phủ Mỹ sử dụng hàng rào thuế quan và hạn ngạch để hạn chế nhập khẩu một số loại nông sản thực phẩm như sữa và đường. Các chính sách thuế xuất khẩu, khuyến khích xuất khẩu và hạn chế xuất khẩu thông qua xây dựng các hiệp định thương mại song phương và đa phương với các quốc gia. Bên cạnh đó, Mỹ có các chương trình cứu trợ thực phẩm quốc tế ngắn hạn và dài hạn cho các quốc gia nghèo gặp phải những tình trạng khẩn cấp.

- Chính sách đóng gói, bảo quản và chế biến trong lĩnh vực công nghiệp thực phẩm: Các chính sách của Mỹ tập trung vào thúc đẩy áp dụng công nghệ mới thông qua chính sách quyền tài sản, chính sách bản quyền, phát minh sáng chế, chính sách tháo gỡ những rào cản tham gia thị trường thông qua chính sách cạnh tranh. Bên cạnh đó, một số sản phẩm có những chính sách riêng, ví dụ chính sách đóng gói thịt bò, ngũ cốc...

- Chính sách đối với nhà hàng và hệ thống bán lẻ thực phẩm: Với đặc trưng của thị trường bán lẻ thực phẩm và nhà hàng là thị trường cạnh tranh độc quyền do có nhiều người bán và họ có thể tự kiểm soát được giá cả và sản phẩm của mình, nên Chính phủ can thiệp chủ yếu vào việc





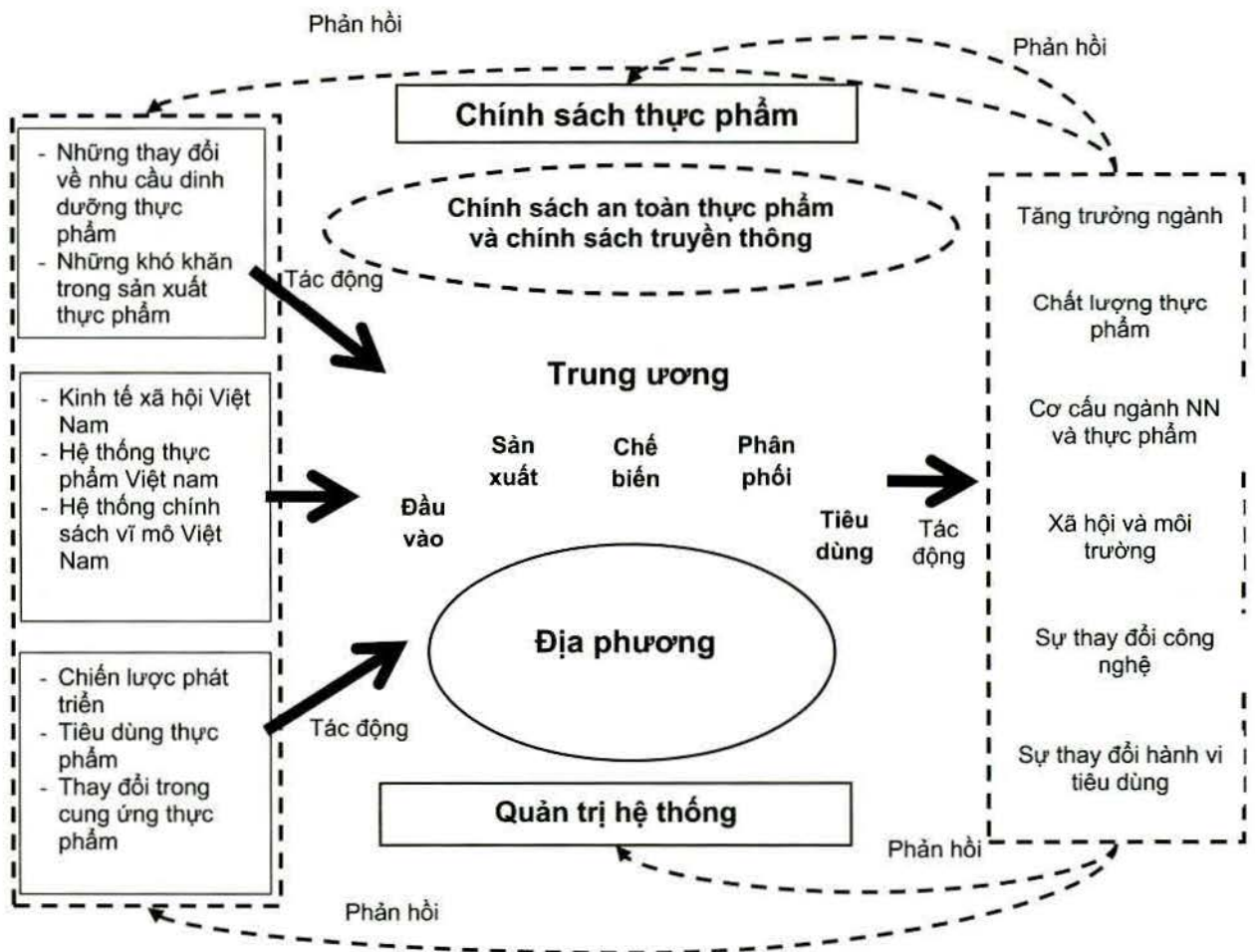
kiểm soát chất lượng thực phẩm, thông tin sản phẩm, đăng ký và dán nhãn sản phẩm, quảng bá sản phẩm. Đặc biệt là các chính sách đối với những nơi sử dụng nhiều thực phẩm như bếp ăn trường học, bếp ăn bệnh viện, bếp ăn công ty....

- Chính sách an toàn thực phẩm: Ở các nước trên thế giới nói chung và ở Mỹ nói riêng, một trong những nguyên nhân của sự mất an toàn thực phẩm được cho có nguyên nhân từ việc thiếu thông tin. Do đó, Chính phủ thúc đẩy an toàn thực phẩm thông qua “quy trình sản xuất

theo tiêu chuẩn”, quy định về việc mô tả chính xác các thông tin về nhà sản xuất, các chất có trong thực phẩm và các thông tin có liên quan khác. Bên cạnh đó, Chính phủ có chính sách thúc đẩy quy trình thực hành sản xuất nông nghiệp tốt (GAP). Ngoài ra, chính sách hỗ trợ các sản phẩm liên quan nông nghiệp, hỗ trợ trong nghiên cứu và phát triển để tìm ra những giải pháp an toàn thực phẩm.

**5. Những gợi ý cho cách tiếp cận chính sách thực phẩm tại Việt Nam**

**Hình 2: Khung phân tích chính sách thực phẩm tại Việt Nam**



Do tổ chức hệ thống thực phẩm phản ánh và đáp ứng với văn hóa xã hội, điều kiện thể chế, kinh tế, y tế và môi trường, nên đó chính là các

yếu tố tác động đến sự hình thành và thực thi chính sách thực phẩm. Theo nghĩa này, sự hình thành và thực thi chính sách thực phẩm phải xuất



phát từ bản thân hệ thống thực phẩm ở quốc gia đó và những yếu tố ảnh hưởng tới hệ thống thực phẩm như đặc điểm tự nhiên kinh tế xã hội ở mỗi vùng, mỗi quốc gia và có cả những vấn đề toàn cầu. Như vậy, để phân tích hệ thống chính sách thực phẩm ở Việt Nam, có thể được trình bày theo những nội dung thể hiện ở Hình 2.

Nội dung thứ nhất là những vấn đề toàn cầu bao gồm biến đổi khí hậu, sự phát triển của khoa học kỹ thuật tiên tiến trên thế giới. Việt Nam là quốc gia chịu ảnh hưởng nặng nề của biến đổi khí hậu, do đó, nó có thể tác động mạnh mẽ sản xuất nông nghiệp trong nước. Về khoa học kỹ thuật, Việt Nam mở cửa hội nhập, đón nhận và áp dụng những công nghệ mới vào sản xuất, nền sản xuất nông nghiệp cũng chịu sự tác động lớn từ sự phát triển của khoa học công nghệ. Từ đó, nó ảnh hưởng tới việc hình thành và thực thi các chính sách sản xuất.

Nội dung thứ hai là đặc điểm tự nhiên, kinh tế, xã hội Việt Nam ảnh hưởng đến sản xuất, phân phối, tiêu dùng thực phẩm. Ví dụ như nhu cầu thực phẩm thay đổi khi kinh tế phát triển nhanh, thu nhập người dân tăng nhanh, cơ cấu bữa ăn và số lượng thực phẩm thay đổi nhanh chóng, nhận thức và suy nghĩ, thói quen của người tiêu dùng đang thay đổi... Từ đó, nó tác động đến toàn bộ các chính sách, sản xuất, chế biến bảo quản, phân phối và tiêu dùng thực phẩm

Nội dung thứ ba là yếu tố địa phương: Mặc dù nằm trong hệ thống thực thi pháp luật Việt Nam, nhưng do đặc thù của các địa phương cả về điều kiện thời tiết khí hậu, đất đai, kinh tế, xã hội mà chính sách thực phẩm cũng có những đặc điểm riêng cần lưu ý.

Nội dung thứ tư là hệ thống chính sách thực phẩm từ trung ương đến địa phương dựa theo cấu trúc của hệ thống thực phẩm, bao gồm chính sách đầu vào, chính sách sản xuất, chính sách bảo quản chế biến, chính sách phân phối, chính sách tiêu dùng, chính sách an toàn thực

phẩm và chính sách truyền thông, chính sách hỗ trợ... Việc mô tả thực thi chính sách dựa trên cấu trúc quản trị xã hội, quản trị hành chính và thực thi luật pháp.

Nội dung thứ năm là đánh giá những tác động của các chính sách thực phẩm dựa trên cách tiếp cận của FAO (Peter Timmer, 2017) và có chú ý đến đặc thù của Việt nam. Trong đó, những chỉ tiêu sau đây sẽ được sử dụng để đánh giá các chính sách thực phẩm:

- Sự tăng trưởng và phát triển của ngành thực phẩm: Sự tăng lên về quy mô, năng suất, diện tích, sản lượng, chủng loại thực phẩm trên thị trường, quy mô phân phối và quy mô tiêu dùng trong thành phố, thu nhập của người dân

- Chất lượng thực phẩm: Thành phần dinh dưỡng, những thay đổi về sự đa dạng bữa ăn, bao bì, nhãn mác, tính tiện dụng của thực phẩm, sự sẵn có, mức độ an toàn của thực phẩm

- Sở hữu đất đai và tài sản: Một khía cạnh nữa được đánh giá xem các chính sách thực phẩm có làm thay đổi việc sở hữu đất đai và các tài sản của các tác nhân tham gia hệ thống thực phẩm để trả lời câu hỏi rằng, liệu các chính sách nông nghiệp, thực phẩm của Chính phủ có tạo ra sự tập trung tài sản trong tay một số tác nhân?

- Sự thay đổi về cơ cấu ngành nông nghiệp và thực phẩm: Sự phát triển của ngành một mặt được đánh giá về quy mô và số lượng, mặt khác chất lượng phát triển ngành thể hiện qua sự cân đối cơ cấu ngành, xem xét đánh giá sự thay đổi cơ cấu ngành là xem xét sự cân đối cơ cấu ngành ở mức độ nào do tác động của chính sách thực phẩm

- Một khía cạnh khác được đánh giá từ tác động của chính sách thực phẩm đó là tác động đến xã hội và môi trường. Ở khía cạnh này các chỉ tiêu được sử dụng bao gồm tạo việc làm cho người lao động, vấn đề về phân công lao động dựa trên sự phù hợp về giới, vấn đề rác thải



thực phẩm, những tác động đến hệ sinh thái, sự thay đổi về đất, nước và không khí.

- Sự thay đổi về công nghệ trong ngành nông nghiệp và công nghiệp thực phẩm: Chính sách nông nghiệp thực phẩm có tạo ra môi trường và những đột biến về công nghệ của ngành, hay nó đang kìm hãm sự phát triển...

- Sự thay đổi trong hành vi tiêu dùng: Hành vi của người tiêu dùng có tác động lớn đến định hướng phát triển của hệ thống thực phẩm, các chính sách tiêu dùng có làm thay đổi hành vi của họ theo theo hướng lành mạnh, thông minh để từ đó tác động trở lại hệ thống thực phẩm...

## 6. Kết luận

Phân tích chính sách là đánh giá tính toàn vẹn, tính thống nhất, tính khả thi và hiệu quả của chính sách nhằm điều chỉnh chính sách cho phù hợp với mục tiêu và thực tế. Dựa trên bức tranh tổng quan chính sách ở trên, kết hợp với khái niệm về phân tích chính sách, chúng tôi đưa ra khái niệm về phân tích chính sách thực phẩm: Đó là việc thu thập phân loại và đánh giá những chính sách trực tiếp hoặc gián tiếp vào hệ thống thực phẩm, tạo ra những ảnh hưởng mong muốn lên hệ thống thực phẩm. Những ảnh hưởng mong muốn này theo Tổ chức Nông Lương Liên hợp quốc (FAO), (Timmer, 2017)

đó là những tác động đến dinh dưỡng, sức khỏe và nông nghiệp. Chính sách thực phẩm đã và đang trở thành mối quan tâm của nhiều nước trên thế giới.

Phân tích chính sách thực phẩm là phân tích những tác động của chính sách đến cách thức sản xuất, chế biến, phân phối và mua thực phẩm. Chính sách thực phẩm được thiết kế để tác động đến hoạt động của hệ thống lương thực và nông nghiệp. Điều này thường bao gồm việc ra quyết định xung quanh các kỹ thuật sản xuất và chế biến, giới thiệu sản phẩm, sự sẵn có, sử dụng và tiêu thụ thực phẩm, nhằm đáp ứng hoặc tiếp tục các mục tiêu xã hội. Chính sách thực phẩm có thể được ban hành ở mọi cấp độ, từ địa phương đến toàn cầu và bởi một cơ quan chính phủ, doanh nghiệp hoặc tổ chức. Do đó, chính sách thực phẩm phủ lên các hoạt động lõi của hệ thống thực phẩm. Hay nói một cách khác, các chính sách thực phẩm sẽ bao gồm: Chính sách sản xuất (chính sách nông nghiệp và đầu vào), chính sách phân phối thực phẩm, chính sách chế biến, bảo quản và vận chuyển sản phẩm, chính sách tiêu dùng thực phẩm, chính sách an toàn thực phẩm... Từ đó, các nghiên cứu tiếp theo sẽ tập trung phân tích chính sách thực phẩm tại Việt Nam có thể bám vào chuỗi các công đoạn trong hệ thống thực phẩm♦

## Tài liệu tham khảo:

1. World Bank (2016). *Chuyển đổi Nông nghiệp Việt Nam: Tăng giá trị, giảm đầu vào, báo cáo phát triển Việt Nam 2016*. Washington, D.C. Ngân hàng Thế giới.
2. World Bank (2017). *Quản lý nguy cơ an toàn thực phẩm ở Việt Nam: Những thách thức và cơ hội*. Washington, D.C. Ngân hàng Thế giới.
3. Brainkart (2021). *Food policy of Government of India, Chapter: 11th 12th std standard Indian Economy*. Economic status Higher secondary school College. Accessed 29/5/2022: [https://www.brainkart.com/article/Food-policy-of-Government-of-India\\_1461/](https://www.brainkart.com/article/Food-policy-of-Government-of-India_1461/).
4. Chakrabarti, S., A. Kishore và D. Roy (2018). *Effectiveness of Food Subsidies in Raising Healthy Food Consumption: Public Distribution of Pulses in India*. Amer. J. Agr. Econ.100(5): 1427–1449; doi: 10.1093/ajae/aay022.
5. Chase, L. và Vern Grubinger (2014). *Farms and Community: Exploring Food Systems*. University Press of New England Food.



6. EU (2022). *Single Market Programme*. Ủy ban châu Âu có trong link: [https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/single-market-programme\\_en](https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/single-market-programme_en) Accessed 29/5/2022.
7. FAO (2011). *Policy analysis for food and agricultural development: basic data series and their uses*. Accessed 25/11/2021 <https://www.fao.org/3/s9752e/S9752E00.htm#TOC>
8. Hearn, A.H. and N. Rose (2017). *Food Systems and the Role of Local Government*. Melbourne: SUSTAIN.[www.circlesoffood.org/2016/04/18/food-governance-taskforce](http://www.circlesoffood.org/2016/04/18/food-governance-taskforce). Journal of Urbanism 27
9. Mozaffarian, D., Sonia Y Angell, Tim Lang, Juan A Rivera (2018). *Role of government policy in nutrition - barriers to and opportunities for healthier eating*. BMJ 2018; 361 doi: <https://doi.org/10.1136/bmj.k2426>.
10. Norwood, F.B. Jayson L. Lusk, Derrell S. Peel và John M. Riley (2021). *Agricultural Marketing and Price Analysis*. Publisher: Waveland Press, Inc. Second Edition 2nd Edition - ISBN-13: 978-1478646907.
11. Norwood, F.B. Jayson L. Lusk (2007). *Agricultural Marketing and Price Analysis*. Publisher: Pearson; 1st edition - ISBN-13: 978-0132211215
12. Timmer, P., C. (2017). *Food Security: Structural Transformation, Markets and Government Policy*. Asia & the Pacific Policy Studies. vol. 4, no. 1, pp. 4-19.
13. Tilman, D. Christian Balzer, Jason Hill và Belinda L Befort (2011). *Global food demand and the sustainable intensification of agriculture*. P roc Natl Acad Sci U S A. 108(50):20260-4. doi: 10.1073/pnas.1116437108.
14. Wegener, J., K. Raine, R. M. Hanning (2012). *Insights into the Government's Role in Food System Policy Making: Improving Access to Healthy, Local Food Alongside Other Priorities*. International Journal of Environmental Research and Public Health 9(11):4103-21. DOI: 10.3390/ijerph9114103.
15. Wilde, Parke (2018). *Food Policy in the United States: An Introduction (Earthscan Food and Agriculture Series)*. Oxford, UK: Routledge, 2018, 276 Pages 78 B/W Illustrations. ISBN: 9781138204003.
16. Weiming, T. (2015). *China's experiences in domestic agricultural support*. China Agricultural University. Accessed 29/5/2022 <https://www.adelaide.edu.au/global-food/documents/food-security-in-china.pdf>.
17. Zhang, H. and G. Cheng (2016). *China's Food Security Strategy Reform An emerging global agricultural policy*. Nanyang Technological University.

### Thông tin tác giả:

TS. NGUYỄN VĂN PHƯƠNG Trường Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà nội  
Email: [vanphuong@vnu.edu.vn](mailto:vanphuong@vnu.edu.vn)