

KHUNG PHÁP LUẬT QUỐC TẾ VỀ BẢO ĐẢM AN NINH LƯƠNG THỰC VÀ HÀM Ý CHÍNH SÁCH CHO VIỆT NAM

TRẦN THỊ THU HÀ
Trưởng Cán bộ thanh tra

Nhận bài ngày 25/11/2025. Sửa chữa xong 19/12/2025. Duyệt đăng 30/12/2025.

Abstract

In the context of increasing global hunger and food insecurity, ensuring food security has become a pressing global challenge, significantly influenced by economic crises, armed conflicts, and climate change. Notably, the Russia–Ukraine conflict has disrupted global food supply chains, driven up food prices, and severely affected countries dependent on food imports. In response, the international community has strengthened cooperation and developed legal frameworks aimed at promoting sustainable food security. This article analyzes the international legal framework on ensuring food security from the perspectives of human rights law and international humanitarian law in armed conflict. On that basis, it proposes several policy implications relevant to Vietnam.

Keywords: Armed conflict, food security, right to food.

1. Đặt vấn đề

Theo Tổ chức Nông lương Liên hiệp quốc (FAO), an ninh lương thực là trạng thái mà mọi người có quyền tiếp cận thực phẩm một cách an toàn, bổ dưỡng, đầy đủ mọi lúc mọi nơi để duy trì cuộc sống khỏe mạnh và năng động [4]. An ninh lương thực còn được tiếp cận theo cấp độ [2, tr. 59]: 1) An ninh lương thực cá nhân, gia đình; 2) Vùng (địa phương); 3) Quốc gia; 4) Khu vực và toàn cầu.

Bảo đảm an ninh lương thực được hiểu là việc Nhà nước bảo đảm có đủ nguồn lương thực để đáp ứng nhu cầu tiêu dùng của toàn dân, đồng thời bảo đảm lương thực đó an toàn, có giá trị dinh dưỡng phù hợp nhằm phòng ngừa suy dinh dưỡng, bệnh tật, góp phần duy trì sức khỏe cộng đồng và thúc đẩy phát triển kinh tế. Việc bảo đảm an ninh lương thực còn có ý nghĩa quan trọng trong việc ổn định xã hội, hạn chế những bất ổn phát sinh từ tình trạng thiếu hụt lương thực. Do đó, nội dung cốt lõi của an ninh lương thực là bảo đảm khả năng cung ứng đầy đủ và chất lượng lương thực cho mọi người, trong đó chất lượng được thể hiện thông qua yêu cầu về an toàn thực phẩm và giá trị dinh dưỡng.

Trong bối cảnh xung đột vũ trang, an ninh lương thực thường bị đe dọa nghiêm trọng do các yếu tố cấu thành bị suy giảm, đặc biệt là hạn chế nguồn cung và khả năng tiếp cận lương thực của người dân. Xung đột vũ trang có thể phá hủy môi trường, đất đai sản xuất, làm gián đoạn chuỗi cung ứng hoặc dẫn đến các biện pháp trừng phạt kinh tế, qua đó hạn chế nguồn lương thực. Đồng thời, điều kiện tiếp cận lương thực của người dân tại khu vực chịu ảnh hưởng cũng bị thu hẹp, làm suy giảm chất lượng và tính sẵn có của lương thực. Trước thực trạng đó, pháp luật quốc tế đã ghi nhận quyền được có lương thực thích đáng trong Tuyên ngôn Thế giới về quyền con người năm 1948 (Universal Declaration of Human Rights – UDHR), Công ước về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa năm 1966 (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – ICESCR), cũng như các quy định của Luật Nhân đạo quốc tế. Trên cơ sở thực hiện các cam kết này, Việt Nam đã ban hành nhiều chính sách và quy định pháp luật nhằm bảo đảm an ninh lương thực, qua đó thực thi và bảo vệ quyền đối với lương thực của người dân.

Email: tranthuha311@gmail.com.

2. Nội dung nghiên cứu

2.1. Khung pháp luật quốc tế về bảo đảm an ninh lương thực

2.1.1. Khung pháp luật quốc tế bảo đảm an ninh lương thực tiếp cận từ góc độ bảo đảm quyền đối với lương thực

Quyền được có lương thực, thực phẩm thích là một quyền cơ bản mà mọi quốc gia có nghĩa vụ tôn trọng, bảo vệ và thực hiện. Điều này đã được khẳng định trong Điều 25 UDHR, theo đó mọi người đều có quyền được hưởng mức sống đầy đủ, về các khía cạnh ăn, mặc, ở, chăm sóc y tế và các dịch vụ xã hội cần thiết, cũng như có quyền được bảo hiểm trong trường hợp thất nghiệp, đau ốm, tàn phế, góa bụa, già nua hoặc thiếu phương tiện sinh sống do những hoàn cảnh khách quan vượt quá khả năng đối phó của họ. Quy định này được cụ thể hóa tại cụ thể hóa trong Điều 11 ICESCR, theo đó, khung pháp luật quốc tế coi lương thực là điều kiện tiên quyết để thực hiện các quyền con người khác, đặc biệt là quyền được sống và quyền được hưởng mức sức khỏe cao nhất có thể đạt được. Các quốc gia thành viên có nghĩa vụ áp dụng những biện pháp thích hợp nhằm bảo đảm việc thực thi quyền có lương thực, thực phẩm thích đáng, đồng thời thừa nhận vai trò thiết yếu của hợp tác quốc tế trong việc hiện thực hóa quyền này. Như vậy, quyền có lương thực thích đáng được xác định là một quyền con người cơ bản, bảo đảm cho mọi cá nhân được sống trong phẩm giá, không bị đói, không rơi vào tình trạng mất an ninh lương thực và suy dinh dưỡng. Quyền có lương thực không mang tính chất từ thiện hay cứu trợ đơn thuần, mà là sự bảo đảm về mặt pháp lý nhằm tạo điều kiện để mọi người có khả năng tự bảo đảm đời sống lương thực của mình một cách bền vững và xứng đáng.

Khung pháp luật quốc tế xác định lương thực là điều kiện nền tảng cho việc thực hiện các quyền con người khác, đặc biệt là quyền được sống và quyền được hưởng sức khỏe. Theo đó, các quốc gia thành viên có nghĩa vụ áp dụng những biện pháp thích hợp nhằm bảo đảm quyền được có lương thực, thực phẩm thích đáng, đồng thời thừa nhận vai trò thiết yếu của hợp tác quốc tế trong việc hiện thực hóa quyền này. Quyền có lương thực, thực phẩm thích đáng được ghi nhận là một quyền con người cơ bản, nhằm bảo vệ quyền của mọi cá nhân được sống trong phẩm giá, không bị đói, không rơi vào tình trạng mất an ninh lương thực và suy dinh dưỡng. Quyền này không mang tính chất từ thiện, mà thể hiện trách nhiệm của Nhà nước trong việc bảo đảm các điều kiện để mọi người có khả năng tự bảo đảm đời sống lương thực của mình một cách bền vững và xứng đáng.

Cơ sở pháp lý quan trọng nhất cho quyền đối với lương thực là Điều 11 Công ước Quốc tế về Quyền Kinh tế, Xã hội và Văn hóa (ICESCR, 1966). Điều 11(1) thừa nhận quyền của mọi người được hưởng mức sống đầy đủ cho bản thân và gia đình, bao gồm đủ lương thực, quần áo và nhà ở, đồng thời yêu cầu các quốc gia thành viên thực hiện các biện pháp để cải thiện liên tục điều kiện sống. Đặc biệt, Điều 11(2) quy định rõ quyền được “tự do khỏi nạn đói” và kêu gọi các quốc gia áp dụng các biện pháp cần thiết để bảo đảm sản xuất, phân phối, dự trữ và phổ biến thông tin về lương thực. Ủy ban về Quyền Kinh tế, Xã hội và Văn hóa (CESCR) trong Bình luận chung số 12 (1999) đã làm rõ nội hàm của quyền này, nhấn mạnh ba nghĩa vụ cơ bản: tôn trọng (không được tước đoạt quyền tiếp cận lương thực), bảo vệ (ngăn chặn bên thứ ba xâm phạm quyền), và thực hiện (chủ động xây dựng chính sách, tạo điều kiện để mọi người tiếp cận lương thực đầy đủ, an toàn và văn hóa chấp nhận được).

Ủy ban về quyền kinh tế, xã hội, văn hóa đã giải thích rất cụ thể về ý nghĩa và nội hàm của quyền có lương thực, thực phẩm thích đáng tại Bình luận chung số 12 năm 1999, Ủy ban cho rằng “quyền có đủ lương thực được thực hiện khi mỗi người đàn ông, phụ nữ và trẻ em, dù sống một mình hay sống cùng với những người khác, đều có thể tiếp cận về mặt vật chất và kinh tế với đủ lương thực hoặc phương tiện để mua sắm lương thực” (đoạn 6). Ủy ban đã xác định nội hàm quyền có lương thực, thực phẩm thích đáng hàm ý: 1) Sự sẵn có của lương thực, thực phẩm (xét cả về số lượng và chất lượng) không có chất độc có hại và phù hợp về phương diện văn hoá, đủ để thoả mãn nhu cầu ăn của các cá nhân; 2) Việc tiếp cận lương thực bằng các biện pháp bền vững và không ảnh hưởng đến việc thụ hưởng các quyền con người khác (đoạn 8).

Bên cạnh ICESCR, nhiều văn kiện pháp lý quốc tế khác củng cố khung pháp luật về quyền đối với lương thực. Công ước Quyền Trẻ em (CRC, 1989) yêu cầu các quốc gia bảo đảm cung cấp dinh dưỡng thích hợp để trẻ em phát triển toàn diện về thể chất và tinh thần (Điều 24). Công ước Xóa bỏ mọi hình thức Phân biệt đối xử với Phụ nữ (CEDAW, 1979) yêu cầu các quốc gia bảo đảm phụ nữ được tiếp cận lương thực và dinh dưỡng trong thời kỳ mang thai và cho con bú (Điều 12). Ở cấp độ chính sách mềm (soft law), Tuyên bố Rome về An ninh Lương thực Thế giới (1996) và Hướng dẫn Tự nguyện về Quyền đối với Lương thực Đầy đủ do FAO ban hành năm 2004 cung cấp khung định hướng cho quốc gia trong xây dựng chính sách, nhấn mạnh cách tiếp cận dựa trên quyền con người trong bảo đảm an ninh lương thực.

Quyền được có đủ lương thực được thực hiện theo lộ trình tiến triển dần dần; tuy nhiên, các quốc gia vẫn có nghĩa vụ cốt lõi trong việc triển khai ngay các biện pháp cần thiết nhằm phòng ngừa, giảm thiểu và xóa bỏ tình trạng đói, kể cả trong bối cảnh thiên tai hoặc xung đột vũ trang. Cách tiếp cận pháp luật quốc tế về quyền đối với lương thực có ý nghĩa quan trọng để đặt ra nghĩa của các quốc gia, tổ chức quốc tế và các chủ thể trong lĩnh vực tư khác chuyển từ “lòng từ thiện” sang “nghĩa vụ pháp lý”. Người dân không chỉ được xem là đối tượng thụ hưởng chính sách mà còn là chủ thể của quyền, có khả năng yêu cầu Nhà nước thực hiện trách nhiệm khi quyền đối với lương thực bị xâm phạm. Cách tiếp cận này góp phần thiết lập cơ chế trách nhiệm giải trình rõ ràng hơn, qua đó thúc đẩy các quốc gia lồng ghép mục tiêu bảo đảm an ninh lương thực vào chiến lược phát triển, ưu tiên bảo vệ các nhóm dễ bị tổn thương và bảo đảm nguyên tắc không để ai bị bỏ lại phía sau.

Tuy nhiên, khung pháp luật quốc tế về quyền đối với lương thực vẫn đối mặt thách thức về thực thi. Nghĩa vụ của quốc gia trong ICESCR được thực hiện “từng bước” (progressive realization), một số nghĩa vụ cốt lõi tối thiểu có hiệu lực ngay lập tức. Ví dụ, các quốc gia được yêu cầu không phân biệt đối xử trong việc tiếp cận lương thực cho phép sự khác biệt giữa các nước về nguồn lực. ICESCR yêu cầu các quốc gia thực hiện mọi biện pháp cần thiết để đảm bảo mọi người đều được thoát khỏi nạn đói và sớm nhất có thể được hưởng quyền có lương thực đầy đủ. Các quốc gia có một biên độ tự do lựa chọn cách thức và phương tiện để thực hiện quyền có lương thực đầy đủ [7]. Tuy nhiên, các quốc gia phải đảm bảo đáp ứng mức thiết yếu tối thiểu cần thiết để giúp mọi người thoát khỏi nạn đói.

Do đó, việc xác định hành vi vi phạm quyền đối với lương thực còn phụ thuộc vào mức độ các quốc gia đã “tận dụng tối đa các nguồn lực sẵn có” để thực hiện nghĩa vụ của mình. Đây là vấn đề mà nhiều quốc gia, trong đó có Việt Nam, cần tiếp tục hoàn thiện thông qua việc luật hóa quyền đối với lương thực, đồng thời tăng cường các cơ chế giám sát và bảo đảm thực thi hiệu quả trong hệ thống pháp luật quốc gia.

Để hướng dẫn các quốc gia bảo đảm an ninh lương thực, Hội đồng Tổ chức FAO đã thông qua Hướng dẫn về quyền đối với lương thực vào tháng 11/2024, bao gồm:

- *Nghĩa vụ tôn trọng* yêu cầu chính phủ không được áp dụng bất kỳ biện pháp nào tùy tiện tước đoạt quyền được tiếp cận lương thực của người dân, ví dụ như bằng các biện pháp ngăn cản người dân tiếp cận lương thực.

- *Nghĩa vụ bảo vệ* có nghĩa là các quốc gia phải thực thi luật pháp phù hợp và thực hiện các biện pháp liên quan khác để ngăn chặn các bên thứ ba, bao gồm cá nhân và tập đoàn, vi phạm quyền được hưởng lương thực của người khác.

- *Nghĩa vụ thực hiện* (tạo điều kiện và cung cấp) đòi hỏi chính phủ phải chủ động tham gia vào các hoạt động nhằm tăng cường khả năng tiếp cận và sử dụng tài nguyên của người dân, từ đó tạo điều kiện cho họ tự nuôi sống bản thân. Trong trường hợp cuối cùng, bất cứ khi nào một cá nhân hoặc một nhóm người không thể hưởng quyền được hưởng lương thực đầy đủ vì những lý do ngoài tầm kiểm soát của họ, các quốc gia có nghĩa vụ trực tiếp thực hiện quyền đó.

Như vậy, bảo đảm an ninh lương thực đòi hỏi các chính phủ phải ban hành và thực thi các biện pháp, hành động cụ thể nhằm ngăn ngừa sự gia tăng tình trạng đói nghèo, mất an ninh lương thực và suy dinh dưỡng. Điều này đồng thời đặt ra nghĩa vụ của Nhà nước trong việc bảo vệ người dân trước

những hành vi của các chủ thể có khả năng xâm phạm quyền đối với lương thực. Theo các Điều 2(1), 11(1) và 23 của Công ước ICESCR, các quốc gia thành viên cam kết thực hiện những bước đi cần thiết, trên cơ sở tận dụng tối đa các nguồn lực sẵn có, nhằm từng bước đạt được việc thực hiện đầy đủ quyền được có lương thực thích đáng. Bên cạnh đó, các quốc gia cũng thừa nhận vai trò thiết yếu của hợp tác và hỗ trợ quốc tế trong quá trình hiện thực hóa quyền này. Đáng chú ý, tại Tuyên bố của Hội nghị Thượng đỉnh Lương thực Thế giới về An ninh lương thực năm 2009, các quốc gia đã tái khẳng định cam kết “cùng nhau đẩy nhanh các bước đi... nhằm đưa thế giới đi đúng hướng trong việc hiện thực hóa dần dần quyền có đủ lương thực gắn với an ninh lương thực quốc gia”.

2.1.2. Quy định của luật nhân đạo quốc tế về bảo đảm an ninh lương thực khi có xung đột vũ trang

Luật Nhân đạo Quốc tế (International Humanitarian Law – IHL)¹ được hình thành nhằm hạn chế những đau khổ do chiến tranh gây ra, đồng thời bảo vệ dân thường và các đối tượng không tham gia trực tiếp vào xung đột vũ trang. Trong khuôn khổ đó, bảo đảm an ninh lương thực được xác định là một nội dung có ý nghĩa then chốt, bởi quyền được có lương thực, thực phẩm thích đáng gắn bó mật thiết với quyền được sống – quyền con người cơ bản nhất. Khi xung đột vũ trang xảy ra, chuỗi cung ứng lương thực thường bị gián đoạn, cơ sở hạ tầng sản xuất và vận chuyển có nguy cơ bị phá hủy, làm gia tăng nguy cơ thiếu đói đối với dân thường. Trước thực trạng này, Luật Nhân đạo Quốc tế thiết lập các quy định mang tính phòng ngừa và đồng thời ràng buộc trách nhiệm pháp lý đối với các bên tham chiến.

Trước hết, Luật Nhân đạo Quốc tế nghiêm cấm tuyệt đối việc sử dụng nạn đói như một phương tiện tiến hành chiến tranh. Điều 54 Nghị định thư Bổ sung I năm 1977 quy định rõ rằng các bên tham gia xung đột không được sử dụng nạn đói nhằm buộc đối phương phải khuất phục. Quy định này tiếp tục được mở rộng và áp dụng đối với xung đột vũ trang phi quốc tế thông qua Điều 14 Nghị định thư Bổ sung II, qua đó bảo đảm sự bảo vệ dành cho dân thường ngay cả trong các cuộc nội chiến. Cách tiếp cận này thể hiện rõ nguyên tắc nhân đạo cơ bản của Luật Nhân đạo Quốc tế, theo đó dân thường không được trở thành mục tiêu của các hành vi chiến tranh. Việc cố ý gây ra hoặc duy trì tình trạng đói đối với cộng đồng dân cư nhằm đạt được lợi thế quân sự không chỉ cấu thành hành vi vi phạm nghiêm trọng Luật Nhân đạo Quốc tế, mà còn có thể bị coi là tội ác chiến tranh theo Điều 8 Quy chế Rome của Tòa án Hình sự Quốc tế². Theo đó, pháp luật quốc tế đã khẳng định “Sử dụng nạn đói đối với dân thường như *phương tiện chiến đấu* bị nghiêm cấm”³. Ủy ban Chữ thập đỏ Quốc tế (ICRC) bình luận rằng: “việc trực tiếp làm cho dân thường chết đói, hoặc có hành vi cố ý bỏ đói cho dân thường, (ví dụ bằng cách tước đoạt nguồn cung cấp lương thực của họ) được coi là sử dụng nạn đói như phương tiện chiến tranh” [5]. Sẽ không có ngoại lệ nào cho việc thực hiện điều này. Vì vậy, khi quốc gia áp dụng biện pháp phong tỏa (blockade) và vây hãm (siege) với quốc gia khác chỉ được coi là các phương pháp chiến đấu hợp pháp nếu chúng hướng trực tiếp tới người tham chiến.

Bên cạnh đó, Luật Nhân đạo Quốc tế bảo vệ các *đối tượng thiết yếu* cho sự sống còn của dân thường như lương thực, vật nuôi, nguồn nước uống, hệ thống tưới tiêu và cơ sở hạ tầng nông nghiệp... Việc tấn công, phá hủy, di dời hoặc làm vô hiệu hóa các đối tượng này đều bị cấm, trừ trường hợp chúng được sử dụng hoàn toàn cho mục đích quân sự hay hỗ trợ trực tiếp cho hoạt động quân sự để tấn công vào các đối tượng của bên đối địch [1, tr. 188]. Tuy nhiên, Luật Nhân đạo Quốc tế vẫn đặt ra các giới hạn nghiêm ngặt, theo đó các hành vi trên không được gây ra những ảnh hưởng nghiêm trọng đến nguồn cung lương thực của dân thường, không được dẫn đến nạn đói hoặc buộc dân cư phải di dời [1]. Ngay cả khi có lý do quân sự, các bên vẫn phải tuân thủ nghĩa vụ nhằm hạn chế thiệt hại đối với dân thường, bảo vệ dân thường khỏi những nguy hiểm đến từ các hoạt động quân sự. Quy định này có ý nghĩa đặc biệt trong thực tiễn, bởi nhiều cuộc chiến tranh hiện đại chứng kiến việc phá hủy có chủ đích ruộng

1) Cơ sở pháp lý của Luật Nhân đạo Quốc tế là bốn Công ước Geneva năm 1949, các Nghị định thư bổ sung năm 1977 và 2005, cùng với tập quán pháp quốc tế về chiến tranh.

2) Điều 8.2 (b)(XXV) Quy chế Rome Tòa án Hình sự Quốc tế quy định “Cố ý sử dụng nạn đói của dân thường như một phương thức tiến hành chiến tranh bằng cách tước đoạt những đối tượng thiết yếu cho sự sống còn của họ, bao gồm cả việc cố ý cản trở nguồn viện trợ cứu trợ theo quy định trong các Công ước Geneva”.

3) Điều 14 của Nghị định thư Bổ sung II về xung đột phi quốc tế.

đồng hoặc kho lương nhằm làm suy kiệt đối phương, dẫn đến khủng hoảng nhân đạo nghiêm trọng kéo dài nhiều năm sau khi xung đột kết thúc.

Luật Nhân đạo Quốc tế còn đặt ra nghĩa vụ đối với các bên tham chiến trong việc cho phép và tạo điều kiện cho hoạt động cứu trợ nhân đạo. Trong trường hợp dân thường rơi vào tình trạng thiếu lương thực nghiêm trọng, các bên xung đột có trách nhiệm bảo đảm để các hoạt động cứu trợ mang tính trung lập được tiếp cận các khu vực bị ảnh hưởng. Việc cho phép cứu trợ không chỉ xuất phát từ yêu cầu nhân đạo mà còn là một nghĩa vụ pháp lý theo Luật Nhân đạo Quốc tế. Mọi hành vi từ chối hoặc cản trở hoạt động cứu trợ, nếu dẫn đến tình trạng dân thường bị chết đói hoặc gia tăng thiếu đói nghiêm trọng, đều có thể bị coi là vi phạm nghiêm trọng Luật Nhân đạo Quốc tế. Vai trò của Ủy ban Chữ thập đỏ Quốc tế (ICRC) và các tổ chức nhân đạo được đặc biệt bảo vệ, nhằm bảo đảm rằng thực phẩm, thuốc men có thể đến tay người cần một cách an toàn và kịp thời.

2.2. Hàm ý chính sách cho Việt Nam trong việc bảo đảm an ninh lương thực

2.2.1. Khái quát chính sách, pháp luật bảo đảm an ninh lương thực tại Việt Nam

Đảng và Nhà nước đã ban hành nhiều chủ trương, chính sách về bảo đảm an ninh lương thực, như: Kết luận số 53-KL/TW ngày 05/8/2009 của Bộ Chính trị về “Đề án an ninh lương thực quốc gia đến năm 2020”; Kết luận số 81-KL/TW ngày 29/7/2009 của Bộ Chính trị về “Bảo đảm an ninh lương thực quốc gia đến năm 2030.

Quốc hội và Chính phủ ban hành các văn bản quy phạm pháp luật nhằm bảo đảm an ninh lương thực tại Việt Nam như Luật Trồng trọt năm 2018 quy định phát triển sản xuất nông nghiệp theo chuỗi giá trị và gắn với định hướng thị trường, từ đó tối ưu hóa các khâu sản xuất, chế biến và tiêu thụ, góp phần tăng cường khả năng cạnh tranh và giảm thiểu rủi ro về nguồn cung lương thực (Điều 3 Khoản 1); Luật Thủy sản năm 2017 xây dựng một khung pháp lý toàn diện nhằm bảo vệ, quản lý và phát triển bền vững nguồn lợi thủy sản; Luật Lâm nghiệp năm 2017 với các quy định nhằm bảo vệ và phát triển bền vững tài nguyên rừng, một yếu tố quan trọng đối với hệ sinh thái nông nghiệp và an ninh lương thực; Luật An toàn thực phẩm năm 2010 thiết lập một hệ thống quản lý an toàn thực phẩm toàn diện, quy định rõ ràng về trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân trong việc sản xuất, kinh doanh thực phẩm nhằm đảm bảo thực phẩm không gây hại đến sức khỏe con người (Điều 3); Luật Đất đai năm 2024 với những nội dung mới được sửa đổi, bổ sung và thay thế nhằm quản lý và sử dụng bền vững tài nguyên đất, một yếu tố cốt lõi trong sản xuất nông nghiệp; Nghị quyết số 34/NQ-CP ngày 25/3/2021 của Chính phủ về bảo đảm an ninh lương thực quốc gia đến năm 2030...

Theo thang điểm của Global Food Security Index (GFSI) về chỉ số an ninh lương thực toàn cầu, năm 2022, Việt Nam đạt ở ngưỡng tốt với 67,9 điểm, xếp hạng 46/113 quốc gia ở phạm vi toàn cầu, xếp hạng 9/23 ở khu vực châu Á – Thái Bình Dương. Tính đến hết tháng 7/2023, Việt Nam xuất khẩu 4,83 triệu tấn gạo, thu về gần 2,6 tỷ USD. Các thị trường xuất khẩu truyền thống chủ yếu ở châu Á là 3,3 triệu tấn (chiếm hơn 77%)...[8]. Con số trên cho thấy đã đạt nhiều tiến bộ về khả năng cung ứng, tiếp cận, giá cả và an toàn thực phẩm.

2.2.2. Một số thách thức trong việc bảo đảm an ninh lương thực tại Việt Nam

Việt Nam đang gặp những thách thức trong việc bảo đảm an ninh lương thực như: biến đổi khí hậu; giảm thiểu đất canh tác; bão lụt và các hiện tượng thời tiết cực đoan, sâu bệnh... Quá trình công nghiệp hóa, đô thị hóa đã chuyển đổi cơ cấu nông nghiệp tại Việt Nam, diện tích trồng lúa giảm từ 7,76 triệu ha năm 2012 còn 7,1 triệu ha năm 2022 và dự báo chỉ còn 6 triệu ha năm 2030. Khoảng 70% diện tích đất lúa được chuyển sang cây lâu năm hoặc nuôi trồng thủy sản, phần còn lại dành cho phát triển đô thị, khu công nghiệp và hạ tầng. Xu hướng này tuy phù hợp với chiến lược phát triển kinh tế, nhưng gây sức ép đối với mục tiêu tự chủ lương thực quốc gia. Nếu không giữ được quỹ đất tối thiểu cho trồng lúa, Việt Nam có nguy cơ phải phụ thuộc vào nhập khẩu trong tương lai, ảnh hưởng trực tiếp đến an ninh lương thực.

Bên cạnh đó, biến đổi khí hậu là nguyên nhân then chốt làm gia tăng rủi ro thiếu hụt lương thực.

Tình trạng nguồn nước dưới đất bị suy giảm; nguồn nước mặt tại một số công trình cấp nước tập trung có độ mặn vượt ngưỡng cho phép, nhiều chứa nhỏ có mực nước thấp hơn mực nước chết... Dự báo đến năm 2050, năng suất lúa vụ Xuân có thể giảm 0,72 tấn/ha, kéo theo sản lượng giảm dài hạn. Đây là mối đe dọa thường trực đối với sản xuất nông nghiệp, đòi hỏi Việt Nam phải có biện pháp thích ứng toàn diện [8].

Một thách thức khác đến từ quy mô sản xuất manh mún và năng suất lao động thấp. Phần lớn nông dân sản xuất nhỏ lẻ, đất canh tác phân tán, khó áp dụng cơ giới hóa và công nghệ hiện đại. Lợi nhuận từ trồng lúa giảm từ 66 triệu đồng/ha/năm (2012) xuống còn 58 triệu đồng/ha/năm (2022), khiến nông dân không thể sống chỉ dựa vào trồng lúa, phải tìm nguồn thu nhập khác. Nếu xu hướng này tiếp diễn, lực lượng sản xuất lương thực sẽ suy giảm, gây mất ổn định sinh kế ở nông thôn [8].

Ngoài ra, thay đổi trong hành vi tiêu dùng cũng đặt ra yêu cầu mới cho hệ thống sản xuất lương thực. Mặc dù gạo vẫn là lương thực chính, chiếm 70% trong tiêu dùng thực phẩm của người Việt Nam, nhưng mức tiêu thụ gạo bình quân giảm 4%/năm, người tiêu dùng ngày càng quan tâm đến chất lượng, vệ sinh và truy xuất nguồn gốc thực phẩm [8]. Điều này buộc ngành lương thực phải tái cấu trúc chuỗi sản xuất theo hướng đáp ứng tiêu chuẩn cao hơn về an toàn thực phẩm và dinh dưỡng.

Hệ thống phân phối lương thực còn hạn chế. Việt Nam vẫn phụ thuộc chủ yếu vào chợ truyền thống, thiếu hệ thống logistics và chuỗi phân phối hiện đại, làm tăng rủi ro khi thị trường thế giới biến động. Điều này ảnh hưởng đến khả năng điều tiết cung – cầu, bình ổn giá và bảo đảm chất lượng lương thực trong dài hạn.

2.2.3. Những hàm ý cho Việt Nam trong việc ứng phó với các nguy cơ nhằm bảo đảm an ninh lương thực theo quy định pháp luật quốc tế

Để thực hiện mục tiêu bảo đảm an ninh lương thực là bảo đảm đủ nguồn lương thực phục vụ tiêu dùng trong nước trong mọi tình huống, một phần cho xuất khẩu; đồng thời nâng cao thu nhập, khả năng tiếp cận lương thực an toàn, đủ dinh dưỡng, góp phần cải thiện tầm vóc, thể lực và trí lực của người dân. Nhà nước Việt Nam cần ban hành và triển khai nhiều chính sách, pháp luật đáp ứng các tiêu chuẩn quốc tế về bảo đảm an ninh lương thực, gồm:

Một là, tiếp tục hoàn thiện chính sách và pháp luật về cải cách thể chế, đặc biệt trong lĩnh vực đất đai, nhằm bảo đảm quyền sử dụng đất ổn định cho nông dân, khuyến khích họ gắn bó lâu dài với sản xuất lương thực. Cần duy trì ít nhất 3 triệu ha đất chuyên trồng lúa hai vụ để bảo đảm nguồn cung thóc tối thiểu, đồng thời thúc đẩy tích tụ, tập trung ruộng đất để hình thành vùng sản xuất quy mô lớn, thuận lợi cho cơ giới hóa và giảm chi phí sản xuất. Việc tập trung, tích tụ ruộng đất được thúc đẩy thông qua nhiều hình thức nhằm nâng cao hiệu quả sản xuất, chất lượng sản phẩm và giảm chi phí trong chuỗi giá trị. Đồng thời, Nhà nước kiểm soát chặt chẽ việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp, nhất là đất trồng lúa, gắn với các cơ chế ưu đãi, giám sát và chế tài nhằm bảo vệ quỹ đất sản xuất lương thực ở tầm quốc gia.

Hai là, lồng ghép an ninh lương thực vào chính sách hỗ trợ sản xuất nông nghiệp thích ứng biến đổi khí hậu. Cần hoàn thiện khung pháp luật về nông nghiệp thích ứng biến đổi khí hậu, quản lý nguồn nước, bảo vệ môi trường, bảo đảm sự thống nhất giữa mục tiêu an ninh lương thực, an ninh nguồn nước và phát triển bền vững. Trong đó, cần có những ưu đãi trong chính sách ứng dụng khoa học công nghệ trong phát triển nông nghiệp như: việc hỗ trợ nghiên cứu và ứng dụng giống cây trồng chịu hạn, chịu mặn và có khả năng kháng sâu bệnh; chính sách khuyến khích phát triển nông nghiệp công nghệ cao, áp dụng công nghệ sinh học, kỹ thuật canh tác thông minh để tăng năng suất và ổn định sản lượng trong bối cảnh thời tiết cực đoan.

Ba là, xây dựng các chính sách tăng thu nhập cho người sản xuất lương thực và hỗ trợ sản phẩm đến tay người tiêu dùng. Nhà nước cần có chính sách hỗ trợ tín dụng, ổn định giá đầu vào để tăng thu nhập cho người sản xuất. Đồng thời triển khai đồng bộ công nghệ chế biến, đặc biệt là chế biến tại chỗ và hoàn thiện chuỗi cung ứng, kết nối thị trường, qua đó góp phần thu hẹp khoảng cách giữa nông thôn và đô

thị, cung ứng kịp thời và tăng cường khả năng tiếp cận lương thực của người dân.

Bốn là, tăng cường pháp luật về dự trữ, lưu thông và phân phối lương thực. Cần hoàn thiện quy định về dự trữ lương thực quốc gia, kiểm soát thị trường, logistics và an toàn thực phẩm nhằm bảo đảm khả năng tiếp cận lương thực của người dân trong các tình huống khủng hoảng, thiên tai hoặc khi có biến động quốc tế. Nhà nước cần có chính sách khuyến khích doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp và mở rộng xuất khẩu gạo chất lượng cao, đồng thời duy trì dự trữ quốc gia để chủ động ứng phó khi thị trường quốc tế biến động.

Năm là, thúc đẩy hội nhập và hợp tác quốc tế về an ninh lương thực. Pháp luật cần tạo cơ sở cho việc thực hiện hiệu quả các cam kết quốc tế, hợp tác nông nghiệp với các nước lớn, đồng thời bảo đảm hài hòa giữa nghĩa vụ quốc tế và yêu cầu bảo vệ an ninh lương thực trong nước. Hợp tác nông nghiệp góp phần bảo đảm nguồn cung lương thực, thực phẩm chất lượng, an toàn cho thị trường xuất khẩu lương thực cũng như gia tăng lợi ích thương mại cho Việt Nam. Thông qua hợp tác quốc tế để thống nhất nhận thức về an ninh lương thực tại Việt Nam, giúp cho chính sách, pháp luật Việt Nam tiệm cận với pháp luật quốc tế.

3. Kết luận

Trong bối cảnh hiện nay, nhiều quốc gia đang đối mặt với nguy cơ thiếu hụt lương thực hoặc không bảo đảm chất lượng lương thực cung ứng cho người dân. Những thách thức này xuất phát từ tác động của thiên tai, biến đổi khí hậu, xung đột vũ trang và sự gián đoạn chuỗi cung ứng thực phẩm toàn cầu, cũng như từ việc các sản phẩm lưu thông trên thị trường chưa đáp ứng đầy đủ các tiêu chuẩn về an toàn và giá trị dinh dưỡng. Bảo đảm an ninh lương thực vì vậy không chỉ là vấn đề kinh tế – xã hội mà còn gắn liền với bảo vệ môi trường, tài nguyên thiên nhiên và việc thực hiện các quyền con người cơ bản. Trong bối cảnh đó, Việt Nam cần xác định an ninh lương thực là một lợi thế chiến lược, tiếp tục thúc đẩy sản xuất nông nghiệp quy mô lớn, ứng dụng khoa học – công nghệ và phát triển bền vững chuỗi giá trị nông sản. Qua đó, Việt Nam không chỉ bảo đảm vững chắc an ninh lương thực trong nước mà còn đóng góp tích cực vào an ninh lương thực toàn cầu và nâng cao vị thế, “sức mạnh mềm” quốc gia. Đặc biệt cần nhận thức, Việt Nam không thể vì trách nhiệm cộng đồng thế giới mà xuất khẩu bằng mọi giá, khi mọi chi phí đều tăng cao, việc phân phối lợi nhuận cần được cân bằng để đảm bảo an ninh lương thực trong nước.

Tài liệu tham khảo

- [1] Adriana Fillol Mazo. (2020). *The Protection of Access to Food for Civilians under International Humanitarian Law: Acts Constituting War Crimes*. The Age of Human Rights Journal. 14.
- [2] Nguyễn Thị Bé Ba (2017). *An ninh lương thực cấp hộ gia đình vùng đồng bằng sông Cửu Long*. Tạp chí Khoa học Trường Đại học Cần Thơ, tập 51, phần C, tr. 53-63.
- [3] Liên hợp quốc (1966). *Công ước của Liên hợp quốc về các quyền kinh tế, văn hóa và xã hội*.
- [4] Tổ chức Lương thực và Nông nghiệp của Liên Hợp Quốc (2003). *Trade reform and food security*. Nguồn: <https://www.fao.org/4/y4671e/y4671e00.htm>. Truy cập ngày 21/11/2025.
- [5] Ủy ban Chữ thập đỏ Quốc tế (1987). *Comment of the International Committee of the Red Cross, Additional Protocol I, Article 54, para. 1, section 2089*. Nguồn: <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/api-1977/article-54/commentary/1987>.
- [6] Chương trình Phát triển của Liên Hợp Quốc (UNDP). *Human Development Report 1994*. Nguồn: <https://undp.org/publications/human-development-report-1994>. Truy cập ngày 20/11/2025.
- [7] Ủy ban về quyền kinh tế, xã hội, văn hóa (1999), *Bình luận chung số 12 về quyền có lương thực, thực phẩm thích đáng*.
- [8] Chu Khôi (2023). *Bộ trưởng Lê Minh Hoan: An ninh lương thực trong nước vẫn được đảm bảo*. Nguồn: <https://vneconomy.vn/bo-truong-le-minh-hoan-an-ninh-luong-thuc-trong-nuoc-van-duoc-dam-bao.htm>. Truy cập ngày 20/11/2025.