

CHÍNH SÁCH VỀ QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG ĐẤT NÔNG NGHIỆP TRONG ỨNG PHÓ VỚI BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU Ở VIỆT NAM

Nguyễn Thị Thu Hương¹, Ngô Trung Thành¹,
Bùi Nguyên Hạnh¹, Phạm Quý Giang², Phan Thị Thanh Huyền^{1*}

¹Khoa Tài nguyên và Môi trường, Học viện Nông nghiệp Việt Nam

²Phòng Hợp tác quốc tế và Quản lý khoa học, Trường Đại học Hạ Long

* Email: ptthuyen@vnua.edu.vn

Ngày nhận bài: 07/01/2023

Ngày nhận bài sửa sau phản biện: 12/03/2023

Ngày chấp nhận đăng: 18/03/2023

TÓM TẮT

Biến đổi khí hậu là vấn đề đáng lo ngại, là thách thức lớn cho việc sử dụng đất hiện nay. Tại Việt Nam, chính sách quản lý, sử dụng đất nông nghiệp ứng phó với biến đổi khí hậu đã được xây dựng và đưa vào thực hiện nhằm quản lý, sử dụng tiết kiệm, hiệu quả và bền vững quỹ đất nông nghiệp, góp phần phát triển kinh tế xã hội, bảo vệ môi trường và giảm suy thoái nguồn tài nguyên đất. Tuy nhiên, những chính sách này đã bộc lộ một số tồn tại như thiếu cơ chế để tạo điều kiện phát huy có hiệu quả các nguồn lực; mới chỉ chú trọng đến phòng chống thiên tai; chưa có các quy chế phối hợp chặt chẽ giữa các Bộ, ngành và địa phương để ứng phó với các diễn biến của biến đổi khí hậu. Để thích ứng và giảm nhẹ ảnh hưởng của biến đổi khí hậu trong quản lý, sử dụng đất nông nghiệp, cần thực hiện đồng bộ các giải pháp như: bổ sung, hoàn thiện chính sách đồng bộ, nhất quán; nghiên cứu, kiện toàn tổ chức bộ máy và hoàn thiện cơ chế, chính sách huy động và sử dụng có hiệu quả mọi nguồn lực theo hướng tổng hợp, thống nhất; xây dựng cơ chế phối hợp liên ngành, liên vùng, khuyến khích xã hội hoá; hoàn thiện chính sách để đầu tư cho khoa học kỹ thuật; xây dựng chiến lược sử dụng đất cấp quốc gia và cấp vùng...

Từ khóa: biến đổi khí hậu, chính sách, đất nông nghiệp, quản lý và sử dụng đất.

VIETNAM'S AGRICULTURAL LAND USE AND MANAGEMENT POLICIES IN RESPONSE TO CLIMATE CHANGE

ABSTRACT

Climate change is a serious issue that is posing significant challenges to land use today. In Vietnam, policies on agricultural land management and use in response to climate change have been issued in order to manage and use the agricultural land fund economically, efficiently, and sustainably. These have contributed to socio-economic development, environmental protection, and the reduction of land degradation. However, it revealed a number of shortcomings such as lacking mechanisms to create conditions for effective promotion of resources; focusing only on natural disaster prevention, ignoring regulations that tightly coordinated relationships among ministries, sectors and localities to respond to climate change developments, etc. In order to adapt and mitigate climate change in agricultural land use and management, this study suggests practical implementing synchronous solutions such as supplementing and perfecting the policy of synchronization and consistency; study and consolidate the organizational apparatus and perfect mechanisms and policies to mobilize and effectively use all resources in the direction of synthesis and unity; build an inter-sectoral, inter-regional coordination mechanism and socialization encourage; perfect policies to invest in science and technology; develop national and regional land use strategies, etc.

Keywords: agricultural land, climate change, land use and management, policy.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Biến đổi khí hậu (BĐKH) được xem là thách thức nghiêm trọng đối với nhân loại trong thế kỷ XXI vì những tác động tiêu cực, đe dọa sự tồn vong các hệ sinh thái và cuộc sống của loài người. Các lĩnh vực chính chịu ảnh hưởng của BĐKH gồm: tài nguyên nước ngọt, sản xuất lương thực, thủy sản và lâm nghiệp (Nguyễn Ngọc Hùng, 2022). Nhiều nghiên cứu đã chỉ ra rằng, BĐKH ảnh hưởng mạnh mẽ đến nông nghiệp. Những thay đổi về thời tiết và khí hậu như nồng độ CO₂ tăng cao, sự thay đổi về nhiệt độ và lượng mưa có ảnh hưởng trực tiếp đến sản xuất nông nghiệp (Karimi và cs., 2018; Ray và cs., 2015).

Với tỷ trọng nông nghiệp đóng góp khoảng 20% GDP, phân đông người nghèo sống dựa vào nông nghiệp và đánh bắt thủy sản, Việt Nam được Tổ chức Phát triển của Liên Hợp Quốc đánh giá là một trong năm nước đứng đầu thế giới dễ bị tổn thương nhất và tổn thương trực tiếp do quá trình BĐKH (Chu Khôi, 2022). Trong 50 năm qua, nhiệt độ trung bình năm của cả nước tăng khoảng 0,62°C; mực nước ven biển trong thời kỳ 1993 – 2014 đã tăng khoảng 3,34 mm/năm; thiên tai gia tăng cả về cường độ và tần suất. BĐKH là nguy cơ hiện hữu đối với mục tiêu phát triển bền vững và xóa đói giảm nghèo của đất nước. Tổn thất và thiệt hại sẽ tiếp tục gia tăng, đòi hỏi cần có các hành động gấp rút để kịp thời giảm nhẹ thiệt hại và tăng cường công tác quản lý nhà nước về BĐKH (Thủ tướng Chính phủ, 2020). Dự báo đến năm 2050, nếu mực nước biển dâng từ 18 – 38 cm, tổn thất có thể lên tới 2% GDP của Việt Nam (Trần Thị Thanh Nga, 2022). Việt Nam đã sớm tham gia các cơ chế, thỏa thuận liên quan đến BĐKH như Công ước khung của Liên Hợp Quốc về BĐKH, Nghị định thư Kyoto, Hiệp định Paris về BĐKH... Ngoài ra, Đảng, Quốc hội, Chính phủ, các ngành cũng đã ban hành nhiều chính sách, pháp luật, chương trình, kế hoạch... liên quan đến quản lý, sử dụng đất nông nghiệp ứng phó với BĐKH như: Chương trình mục tiêu Quốc gia ứng phó với BĐKH, Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 31/10/2012, Nghị quyết số 24-NQ/TW ngày 03/06/2013... Bài viết này khái quát và đưa ra một số nhận xét về chính sách liên

quan đến quản lý, sử dụng đất nông nghiệp ứng phó với BĐKH, từ đó đề xuất một số giải pháp hoàn thiện chính sách này trong thời gian tới.

2. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Bài viết sử dụng phương pháp phân tích tài liệu. Nguồn tài liệu là các Nghị quyết của Trung ương, Quyết định, Chương trình hành động của Chính phủ, Quyết định của Bộ, ngành... về chính sách quản lý và sử dụng đất nông nghiệp trong bối cảnh BĐKH. Trong khuôn khổ của bài viết này, các luận điểm được phân tích, đánh giá nhằm đưa ra các nhận định làm cơ sở đề xuất một số giải pháp hoàn thiện và thực thi chính sách liên quan đến quản lý, sử dụng đất nông nghiệp ứng phó với BĐKH tại Việt Nam.

3. KẾT QUẢ VÀ THẢO LUẬN

3.1. Khái quát về chính sách quản lý, sử dụng đất nông nghiệp ứng phó với biến đổi khí hậu tại Việt Nam

Công tác ứng phó với BĐKH, phòng tránh thiên tai, quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường được Chính phủ Việt Nam và toàn xã hội quan tâm. Tuy nhiên, sự phát triển kinh tế – xã hội nhanh đã tạo ra nhiều áp lực đối với môi trường và các nguồn tài nguyên. Tình trạng ô nhiễm môi trường diễn biến phức tạp và ngày càng nghiêm trọng. Tình trạng suy thoái đa dạng sinh học, suy thoái tài nguyên nước ngọt, suy thoái tầng ôzôn, suy thoái đất và hoang mạc hóa... ngày càng gia tăng. Những vấn đề này có mối tương tác lẫn nhau và đều ảnh hưởng trực tiếp tới cuộc sống con người cũng như sự phát triển của xã hội. Đặc biệt, hậu quả của BĐKH, ô nhiễm môi trường, suy thoái đất... là thách thức nghiêm trọng đối với các mục tiêu xóa đói, giảm nghèo và phát triển bền vững.

Theo Báo cáo Kỹ thuật đóng góp do Quốc gia tự quyết định, cập nhật năm 2022 của Bộ Tài nguyên và Môi trường, nước biển dâng làm mất hoặc thu hẹp diện tích đất canh tác nông nghiệp, tăng nguy cơ đất bị nhiễm mặn, ảnh hưởng đến an ninh lương thực. Nếu nước biển dâng 1 m, có tới 38,29% diện tích đất tự nhiên và 32,16% diện tích đất nông nghiệp có nguy cơ bị ngập tại 10 tỉnh ngập nặng nhất vùng đồng bằng sông Cửu Long: Bến Tre, Long An, Trà Vinh, Sóc Trăng, Vĩnh Long,

Bạc Liêu, Tiền Giang, Kiên Giang, Cần Thơ và Thành phố Hồ Chí Minh. Do vậy, nhiều chính sách liên quan đến quản lý, sử dụng đất nông nghiệp ứng phó với BĐKH đã được ban hành trong giai đoạn hiện nay nhằm thúc đẩy

phát triển bền vững đất nước, nâng cao chất lượng nguồn tài nguyên đất cho phát triển sản xuất nông nghiệp, hạn chế xói mòn, rửa trôi, thoái hóa đất và giảm nguy cơ ô nhiễm môi trường (Bảng 1).

Bảng 1. Chính sách liên quan đến quản lý, sử dụng đất nông nghiệp ứng phó BĐKH

Chính sách	Đối tượng/nội dung tác động đến quản lý, sử dụng đất nông nghiệp
Nghị quyết số 17/2011/QH13 ngày 22/11/2011 về việc Quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất 5 năm (2011 – 2015) cấp Quốc gia	Xác định việc quản lý đất nông nghiệp là một nhiệm vụ quan trọng, giải pháp trọng tâm để thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đảm bảo phát triển bền vững: “ <i>Bảo vệ môi trường sinh thái, ứng phó có hiệu quả với BĐKH và nước biển dâng, đảm bảo phát triển bền vững.</i> ”
Nghị Quyết số 19-NQ/TW ngày 31/10/2012 về việc Tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, tạo nền tảng để đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại	Quan điểm chỉ đạo đối với việc quản lý, sử dụng đất nông nghiệp: “ <i>Đất đai được phân bổ hợp lý, sử dụng đúng mục đích, tiết kiệm và có hiệu quả cao; bảo đảm lợi ích trước mắt và lâu dài, bảo vệ môi trường sinh thái, đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững đất nước; nâng cao chất lượng và bảo vệ đất canh tác nông nghiệp, bảo đảm an ninh lương thực quốc gia</i> ”.
Nghị quyết số 24-NQ/TW ngày 03/06/2013 về chủ động ứng phó với BĐKH, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường	Nghị quyết tập trung vào các mục tiêu đề ứng phó với BĐKH, quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường gồm: khai thác, sử dụng tài nguyên theo hướng hợp lý, tiết kiệm, hiệu quả và bền vững, kiểm chế mức độ gia tăng ô nhiễm môi trường, suy giảm đa dạng sinh học nhằm đảm bảo chất lượng môi trường sống, duy trì cân bằng sinh thái, hướng tới nền kinh tế xanh, thân thiện với môi trường... , đặc biệt là ở vùng núi Tây Bắc, Bắc Trung Bộ và Tây Nguyên.
Nghị quyết số 07/NQ-CP ngày 22/ 01/2014 Ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 31/10/2012 của Ban chấp hành Trung ương Đảng (khóa XI) về việc Tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, tạo nền tảng để đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại	Nghị quyết đề ra nhiệm vụ, giải pháp nhằm tăng cường công tác điều tra cơ bản và đánh giá tài nguyên đất, phục vụ quản lý, sử dụng đất bền vững, thích ứng với BĐKH, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý, sử dụng đất đai như sau: Đẩy mạnh công tác nghiên cứu khoa học, công nghệ và hợp tác quốc tế, trong đó tập trung vào việc nghiên cứu cơ sở lý luận để hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật về đất đai phù hợp với thể chế kinh tế thị trường, hội nhập quốc tế; nghiên cứu ứng dụng và thử nghiệm các giải pháp khoa học và công nghệ trong quản lý và sử dụng đất bền vững, thích ứng với BĐKH.
Nghị quyết số 06/2021/NQ-CP ngày 21/01/2021 Ban hành Chương trình hành động tiếp tục thực hiện Nghị quyết số 24-NQ/TW năm 2013 của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XI về việc Chủ động ứng phó với BĐKH, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường theo kết luận số 56/KL/TW ngày 23/08/2019 của Bộ Chính trị	Nghị quyết đã nhấn mạnh rõ hơn nhiệm vụ, giải pháp đối với tài nguyên đất đai, cụ thể: “ <i>Tiếp tục triển khai thực hiện, hoàn thành công tác đo đạc, lập bản đồ, hồ sơ địa chính, đánh giá đầy đủ tiềm năng đất đai phục vụ phát triển kinh tế – xã hội, xây dựng cơ sở dữ liệu đất đai toàn quốc</i> ”; “ <i>bảo vệ, phòng chống hoang mạc hóa, sa mạc hóa, giảm thiểu và cải tạo, phục hồi đất bị thoái hóa</i> ”.
Nghị quyết số 18/NQ/TW ngày 16/06/2022 về việc Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao	Mục tiêu của Nghị quyết tập trung vào hoàn thiện thể chế, chính sách về quản lý và sử dụng đất đồng bộ và phù hợp với thể chế phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Nguồn lực đất đai được quản lý, khai thác, sử dụng bảo đảm tiết kiệm, bền vững, hiệu quả cao nhất; đáp ứng yêu cầu đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa, công bằng và ổn định xã hội; bảo đảm quốc phòng, an ninh; bảo vệ môi trường, thích ứng với BĐKH.

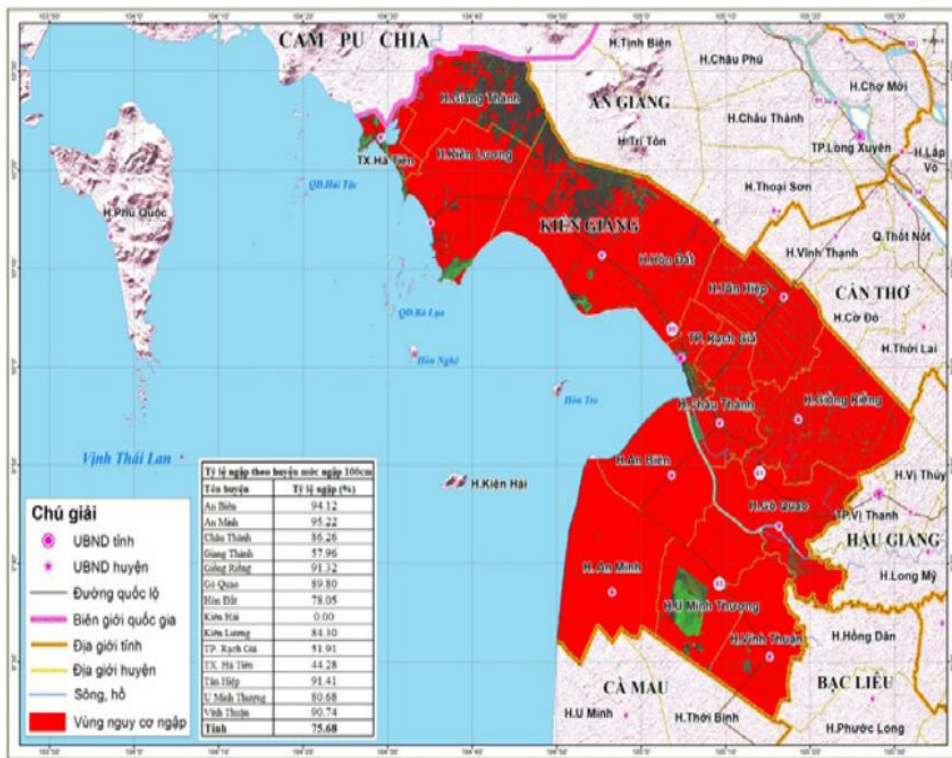
Bảng 2. Một số văn bản pháp luật liên quan đến quản lý, sử dụng đất nông nghiệp ứng phó BĐKH

Văn bản	Đối tượng/nội dung tác động đến quản lý, sử dụng đất nông nghiệp
Quyết định số 158/2008/QĐ-TTg ngày 02/12/2008 về việc Phê duyệt chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH	Chương trình nhấn mạnh sự cần thiết phải lồng ghép các hoạt động thích ứng BĐKH vào kế hoạch phát triển kinh tế – xã hội, giảm rủi ro thiên tai, quản lý vùng ven biển và sử dụng năng lượng hiệu quả.
Quyết định số 1474/QĐ-TTg ngày 05/10/2012 về việc Ban hành kế hoạch hành động Quốc gia về BĐKH giai đoạn 2012 – 2020	Mục tiêu đến năm 2020, phải đề xuất các cơ chế, chính sách nhằm duy trì hợp lý và bền vững quỹ đất cho nông nghiệp tại các vùng, các địa phương để đảm bảo an ninh lương thực trong điều kiện BĐKH. Đồng thời, nghiên cứu việc chuyển đổi cây trồng, vật nuôi phù hợp với điều kiện BĐKH, nước biển dâng để chủ động phòng tránh dịch bệnh; phát triển và ứng dụng công nghệ sinh học, áp dụng quy trình sản xuất tiên tiến để hướng tới nền nông nghiệp hiện đại, thích ứng với BĐKH; tăng cường hệ thống bảo hiểm, chia sẻ rủi ro trong nông nghiệp.
Quyết định số 1892/QĐ-TTg, ngày 14/12/2012 về việc Phê duyệt “Đề án nâng cao năng lực quản lý nhà nước ngành Quản lý đất đai giai đoạn 2011 – 2020”.	Quyết định đưa ra nhiệm vụ và giải pháp về quản lý, sử dụng đất nông nghiệp, trong đó tập trung vào nội dung điều tra cơ bản, đánh giá tiềm năng và chất lượng tài nguyên đất đai toàn quốc; chú trọng đối với các vùng đặc thù về thoái hóa, xâm nhập mặn, ngập úng, khô hạn, hoang mạc hóa, xói mòn, rửa trôi, ô nhiễm đất phục vụ quản lý, sử dụng đất bền vững và thích ứng với BĐKH.
Quyết định số 1055/2020/QĐ-TTg ngày 20/07/2020 về việc Ban hành Kế hoạch Quốc gia thích ứng với BĐKH giai đoạn 2021 – 2030, tầm nhìn đến năm 2050	Quyết định nêu rõ những mục tiêu và giải pháp căn bản nhằm nâng cao chất lượng đất nông nghiệp. Trong đó, nhóm giải pháp thứ 3 nêu rõ việc giảm nhẹ rủi ro thiên tai và giảm thiểu thiệt hại, sẵn sàng ứng phó với thiên tai và khí hậu cực đoan là cần thiết. Bên cạnh đó, quyết định cũng nêu rõ cần triển khai, nhân rộng các mô hình canh tác nông nghiệp xen canh thích ứng với BĐKH; nâng cao hiệu quả sử dụng đất nông nghiệp; bố trí cơ cấu mùa vụ, cây trồng phù hợp, có khả năng thích ứng với BĐKH trong giai đoạn 2021 – 2025.
Quyết định số 896/QĐ-TTg ngày 26/07/2022 về việc Phê duyệt chiến lược Quốc gia về BĐKH giai đoạn đến năm 2050 với mục tiêu cụ thể về quản lý, sử dụng đất nông nghiệp thích ứng BĐKH đến năm 2030	Mục tiêu quản lý, sử dụng đất nông nghiệp thích ứng BĐKH đến năm 2030 là phải kiểm soát được tình trạng suy thoái tài nguyên đất; cơ cấu cây trồng, vật nuôi được chuyển đổi theo hướng thích ứng thông minh với BĐKH, bảo đảm an ninh lương thực và cân bằng dinh dưỡng quốc gia và đến năm 2050; quản lý hiệu quả tài nguyên đất phục vụ phát triển kinh tế – xã hội...

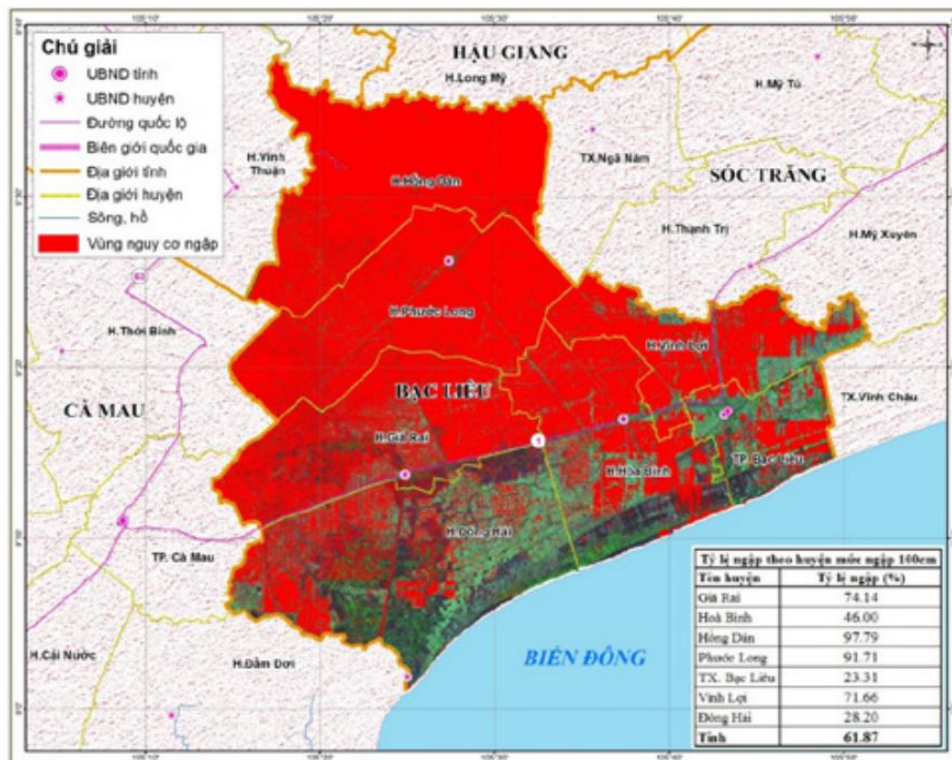
Các chính sách liên quan đến quản lý và sử dụng đất ứng phó với BĐKH trên đây là cơ sở quan trọng để ban hành các chương trình hành động, mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH. Từ năm 2008 đến nay, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành nhiều văn bản pháp luật liên quan đến quản lý, sử dụng đất nông nghiệp ứng phó BĐKH (Bảng 2).

Triển khai các kế hoạch hành động ứng phó với BĐKH, Bộ Tài nguyên và Môi

trường đã công bố kịch bản BĐKH, nước biển dâng cho Việt Nam vào các năm 2009, 2012, 2016 và 2020. Theo kịch bản BĐKH 2020, khu vực ven biển và quần đảo Việt Nam có nguy cơ ngập tăng dần từ Bắc vào Nam, theo các mức ngập từ 10 – 100 cm. Với bước cao đều là 10 cm thì đồng bằng sông Hồng ngập từ 0,45 – 13,2%, khu vực ven biển miền Trung ngập từ 0,31 – 1,53% và đồng bằng sông Cửu Long ngập từ 1,29 – 47,29% diện tích (Hình 1, Hình 2).



Hình 1. Nguy cơ ngập ứng với mực nước biển dâng 100 cm, tỉnh Kiên Giang
(Nguồn: Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2021)



Hình 2. Nguy cơ ngập ứng với mực nước biển dâng 100 cm, tỉnh Bạc Liêu
(Nguồn: Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2021)

Những năm qua, việc ban hành chính sách, pháp luật liên quan đến quản lý, sử dụng đất ứng phó với BĐKH đã góp phần tích cực vào việc giảm thiểu các rủi ro trong sản xuất nông nghiệp do các hiện tượng thời tiết cực đoan và BĐKH gây ra. Các địa phương đã tích cực triển khai thực hiện hiệu quả nhiều hoạt động liên quan đến quản lý, sử dụng đất nông nghiệp cấp quốc gia, cấp vùng và cấp địa phương, góp phần phát triển bền vững nông nghiệp. Theo đánh giá của Ban chấp hành Trung ương Đảng (2020), công tác phòng ngừa, kiểm soát, khắc phục ô nhiễm, ngăn ngừa suy thoái, cải thiện chất lượng môi trường đã đạt được một số kết quả tích cực. Cả nước đã thực hiện hiệu quả một số giải pháp bảo vệ môi trường trong sản xuất kinh doanh, thực hiện dự án đầu tư và thu hút đầu tư nước ngoài; công tác bảo tồn thiên nhiên, đa dạng sinh học, bảo vệ và phát triển rừng được quan tâm; phát hiện và xử lý nhiều vụ việc, cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng; năng lực và chất lượng dự báo thời tiết, cảnh báo thiên tai được nâng lên; nhiều giải pháp ứng phó với BĐKH, phòng, tránh thiên tai được triển khai tích cực và đạt nhiều kết quả. Tuy nhiên, việc ban hành và thực hiện các chính sách, pháp luật liên quan đến quản lý, sử dụng đất nông nghiệp ứng phó với BĐKH vẫn còn một số vấn đề tồn tại, hạn chế như sau:

Thứ nhất, chính sách quản lý, sử dụng đất nông nghiệp thích ứng với BĐKH mới chỉ bước đầu được lồng ghép vào hệ thống chiến lược, quy hoạch phát triển kinh tế – xã hội và quy hoạch ngành dựa trên kịch bản BĐKH. Do vậy, việc xây dựng, hoàn thiện khung pháp lý quốc gia về BĐKH, đặc biệt là việc xây dựng Luật BĐKH là hết sức cấp thiết. Ngoài ra, các giải pháp cụ thể nhằm quản lý, sử dụng tài nguyên đất chưa được nhấn mạnh trong các chính sách lồng ghép. Ví dụ như Quyết định số 1055/2020/QĐ-TTg chỉ đề cập đến một số nhiệm vụ lồng ghép giải pháp nâng cao chất lượng đất, với lĩnh vực nông nghiệp như: i) Bố trí hợp lý cơ cấu mùa vụ và

nhân rộng các mô hình nhằm tăng cường hiệu quả sử dụng đất nông nghiệp thích ứng với BĐKH; ii) Đánh giá hiệu quả đất trồng lúa và chuyển đổi đất trồng lúa kém hiệu quả sang các cây ăn quả, rau màu, mô hình canh tác hỗn hợp có hiệu quả kinh tế cao, phù hợp với từng vùng sinh thái. Các nhiệm vụ này cũng chỉ thiên về các giải pháp khuyến khích, hỗ trợ nâng cao chất lượng đất thay vì xác định các giải pháp căn bản nhằm giảm thiểu tình trạng thoái hóa đất ngày càng gia tăng do nhiều nguyên nhân khác nhau ở Việt Nam.

Thứ hai, một số chính sách ban hành chưa thật cụ thể, thiếu cơ chế để tạo điều kiện phát huy có hiệu quả các nguồn lực và mới chỉ chú trọng đến phòng chống thiên tai, chưa có các quy chế phối hợp chặt chẽ giữa các Bộ, ngành và địa phương để ứng phó với các diễn biến của BĐKH. Bên cạnh đó, các chính sách ban hành ít đề cập cụ thể hoặc thiếu các quy định, chế tài đối với cá nhân, tổ chức, đơn vị gây ra tình trạng thoái hóa và ô nhiễm nguồn tài nguyên đất, cũng như thiếu danh mục các nhiệm vụ, kế hoạch liên quan đến việc xây dựng khung pháp lý nhằm bảo vệ và nâng cao chất lượng nguồn tài nguyên đất.

Thứ ba, chưa có các chính sách để khuyến khích xã hội hóa, gắn trách nhiệm và quyền lợi của người dân trong ứng phó với BĐKH. Chính sách tài chính chưa mang tính chiến lược, dài hạn thu hút nguồn lực tài chính để quản lý, sử dụng đất nông nghiệp ứng phó với BĐKH và giảm nhẹ phát thải khí nhà kính.

3.2. Một số giải pháp hoàn thiện chính sách quản lý, sử dụng đất nông nghiệp ứng phó với biến đổi khí hậu tại Việt Nam

3.2.1. Nhóm giải pháp về chính sách

– Bổ sung, hoàn thiện đồng bộ, nhất quán chính sách quản lý, sử dụng đất nông nghiệp ứng phó với BĐKH. Hoàn thiện chính sách bảo vệ, phòng, chống hoang mạc hoá, sa mạc hoá... và bảo đảm diện tích đất cho phát triển rừng bền vững theo quy hoạch, đặc biệt là ở vùng núi Tây Bắc, Bắc Trung Bộ và Tây

Nguyên. Xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu tổng hợp và thống nhất về tài nguyên, môi trường và BĐKH theo chuẩn quốc tế. Có cơ chế phù hợp để khai thác, chia sẻ thông tin, sử dụng có hiệu quả cơ sở dữ liệu.

– Xây dựng chiến lược sử dụng đất cấp quốc gia và cấp vùng. Đứng trước những nguy cơ ngày càng tăng đối với sử dụng đất trên phạm vi quốc gia và dựa vào các kịch bản của BĐKH, rất cần có chiến lược sử dụng đất cấp quốc gia đến năm 2030 – 2050 và tầm nhìn xa hơn nữa. Trên cơ sở đó, để các vùng cụ thể hóa thành chiến lược sử dụng bảo vệ đất cho cấp vùng. Bên cạnh đó, cần xây dựng bộ tiêu chí về sử dụng đất hợp lý, hiệu quả và bền vững làm căn cứ để lập quy hoạch, giám sát, đánh giá việc sử dụng đất; khắc phục tình trạng manh mún, nhỏ lẻ trong sử dụng đất; bảo vệ, phòng chống hoang mạc hóa, sa mạc hóa, thoái hóa đất canh tác nông nghiệp.

– Hoàn thiện chính sách huy động và sử dụng có hiệu quả mọi nguồn lực theo hướng xã hội hóa. Xây dựng chính sách ưu tiên đầu tư hằng năm và dài hạn để chống ngập cho một số diện tích đất sản xuất trồng lúa, cây ăn quả ở hai vùng đồng bằng sông Hồng và đồng bằng sông Cửu Long, nhất là những nơi bị ngập nhiều nhất do nước biển dâng cao; đầu tư cho hệ thống đê biển, đê bao ở từng tỉnh để hạn chế mất đất sản xuất; học tập các nước khác về kinh nghiệm bảo vệ đất sản xuất khi nước biển dâng cao; đầu tư cơ sở hạ tầng như giao thông, thủy lợi phục vụ cho chuyển đổi mục đích sử dụng đất ở vùng ven biển, vùng ngập úng sang cây trồng và vật nuôi khác trong điều kiện BĐKH.

– Hoàn thiện chính sách đầu tư cho lâm nghiệp để mở rộng, khôi phục diện tích rừng ngập mặn ở ven biển nhằm bảo vệ đất sản xuất, làm tăng nguồn lợi hải sản vùng ngập mặn (đây có thể là lợi thế ở vùng ven biển). Giữ và trồng lại rừng phòng hộ, rừng tự nhiên ở các lưu vực sông (Việt Nam có 14 hệ thống sông chính), đồng thời xác định đủ độ che

phủ bởi rừng ưu việt nhất ở từng lưu vực để đảm bảo giữ nước, hạn chế lũ lụt, xói mòn, giảm tác hại của khô hạn bảo vệ đất sản xuất. Giao rừng và đầu tư cho người dân có nguồn thu từ rừng, đảm bảo cuộc sống cho người giữ rừng.

– Hoàn thiện chính sách về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất có xét tới yếu tố BĐKH. Đồng thời, tăng cường, đổi mới công tác tuyên truyền, giáo dục, nâng cao nhận thức, hình thành ý thức chủ động ứng phó với BĐKH, sử dụng tiết kiệm tài nguyên đất đai. Đa dạng hoá hình thức, đổi mới nội dung, xác định các đối tượng ưu tiên tuyên truyền, giáo dục; đưa nội dung ứng phó với BĐKH, quản lý, sử dụng đất đai vào chương trình đào tạo các cấp học phổ thông, đại học, đào tạo cán bộ lãnh đạo, quản lý. Tăng cường công tác thông tin, tuyên truyền, tạo dư luận xã hội lên án và thống nhất nhận thức về việc phải xử lý nghiêm các hành vi sử dụng lãng phí tài nguyên đất đai.

– Nghiên cứu xây dựng, áp dụng các cơ chế, thiết chế tài chính phù hợp với các chính sách quốc tế về BĐKH nhằm huy động và phát huy hiệu quả các nguồn vốn quốc tế song phương, đa phương cho ứng phó tích cực với các tác động của BĐKH. Hoàn thiện chính sách khuyến khích, ưu đãi, hỗ trợ doanh nghiệp và người dân tham gia hoạt động ứng phó với BĐKH, quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường.

– Hoàn thiện chính sách chủ động hợp tác, hội nhập quốc tế; coi trọng việc tham gia và thực hiện các điều ước quốc tế; tăng cường trao đổi thông tin, kinh nghiệm, đối thoại chính sách với các nước về ứng phó với BĐKH, quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường trong việc thực hiện mục tiêu thiên niên kỷ. Đẩy mạnh hợp tác với các nước có liên quan, các tổ chức và các diễn đàn quốc tế để bảo vệ các nguồn nước xuyên biên giới, tiếp cận công nghệ mới và huy động nguồn lực cho giảm phát thải khí nhà kính, thích ứng với BĐKH và bảo vệ môi trường.

3.2.2. Nhóm giải pháp về tổ chức thực hiện

– Kiện toàn tổ chức bộ máy, thống nhất tập trung đầu mối, xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, khắc phục triệt để tình trạng phân tán, chông chéo trong quản lý nhà nước về ứng phó với BĐKH, quản lý tài nguyên đất đai và bảo vệ môi trường. Xây dựng cơ chế phối hợp liên ngành, liên vùng; cơ chế, chính sách khuyến khích xã hội hoá.

– Tập trung vào xây dựng hệ thống bản đồ đất bị ngập do nước biển dâng năm 2030, 2050, 2100 chi tiết cho từng tỉnh để có giải pháp ứng phó khi nước biển dâng do BĐKH, nhất là các tỉnh giáp biển; đầu tư xây dựng bản đồ ngập lụt, bản đồ dự báo rủi ro thiên tai để chủ động có kế hoạch sử dụng đất trong điều kiện mưa lũ, ngập úng ngày càng tăng, đặc biệt đối với vùng duyên hải Bắc và Nam Trung Bộ. Xây dựng bản đồ dự báo hạn hán, xói mòn đất, cảnh báo hoang mạc hóa ở các vùng để có các biện pháp công trình và phi công trình bảo vệ đất sản xuất nông nghiệp.

– Nghiên cứu các giống cây trồng chịu ngập úng, mặn, khô hạn và kỹ thuật canh tác thích ứng với BĐKH; quan trắc thoái hóa môi trường đất đối với các loại cây trồng chính như lúa, cây công nghiệp lâu năm, cây ăn quả để đưa ra cảnh báo trong việc sử dụng đất bền vững trên phạm vi toàn quốc; nghiên cứu chất hữu cơ, vật liệu mới bón vào đất để chống khô hạn, bảo vệ đất ở những vùng thiếu nước vào mùa khô và tăng năng suất cây trồng.

– Đẩy mạnh nghiên cứu khoa học, ứng dụng công nghệ về ứng phó với BĐKH, quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường; phát triển mạnh các chuyên ngành khoa học về năng lượng sạch, năng lượng tái tạo, tái chế chất thải, vật liệu mới, vũ trụ; đẩy mạnh đổi mới công nghệ sản xuất theo hướng thân thiện với môi trường, tiết kiệm năng lượng, sử dụng hiệu quả tài nguyên, ít chất thải và các-bon thấp; tăng cường ứng dụng công nghệ viễn thám, công nghệ mới, tiên tiến

trên nền tảng công nghệ thông tin trong ứng phó với BĐKH, quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường.

– Xây dựng cơ chế kết hợp đầu tư giữa ngân sách nhà nước với đa dạng hoá các nguồn vốn đầu tư trong và ngoài nước, nhất là các nguồn vốn ưu đãi cho ứng phó với BĐKH, quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường. Phát huy vai trò, trách nhiệm của cán bộ quản lý chuyên ngành trong việc huy động, quản lý, sử dụng nguồn lực. Hỗ trợ người dân trồng và bảo vệ rừng, nhất là rừng đầu nguồn, rừng ngập mặn ven biển, những nơi khai thác tài nguyên thái quá. Khuyến khích, huy động các tổ chức, cá nhân, doanh nghiệp trong và ngoài nước cung cấp, đầu tư tài chính cho ứng phó với BĐKH.

– Xây dựng cụ thể lộ trình, kế hoạch thực hiện giảm nhẹ phát thải khí nhà kính phù hợp trong sản xuất nông nghiệp. Thúc đẩy các hoạt động giảm nhẹ phát thải khí nhà kính phù hợp với điều kiện nước ta trên cơ sở hỗ trợ tài chính và công nghệ của các nước và tổ chức quốc tế. Phát triển thị trường trao đổi tín chỉ các-bon trong nước và tham gia thị trường các-bon toàn cầu. Ưu tiên thực hiện chương trình giảm phát thải khí nhà kính thông qua nỗ lực chống mất rừng, suy thoái rừng và tạo sinh kế cho cộng đồng. Thúc đẩy đổi mới công nghệ sản xuất theo hướng thân thiện với môi trường, sử dụng có hiệu quả tài nguyên đất đai, tiết kiệm năng lượng, ít chất thải và các-bon thấp; nghiên cứu phát triển và tiếp nhận chuyển giao công nghệ tiên tiến cho ứng phó với BĐKH.

– Thay đổi phương thức canh tác nông nghiệp; sử dụng nước, phân bón, thức ăn chăn nuôi phù hợp; quản lý và xử lý chất thải trong chăn nuôi; phát triển sử dụng khí sinh học làm nhiên liệu; hạn chế và loại bỏ dần các máy nông nghiệp lạc hậu tiêu thụ nhiều năng lượng. Thúc đẩy phát triển sản xuất nông nghiệp xanh, ít phát thải, đảm bảo phát triển bền vững, an ninh lương thực quốc gia và góp phần xóa đói giảm nghèo.

3.2.3. Nhóm giải pháp về cơ chế giám sát

– Các cơ quan quản lý nhà nước thực hiện giám sát thực hiện các kế hoạch, chương trình quốc gia, các đề tài, dự án về BĐKH.

– Xây dựng cơ chế để nhân dân giám sát có hiệu quả việc quản lý khai thác tài nguyên đất đai, bảo vệ môi trường và ứng phó với BĐKH.

4. KẾT LUẬN

Các chính sách liên quan đến quản lý, sử dụng đất nông nghiệp ứng phó với BĐKH đã được xây dựng và đưa vào thực hiện trong thực tế nhằm quản lý, sử dụng tiết kiệm, hiệu quả và bền vững quỹ đất nông nghiệp góp phần phát triển kinh tế – xã hội, bảo vệ môi trường và giảm suy thoái nguồn tài nguyên đất. Tuy nhiên, trong thực tế, vẫn còn một số tồn tại hạn chế như: các chính sách mới bước đầu được lồng ghép vào hệ thống chiến lược, quy hoạch phát triển kinh tế – xã hội và quy hoạch ngành dựa trên kịch bản BĐKH; thiếu cơ chế để tạo điều kiện phát huy có hiệu quả các nguồn lực và mới chỉ chú trọng đến phòng chống thiên tai; chưa có các quy chế phối hợp chặt chẽ giữa các Bộ, ngành và địa phương để ứng phó với các diễn biến của BĐKH...

Để thích ứng và giảm nhẹ BĐKH nhằm quản lý, sử dụng đất nông nghiệp hiệu quả và bền vững, cần thực hiện đồng bộ các giải pháp như: hoàn thiện các chính sách theo hướng đồng bộ, nhất quán; nghiên cứu kiện toàn tổ chức bộ máy và hoàn thiện chính sách huy động và sử dụng có hiệu quả mọi nguồn lực theo hướng tổng hợp, thống nhất; xây dựng cơ chế phối hợp liên ngành, liên vùng; có chính sách khuyến khích xã hội hoá; xây dựng cơ chế để nhân dân giám sát có hiệu quả việc quản lý và khai thác tài nguyên đất đai, bảo vệ môi trường và ứng phó với BĐKH; hoàn thiện chính sách để đầu tư cho khoa học kỹ thuật; xây dựng chiến lược sử dụng đất cấp quốc gia và cấp vùng...

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XI. (2012). *Nghị quyết số 19-NQ/TW* ngày

31/12/2012 của Ban chấp hành Trung ương Đảng lần thứ 6 khóa XI về việc Tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, tạo nền tảng để đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại.

Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XI. (2013). *Nghị quyết số 24-NQ/TW* ngày 03/6/2013 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng lần thứ 7, khóa XI về việc Chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường.

Bộ Tài nguyên và Môi trường. (2016). *Kịch bản biến đổi khí hậu và nước biển dâng cho Việt Nam*. Hà Nội: Nxb Tài nguyên – Môi trường và Bản đồ Việt Nam.

Bộ Tài nguyên và Môi trường. (2021). *Kịch bản biến đổi khí hậu và nước biển dâng cho Việt Nam*. Hà Nội: Nxb Tài nguyên – Môi trường và Bản đồ Việt Nam.

Bộ Tài nguyên và Môi trường. (2021). *Tác động của BĐKH đến các lĩnh vực và khu vực ở Việt Nam*. Truy cập ngày 02/11/2022, tại: <https://monre.gov.vn/Pages/tac-dong-cua-bien-doi-khi-hau-den-cac-linh-vuc-va-khu-vuc-o-viet-nam.aspx>.

Bộ Tài nguyên và Môi trường. (2022). *Báo cáo Kỹ thuật đóng góp do Quốc gia tự quyết định của Việt Nam*.

Chính phủ. (2021). *Nghị quyết số 06/2021/NQ-CP* của Chính phủ ngày 21/01/2021 về Chương trình hành động tiếp tục thực hiện Nghị quyết số 24-NQ/TW năm 2013 của BCHTW Đảng khóa XI về Chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường.

Chu Khôi. (2022). Công bố “sách trắng” về biến đổi khí hậu tác động đến nông nghiệp. Truy cập ngày 01/11/2022, tại: <https://vneconomy.vn/cong-bo-sach-trang-ve-bien-doi-khi-hau-tac-dong-den-nong-nghiep.htm>.

- Karimi, V., Karami, E., & Keshavarz, M. (2018). Climate change and agriculture: Impacts and adaptive responses in Iran. *Journal of Integrative Agriculture*, 17(1), 1-15.
- Nguyễn Ngọc Hùng. (2022). Việt Nam ứng phó với biến đổi khí hậu: Nỗ lực vì mục tiêu chung của cộng đồng quốc tế. Truy cập ngày 22/11/2022, tại: <https://www.tapchiconsan.org.vn/web/guest/quoc-phong-an-ninh-oi-ngoai1/-/2018/825456/viet-nam-ung-pho-voi-bien-doi-khi-hau--no-luc-vi-muc-tieu-chung-cua-cong-dong-quoc-te>. Aspx.
- Quốc hội. (2011). Nghị quyết số 17/2011/QH13 ngày 22/11/2011 của Quốc hội về Quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và Kế hoạch sử dụng đất 5 năm (2011 - 2015) cấp Quốc gia.
- Quốc hội. (2013). Luật Đất đai năm 2013.
- Ray, K., Gerber, J., Macdonald, G., & West, P. (2015). Climate variation explains a third of global crop yield variability. *Nature Communications*, 6(1). DOI: 10.1038/ncomms6989.
- Thủ tướng Chính phủ. (2008). Quyết định số 158/2008/QĐ-TTg ngày 02/12/2008 về việc Phê duyệt chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với biến đổi khí hậu.
- Thủ tướng Chính phủ. (2012). Quyết định số 1474/QĐ-TTg ngày 05/10/2012 về việc Ban hành Kế hoạch hành động quốc gia về biến đổi khí hậu giai đoạn 2012 - 2020.
- Thủ tướng Chính phủ. (2012). Quyết định số 1892/QĐ-TTg ngày 14/12/2012 về việc Phê duyệt “Đề án nâng cao năng lực quản lý nhà nước ngành Quản lý đất đai giai đoạn 2011 – 2020”.
- Thủ tướng Chính phủ. (2020). Quyết định số 1055/QĐ-TTg ngày 20/7/2020 về việc Ban hành kế hoạch Quốc gia thích ứng với biến đổi khí hậu giai đoạn 2021 – 2030, tầm nhìn đến năm 2050.
- Thủ tướng Chính phủ. (2022). Quyết định 896/QĐ-TTG ngày 26/7/2022 về việc Phê duyệt chiến lược Quốc gia về biến đổi khí hậu giai đoạn đến năm 2050.
- Trần Thị Thanh Nga. (2022). Các giải pháp thực hiện Kế hoạch Quốc gia thích ứng với biến đổi khí hậu giai đoạn 2021 – 2030, tầm nhìn đến năm 2050. Truy cập ngày 02/11/2022, tại: <https://vca.org.vn/noi-dung-va-cac-giai-phap-thuc-hien-ke-hoach-quoc-gia-thich-ung-voi-bien-doi-khi-hau-giai-doan-2021-2030-tam-nhin-den-nam-2050-a27145.html>.