

VẤN ĐỀ LƯƠNG THỰC VÀ NÔNG NGHIỆP NHẬT BẢN VÀ THẾ GIỚI TRONG THẾ KỶ XXI

KAZUHITO YAMASHITA. Food and agriculture problems for Japan and the world in the twenty-first century. *Asia Pacific Review*, Vol 13, No 1, May, 2006, p. 1-15

NGUYỄN MINH HỒNG^(*)
lược thuật

Bài viết luận giải mối quan hệ giữa nông nghiệp với lương thực, nông nghiệp với môi trường, và nông nghiệp với thương mại; đồng thời đề cập tới những hoàn cảnh khác nhau tác động đến vấn đề cung cấp lương thực trên phạm vi toàn cầu. Phân tích thực trạng nông nghiệp Nhật Bản trong thế kỷ XXI, bài viết dựa trên cơ sở sau: lý thuyết về an ninh lương thực; vấn đề giảm dân số của Nhật Bản và vấn đề toàn cầu hoá. Sự cạnh tranh trên thị trường quốc tế và khả năng tự cung cấp lương thực của Nhật Bản đang có chiều hướng giảm. Điều này sẽ ảnh hưởng tới an ninh lương thực trong tương lai. Cuối cùng, bài viết giới thiệu khái quát chính sách cải cách cơ cấu nông nghiệp, chính sách thuế và kiểm soát giá cả của Nhật Bản.

Về mối quan hệ giữa nông nghiệp và lương thực, môi trường và thương mại

Trước hết, tác giả trình bày khái quát thực trạng của thị trường ngũ cốc trên thế giới. Lương ngũ cốc được trao đổi và giao dịch trên thị trường thế giới được thực hiện sau khi đã cung cấp đủ cho nhu cầu nội địa của mỗi nước chỉ chiếm 10% tổng sản lượng thu hoạch. Một trong những yếu tố tác động mạnh tới sản lượng ngũ cốc là thời tiết, chính

vì vậy chỉ cần điều kiện thời tiết thuận lợi hay không thuận lợi cũng tác động mạnh đến thị trường nông sản trên thế giới. Tác giả cho biết, thị trường lương thực thế giới luôn trong trạng thái trì trệ, một phần là do tính không ổn định, và nguyên nhân khác nữa đó là mưu đồ chính trị của mỗi nước; và việc hạn chế cung ứng ra bên ngoài nhằm bảo vệ nhu cầu lương thực trong nước. Thí

^(*) NCV. Viện thông tin KHXH

dụ, thời điểm năm 1995 và 1997, khi đó việc nhập khẩu lương thực của các nước đang phát triển gặp rất nhiều khó khăn là do giá trên thị trường thế giới tăng, lúc này để bảo vệ nhu cầu lương thực trong nước, EU đã áp thuế xuất khẩu.

Thứ hai, thông qua các tổ chức thương mại cấp cao, các nước phát triển có những lợi thế cạnh tranh mà các nước đang phát triển không có được. Để chứng minh cho vấn đề này, tác giả lấy ví dụ về sự phân chia thị trường của các nước như Trung Quốc, Thailand và Argentina đối với các sản phẩm như ngũ cốc và đậu tương. Giá hàng nông sản tại các nước phát triển thường giảm do công nghệ chế biến cao và nhu cầu ổn định đã làm tăng vị thế của họ trong nhóm các nước xuất khẩu. Trong khi đó, ở các nước đang phát triển, nhu cầu cao tỷ lệ nghịch với công nghệ chế biến và phải phụ thuộc vào nhập khẩu.

Từ những phân tích ở trên, tác giả đưa ra nhận định rằng, trong tương lai nhu cầu về lương thực chủ yếu tập trung tại các nước đang phát triển, nhưng sản lượng sản xuất ra lại ở các nước thuộc Thế giới mới như Mỹ và Australia, đi kèm theo nó là sự ô nhiễm về môi trường. Cũng vì lẽ đó mà trong tương lai nguồn cung sẽ thấp hơn mức cầu, dẫn đến giá các mặt hàng nông sản tăng lên và đe dọa tới an ninh lương thực tại các nước đang phát triển.

Về tính cạnh tranh và khả năng tự cung cấp lương thực của Nhật Bản bị giảm trên thị trường quốc tế, tác giả nêu lên một số nguyên nhân: *thứ nhất*, Nhật Bản là một nước phát triển, song

trong tình hình hiện nay sự sụt giảm về nông nghiệp có thể sẽ tiếp tục kéo dài. Hiện nay sự đóng góp của nông nghiệp trong GDP giảm xuống còn 1% so với 9% năm 1960, tỷ lệ nông dân thuần nông giảm và tỷ lệ già hoá nông dân ngày càng tăng, tính cạnh tranh trên quy mô quốc tế giảm mạnh do Nhật Bản áp dụng chính sách tăng thuế nhập khẩu để bảo vệ thị trường gạo trong nước, thực thi chính sách giá gạo cao, và hạn chế về đất canh tác. *Thứ hai*, dựa trên định luật Hechscher Ohlin về lợi thế cạnh tranh thì Nhật Bản không có lợi thế cạnh tranh về nông nghiệp do hạn chế về đất đai. Do vậy, nước này phải tập trung đưa khoa học và công nghệ vào nông nghiệp nhằm tăng năng suất. Tuy nhiên, để cơ khí hoá trên quy mô lớn mang lại hiệu quả thì quy mô của nông nghiệp cũng phải tăng theo. Với mục tiêu được đưa ra năm 1961 trong Luật Cơ bản về Nông nghiệp là “cải cách cơ cấu trang trại dưới quy mô nhỏ bằng cách nâng cao trình độ nông nghiệp để giảm các chi phí và điều chỉnh sự chênh lệch về thu nhập giữa nông nghiệp và công nghiệp” (tr. 3), các nhà quản lý nông nghiệp đã thất bại khi áp dụng chính sách nâng cao giá gạo nhằm tăng thu nhập cho nông dân. Những nông dân làm bán thời gian thay vì mua gạo với giá cao thì họ lại tự sản xuất để phục vụ nhu cầu của mình và không cho thuê đất. Do vậy, những hộ thuần nông có ít cơ hội mở rộng quy mô để áp dụng khoa học, công nghệ. *Thứ ba*, sau khi giá gạo tăng khiến sản lượng tăng do nông dân tập trung vào trồng lúa; và cuối cùng là dư thừa gạo. Các sản phẩm nông nghiệp khác như lúa mỳ và

hoa mẫu đều giảm. Cụ thể là khả năng tự cung cấp lương thực của Nhật Bản đã giảm gần một nửa từ 79% năm 1960 xuống còn 40%. Cũng vì sự dư thừa về gạo làm cho nhiều đất canh tác bị bỏ hoang; tại nhiều nơi đất được chuyển sang mục đích khác như chuyển đổi thành đất công nghiệp, xây dựng nhà ở.

Năm 2003 lượng calo tiêu thụ trung bình hàng ngày của mỗi người Nhật Bản so với năm 1960 có nhiều thay đổi, trong đó sự thay đổi rõ nét nhất là mức tiêu thụ về gạo đã giảm từ 1.106 kcal tương ứng xuống còn 602 kcal, thịt tăng từ 85 kcal lên 398 kcal, chất béo và dầu ăn tăng từ 105 kcal lên 378 kcal, và bột mì tăng từ 251 kcal lên 329 kcal.

Với chính sách điều chỉnh sản lượng được thực hiện từ năm 1970, Nhật Bản chỉ đáp ứng được 40% nhu cầu lương thực trong nước và hàng năm vẫn phải nhập 6 triệu tấn bột mì. Trong khi đó, nhiều nông dân lại bán gạo ra với số lượng lớn do giá gạo cao. Có một mâu thuẫn phát sinh ngay từ nội bộ ngành quản lý nông nghiệp đó là một mặt thì giảm quỹ đất, mặt khác lại thực thi chính sách về an ninh lương thực, hơn nữa trong vòng hơn 30 năm Nhật Bản đã phải dồn 6 tỷ yên cho chính sách duy trì giá gạo cao thì sau đó lại cần đến 5 tỷ yên để bán hết số gạo dư thừa.

Phần cuối, tác giả phân tích trường hợp của Pháp để thấy rõ tính hiệu quả từ chính sách về nông nghiệp: nước này hạn chế nông dân thuần nông bằng cách tăng quy mô trang trại và bảo vệ tài nguyên thiên nhiên cũng như quy hoạch vùng hợp lý. Kết quả là Pháp đã

tăng tỷ lệ tự cung cấp lương thực từ 99% lên 132%.

Về vấn đề nông nghiệp và môi trường, tác giả phân tích những ảnh hưởng kinh tế ngoại vi và ảnh hưởng phi kinh tế ngoại vi. Ví dụ, trường hợp của Nhật Bản, là một nước dễ bị thiên tai nên đất nông nghiệp và đất rừng có tác dụng ngăn cản lũ, làm giàu tài nguyên nước, hạn chế sự xói mòn và sạt lở đất... Và đây chính là những tác động kinh tế ngoại vi. Còn về tác động phi kinh tế ngoại vi, tác giả lấy ví dụ về trường hợp của Mỹ và Australia bởi ở đó người ta tận dụng những phương pháp tưới tiêu với quy mô lớn đã làm xói mòn đất, nguồn nước ngầm bị nhiễm muối và cạn kiệt. Một thực tế cho thấy rằng, những ảnh hưởng kinh tế ngoại vi hay phi kinh tế ngoại vi có thể được chuyển từ nước này sang nước khác; xu hướng này chủ yếu là từ những nước giảm sản lượng, tăng nhập khẩu sang những nước tăng sản lượng và tăng xuất khẩu.

Về nông nghiệp và thương mại, tác giả phân tích vai trò và ảnh hưởng của các vòng đàm phán Uruguay và WTO tới nông nghiệp và thương mại ở mỗi quốc gia. Qua Vòng đàm phán Uruguay, các nước đã giới thiệu, trao đổi các dịch vụ và bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ với WTO. Năm 1992, EC đã bắt đầu một cuộc cải cách và đền bù cho dân theo phương thức thanh toán trực tiếp. Nhật Bản tăng thuế hạn ngạch tối thiểu 5% đối với tiêu dùng trong nước và chấm dứt áp dụng đối xử đặc biệt đối với xây dựng và áp đặt hàng rào thuế quan. Tuy nhiên, do sự trì hoãn trong việc áp dụng hàng rào thuế quan

nên khả năng tiếp cận tối thiểu đã tăng lãi suất ưu đãi từ 5% lên 7,2%. Cũng tại Vòng đàm phán Uruguay, các quốc gia hứa sẽ giảm mức bảo hộ ở ba khu vực trong giai đoạn 6 năm (1995-2000), trong đó có hỗ trợ trong nước, tiếp cận thị trường, và cạnh tranh về xuất khẩu. Tiếp theo các cuộc cải tổ từ năm 1992 và năm 2000 cho thấy EU đã chuyển sang chính sách “chiếc hộp xanh” của Mỹ về thanh toán trực tiếp, kết quả là EU có khả năng cạnh tranh được với các sản phẩm lúa mì của Mỹ ngay cả khi không hỗ trợ xuất khẩu.

Thông qua việc “So sánh về chính sách giữa các nước, khối nước khác nhau”, Nhật Bản, Mỹ và EU cho thấy ở Mỹ phần gánh nặng mà người tiêu dùng phải chịu đã giảm từ 46% trong giai đoạn 1986-1988 xuống còn 35% trong năm 2004, ở EU cũng giảm từ 85% xuống còn 54%, ngược lại ở Nhật Bản lại tăng từ 90% lên 91%. Không như Mỹ và EU, Nhật Bản vẫn duy trì mức thuế cao đối với các mặt hàng như gạo, lúa mì và các sản phẩm từ sữa, và đây là một trong những chủ đề quan trọng nhất tại các vòng đàm phán.

Hội nghị Bộ trưởng diễn ra vào cuối năm 2005 ở Hong Kong đã đưa ra hạn cuối cùng đến năm 2013 các nước phải chấm dứt hỗ trợ từ phía chính phủ. Phân tích tình hình của Mỹ cho thấy có sự liên quan chặt chẽ giữa Luật Nông nghiệp và tình hình tài chính quốc gia.

Tình hình nông nghiệp của Nhật Bản trong thế kỷ XXI

Ở phần này, tác giả tập trung giới thiệu thuyết về an ninh lương thực. Tác giả đã chứng minh sự sai lầm khi người ta áp dụng học thuyết về lợi thế cạnh tranh trong lĩnh vực nông nghiệp

đối với những nước có lợi thế cạnh tranh về nông nghiệp. Học thuyết này khẳng định rằng những nước có lợi thế cạnh tranh về nông nghiệp do nguồn tài nguyên phong phú và đa dạng thì nên theo đuổi phát triển kinh tế bằng con đường chuyên môn hoá nông nghiệp. Cụ thể là những nước theo thuyết này khi đầu tư vào nông nghiệp, đặc biệt là đối với những cây công nghiệp như cao su và cà phê, mà họ vẫn phải phụ thuộc vào nhập khẩu lương thực. Vấn đề là ở chỗ khoảng cách về giá giữa hai dòng cây công nghiệp và nông nghiệp ngày càng có xu hướng xích lại gần nhau, và trên thực tế thì giá xuất khẩu cà phê liên tục giảm so với giá nhập khẩu ngũ cốc. Kết quả là thu nhập từ những cây công nghiệp không bù đắp nổi chi phí cho nhập khẩu ngũ cốc.

Về vai trò và đặc điểm của đất nông nghiệp, căn cứ vào định luật Heckscher Olin thì Nhật Bản gặp bất lợi trong sản xuất nông nghiệp, nhưng có lợi thế cạnh tranh về công nghiệp. Trong thương mại, giá cả hàng công nghiệp sẽ tăng đến khung giá chung của thế giới, ngược lại giá các sản phẩm nông nghiệp sẽ giảm xuống mức giá chung, từ đó các mặt hàng công nghiệp sẽ được đầu tư nhiều hơn nông nghiệp. Cũng chính vì vậy mà đất dùng cho nông nghiệp dư thừa và bị chuyển sang mục đích công nghiệp. Phân tích tình trạng này, tác giả chỉ ra rằng, học thuyết này không thực sự mang lại hiệu quả bởi một khi sản phẩm nông nghiệp thiếu và sản phẩm công nghiệp thừa thì đất nông nghiệp sau khi đã chuyển đổi sẽ không trở thành đất nông nghiệp được

nữa, mặc dù nguồn vốn đầu tư cho nông nghiệp là dư thừa. Kết quả là Nhật Bản buộc phải nhập khẩu nông sản ngay cả khi giá của sản phẩm công nghiệp và nông nghiệp là tương đương nhau.

Để trả lời cho câu hỏi vậy trong hoàn cảnh nào sẽ gây ra khủng hoảng lương thực, tác giả cho rằng, nếu việc thắt chặt về cung và cầu lương thực làm giá sản phẩm tăng trên phạm vi toàn cầu thì tình hình sẽ trở nên xấu đi. Nếu nguồn tài nguyên sản xuất, mà ở đây là đất canh tác bị giảm thì những nước vốn là thịnh vượng sẽ mất dần vị trí do nguồn cung cấp lương thực giảm. Đây là cơ sở xác thực cho an ninh lương thực. Để kết luận vấn đề này, tác giả đưa ra nhận xét rằng, hiện nay Nhật Bản vẫn có những mâu thuẫn khi vừa tiến hành các biện pháp chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp sang lĩnh vực khác, lại vừa chủ trương về an ninh lương thực.

Về toàn cầu hoá với việc giảm dân số của Nhật Bản

Thông qua các cuộc đàm phán của WTO và FTA, dường như toàn cầu hoá thương mại đối với các sản phẩm nông nghiệp đang phát triển hơn nữa. Là một nước tham gia vào tổ chức này, Nhật Bản có thể sẽ có mức giá cạnh tranh được về xuất khẩu nông nghiệp nếu như dân số giảm. Tác giả chứng minh rằng: thứ nhất, trong 40 năm trước tiêu dùng gạo cao gấp đôi so với thời điểm hiện nay; thứ hai, nếu tỷ lệ dân số giảm thì lượng tiêu thụ gạo trong nước cũng giảm.

Thực tế thì giá gạo hiện nay của Nhật Bản vẫn được duy trì ở mức cao do giới hạn sản lượng. Việc tự cung cấp

lương thực thật sự không thích hợp với điều chỉnh sản lượng và duy trì giá gạo. Để duy trì giá gạo đến năm 2050, mức tiêu thụ gạo trung bình của mỗi người giảm xuống một nửa so với hiện tại, tương ứng với sử dụng 2,2 triệu hecta đất trồng lúa trong tổng số 2,7 triệu hecta. Chính điều này một lần nữa lại mâu thuẫn với vấn đề an ninh lương thực.

Ngoài sử dụng gạo vào mục đích cho con người, thì gạo còn được dùng làm thức ăn cho gia súc và những mục đích công nghiệp khác, nhu cầu về gạo tăng khiến mỗi năm Nhật Bản phải nhập 10 triệu tấn ngũ cốc. Chính vì vậy, việc tận dụng tối đa diện tích trồng lúa sẽ góp phần cải thiện tỷ lệ tự cung cấp lương thực của Nhật Bản.

Tác giả liên hệ trường hợp của EU khi khối này chuyển sang phương thức thanh toán trực tiếp cho nông dân làm giảm giá ngũ cốc, và trong vòng 3 năm sau, nhu cầu ngũ cốc dùng làm thức ăn cho gia súc đã tăng 21% trong khi tổng lượng tiêu dùng chỉ tăng 14%.

Ngoài yêu cầu liên quan đến những cuộc đàm phán của WTO về giảm mức thuế suất, việc duy trì nguồn tài nguyên nông nghiệp còn là một cách để bảo đảm an ninh lương thực trong nước ngay cả khi nguồn cung từ nước ngoài cạn kiệt.

Về cải tổ chính sách nông nghiệp

Trong phần này, tác giả nhấn mạnh đến tầm quan trọng của việc áp dụng chính sách “phương thức thanh toán trực tiếp” nhằm đối phó với việc giảm thuế. Phương pháp này đã được EU áp dụng trước đó và mang lại hiệu quả nhất định. Để lý giải vấn đề này,

tác giả đưa ra một số điểm sau: *thứ nhất*, nếu sự chênh lệch giữa giá trong nước và giá thế giới thì việc tăng thuế suất sẽ dẫn đến sản lượng nội địa giảm và tất yếu dẫn đến khả năng tự cung cấp lương thực của nước đó giảm. Bên cạnh đó, nếu giảm giá gạo trong nước sẽ dẫn đến thu nhập của người nông dân trồng lúa cũng giảm theo và không khuyến khích họ canh tác lúa. Trong khi đó, nếu áp dụng thanh toán trực tiếp trong tỷ lệ diện tích được canh tác của các hộ thuần nông sẽ tập trung được đất nông nghiệp thuộc quyền sở hữu của các hộ nông dân thuần túy. Ngoài ra, những hộ này sẽ sử dụng ít phân bón hoá học và hoá chất nông nghiệp giúp môi trường được bảo vệ an toàn hơn. Hơn thế nữa, việc thanh toán trực tiếp giúp tăng nhu cầu về đất nông nghiệp, đặc biệt đối với đất nông nghiệp bỏ hoang lâu ngày thì nay cũng sẽ được đưa vào sử dụng.

Thứ hai, đối với việc cho thuê đất, việc thanh toán trực tiếp cũng giúp chủ đất và người thuê đất gìn giữ và bảo vệ đất nông nghiệp hơn. Tuy nhiên, Luật Nông nghiệp Nhật Bản ra đời đã phản đối việc cải tổ cơ cấu nhằm ủng hộ những người dân mạnh dạn tăng quy mô hoạt động nông nghiệp. Lý do cốt lõi của việc Hợp tác xã Nhật Bản (JA) thu mua đầu vào vật tư nông nghiệp là để

nâng cao năng lực trả giá trên thị trường và bán rẻ cho các thành viên trong tổ chức. Tuy nhiên, việc này đã giúp JA thu được lợi nhuận cao hơn khi bán các vật tư đầu vào cho thành viên với giá cao. Vì vậy, JA phải cố gắng và tối đa hoá mức hoa hồng bán hàng.

Thứ ba, về bản chất, bảo hộ ngành nông nghiệp đã lấy đi của người tiêu dùng 5 nghìn tỷ yên và 0,5 nghìn tỷ yên của người chịu thuế. Nông dân chỉ nhận được 1/5 số doanh thu mà họ kiếm được sau khi trả tiền mua vật tư đầu vào theo hệ thống trợ giá. Tuy nhiên nếu họ nhận được thanh toán trực tiếp, họ sẽ có toàn bộ thu nhập, ngay cả khi mức giá trong nước đối với các mặt hàng nông sản giảm ngang bằng mức thế giới, thì khả năng duy trì thu nhập của nông dân ở mức hiện nay thông qua thanh toán trực tiếp 1 nghìn tỷ yên - bằng 1/5 trong số 5 nghìn tỷ yên người tiêu dùng phải gánh, tương đương 2% thuế thu nhập. Kết quả là, người tiêu dùng phải trả thuế thông qua việc mua nông sản với giá cao. Việc xoá bỏ mức giá cao này và thay thế bằng việc tăng 2% thuế thu nhập sẽ làm giảm bớt gánh nặng cho người dân.

Cuối cùng, tác giả đi đến khẳng định rằng, hình thức thanh toán trực tiếp là một công cụ để thực hiện cải tổ cơ cấu nông nghiệp của Nhật Bản.