

MỐI QUAN HỆ GIỮA CHÍNH SÁCH NÔNG NGHIỆP, NÔNG DÂN, NÔNG THÔN VÀ NGƯ NGHIỆP, NGƯ DÂN, NGƯ TRƯỞNG TRONG PHÁT TRIỂN NGHỀ CÁ BIỂN BỀN VỮNG VÀ CÓ TRÁCH NHIỆM

Cao Lệ Quỳnh¹, Phùng Giang Hải²

TÓM TẮT

Chính sách về nông nghiệp, nông dân và nông thôn (chính sách 'Tam nông') được ban hành và đi vào thực hiện từ năm 2008, bao hàm cả các chính sách liên quan đến phát triển ngư nghiệp, ngư dân và ngư trường (chính sách 'Tam ngư'). Thông qua các phương pháp tổng quan, đánh giá hai nhóm chính sách, bài viết này phân tích, so sánh quá trình thực hiện chính sách 'Tam nông' trong nghề cá trong giai đoạn vừa qua, cũng như phân tích các đặc điểm và mối quan hệ giữa hai nhóm chính sách 'Tam nông' và 'Tam ngư' trong bối cảnh phát triển đặc thù của nghề cá nước ta. Kết quả cho thấy, do 3 vấn đề ngư nghiệp, ngư dân và ngư trường có các đặc điểm đặc thù, rất khác biệt so với 3 vấn đề nông nghiệp, nông dân và nông thôn nên quá trình thực hiện chính sách 'Tam ngư' trong 'Tam nông' thời gian qua đã bộc lộ nhiều bất cập, làm cho nghề cá chưa thể phát huy hết các tiềm năng và hưởng lợi xứng đáng từ các tác động tích cực mà chính sách 'Tam nông' mang lại. Điều này đặt ra nhu cầu về việc xây dựng, sửa đổi, bổ sung chính sách về ngư dân, ngư nghiệp và ngư trường trong mối quan hệ với chính sách 'Tam nông' nhằm phục vụ phát triển nghề cá bền vững và có trách nhiệm.

Từ khóa: Chính sách, Tam ngư, Tam nông.

1. BÀI VĂN BẾ

Ngành thủy sản luôn có vị trí quan trọng trong sự nghiệp phát triển nông nghiệp, nông thôn nói chung cũng như kinh tế biển nói riêng và đóng góp vào sự nghiệp phát triển Việt Nam thành một quốc gia giàu mạnh từ biển. Chính vì vậy, chính sách về nông nghiệp, nông dân, nông thôn, hay còn gọi là chính sách "Tam nông" được ra đời năm 2008 (Nghị quyết Hội nghị lần thứ bảy Ban chấp hành Trung ương Khóa X về nông nghiệp, nông dân, nông thôn, hay còn gọi là Nghị quyết TW 7 Khóa X năm 2008) đã bao hàm một số nội dung liên quan đến các vấn đề ngư nghiệp, ngư dân và ngư trường (hay còn gọi là vấn đề 'Tam ngư') với mục đích phát triển đồng bộ ba vấn đề nông nghiệp, nông dân, nông thôn, trong đó có ba vấn đề 'Tam ngư', gắn với quá trình đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

Tuy nhiên, trong quá trình hơn 10 năm thực hiện chính sách 'Tam nông' vừa qua, mặc dù không phủ

nhận tầm quan trọng của ngành thủy sản nhưng do các đặc thù của thủy sản có nhiều đặc điểm rất khác biệt so với nông nghiệp nên vị trí của ngành này trong các chính sách thực hiện "Tam nông" của ngành nông nghiệp và các cơ quan, ban ngành có liên quan chưa thực sự được làm rõ. Điều này là nguyên nhân chính dẫn đến tình trạng các chính sách thực hiện 'Tam nông' mặc dù có bao hàm cho 'Tam ngư' nhưng vẫn chưa thể phù hợp với các đặc điểm đặc trưng của ba vấn đề ngư nghiệp, ngư dân và ngư trường. Đồng thời, một số chính sách phát triển thủy sản hiện nay hầu như đều mang tính chất "vận dụng" vì phải "án" hoặc lồng ghép trong các chính sách phát triển nông nghiệp nói chung trong khi thủy sản thực sự là ngành có rất nhiều đặc điểm đặc thù cần có những chính sách điều chỉnh tương ứng để phát huy được hết tiềm năng.

Bởi vậy, bài viết này phân tích khái quát qua trình thực hiện chính sách về 'Tam nông' trong nghề cá trong thời gian hơn 10 năm vừa qua, cũng như các đặc điểm và mối quan hệ giữa hai nhóm chính sách thực hiện 'Tam nông' và 'Tam ngư'. Trên cơ sở đó để xuất một số nhu cầu về xây dựng, sửa đổi, bổ sung chính sách 'Tam ngư' trong mối quan hệ với chính sách 'Tam nông' nhằm phát huy được đầy đủ vai trò của 3 vấn đề ngư nghiệp, ngư dân và ngư trường

¹ Viện Kinh tế và Quy hoạch thủy sản (VIFEP)

Email: quynhvfep@yahoo.com.vn

² Viện Chính sách và Chiến lược phát triển nông nghiệp nông thôn

Email: phunggianghail@yahoo.com

trong phát triển nghề cá biển bền vững và có trách nhiệm.

2. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Áp dụng phương pháp nghiên cứu tổng quan, thu thập tài liệu, số liệu thứ cấp và phân tích tại bàn (desk study). Các thông tin, số liệu chung (số liệu thứ cấp) về các chính sách và việc thực hiện chính sách 'Tam nông' và 'Tam ngư' trong giai đoạn hơn 10 năm vừa qua (từ khi ban hành chính sách 'Tam nông' năm 2008) được thu thập từ các báo cáo đánh giá, tổng kết Nghị quyết TW 7 Khóa X về chính sách 'Tam nông' của ngành nông nghiệp và các ban, ngành có liên quan. Ngoài ra, số liệu thứ cấp cũng được thu thập từ các báo cáo của các công trình nghiên cứu đã công bố, niên giám thống kê và các tài liệu khác có liên quan.

3. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU VÀ THẢO LUẬN

3.1. Bối cảnh hình thành chính sách 'Tam nông'

Chính sách "Tam nông" được ra đời năm 2008 trong bối cảnh sau hơn 20 năm thực hiện đường lối đổi mới (từ năm 1986), dưới sự lãnh đạo của Đảng, nông nghiệp, nông dân, nông thôn nước ta đã đạt được thành tựu khá toàn diện và to lớn; nhưng ngược lại vẫn còn tồn tại nhiều vấn đề có ảnh hưởng đáng kể đến sự phát triển bền vững của cả 3 vấn đề. Chính sách "Tam nông" được thể hiện trong Nghị quyết TW 7 Khóa X năm 2008 và Nghị quyết số 24/NQ-CP ngày 28/10/2008 về Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết Trung ương 7 Khóa X, là những chính sách toàn diện đầu tiên của nước ta về 3 vấn đề nông nghiệp, nông dân và nông thôn.

Trong thời gian hơn 10 năm thực hiện chính sách "Tam nông", ngành nông nghiệp đã ban hành các cơ chế, chính sách hỗ trợ và khuyến khích phát triển bền vững nông nghiệp, nông dân, nông thôn trong đó có bao gồm một số nội dung về ngư nghiệp, ngư dân và ngư trường như chính sách về xây dựng nông thôn mới (NTM), hỗ trợ phát triển sản xuất, xoá đói giảm nghèo, tăng cường năng lực ứng phó với biến đổi khí hậu (BĐKH), phòng chống thiên tai,

bảo hiểm, chính sách phát triển nguồn nhân lực, đào tạo nghề cho lao động nông thôn.

3.2. Thực trạng và mối quan hệ giữa chính sách 'Tam nông' và 'Tam ngư' trong phát triển nghề cá

3.2.1. Công tác lập quy hoạch và xây dựng định hướng phát triển

Chiến lược phát triển ngành nông nghiệp được xây dựng năm 2009 và sau đó Chiến lược phát triển thủy sản cũng được xây dựng và ban hành năm 2010. Tiếp theo, năm 2012, Quy hoạch tổng thể phát triển sản xuất nông nghiệp đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2030 đã được phê duyệt tại Quyết định số 124/QĐ-TTg ngày 02/02/2012, làm cơ sở cho định hướng và đầu tư cho phát triển nông nghiệp, nông thôn. Sau đó, trong giai đoạn 2013 - 2017, ngành nông nghiệp đã thực hiện rà soát, điều chỉnh và lập mới 7 quy hoạch ngành, lĩnh vực và 17 quy hoạch sản phẩm phục vụ cơ cấu lại ngành, trong đó có 01 quy hoạch tổng thể phát triển ngành thủy sản và 7 quy hoạch ngành hàng, sản phẩm thủy sản là tôm nước lợ, cá tra, nhuyễn thể, tôm hùm, rong biển, rô phi và cá biển. Về cơ bản, chiến lược và quy hoạch ngành thủy sản đã kế thừa và phù hợp về quan điểm của chiến lược quy hoạch nông nghiệp theo hướng nâng cao giá trị gia tăng và phát triển bền vững. Một số quan điểm và chỉ tiêu của thủy sản mang tính chất rất đặc thù của nghề cá như "... cải thiện điều kiện sống, nâng cao thu nhập của cộng đồng ngư dân... gắn với xây dựng, phát triển nông thôn mới, xây dựng các làng cá giàu đẹp, văn minh" được xây dựng trong quy hoạch thủy sản. Tuy nhiên, do chưa có chính sách đặc thù cho các "làng cá văn minh" và cũng chưa được đề cập trong các chính sách về xây dựng nông thôn mới (NTM) của ngành nông nghiệp nên việc giám sát, đánh giá thực hiện quy hoạch thủy sản đã sử dụng tiêu chí và thuật ngữ "xã nông thôn mới" để đại diện cho "làng cá văn minh", dẫn đến một số bất cập trong quá trình thực hiện. Điều này đặt ra nhu cầu bổ sung thuật ngữ và một số tiêu chí công nhận "làng cá văn minh" hoặc "xã ngư nghiệp kiểu mới" đặc thù cho nghề cá trong các chính sách về xây dựng NTM trong chính sách 'Tam nông'.

Bảng 1. Kết quả phân tích mối quan hệ trong chính sách về lập quy hoạch và xây dựng định hướng phát triển

TT	Chính sách về Tam nông	Chính sách về Tam ngư	Mối quan hệ giữa 2 nhóm chính sách
1	Công văn số: 3310/BNN-KH ngày 12/10/2009 của Bộ	Quyết định (QĐ) 1690/QĐ-TTg ngày 16/9/2010	Chiến lược phát triển nông nghiệp nông thôn giai đoạn 2011 - 2020 được ngành nông nghiệp xây dựng, để tham gia Chiến lược KTXH thời kỳ 2011 -

	Nông nghiệp và PTNT về Chiến lược phát triển nông nghiệp nông thôn giai đoạn 2011-2020	phê duyệt Chiến lược phát triển thủy sản Việt Nam đến năm 2020	2020 của cả nước. Trong chiến lược nông nghiệp đã đề cập đến các định hướng lớn về phát triển của thủy sản. Còn các chiến lược và định hướng cụ thể được xây dựng và cụ thể hoá trong Chiến lược của ngành thủy sản. Một trong những chỉ tiêu của Chiến lược thủy sản là "Xây dựng các làng cá ven biển, hải đảo thành các cộng đồng dân cư giàu truyền thống tương thân, tương ái, có đời sống văn hóa tinh thần đậm đà bản sắc riêng", hay còn gọi là các "làng cá văn minh". Tuy nhiên, do chưa có chính sách đặc thù cho các "làng cá văn minh" này nên trong bộ chỉ số giám sát thực hiện Chiến lược thủy sản đã sử dụng tiêu chí và thuật ngữ "xã nông thôn mới" để đại diện cho "làng cá văn minh", dẫn đến các bất cập trong quá trình thực hiện. Ngoài ra, do chính sách về nông thôn mới (NTM) cũng chưa có thuật ngữ và tiêu chí cho "làng cá văn minh" nên một số tiêu chí của xã NTM cũng chưa thực sự phù hợp với làng cá (sẽ được phân tích phía dưới).
2	QĐ số 124/QĐ-TTg ngày 02/02/2012 phê duyệt Quy hoạch tổng thể phát triển sản xuất nông nghiệp đến 2020 và tầm nhìn đến 2030	QĐ 1445/QĐ-TTg ngày 16/8/2013 phê duyệt Quy hoạch tổng thể phát triển ngành thủy sản đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030.	- Quy hoạch (QH) ngành thủy sản đã kế thừa và phù hợp với QH nông nghiệp theo hướng nâng cao giá trị gia tăng (GTGT) và phát triển bền vững (PTBV). - Có sự khác biệt giữa 2 lĩnh vực về: chỉ tiêu phát triển giá trị sản lượng trong QH nông nghiệp là tính theo 01 ha đất, còn nghề cá là tính theo đơn vị tàu thuyền hoặc công suất tàu thuyền. - Quan điểm phát triển trong thủy sản về "...cải thiện điều kiện sống, nâng cao thu nhập của cộng đồng ngư dân... gắn với xây dựng, phát triển nông thôn mới, xây dựng các làng cá giàu đẹp, văn minh"; tương đương với mục tiêu "... xây dựng nông thôn mới" của nông nghiệp.

3.2.2. Chính sách về xây dựng nông thôn mới và đầu tư cơ sở hạ tầng (CSHT) nông thôn

Xây dựng NTM là một trong những nhóm chính sách quan trọng trong quá trình thực hiện chính sách 'Tam nông'. Chương trình MTQG xây dựng NTM được phê duyệt tại Quyết định số 800/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 4/6/2010 và sau gần 10 năm thực hiện, chương trình đã thu được nhiều kết quả tích cực, với 4.665 xã trên toàn quốc (chiếm 52,4% tổng số xã) đã được công nhận đạt chuẩn NTM. Trong đó có 87 xã đặc biệt khó khăn thuộc "Chương trình 135" và 42 xã vùng bãi ngang ven biển, hải đảo (MARD, 2018a). Như vậy, các chính

sách phát triển NTM không chỉ phát huy tác dụng đối với vùng nông thôn đồng bằng mà các khu vực vùng sâu vùng xa, ven biển và hải đảo cũng đã được hưởng lợi. Tuy nhiên, do các đặc thù về kinh tế - xã hội của vùng bãi ngang ven biển và hải đảo là kinh tế dựa chủ yếu vào ngư nghiệp, nhiều làng cá vẫn xen kẽ trong đô thị do nơi cư trú chỉ để ở và hoạt động sản xuất là ở trên biển và thường được gọi là các làng cá, hoặc xã ngư nghiệp, khác với làng nông nghiệp là không nằm trong đô thị vì hoạt động sản xuất của họ đòi hỏi phải có đất đai, nhiều dự án và hoạt động hỗ trợ trong Chương trình NMT vẫn chưa thực sự phù hợp với nhiều làng cá ven biển, hải đảo và các làng cá cũng chưa được hưởng lợi tương xứng với các chính

sách hỗ trợ NTM được ban hành. Bởi vậy, nên điều chỉnh và bổ sung thêm trong chính sách về NTM để có thể xây dựng các làng cá trở thành các “xã ngư nghiệp kiểu mới”, “làng cá văn minh” hoặc đô thị thủy sản; và nên bổ sung thêm thuật ngữ “làng cá văn minh” hoặc “xã ngư nghiệp kiểu mới” và các tiêu chí kèm theo trong các chính sách về NTM. Đồng thời, gắn các “làng cá văn minh” này với các cảng cá động lực trong các trung tâm nghề cá lớn mà ngành thủy sản đang kêu gọi đầu tư.

Cũng nằm trong Chương trình NTM, các thiết chế hạ tầng kinh tế - xã hội cơ bản ở nông thôn nói chung và vùng ven biển, hải đảo nói riêng đã được phát triển mạnh theo hướng đồng bộ, từng bước kết nối với đô thị. Tuy nhiên, do đặc thù về cơ sở hạ tầng (CSHT) của ngư nghiệp khác với nông nghiệp khi sản xuất nông nghiệp cần đầu tư cho hệ thống thủy lợi, nhưng với nghề cá thì lại là cảng cá, khu neo đậu tránh trú bão, nước đá, xăng dầu, dịch vụ hậu cần trên biển, thông tin liên lạc, cứu hộ, cứu nạn nên các chính sách đầu tư cho hạ tầng nông thôn và phát triển nông nghiệp khi áp dụng cho ngư nghiệp đã dẫn đến nhiều bất cập, nên cần có chính sách riêng. Tuy nhiên, đến nay mới chỉ có Nghị định 67/2014/NĐ-CP về một số chính sách phát triển thủy sản là có chính sách hỗ trợ đầu tư cho CSHT nghề cá, lượng vốn đầu tư chủ yếu từ nguồn ngân sách trung ương và vẫn còn khá “khiếm tốn” so với nhu cầu và so với các lĩnh vực khác, hàng năm chỉ chiếm 5,3% tổng vốn đầu tư của ngành nông nghiệp, trong khi nhu cầu là 7-10%/năm (VIFEP, 2020).

3.2.3. Chính sách tái cơ cấu ngành nông nghiệp và lĩnh vực thủy sản

Song song với việc xây dựng và ban hành Đề án về tái cơ cấu ngành nông nghiệp (phê duyệt tại Quyết định 899/QĐ-TTg ngày 10/6/2013 và Quyết định số 1819/QĐ-TTg ngày 16/11/2017) và xuất phát từ yêu cầu của thực tiễn, Đề án “Tái cơ cấu ngành thủy sản theo hướng nâng cao giá trị gia tăng và phát triển bền vững” cũng đã được xây dựng và thực hiện từ năm 2013 (Quyết định số 2760/QĐ-BNN-TCTS ngày 22/11/2013 của Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và PTNT). Có thể thấy, Đề án tái cơ cấu thủy sản đã kế thừa và phù hợp với Tái cơ cấu nông nghiệp theo hướng nâng cao giá trị gia tăng và phát triển bền vững và tạo cơ sở để tái cơ cấu ngành thủy sản trong hơn 10 năm qua. Ở bản Tái cơ cấu lần 1 của toàn ngành nông nghiệp (Quyết định số

899/QĐ-TTg ngày 10/6/2013) thì chưa có nhiều nội dung về thủy sản được đề cập. Tuy nhiên ở bản Tái cơ cấu sửa đổi, điều chỉnh, bổ sung (Quyết định số 1819/QĐ-TTg ngày 16/11/2017) thì các nội dung về quản lý nguồn lợi thủy sản, mặt nước khai thác thủy sản đã được đề cập và cải tiến nhằm định hướng ngành thủy sản tới mục tiêu phát triển bền vững.

Kết quả thực hiện Đề án thủy sản đã tạo sự chuyển dịch đúng hướng trong cơ cấu ngành, cơ cấu sản phẩm trong gần 10 năm qua, với mức tăng trưởng của thủy sản cao nhất trong nông nghiệp, đạt bình quân gần 5,5%/năm. Đánh bắt và đặc biệt là nuôi trồng, chế biến thủy sản đã có bước phát triển đột phá, nâng tầm Việt Nam thành cường quốc xuất khẩu thủy sản trên thế giới với vị trí đứng thứ 3 toàn cầu về giá trị kim ngạch xuất khẩu (KNXX) thủy sản liên tiếp trong các năm 2017-2019 (chỉ sau Trung Quốc và Na Uy) với các mặt hàng xuất khẩu chủ lực như tôm, cá tra, cá ngừ, nhuyễn thể và chân đầu (mực, bạch tuộc) (VASEP, 2019). Riêng trong năm 2019, KNXX thủy sản Việt Nam đóng góp khoảng 6,74% tổng giá trị thị trường thủy sản toàn cầu (Statista.com). KNXX thủy sản có sự tăng trưởng liên tục với mức tăng trưởng bình quân đạt 6,1% trong giai đoạn 10 năm qua (2010-2019), từ khoảng 5 triệu USD năm 2010 tăng lên 8,6 tỷ USD năm 2019 (VASEP, 2019 và D-FISH, 2019a).

Năm 2019, tổng sản lượng thủy sản đạt 8,151 triệu tấn, trong đó sản lượng nghề cá biển đạt 3,565 triệu tấn với một số chuỗi liên kết đã được hình thành và 4.185 tổ đội sản xuất trên biển được thành lập và đi vào hoạt động với sự tham gia của khoảng 29,3 ngàn tàu cá và 177,8 ngàn ngư dân (D-FISH, 2019b). Mô hình đóng quản lý trong lĩnh vực khai thác và bảo vệ nguồn lợi thủy sản được triển khai tại 24 tỉnh với 97 tổ đóng quản lý nghề cá ven bờ tại 25 huyện, quản lý 800 km chiều dài bờ biển, có sự tham gia của khoảng 13 nghìn ngư dân, góp phần làm giảm các hành vi vi phạm môi trường, phục hồi nguồn lợi thủy sản. Cả nước hiện nay có 784 cơ sở công nghiệp chế biến thủy sản xuất khẩu đạt trình độ công nghệ tiên tiến trở lên với tỷ trọng chế biến sâu đạt 50%, tập trung chủ yếu ở vùng đồng bằng sông Cửu Long. Hiện đã hình thành một số trung tâm chế biến thủy sản gắn với vùng nguyên liệu; trình độ công nghệ chế biến và vệ sinh an toàn thực phẩm thủy sản ngày càng được đầu tư hiện đại hơn để đáp ứng các yêu cầu của thị trường trên thế giới.

Như vậy, quá trình tái cơ cấu ngành thủy sản đã có những đóng góp không nhỏ trong cơ cấu lại ngành nông nghiệp, cải thiện môi trường, nâng cao chất lượng đời sống văn hóa, phát huy vai trò của cộng đồng dân cư nông thôn ven biển và hải đảo, góp phần quan trọng vào thực hiện các mục tiêu của Nghị quyết Trung ương 7 Khóa X về phát triển nông nghiệp, nông dân, nông thôn nói chung và các vấn đề ngư nghiệp, ngư dân, ngư trường nói riêng. Tuy nhiên, nghề cá nước ta hiện nay cũng đang gặp nhiều khó khăn và thách thức trong quá trình chuyển đổi từ nghề cá tiếp cận tự do (open access) sang nghề cá bền vững và có trách nhiệm. Trong đó, vấn đề "Tam ngư" - những yếu tố quan trọng, chủ chốt cấu thành nên nghề cá biển và đóng góp vai trò quan trọng trong sự phát triển bền vững của ngành, cũng như góp phần bảo vệ chủ quyền biển đảo quốc gia, vẫn đang bộc lộ nhiều bất cập trong bối cảnh mới, đòi hỏi phải có hệ thống chính sách phát triển phù hợp.

3.2.4. Chính sách giảm nghèo và nâng cao đời sống vật chất, tinh thần của dân cư vùng nông thôn ven biển, hải đảo

Về xóa đói giảm nghèo, Nghị quyết số 30a/2008/NQ-CP ngày 27/12/2008 của Chính phủ về chương trình hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững đối với 62 huyện nghèo (còn gọi là Chương trình 30a) đã được ban hành và đi vào thực hiện. Nhờ đó, tỷ lệ hộ nghèo giảm nhanh, bình quân tỷ lệ hộ nghèo ở các xã đặc biệt khó khăn vùng bãi ngang ven biển và hải đảo có nghề cá, xã biên giới, xã an toàn khu vùng dân tộc và miền núi giảm khoảng 3-4%/năm, đạt mục tiêu đề ra theo Quyết định số 1722/QĐ-TTg ngày 02/9/2016 của Thủ tướng Chính phủ. Thu nhập bình quân đầu người/năm ở nông

thôn bao gồm cả các vùng sâu vùng xa, ven biển, hải đảo, vùng đặc biệt khó khăn đã tăng từ mức 9,15 triệu đồng năm 2008 lên 19,97 triệu đồng năm 2013 (gấp 2,18 lần so với năm 2008) và khoảng 32 triệu đồng năm 2017 (MARDb, 2018) (gấp 3,49 lần so với năm 2008). Tuy nhiên, hiện chưa có đánh giá về tỷ lệ giảm nghèo trong các cộng đồng ngư dân nghề cá ven biển, đặc biệt là các cộng đồng khai thác quy mô nhỏ ven bờ.

Về chính sách nâng cao đời sống vật chất, tinh thần của dân cư vùng nông thôn ven biển, hải đảo, do nông dân thực hiện sản xuất trên đất liền nên không có chính sách hỗ trợ cho "mục tiêu kép", vừa phát triển kinh tế biển, vừa đóng góp vào bảo vệ chủ quyền biển đảo, mà chỉ có ngư dân khi lao động sản xuất trên biển thì vừa phát triển kinh tế biển, vừa thể hiện sự hiện diện dân sự và đóng vai trò "tai, mắt" cho các lực lượng chấp pháp trên biển, đảm bảo an ninh, chủ quyền biển đảo quốc gia. Bởi vậy, ngư dân ven biển và hải đảo được hưởng lợi từ các chính sách "kép" về hỗ trợ phát triển kinh tế biển và đóng góp vào bảo vệ chủ quyền biển đảo như Nghị quyết số 36-NQ/TW về chiến lược phát triển kinh tế biển bền vững, Quyết định 48/QĐ-TTg ngày 13/7/2010 về hỗ trợ phát triển khai thác và nuôi trồng ở vùng biển xa và Nghị định 67/2014/NĐ-CP về một số chính sách phát triển thủy sản.

Ngoài ra, một số chính sách khác liên quan đến giảm tổn thất sau thu hoạch, khuyến khích thành phần tư nhân đầu tư phát triển nông nghiệp, nông thôn, cải thiện đời sống người dân nông thôn cũng có những khác biệt nhất định giữa lĩnh vực thủy sản (Tam ngư) và nông nghiệp (Tam nông) như sau:

Bảng 2. Kết quả phân tích mối quan hệ trong chính sách giảm nghèo và nâng cao đời sống dân cư nông thôn

TT	Chính sách về Tam nông	Chính sách về Tam ngư	Mối quan hệ giữa 2 nhóm chính sách
1	Nghị quyết số 30a/2008/NQ-CP ngày 27/12/2008; Nghị định số 75/2015/NĐ-CP ngày 9/9/2015 về cơ chế, chính sách bảo vệ và phát triển rừng, gắn với chính sách giảm nghèo nhanh, bền vững và	Quyết định số 48/QĐ - TTg ngày 13/7/2010 về một số chính sách khuyến khích hỗ trợ khai thác, nuôi trồng thủy sản trên các vùng biển xa. Nghị định 67/2014 ngày 7/7/2014 của Chính phủ về một số	Bản chất của 2 vấn đề khác nhau giữa phát triển rừng gắn với giảm nghèo vùng miền núi và phát triển nguồn lợi thủy sản gắn với khai thác bền vững của ngư dân ở vùng biển xa bên trên 2 nhóm chính sách này có những đặc thù riêng. Quyết định số 48/QĐ-TTg có hiệu lực thi hành đã tăng cường sự hiện diện dân sự của ngư dân trên các vùng biển Hoàng Sa, Trường Sa và DK1 với mỗi ngày có 3.000-4.000 lượt tàu cá xuất hiện và hoạt động tại đây. Tuy nhiên, cần rà soát và điều chỉnh lại các chính sách hỗ trợ phải dựa trên hiện trạng về nguồn lợi, chỉ những nghề cá còn tiềm năng nguồn lợi mới được khuyến khích, không hỗ trợ đan trải gày

	hỗ trợ đồng bào dân tộc thiểu số giai đoạn 2015 – 2020.	chính sách phát triển thủy sản.	tăng cường lực khai thác. Quyết định số 48/QĐ-TTg có thể làm tăng cường lực khai thác, gây áp lực lên nguồn lợi, bởi vậy nên sửa đổi một số nội dung của Quyết định số 48/QĐ-TTg để thay bằng hình thức hỗ trợ khác, phù hợp với các cam kết quốc tế.
2	Không có chính sách về kết hợp giữa sản xuất nông nghiệp gắn với góp phần bảo vệ chủ quyền biển đảo	Chính sách “kép” về hỗ trợ phát triển kinh tế biển và đóng góp vào bảo vệ chủ quyền biển đảo: Nghị quyết số 36-NQ/TW; Quyết định số 48/QĐ-TTg; Nghị định số 67/2014/NĐ-CP	Do nông dân thực hiện sản xuất trên đất liền nên không có chính sách hỗ trợ cho mục tiêu kép (vừa phát triển kinh tế biển, vừa đóng góp vào bảo vệ chủ quyền biển đảo), mà chỉ có ngư dân khi lao động sản xuất trên biển thì vừa phát triển kinh tế biển, vừa thể hiện sự hiện diện dân sự và đóng vai trò “tai, mắt” cho các lực lượng chấp pháp trên biển, đảm bảo an ninh, chủ quyền biển đảo quốc gia.
3	Chính sách hỗ trợ chế biến và giảm tổn thất sau thu hoạch nông, lâm, thủy sản: Các Quyết định số 63/2010/QĐ-TTg ngày 15/10/2010, Quyết định số 65/2011/QĐ-TTg ngày 02/12/2011, Quyết định số 68/2013/QĐ-TTg ngày 14/11/2013.	Được đề cập trong phạm vi Quyết định số 68/2013/QĐ-TTg ngày 14/11/2013 về chính sách hỗ trợ thiết bị phục vụ chế biến và giảm tổn thất sau thu hoạch đối với nông, lâm, thủy sản; Nghị định 67/2014 ngày 7/7/2014.	Quyết định số 68/2013/QĐ-TTg đã bao hàm các nội dung hỗ trợ cho lĩnh vực nghề cá biển, như: - Hỗ trợ mức vay tối đa bằng 100% giá trị hàng hóa để mua thiết bị giúp giảm tổn thất sau thu hoạch như các loại máy, thiết bị dò cá, thu, thả lưới câu, thông tin liên lạc, hầm (buồng) cấp đông, thùng (hầm) bảo quản sản phẩm có gắn thiết bị lạnh, sản xuất nước đá, lọc nước biển làm nước ngọt sử dụng trên tàu cá, tàu dịch vụ hậu cần phục vụ đánh bắt xa bờ; - Mức hỗ trợ 100% lãi suất trong hai năm đầu, 50% trong năm thứ ba. Một số chính sách hỗ trợ thiết bị và giảm tổn thất sau thu hoạch cũng đã được bổ sung thêm trong ND 67/2014/NĐ-CP.
4	Nghị định số 57/2018/NĐ-CP ngày 17/4/2018 về cơ chế, chính sách khuyến khích doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn.	Một phần nội dung trong ND 57/2018; Nghị định số 67/2014/NĐ-CP về một số chính sách phát triển thủy sản; và Nghị định số 17/2018/NĐ-CP ngày 02/02/2018 sửa đổi, bổ sung Nghị định số 67/2014/NĐ-CP.	Mặc dù “Nông nghiệp” quy định tại Nghị định số 57/2018/NĐ-CP gồm: Nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản, diêm nghiệp; nhưng vùng nông thôn lại được quy định là khu vực địa giới hành chính không bao gồm địa bàn phường thuộc thị xã, quận và thành phố. Trong khi đó, do đặc thù sản xuất trên biển nên nhiều làng cá vẫn nằm xen kẽ trong đô thị và có những đô thị ven biển có ngành kinh tế chủ đạo là ngư nghiệp (như thị trấn Cái Đồi Vàm ở Cà Mau hoặc các phường trên địa bàn thành phố Vũng Tàu). Bởi vậy, các chính sách hỗ trợ theo quy định của Nghị định số 57/2018 cho doanh nghiệp khi đầu tư vào phát triển ngư nghiệp tại các thị trấn, phường đô thị như vậy sẽ có các bất cập.

3.2.5. Chính sách hỗ trợ rủi ro trong sản xuất

Liên quan đến việc hỗ trợ sản xuất và giảm nhẹ tác động của thiên tai, dịch bệnh và các rủi ro có liên quan khác, chương trình thí điểm bảo hiểm nông nghiệp (Quyết định số 315/QĐ-TTg), bao gồm cả thủy sản giai đoạn 2013 - 2016 đã được thực hiện thí điểm tại 20 tỉnh, trên 9 đối tượng cây trồng, vật nuôi,

trong đó có 3 đối tượng thủy sản là tôm sú, tôm thẻ chân trắng và cá tra. Riêng đối với vấn đề hỗ trợ bảo hiểm cho ngư dân, do các đặc thù của ngư dân so với nông dân là sản xuất lãnh đênh trên biển nên chính sách bảo hiểm cho ngư dân và tàu thuyền khó có thể nhập chung vào bảo hiểm với cây trồng, vật nuôi, mà được quy định trong các chính sách riêng, bao gồm Quyết định 289-QĐ/TTg thực hiện trong giai đoạn 3

năm (từ 2008 đến năm 2010); Quyết định số 48/2010/QĐ-TTg, ngày 13/7/2010 của Thủ tướng Chính phủ, bắt đầu thực hiện từ năm 2011 và Nghị định số 67/2014/NĐ-CP năm 2014 của Chính phủ. Trong giai đoạn vừa qua, tổng giá trị bảo hiểm cho ngư dân và tàu cá đã thực hiện là 687,985 tỷ đồng; tổng số tàu tham gia bảo hiểm thân tàu, ngư lưới cụ là 58.461 tàu cá; tổng số lượng thuyền viên được bảo hiểm là 453.829 thuyền viên (D-FISH, 2019b).

Các chính sách này đã hỗ trợ ngư dân xa bờ yên tâm vươn khơi bám biển để vừa sản xuất vừa góp phần vào sự hiện diện dân sự trên các vùng biển đảo chủ quyền của quốc gia với khoảng 3.000 – 4.000 tàu cá thường xuyên có mặt, hoạt động sản xuất trên các vùng biển Hoàng Sa, Trường Sa và DK1 (D-FISH, 2019b). Điều đó đã khẳng định mỗi tàu cá là một cột mốc sống, mỗi ngư dân là một chiến sĩ; các tổ, đội đoàn kết đánh bắt hải sản của ngư dân là những “làng chài” trên biển Việt Nam, khẳng định chủ quyền biển, đảo của Tổ quốc (Nguyễn Chu Hồi, 2018). Tuy nhiên, việc thực hiện các chính sách này cũng còn một số bất cập như quá trình chi trả bảo hiểm còn rườm rà và về thủ tục; các điều kiện áp dụng cho chi trả bảo hiểm chưa có sự đồng thuận với ngư dân như chi trả bảo hiểm dựa vào khấu hao tàu; chi áp dụng chi trả với những rủi ro do khách quan, không chi trả bồi thường bảo hiểm đối với trường hợp ngư dân mất từng bộ phận trang thiết bị, ngư lưới cụ, dẫn đến ngư dân không muốn tham gia bảo hiểm thân tàu; chính sách bảo hiểm thuyền viên chưa thực sự tạo động lực cho ngư dân an tâm bám biển.

3.2.6. Chính sách đào tạo, dạy nghề nâng cao năng lực cho nông dân và ngư dân

Nhằm thực hiện chính sách “Tam nông” về tăng cường năng lực cho nông dân, để nông dân là chủ thể của quá trình phát triển, xây dựng nông thôn mới trong phát triển nông nghiệp, nông thôn bền vững. Đề án “Đào tạo nghề cho lao động nông thôn đến năm 2020” đã được xây dựng và triển khai từ năm 2010 (được phê duyệt tại Quyết định số 1956/QĐ-TTg ngày 27/11/2009 và được điều chỉnh bổ sung tại Quyết định 971/QĐ-TTg ngày 01/7/2015).

Tuy nhiên, do đặc thù về nghề nghiệp, sản xuất của ngư dân trên biển, dài ngày, dễ bị rủi ro nên các hoạt động đào tạo nghề cho lực lượng ngư dân khó có thể được thực hiện thường xuyên trong các chương trình đào tạo nghề cho nông dân, mà được

lồng ghép thực hiện trong các chính sách và chương trình hỗ trợ nghề cá vừa qua như Nghị định số 67/2014/NĐ-CP và kế hoạch hành động (KHHD) về chống đánh bắt bất hợp pháp (IUU) (phê duyệt tại Quyết định số 78/QĐ-TTg ngày 16/01/2018 của Thủ tướng Chính phủ). Nghị định 67/2014/NĐ-CP quy định hỗ trợ 100% chi phí đào tạo hướng dẫn thuyền viên vận hành tàu vỏ thép, tàu vỏ vật liệu mới; hướng dẫn kỹ thuật khai thác, bảo quản sản phẩm theo công nghệ mới đối với tàu cá có tổng công suất máy chính từ 400 CV trở lên. Kết quả đã thực hiện đào tạo, hướng dẫn kỹ thuật khai thác, bảo quản sản phẩm theo công nghệ mới cho 2.347 thuyền viên (ngư dân) với kinh phí là 9.409 triệu đồng (D-FISH, 2019b); thực hiện tập huấn, nâng cao nhận thức cho hàng ngàn ngư dân khai thác xa bờ về chống đánh bắt bất hợp pháp và ghi chép nhật ký khai thác.

Ngoài ra, do số lượng ngư dân (thợ biển) ngày càng khan hiếm, nên cũng cần có các chính sách hỗ trợ đặc thù về phát triển nguồn nhân lực cho ngư dân. Đồng thời, tái cơ cấu lại nguồn nhân lực của nghề cá theo hướng: chuyển đổi sinh kế cho ngư dân khai thác ven bờ các nghề xâm hại nguồn lợi, và tạo nguồn nhân lực chất lượng cao cho ngư dân đánh bắt xa bờ lãnh nghề để góp sức thực hiện cả 2 nhiệm vụ về phát triển kinh tế biển và góp phần bảo vệ chủ quyền biển đảo.

3.3. Nhu cầu chính sách về ngư dân, ngư nghiệp và ngư trường phục vụ phát triển nghề cá biển bền vững và có trách nhiệm

Phân tích trên đã cho thấy có khá nhiều khác biệt giữa lĩnh vực ngư nghiệp và nông nghiệp, giữa ngư dân và nông dân, giữa ngư trường và đồng ruộng cũng như giữa những vùng nông thôn ven biển và hải đảo với nông thôn đồng bằng, dẫn đến các chính sách thực hiện “Tam nông” mặc dù đã hàm ý bao trùm việc thực hiện “Tam ngư” nhưng vẫn chưa thể “bao phủ” đầy đủ vấn đề này và như vậy giữa 2 nhóm chính sách này cũng có sự khác biệt đáng kể cả trong xây dựng và thực hiện. Phân tích ở trên đã cho thấy những sự khác biệt này đủ lớn để yêu cầu cần phải có sự sửa đổi bổ sung chính sách có tính đặc thù cho 3 vấn đề “Tam ngư” tương ứng với những chính sách về “Tam nông” đã được xây dựng và thực hiện trong suốt thời gian qua. Sự khác biệt, tính đặc thù trong xây dựng chính sách này sẽ đảm bảo tính thực tiễn, khả thi và nâng cao hiệu quả của chính sách “Tam ngư” mới thay vì chỉ vận dụng chính sách “Tam

nông' trong phát triển ngư nghiệp, ngư dân và ngư trường như trong thời gian qua. Đồng thời, với các vấn đề bất cập, tồn tại đang gây cản trở mục tiêu phát triển nghề cá bền vững và có trách nhiệm như đã phân tích ở trên thì nhu cầu chính sách cho 3 vấn đề 'Tam ngư' trong mối quan hệ với chính sách 'Tam nông' được xác định như sau:

Thứ nhất, về nhu cầu chính sách đối với "ngư nghiệp"; cần tập trung vào một số vấn đề quan trọng bao gồm: i) Quản lý tốt cường lực khai thác, nâng cao tính chọn lọc trong khai thác hải sản, và thu hút đầu tư phát triển một ngành khai thác hải sản mạnh, hiện đại nhưng vẫn đảm bảo yếu tố bền vững và có trách nhiệm; ii) Nghề cá biển cần được thiết kế và cơ cấu lại, tổ chức sản xuất theo chuỗi và đặc biệt là gắn với chế biến, tiêu thụ nhằm tạo được "đột phá" để nâng cao giá trị gia tăng và sức cạnh tranh của sản phẩm thủy sản, nhất là trong bối cảnh Việt Nam hội nhập quốc tế ngày càng sâu, rộng hơn. Các chính sách về phát triển thị trường, xúc tiến thương mại nhằm gắn được khai thác hải sản với yêu cầu của thị trường là rất cần thiết, nhất là trong bối cảnh sản phẩm thủy sản Việt Nam có định hướng xuất khẩu tập trung vào các thị trường quốc tế cao cấp; iii) Cần có sự cơ cấu lại nghề nghiệp khai thác hải sản một cách hợp lý, phù hợp với tiềm năng nguồn lợi để có thể đáp ứng được yêu cầu công nghiệp hoá, hiện đại hoá nghề cá trong bối cảnh mới. Một trong những giải pháp rất quan trọng và hữu hiệu cho vấn đề này là khuyến khích ngư dân liên kết sản xuất để hình thành các tổ, đội, các tập đoàn đánh cá trên biển để nâng cao được hiệu quả tổ chức sản xuất đồng thời nâng cao được vị thế của người ngư dân trong đàm phán. Việc cơ cấu lại khai thác hải sản cũng cần được thực hiện được nghề, dựa trên cơ sở đánh giá hiệu quả của các nghề khai thác khác nhau để thu hẹp các nghề có tính chọn lọc thấp với nguồn lợi và tăng tỷ trọng các nghề có tính chọn lọc cao phù hợp với tiềm năng nguồn lợi và yêu cầu của bối cảnh mới; iv) Nâng cao chất lượng và đảm bảo về sinh an toàn thực phẩm (VFSATTP) đối với sản phẩm thủy sản kể cả sản phẩm được dùng làm đầu vào cho chế biến cũng như sản phẩm tiêu thụ tươi sống để xây dựng thương hiệu, tạo dựng uy tín cho sản phẩm thủy sản trong nước cũng như trên thị trường quốc tế; v) Thúc đẩy áp dụng nghiêm ngặt các giải pháp chống khai thác bất hợp pháp, truy xuất nguồn gốc thủy sản và áp dụng các tiêu chuẩn trong sản xuất để đáp ứng yêu cầu từ các thị trường quốc tế

cao cấp; vi) Khuyến khích và hỗ trợ phát triển thị trường khoa học công nghệ, tạo sự gắn kết có hiệu quả giữa nghiên cứu với đào tạo và sản xuất kinh doanh thủy sản nhằm nâng cao năng suất, chất lượng của sản phẩm, giảm chi phí sản xuất và tăng sức cạnh tranh của sản phẩm thủy sản.

Thứ hai, về nhu cầu chính sách đối với ngư dân, cần tập trung vào một số vấn đề quan trọng bao gồm: i) Khuyến khích, thúc đẩy, hỗ trợ ngư dân tăng cường đầu tư vào chiều sâu, thông qua việc nâng cấp phương tiện (tàu thuyền) khai thác hải sản theo hướng hiện đại hơn, ứng dụng công nghệ cập nhật hơn để đảm bảo tính hiệu quả và đáp ứng được yêu cầu về tính bền vững và có trách nhiệm từ thị trường; ii) Để thực hiện được mục tiêu phát triển sản xuất theo hướng hiện đại, yêu cầu cơ bản sẽ liên quan đến 2 nội dung là tài chính và kĩ thuật. Thực tế cho thấy đây lại chính là 2 điểm yếu cố hữu của lực lượng ngư dân Việt Nam với truyền thống sản xuất quy mô nhỏ, manh mún, ít đầu tư và ít được đào tạo bài bản. Nói cách khác, các chính sách hỗ trợ mở rộng nguồn vốn, tín dụng cũng như phát triển khoa học công nghệ (KHCN) cho ngư dân là rất cần thiết; iii) Việc tăng quy mô sản xuất cần được thực hiện song song với quá trình đào tạo, chuyển đổi nghề cho ngư dân nhằm rút bớt lao động của các nghề khai thác chưa thân thiện với môi trường, nguồn lợi ra khỏi nghề cá theo nguyên tắc "ly nông bất ly hương" – tức là ngư dân sẽ được đào tạo, tăng cường năng lực để chuyển đổi sang các sinh kế khác như cung cấp dịch vụ cho nghề cá giải trí, du lịch sinh thái, nuôi trồng thủy sản hoặc dịch vụ hậu cần trên biển để vẫn được hưởng lợi từ biển nhưng không làm gia tăng áp lực đối với nguồn lợi hải sản; iv) Lực lượng ngư dân, đặc biệt là khối ngư dân làm thuê (thợ bán) hiện không chỉ thiếu về số lượng mà còn yếu cả về chất lượng. Thiếu các ngư dân lành nghề và đáp ứng được yêu cầu của nghề khai thác hải sản hiện đại là một trong những nguyên nhân chính ảnh hưởng đến việc triển khai một nghề cá có trách nhiệm. Xu thế rút lao động ra khỏi khai thác hải sản, đặc biệt là ra khỏi các nghề khai thác chưa thân thiện với môi trường, nguồn lợi là đúng đắn. Tuy nhiên nếu chỉ đơn thuần giảm cơ học về số lượng mà không đi kèm với các giải pháp về đào tạo, tăng cường năng lực thì lực lượng ngư dân vẫn không thể cải thiện được về chất lượng. Theo đó, trong bối cảnh sản xuất khai thác hải sản như hiện nay đòi hỏi trình độ lao động phải đạt đến

một mức độ nhất định cả về nhận thức lẫn kĩ năng chuyên môn trong khi tỷ lệ ngư dân đã qua đào tạo và được cấp chứng chỉ nghề khá thấp. Thực trạng này đặt ra yêu cầu cấp thiết về một chính sách toàn diện để đào tạo được một đội ngũ ngư dân lành nghề, vững vàng làm chủ được các tàu cá lớn, hiện đại hoạt động trên biển khơi; v) Các chính sách an sinh xã hội cho ngư dân cũng cần được quan tâm nhiều hơn, gắn với đặc thù về điều kiện sản xuất thường xuyên xa nhà, mức độ rủi ro lớn và ngày càng bất ổn do biến đổi khí hậu (BDKH) cũng như biến động về chính trị quốc tế. Trong bối cảnh như vậy, rõ ràng các chính sách về y tế, giáo dục, và bảo hiểm, trợ cấp... liên quan đến ngư dân và đặc biệt là gia đình của họ là rất quan trọng giúp cho người ngư dân an tâm tham gia sản xuất trên biển.

Thứ ba, *nhu cầu chính sách về ngư trường và "làng cá"* gắn với đặc thù về vùng sản xuất của nghề khai thác hải sản và đặc điểm kinh tế xã hội của vùng bãi ngang ven biển và hải đảo cũng có liên quan chặt chẽ với các chính sách về bảo vệ môi trường, nguồn lợi trên biển và xây dựng nông thôn mới ở những khu vực này. Về ngư trường, i) quá trình phát triển khai thác hải sản vẫn luôn cho thấy có nhiều yếu tố thiếu bền vững thể hiện ở tình trạng khai thác nguồn lợi quá mức theo kiểu tiếp cận mở (open access) làm cho nguồn lợi hải sản suy giảm nghiêm trọng. Sự dư thừa cường lực khai thác, tỷ trọng lớn các nghề kém chọn lọc, hiện tượng đánh bắt bất hợp pháp chưa được giải quyết triệt để... vẫn đang là những yếu tố cản trở sự phát triển nghề cá có trách nhiệm và đặt ra nhu cầu chính sách về quản lí ngư trường một cách hiệu quả hơn bao gồm cả bảo vệ, bảo tồn và phát triển môi trường, nguồn lợi; ii) Mảng chính sách lớn thứ 2 liên quan đến ngư trường chính là các chính sách về hỗ trợ đảm bảo an ninh, an toàn, khẳng định chủ quyền và lãnh thổ trên biển để đảm bảo ngư dân Việt Nam có thể hiện diện một cách tự nhiên và khai thác hải sản an toàn, hợp pháp. Trong khối chính sách này, việc ban hành được một cơ chế phối hợp giữa các lực lượng để tối đa hóa được hiệu quả hoạt động cũng như sự hiện diện dân sự của ngư dân trên biển của Việt Nam là rất cần thiết; iii) Về "làng cá", khác với các vùng nông thôn nông nghiệp, khu vực sinh sống của ngư dân (thường gọi là các làng cá) không gắn liền với ngư trường mà có thể phát triển xen kẽ ngay với các khu đô thị ven biển hoặc thậm chí xen kẽ với các làng nông nghiệp. Đồng thời, thực

tế là các làng cá này có cấu trúc tương đối khác biệt với làng xã nông nghiệp và do vậy cũng có những yêu cầu khác biệt về CSHT cũng như các vấn đề về văn hóa, y tế, giáo dục, môi trường... Nói cách khác, các chương trình, dự án và hoạt động hỗ trợ được thiết kế trong Chương trình nông thôn mới hiện nay là chưa thực sự phù hợp với đặc thù của nhiều làng cá. Bởi vậy, nên có sự điều chỉnh, bổ sung chính sách trong Chương trình này phù hợp với các đặc thù của làng cá để bên cạnh các xã nông thôn mới mang đặc tính của nông nghiệp thì cũng có thể có các "xã ngư nghiệp kiểu mới" hay các khu "đô thị thủy sản". Theo đó, các "xã ngư nghiệp kiểu mới" cũng sẽ giúp hình thành nên mạng lưới các khu vực ven biển, gắn với các trung tâm nghề cá lớn hiện đang được thúc đẩy đầu tư theo hình thức hợp tác công tư PPP của ngành thủy sản và giúp ngành khai thác hải sản dần thay đổi, hướng tới các tiêu chí hiện đại, hiệu quả và bền vững; iv) Ngoài ra, các chính sách về phát triển sản xuất, phát triển nguồn nhân lực, đào tạo nghề, ứng dụng KHCN, nghiên cứu thị trường, bảo vệ môi trường, giảm nghèo, an sinh xã hội... dành riêng cho ngư dân và các khu vực nông thôn ngư nghiệp cũng cần được thiết kế lại rất cụ thể và bám sát với đặc thù của khu vực và đối tượng này nhằm đáp ứng được đúng yêu cầu và hỗ trợ được ngư dân tiếp tục đóng góp vào việc khẳng định và bảo vệ chủ quyền biển đảo quốc gia.

4. KẾT LUẬN

Trong hơn 10 năm thực hiện chính sách "Tam nông" vừa qua, "Tam ngư" luôn được hiểu là một bộ phận cấu thành của "Tam nông" và đã được bao hàm trong các chính sách thực hiện "Tam nông". Tuy nhiên, khác với nông dân trong chính sách "Tam nông" chủ yếu thực hiện sản xuất nông nghiệp trên đất liền gắn với mục đích kinh tế và đảm bảo an ninh lương thực cho đất nước, trong khi đó ngư dân sản xuất trên biển bên cạnh những vai trò trên còn có vai trò đóng hành cùng với các lực lượng chấp pháp trên biển, khẳng định chủ quyền biển, đảo, thêm lực địa của Tổ quốc. Đây là một trong những vai trò cực kì quan trọng của lực lượng ngư dân đã được khẳng định trong suốt thời gian qua. Thực hiện tốt vai trò này, lực lượng ngư dân sẽ hỗ trợ rất tốt cho các lực lượng chấp pháp chính quyền trên biển của Việt Nam. Tuy nhiên, cũng cần nhận thức rằng ngư dân là lực lượng dân sự, hoạt động hoàn toàn mang tính chất dân sự, do vậy, để có thể tăng cường sự hiện diện

trên biển hay nói cách khác là để vươn khơi, bám biển một cách hiệu quả, vững bền và đặc biệt là an toàn, hợp pháp, ngư dân rất cần có những chính sách hỗ trợ đặc thù của Nhà nước. Bên cạnh đó, dù cũng được gọi là nông thôn nhưng "làng cá" hay nông thôn ven biển, hải đảo có nhiều đặc trưng rất khác với nông thôn nông nghiệp trong nội đồng và do vậy cũng cần có những chính sách phù hợp với đặc thù về điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội của khu vực này để đảm bảo được sự phát triển một cách hài hòa và bền vững. Nghề khai thác hải sản với sự khác biệt hoàn toàn về môi trường làm việc cũng yêu cầu có những chính sách, thậm chí là chiến lược phát triển riêng với những nội dung về tài chính, kĩ thuật, con người cũng như môi trường, nguồn lợi hoàn toàn không giống với các nghề nông nghiệp như trồng trọt hay chăn nuôi... Theo đó, các chính sách về đào tạo và phát triển nguồn nhân lực cũng như chính sách nhằm cải thiện đời sống cho lực lượng ngư dân cần được thiết kế lại để một mặt nâng cao được chất lượng của lực lượng này mặt khác giúp họ an tâm tham gia bám biển vừa làm nhiệm vụ kinh tế vừa hỗ trợ thực hiện mục tiêu giữ vững chủ quyền và lãnh thổ trên biển của đất nước.

Như vậy, hiện đang tồn tại một nhu cầu rất lớn của ngành thủy sản nói chung và ngành khai thác hải sản nói riêng về một bộ chính sách có tính toàn diện và đồng bộ tương tự như các chính sách về "Tam nông" đã được xây dựng theo Nghị quyết TW 7 Khóa X về nông nghiệp, nông dân, nông thôn nhưng gắn với đặc trưng của các đối tượng là ngư nghiệp, ngư dân và ngư trường. Thực tế đã cho thấy việc vận dụng một số chính sách "Tam nông" cho "Tam ngư" là có khả thi ở một mức độ nhất định nhưng không thực sự hiệu quả. Chính vì vậy, trong thời gian qua, Chính phủ và các Bộ, ngành liên quan đã điều chỉnh, bổ sung đáng kể, thậm chí là xây dựng mới nhiều chính sách tương ứng với những đặc trưng về ngành thủy sản nói chung và khai thác hải sản nói riêng. Cách làm này đã có tác dụng nhất định trong hơn một thập kỉ qua và giúp cho ngành thủy sản đạt được nhiều thành tựu đáng ghi nhận. Tuy nhiên, trong bối cảnh mới khi điều kiện sản xuất ngày càng khó khăn hơn, rủi ro hơn và các yêu cầu, quy định của các thị trường cũng khắt khe hơn thì việc cải tổ, tái cơ cấu và hình thành nên một ngành khai thác hải sản mới, hiện đại và có trách nhiệm là tất yếu. Để thực hiện mục tiêu này, yêu cầu về một bộ chính sách riêng, có

tính đặc thù cả về tiêu chí, chỉ tiêu, định mức, điều kiện tiếp cận là rất cần thiết. Bộ chính sách này, vì vậy, cũng cần được xây dựng và ban hành từ cấp Chính phủ để đảm bảo sự phối hợp nhịp nhàng và có hiệu quả giữa các Bộ, ngành có liên quan để ngành khai thác hải sản vừa có thể hoàn thành mục tiêu về kinh tế vừa tham gia, góp phần khẳng định chủ quyền, bảo vệ vùng biển, đảo của Tổ quốc.

LỜI CẢM ƠN

Bài báo này là một trong những sản phẩm của đề tài nghiên cứu KHCN cấp Nhà nước KC.09.24/16-20 thuộc Chương trình Nghiên cứu Khoa học và Công nghệ phục vụ quản lý biển, hải đảo và phát triển kinh tế biển, mã số: KC.09/16-20. Tác giả trân trọng cảm ơn các thành viên đề tài đã cho phép sử dụng các số liệu và thông tin nghiên cứu, cảm ơn sự hỗ trợ và giúp đỡ của Ban chủ nhiệm chương trình và các tổ chức có liên quan. Tác giả xin chịu trách nhiệm về nội dung và mong muốn nhận được những góp ý quý báu nếu có để bài báo được hoàn thiện hơn.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Nông nghiệp và PTNT (MARD, 2018a). *Báo cáo tổng kết 10 năm thực hiện Nghị quyết Trung ương 7 Khóa X về nông nghiệp, nông dân, nông thôn*, MARD, Hà Nội.
2. Công văn số: 3310/BNN-KH ngày 12/10/2009 của Bộ Nông nghiệp và PTNT về Chiến lược phát triển nông nghiệp nông thôn giai đoạn 2011-2020.
3. D-FISH (2019a), *Báo cáo tổng kết ngành thủy sản 2019*, Tổng cục Thủy sản, Hà Nội.
4. D-FISH (2019b). *Báo cáo kết quả thực hiện Nghị định 67/2014/NĐ-CP ngày 07/7/2014 của Chính phủ về một số chính sách phát triển thủy sản*. Tổng cục Thủy sản, Hà Nội.
5. Nguyễn Chu Hồi (2018). *Nghề cá ra khơi tư thế mới*. Tạp chí Thủy sản Việt Nam số 3+4 (274+275), trang 10-11.
6. MARD (2018b). *Niên giám Thống kê ngành Nông nghiệp và PTNT 2018*. Nhà xuất bản Nông nghiệp, Hà Nội.
7. Nghị định 67/2014/NĐ-CP ngày 7/7/2014 của Chính phủ về một số chính sách phát triển thủy sản.
8. Nghị định 75/2015/NĐ-CP ngày 9/9/2015 về cơ chế, chính sách bảo vệ và phát triển rừng, gần

với chính sách giảm nghèo nhanh, bền vững và hỗ trợ đồng bào dân tộc thiểu số giai đoạn 2015 – 2020.

9. Nghị định 57/2018/NĐ-CP ngày 17/4/2018 về cơ chế, chính sách khuyến khích doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn.

10. Nghị quyết số 30a/2008/NQ-CP ngày 27/12/2008 của Chính phủ về chương trình hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững đối với 62 huyện nghèo.

11. Quyết định 1690/QĐ-TTg ngày 16/9/2010 phê duyệt Chiến lược phát triển thủy sản Việt Nam đến năm 2020.

12. Quyết định số 124/QĐ-TTg ngày 02/2/2012 phê duyệt Quy hoạch tổng thể phát triển sản xuất nông nghiệp đến 2020 và tầm nhìn đến 2030.

13. Quyết định 1445/QĐ-TTg ngày 16/8/2013 phê duyệt Quy hoạch tổng thể phát triển ngành thủy sản đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030.

14. Quyết định 48/QĐ - TTg ngày 13/7/2010 về một số chính sách khuyến khích hỗ trợ khai thác, nuôi trồng thủy sản trên các vùng biển xa.

15. Quyết định số 899/QĐ-TTg ngày 10/6/2013 phê duyệt Đề án tái cơ cấu ngành nông nghiệp theo

hướng nâng cao giá trị gia tăng và phát triển bền vững.

16. Quyết định số 1819/QĐ-TTg ngày 16/11/2017 về Kế hoạch cơ cấu lại ngành nông nghiệp giai đoạn 2017 – 2020.

17. Quyết định số 2760/QĐ-BNN-TCTS ngày 22/11/2013 phê duyệt Đề án tái cơ cấu ngành thủy sản theo hướng nâng cao giá trị gia tăng và phát triển bền vững.

18. Quyết định 375/QĐ-TTg ngày 01/3/2013 phê duyệt Đề án tổ chức lại sản xuất trong khai thác hải sản.

19. VASEP (2019). *Báo cáo xuất khẩu thủy sản Việt Nam 2018*. Hiệp hội Chế biến và Xuất khẩu Thủy sản Việt Nam (VASEP), Hà Nội.

20. VIFEP (2020). *Báo cáo rà soát đánh giá tình hình thực hiện Chiến lược phát triển ngành thủy sản giai đoạn 2010-2020*. Viện Kinh tế và Quy hoạch thủy sản, Hà Nội.

21. <https://www.statista.com/outlook/40030000/100/processed-fish-seafood/worldwide#market-revenue> (ngày lấy thông tin 6/7/2020).

AGRICULTURE, FARMER, RURAL DEVELOPMENT AND FISHERIES, FISHERMEN, FISHING GROUND POLICIES IN SUSTAINABLE AND RESPONSIBLE FISHERIES DEVELOPMENT

Cao Le Quyen, Phung Giang Hai

Summary

The agriculture, farmer, rural development policies (so-called 'three-agri farm' policies) promulgated and enforced in 2008, also cover the policies for fisheries, fishermen, fishing ground development (so-called 'three-fish' policies). Through the application of overview and desk study research method, this paper analyses and compares the process of three-fish policy implementation as a constitutive part in agriculture, farmer, rural development policies in the last ten years as well as analyses unique attributes of three-fish issues and its relationships with agriculture policies. Research results show that, the three issues of fisheries, fishermen, fishing ground have unique attributes differentiated with the three issues of agriculture, farmer, rural development, leading to the implementation of the former under the policy enforcement of the later has led to several difficulties and challenges, limiting policies' positive effects in and potential fisheries development. From that, the needs for three-fish policy amendment and adjustments are recommended in the relationship with agriculture, farmer, rural development policies towards sustainable and responsible fisheries development in Vietnam.

Keywords: Policy, 'three-agri farm', 'three-fish'.

Người phản biện: GS.TS. Nguyễn Văn Song

Ngày nhận bài: 17/7/2020

Ngày thông qua phản biện: 18/8/2020

Ngày duyệt đăng: 25/8/2020