

Hoàn thiện một số chính sách, pháp luật khu vực biên giới đất liền trong phát triển nông nghiệp ở Việt Nam hiện nay

TS PHẠM THỊ HƯƠNG LAN

Viện Nhà nước và Pháp luật, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam

11:48, ngày 22-06-2026

TCCS - Nông nghiệp là ngành sản xuất vật chất cơ bản của xã hội, cung cấp sản phẩm trồng trọt và sản phẩm chăn nuôi, phục vụ đời sống con người. Thời gian qua, Đảng và Nhà nước đã có nhiều chính sách về phát triển kinh tế ở khu vực biên giới đất liền, trong đó có phát triển nông nghiệp nhằm nâng cao đời sống, sinh kế của người dân và thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội.

Khung chính sách, pháp luật hiện hành về phát triển nông nghiệp khu vực biên giới đất liền

Nông nghiệp được coi là một trong các ngành sản xuất trọng điểm để phát triển đời sống của người dân khu vực biên giới đất liền bởi nơi đây chủ yếu là đồng bào dân tộc thiểu số sống bằng nghề trồng trọt, chăn nuôi. Việc phát triển nông nghiệp khu vực biên giới đất liền có tầm quan trọng chiến lược nhằm ổn định và phát triển bền vững về kinh tế, xã hội, môi trường; bảo đảm quốc phòng, an ninh khu vực biên giới đất liền.

Thời gian qua, Đảng và Nhà nước ta có nhiều chính sách, quy định pháp luật về phát triển nông nghiệp khu vực biên giới đất liền, trong đó phải kể đến các quy định về đất đai, tài nguyên rừng và khai thác khoáng sản; quy định về tín dụng; hỗ trợ phát triển sản xuất nông nghiệp... Tại Nghị quyết số 23/NQ-CP, ngày 2-3-2022, của Chính phủ, về phát triển kinh tế khu vực biên giới đất liền nêu rõ: “...cơ cấu lại đất đai, hoàn thành việc giao đất, giao rừng, khoán bảo vệ rừng cho nhân dân, nhất là đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ, tạo điều kiện ổn định và cải thiện đời sống cho nhân dân. Giải quyết dứt điểm tình trạng thiếu đất ở, nhà ở, đất sản xuất, nước sinh hoạt và ô nhiễm môi trường vùng đồng bào dân tộc, miền núi, biên giới, gắn với chính sách định canh, định cư vùng miền núi, biên giới”. Việc người dân ổn định sinh kế nơi biên cương biên giới góp phần lớn vào phát triển kinh tế - xã hội địa phương và ổn định tình hình ngoại giao và chính trị với các nước láng giềng.

Nghị quyết số 16-NQ/TW, ngày 10-10-2017, của Bộ Chính trị, “Về phát triển kinh tế - xã hội các xã biên giới đất liền kết hợp với tăng cường và củng cố quốc phòng, an ninh, đối ngoại” đặt ra yêu cầu, đối với các tỉnh có vùng biên giới đất liền xác định quy mô sản xuất của từng loại cây và sản phẩm trên từng địa bàn cụ thể, đẩy mạnh cơ cấu lại nông nghiệp gắn với xây dựng nông thôn mới. Nghị quyết là đường lối và là động lực để các tỉnh biên giới phát triển kinh tế nông nghiệp, đòi hỏi các địa phương có vùng biên giới đất liền phải định hướng phát triển nông nghiệp sao cho phù hợp về quy mô sản xuất và sản phẩm trên địa phương mình. Việc định hướng phát triển của từng địa phương trong phát triển

nông nghiệp đặc biệt quan trọng bởi mỗi địa phương phải có kế hoạch cụ thể trong sản xuất giúp tránh tình trạng sản xuất tự phát dẫn đến kinh tế phát triển mạnh mẽ không hiệu quả.

Tại Nghị quyết số 18-NQ/TW, ngày 16-6-2022, Hội nghị Trung ương 5 khóa XIII, “Về 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” tiếp tục đặt ra yêu cầu tập trung giải quyết cơ bản những hạn chế, khuyết điểm, vướng mắc kéo dài liên quan đến quản lý và sử dụng đất, trong đó có việc giải quyết vấn đề đất ở, đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Chủ trương, chính sách của Đảng được Quốc hội thể chế hóa trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về đất đai cũng như trong cơ chế, chính sách đầu tư, hỗ trợ phát triển nông nghiệp ở miền núi. Cụ thể, Luật Đất đai năm 2024 (trước đó là Luật Đất đai năm 2013), Luật Lâm nghiệp năm 2017... và các văn bản dưới luật đã quy định về chính sách giải quyết đất ở, đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số (DTTS). Trong đó, Luật Đất đai quy định rõ trách nhiệm của Nhà nước về đất ở, đất sản xuất nông nghiệp đối với đồng bào DTTS phù hợp với phong tục, tập quán, bản sắc văn hóa và điều kiện thực tế của từng vùng, đồng thời có chính sách tạo điều kiện cho đồng bào DTTS trực tiếp sản xuất nông nghiệp có đất để sản xuất. Khoản 6 Điều 4 Luật Lâm nghiệp năm 2017 quy định: Nhà nước bảo đảm cho đồng bào dân tộc thiểu số, cộng đồng dân cư sinh sống phụ thuộc vào rừng được giao rừng gắn với giao đất để sản xuất lâm, nông, ngư nghiệp kết hợp; được hợp tác, liên kết bảo vệ và phát triển rừng với chủ rừng, chia sẻ lợi ích từ rừng; được thực hành văn hóa, tín ngưỡng gắn với rừng theo quy định của Chính phủ...

Để tạo quỹ đất thực hiện chính sách hỗ trợ đất ở, đất sản xuất cho đồng bào DTTS, Quốc hội khóa XIII ban hành Nghị quyết số 112/2015/QH13, ngày 27-11-2015, về tăng cường quản lý đất đai có nguồn gốc từ nông trường, lâm trường quốc doanh do các công ty nông nghiệp, công ty lâm nghiệp, ban quản lý rừng và các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân khác sử dụng. Khoản 2 Điều 2 Nghị quyết số 112/2015/QH13 quy định, tiếp tục rà soát, thu hồi diện tích đất sử dụng không hiệu quả, sử dụng không đúng mục đích và giao lại cho địa phương để giao cho người dân, nhất là hộ đồng bào dân tộc thiểu số thiếu hoặc không có đất ở, đất sản xuất ở địa phương quản lý, sử dụng theo quy định của pháp luật về đất đai.

Đặc biệt, tại Nghị quyết số 88/2019/QH14, ngày 18-11-2019, Quốc hội khóa XIV đã phê duyệt Đề án tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2021 - 2030 và đặt ra mục tiêu đến năm 2025 hoàn thành cơ bản công tác định canh, định cư; sắp xếp, bố trí ổn định 90% số hộ di cư không theo quy hoạch và giải quyết cơ bản tình trạng thiếu đất ở, đất sản xuất cho đồng bào.

Bên cạnh đó, để thực hiện các chính sách trên của Đảng, thời gian qua Nhà nước ta ban hành nhiều quy định để phục vụ phát triển nông nghiệp tại biên giới đất liền. Chính phủ đã ban hành Nghị định 55/2015/NĐ-CP, ngày 9-6-2015, “Về chính sách tín dụng phục vụ phát triển nông nghiệp nông thôn với nhiều ưu đãi về vay vốn”. Nghị định số 28/2022/NĐ-CP, ngày 26-4-2022, của Chính phủ, “Về chính sách tín dụng ưu đãi thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn từ năm 2021 đến năm 2030, giai đoạn 1: từ năm 2021 đến năm 2025”. Đồng thời còn có các chính sách thúc đẩy xuất khẩu nông sản qua biên giới, như: Quyết định số 194/QĐ-TTg, ngày 9-2-2021, của Thủ tướng Chính phủ, phê duyệt Đề án Đổi mới phương thức kinh doanh tiêu thụ nông sản giai đoạn 2021 - 2025 định hướng đến năm 2030, trong đó có một số dự án chủ yếu là xây dựng kênh tiêu thụ nông sản hợp nhất để tiêu thụ trong nước và xuất khẩu; xây dựng kho ngoại quan dự trữ, bảo quản nông sản và các dịch vụ hỗ trợ xuất khẩu ở khu vực cửa khẩu, tại các tỉnh Quảng Ninh, Lào Cai, Lạng Sơn... Trên cơ sở đó, nhiều chính sách hỗ trợ thúc đẩy xuất khẩu nông sản được ban hành ở các khía cạnh: Chính sách ưu đãi thuế, chính sách kết cấu hạ tầng, chính sách xúc tiến thương mại, chính sách thông quan...

Như vậy, các chính sách, pháp luật về phát triển nông nghiệp khu vực biên giới đất liền đã được quy định ở nhiều khía cạnh khác nhau từ lĩnh vực đất đai, tín dụng, xuất khẩu, thuế... Đây là cơ sở và nền tảng để các địa phương tại biên giới đất liền triển khai trong thực tiễn.

Thực tiễn thực hiện các chính sách, pháp luật về phát triển nông nghiệp tại một số tỉnh khu vực biên giới đất liền

Thực hiện các chính sách, pháp luật về phát triển kinh tế khu vực biên giới đất liền nói chung và phát triển nông nghiệp nói riêng, thời gian qua, nhiều tỉnh đã đạt được kết quả đáng ghi nhận, cụ thể: Tại tỉnh Lào Cai (trước khi sáp nhập) giai đoạn 2021 - 2025, để từng bước nâng cao đời sống nhân dân và tăng cường củng cố quốc phòng - an ninh tại các xã giáp biên, tỉnh Lào Cai đã chú trọng triển khai theo đúng tinh thần Nghị quyết 23/NQ-CP, ngày 2-3-2022, của Chính phủ, về phát triển kinh tế khu vực biên giới đất liền, đó là phát triển sản xuất nông lâm nghiệp với quy mô phù hợp với các sản phẩm theo định hướng thị trường trên cơ sở lợi thế địa phương gắn với Chương trình mỗi xã một sản phẩm; tập trung cơ cấu lại ngành nông nghiệp theo chuỗi giá trị và tiêu chuẩn hóa sản xuất nông nghiệp. Theo thống kê, trong 10 xã tỷ lệ hộ nghèo cao nhất tỉnh có 3 xã biên giới là La Pan Tẩn, Tả Ngải Chồ, Dìn Chín, huyện Mường Khương. Để tập trung nguồn lực đầu tư, hỗ trợ cho các xã nghèo giai đoạn 2021 - 2025, tháng 5-2021, Ủy ban nhân dân tỉnh Lào Cai ban hành Kế hoạch số 239/KH-UBND. Trong đó, phát triển nông, lâm nghiệp được xác định là hướng đi chủ lực. Để thực hiện mục tiêu này, có 18 danh mục dự án triển khai thực hiện 18 danh mục dự án đầu tư phát triển sản xuất, đào tạo nghề nông nghiệp cho lao động nông thôn, với tổng kinh phí gần 5 tỷ đồng. Một trong nhiều dự án đã và đang được triển khai và từng bước cải thiện thu nhập cho bà con, như: Trồng chè Shan, chăn nuôi lợn đen sinh

sản ở xã Dìn Chín, La Pan Tẩn (huyện Mường Khương). Theo điều tra hộ nghèo đến hết năm 2022, tỷ lệ giảm nghèo tại 10 xã nghèo đạt 11,15% (tương đương với giảm 676 hộ). Thu nhập bình quân đạt 19,2 triệu đồng/người, tăng 5,2 triệu đồng/người so với năm 2020. Trong đó, xã Pa Cheo (huyện Bát Xát) có tỷ lệ hộ nghèo giảm sâu nhất, với 14,45%, đưa tỷ lệ hộ nghèo của xã từ 79,39% xuống còn 64,81%. Những kết quả đạt được là minh chứng cho hướng đi đúng và trúng trong việc giảm nghèo đối với 10 xã đặc biệt khó khăn này. Tỉnh Lào Cai phấn đấu trong giai đoạn 2021 - 2025 giảm tỷ lệ hộ nghèo bình quân từ 8%/năm trở lên theo tiêu chí chuẩn nghèo tại 10 xã; nâng thu nhập bình quân đầu người năm 2025 gấp 2 lần so với năm 2020...

Nhiều tỉnh ở khu vực biên giới đất liền đã thực hiện tốt Nghị quyết 16 trong đó phải kể đến tỉnh Sơn La, công tác giảm nghèo và các chính sách an sinh xã hội tại các xã biên giới được triển khai hiệu quả; tỷ lệ hộ nghèo bình quân giảm 2 - 4%/năm. Về xây dựng nông thôn mới đạt và vượt chỉ tiêu, có 3/17 xã biên giới đạt chuẩn nông thôn mới; 100% xã khu vực biên giới đạt tối thiểu 10 tiêu chí/xã⁽¹⁾. Để thực hiện Nghị quyết 16 thì cần phát triển các tổ hợp tác, hợp tác xã, mở rộng các hình thức hợp tác giữa doanh nghiệp với nông dân để đưa các nông sản của nông dân sản xuất ứng dụng các tiến bộ khoa học, kỹ thuật vào sản xuất, liên kết với doanh nghiệp nhằm bảo đảm tiêu thụ sản phẩm nông nghiệp bền vững, góp phần sản xuất hàng hóa theo chuỗi giá trị, nâng cao năng suất, chất lượng sản phẩm cây trồng, con vật nuôi...

Tại tỉnh Quảng Bình (trước sáp nhập) thực hiện Nghị quyết số 23/NQ-CP, về phát triển kinh tế khu vực biên giới đất liền. Nghị quyết đề ra 5 nhiệm vụ trong đó giao Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (nay là Bộ Nông nghiệp và Môi trường) phối hợp với các địa phương liên quan xây dựng, phát triển sản xuất nông, lâm nghiệp, ngư nghiệp theo vùng chuyên canh tập trung, có quy mô phù hợp, phát huy tiềm năng thế mạnh của từng vùng miền gắn với thực hiện có hiệu quả Chương trình mỗi xã một sản phẩm (OCOP); hướng dẫn thực hiện cơ cấu lại ngành nông nghiệp, chuyển đổi cơ cấu giống cây trồng theo hướng tăng diện tích trồng các cây có giá trị kinh tế cao gắn với việc hình thành các vùng chuyên canh, tập trung. Tỉnh Quảng Bình triển khai tích cực và có tính lan tỏa tại các địa phương Chương trình OCOP, góp phần phát triển kinh tế khu vực nông thôn, thực hiện có hiệu quả Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới của tỉnh. Đến cuối năm 2023, toàn tỉnh có 145 sản phẩm OCOP được công nhận sản phẩm đạt OCOP từ 3 sao trở lên (trong đó có 19 sản phẩm đạt 4 sao, 126 sản phẩm đạt 3 sao) và 150 sản phẩm đạt sản phẩm Công nghiệp nông thôn tiêu biểu cấp tỉnh, 20 sản phẩm đạt cấp khu vực miền Trung - Tây Nguyên, 12 sản phẩm đạt cấp quốc gia⁽²⁾...

Tuy nhiên, phát triển nông nghiệp khu vực biên giới đất liền thời gian qua cho thấy, các quy định về chính sách, pháp luật trong phát triển nông nghiệp ở đây chưa có các quy định riêng, đặc thù. Bên cạnh đó, chính sách, pháp luật về phát triển nông nghiệp tại khu vực biên giới đất liền còn thiếu quy định cụ thể một số nội dung dẫn đến hạn chế trong thực tiễn áp dụng. Hiện nay, còn thiếu văn bản

riêng quy định cụ thể về cơ chế, chính sách phát triển và công tác quản lý nhà nước đối với kinh tế trang trại trong đó có các quy định về kinh tế trang trại tại biên giới đất liền. Hiện nay, sản xuất nông nghiệp ở khu vực biên giới đất liền cần kết nối với các cơ sở sản xuất, kinh doanh nhưng khả năng sản xuất, kinh doanh nông nghiệp theo chuỗi giá trị còn yếu, việc phát triển thị trường nông sản hạn chế. Muốn đưa nông nghiệp phát triển cần quảng bá hình ảnh, xây dựng thương hiệu sản phẩm đặc trưng vùng, miền nhưng chưa có chính sách định hướng nội dung này.

Một số khuyến nghị chính sách, pháp luật

Thứ nhất, trong thời gian tới cần xây dựng hệ thống chính sách, pháp luật về phát triển nông nghiệp ở khu vực biên giới đất liền một cách cụ thể với những định hướng, quy định rõ ràng phù hợp với đặc thù ở khu vực biên giới đất liền, phù hợp với người dân sống ở khu vực biên giới nói chung và đối với đồng bào dân tộc thiểu số nói riêng. Cần bám sát mục tiêu xây dựng nông nghiệp sinh thái, nông thôn hiện đại, nông dân văn minh đã được khẳng định tại Nghị quyết số 19/NQ-TW, ngày 16-6-2022, Hội nghị Trung ương 5 khóa XIII, “Về nông nghiệp, nông dân, nông thôn đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045”, theo đó hoàn thiện thể chế, quy định để tạo hành lang pháp lý cho nông nghiệp phát triển nhanh, bền vững, hiệu quả, bảo đảm vững chắc an ninh lương thực quốc gia, quy mô sản xuất hàng hoá nông sản ngày càng lớn, bảo đảm môi trường sinh thái, thích ứng với biến đổi khí hậu được đặt ra cho toàn ngành nông nghiệp và phát triển nông thôn.

Thứ hai, bổ sung xây dựng văn bản quy định cụ thể về cơ chế, chính sách phát triển và quản lý nhà nước đối với kinh tế trang trại trong đó có các quy định về kinh tế trang trại tại khu vực biên giới đất liền với những đặc thù riêng nhằm phát triển kinh tế trang trại tại khu vực này.

Thứ ba, xây dựng chính sách, pháp luật phù hợp với phương thức sản xuất nông nghiệp, khả năng sản xuất, kinh doanh ở khu vực biên giới đất liền với đặc thù riêng. Đồng thời có chính sách nhằm nâng cao năng lực quảng bá hình ảnh, xây dựng thương hiệu sản phẩm nông nghiệp ở khu vực biên giới đất liền.

Thứ tư, xây dựng chính sách hỗ trợ người dân nhất là đồng bào dân tộc thiểu số sản xuất nông nghiệp mang tính dài hạn để người dân từng bước không còn sản xuất nông nghiệp theo cách nhỏ lẻ, manh mún và mang tính mùa vụ như hiện nay tại một số tỉnh biên giới đất liền.

Thứ năm, cần xây dựng chính sách tăng cường hoạt động kết nối doanh nghiệp trong và ngoài nước nhằm đẩy mạnh hợp tác, liên kết sản xuất, tiêu thụ nông sản cho người dân ở vùng biên giới. Đồng thời có chính sách nhằm phối hợp tổ chức kết nối thu mua nông sản, đẩy mạnh tiêu thụ nông sản trong các hệ thống, chuỗi siêu thị lớn giúp người dân nâng cao đời sống kinh tế ở địa phương./.

* Bài viết là sản phẩm của Đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ: "*Phát triển bền vững vùng biên giới đất liền ở Việt Nam phục vụ mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội và đảm bảo an ninh, chính trị*", thuộc Chương trình trọng điểm cấp bộ: "Nghiên cứu tổng thể vùng biên giới đất liền ở Việt Nam góp phần phát triển kinh tế - xã hội và đảm bảo an ninh, chính trị trong điều kiện hiện nay" do Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam chủ trì.

(1) Báo cáo của UBND tỉnh Sơn La tại Hội nghị sơ kết thực hiện Kế hoạch số 80-KH/TU, ngày 20-12-2017 của Ban Thường vụ Tỉnh ủy về việc thực hiện Nghị quyết số 16-NQ/TW, ngày 10-10-2017 của Bộ Chính trị về phát triển kinh tế - xã hội các xã biên giới đất liền kết hợp với tăng cường và củng cố quốc phòng, an ninh, đối ngoại giai đoạn 2017-2023 tổ chức ngày 16-1-2024 tại tỉnh Sơn La

(2) Báo cáo của Sở Công Thương tỉnh Quảng Bình, ngày 28-12-2023, tại Hội nghị kết nối cung cầu sản phẩm công nghiệp nông thôn tiêu biểu, sản phẩm OCOP Quảng Bình năm 2023