

CHÍNH SÁCH NÔNG NGHIỆP VIỆT NAM TRONG 40 NĂM ĐỔI MỚI - NHÌN LẠI TỪ THỰC TIỄN VIETNAM'S AGRICULTURAL POLICY OVER 40 YEARS OF RENOVATION: A REVIEW FROM PRACTICAL EXPERIENCE

NGÔ TRUNG THÀNH (*)

LÊ QUÝ DƯƠNG (**)

NGUYỄN TRƯỜNG XUÂN (***)

Tóm tắt: Trong 40 năm đổi mới (1986-2026), chính sách nông nghiệp Việt Nam đã trải qua nhiều chuyển biến quan trọng, từ cải cách thể chế đất đai và trao quyền cho hộ nông dân đến tái cấu trúc chuỗi giá trị và định hướng phát triển nông nghiệp xanh, bền vững. Những thành tựu to lớn và quan trọng này góp phần bảo đảm an ninh lương thực quốc gia, thúc đẩy xuất khẩu và tạo nền tảng cho chuyển đổi kinh tế - xã hội ở nông thôn, đưa đất nước phát triển ổn định và bền vững.

Từ khóa: Chính sách nông nghiệp; cải cách thể chế đất đai; hộ nông dân.

Abstract: Over the 40 years of renovation (1986 - 2026), Vietnam's agricultural policy has undergone significant transformations, ranging from land institutional reforms and the empowerment of farming households to the restructuring of value chains and the orientation toward green and sustainable agricultural development. These major and important achievements have contributed to ensuring national food security, promoting exports, and laying a solid foundation for socio-economic transformation in rural areas, thereby supporting the country's stable and sustainable development.

Keywords: Agricultural policy; land institutional reform; farming households.

Ngày nhận bài: 06/01/2026 Ngày biên tập: 29/01/2026 Ngày duyệt đăng: 10/02/2026

1. Khái lược chính sách nông nghiệp Việt Nam trong 40 năm đổi mới

Một là, bối cảnh phát triển nông nghiệp Việt Nam trước đổi mới (1945 - 1986).

Giai đoạn 1945 - 1986 gắn liền với những biến động lớn của lịch sử đất nước và quá trình xây dựng mô hình kinh tế xã hội chủ nghĩa. Trong suốt thời kỳ này, nông nghiệp Việt Nam chủ yếu mang tính tự cung tự cấp, trình độ kỹ thuật thấp, năng suất hạn chế và phụ thuộc nhiều vào điều kiện tự nhiên. Ở miền Bắc, sau cải cách ruộng đất, quá trình hợp tác hóa nông nghiệp được triển khai rộng khắp thông qua hợp tác xã và nông trường quốc doanh.

(*) TS, (**), (***) NCS; Học viện Nông nghiệp Việt Nam

Mặc dù góp phần huy động lao động và tư liệu sản xuất, song mô hình kế hoạch hóa tập trung về lâu dài làm suy giảm động lực của nông dân do hạn chế quyền sử dụng đất và cơ chế phân phối bình quân. Sau năm 1975, mô hình này tiếp tục được áp dụng tại miền Nam nhưng không thành công, gặp phải nhiều phản ứng, dẫn đến tăng trưởng nông nghiệp thấp, đời sống nông dân khó khăn, tình trạng trì trệ sản xuất, mất cân đối cung cầu và thiếu hụt lương thực trên phạm vi cả nước. Trước khủng hoảng kinh tế - xã hội ngày càng nghiêm trọng, các thử nghiệm khoán sản phẩm và giao quyền sử dụng đất cho hộ gia đình bắt đầu từ đầu thập niên 1980, tiêu biểu là Chỉ thị số 100/CT-TW (1981), tạo tiền đề cho cải cách thể chế toàn diện trong công cuộc Đổi mới từ năm 1986.

Hai là, giai đoạn 1986 - 2000: cải cách thể chế, tự do hóa thị trường và hiện đại hóa nông nghiệp.

Giai đoạn 1986 - 2000 đánh dấu bước ngoặt căn bản của nông nghiệp Việt Nam trong tiến trình đổi mới và chuyển sang kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Trước đó, mô hình hợp tác xã và nông trường quốc doanh bộc lộ nhiều bất cập, làm suy giảm động lực sản xuất, dẫn đến khủng hoảng lương thực nghiêm trọng vào giữa thập niên 1980. Trước tình hình này, Đại hội ĐBTQ lần thứ VI (1986) khởi xướng cải cách thể chế, với các chính sách then chốt như Nghị quyết số 10-NQ/TW về đổi mới quản lý kinh tế nông nghiệp (1988) trao quyền tự chủ sản xuất cho hộ nông dân, công nhận quyền sử dụng đất ổn định và xóa bỏ bao cấp trong tiêu thụ nông sản. Những cải cách này nhanh chóng phát huy hiệu quả: tăng trưởng nông nghiệp phục hồi, Việt Nam trở lại xuất khẩu gạo từ năm 1989 và an ninh lương thực được bảo đảm. Cải cách tiếp tục được củng cố với việc ban hành Hiến pháp năm 1992 và Luật Đất đai năm 1993, lần đầu hợp pháp hóa quyền sử dụng đất lâu dài, tạo điều kiện cho đầu tư, tích tụ đất đai và tiếp cận tín dụng. Đồng thời, kinh tế hộ được xác lập là nền tảng, hợp tác xã được tái định vị theo hướng dịch vụ và kinh tế trang trại từng bước hình thành. Trong bối cảnh hội nhập quốc tế được mở rộng, nông nghiệp giai đoạn 1989 - 1999 tăng trưởng trung bình trên 4%/năm, xuất khẩu gạo đạt 4,5 triệu tấn vào năm 1999, đưa Việt Nam trở thành một trong những nước xuất khẩu hàng đầu thế giới. Cơ cấu nội ngành có chuyển dịch theo hướng tăng thủy sản, song tăng trưởng vẫn chủ yếu theo chiều rộng, năng suất lao động và liên kết sản xuất còn hạn chế.

Ba là, giai đoạn 2000 - 2010: hội nhập quốc tế và chuyển hướng chính sách đối với “Tam nông”.

Bước sang thế kỷ XXI, đặc biệt sau khi gia nhập WTO năm 2007, Việt Nam đẩy mạnh hội nhập kinh tế quốc tế, tạo thêm cơ hội về thị trường, đầu tư và công nghệ. Tuy nhiên, lợi ích hội nhập phân bổ không đồng đều, chủ yếu tập trung ở khu vực đô thị và công nghiệp, trong khi nông thôn tiếp tục tụt hậu. Dù giữ vai trò ổn định kinh tế vĩ mô, nông nghiệp tăng trưởng chậm lại, bình quân giai đoạn 2006-2011 chỉ đạt 3,46%/năm, bộc lộ tính dễ tổn thương nếu không được tái cơ cấu căn bản. Trước thực trạng đó, Chính phủ triển khai nhiều chính sách tái cơ cấu và

hiện đại hóa nông nghiệp, tập trung vào khoa học - công nghệ, công nghiệp hóa và phát triển khu vực tư nhân ở nông thôn. Tuy nhiên, cách tiếp cận vẫn thiên về mục tiêu kỹ thuật, chưa huy động hiệu quả nội lực hộ nông dân và chưa xử lý các rào cản thể chế trong tổ chức sản xuất và liên kết thị trường; một số chính sách còn phát sinh hệ lụy xã hội. Bước ngoặt của giai đoạn này là Nghị quyết số 26-NQ/TW ngày 05/8/2008 Hội nghị Trung ương lần thứ 7 khóa X đã đề ra nhiều chủ trương, chính sách nhằm phát triển toàn diện nông nghiệp, nông dân, nông thôn, lần đầu xác lập nông nghiệp, nông dân và nông thôn là lĩnh vực chiến lược, làm cơ sở triển khai Chương trình Mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới từ năm 2009 theo hướng phát triển toàn diện. Tuy vậy, giai đoạn 2000 - 2010 vẫn chứng kiến đầu tư cho nông nghiệp suy giảm, doanh nghiệp nông nghiệp phát triển chậm, tích tụ đất đai thấp và sản xuất nhỏ lẻ phổ biến. Dù có chuyển dịch cơ cấu, nông nghiệp chủ yếu tăng trưởng theo chiều rộng, năng suất lao động thấp và chi phí sản xuất cao. Nhìn chung, giai đoạn 2000 - 2010 đánh dấu sự chuyển biến quan trọng trong tư duy chính sách với khung tiếp cận tích hợp “Tam nông” và xây dựng nông thôn mới, song hiệu quả còn hạn chế, đặt ra yêu cầu tiếp tục cải cách sâu hơn về thể chế, tổ chức sản xuất và phân bổ nguồn lực.

Bốn là, giai đoạn 2011 - 2020: tái cơ cấu và hướng tới phát triển bền vững.

Trong thập niên thứ hai của thế kỷ XXI, nông nghiệp Việt Nam đối mặt với nhiều thách thức trong bối cảnh kinh tế toàn cầu phục hồi chậm sau khủng hoảng 2008 - 2009, đồng thời chịu áp lực từ các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới và biến động chuỗi giá trị. Dù vẫn là trụ đỡ trong các giai đoạn bất ổn, tăng trưởng nông nghiệp chậm lại và tỷ trọng đầu tư xã hội giảm mạnh, chỉ còn 4,8% giai đoạn 2011 - 2021, cho thấy sự mất cân đối giữa vai trò chiến lược và ưu tiên nguồn lực.

Trước thực trạng đó, tái cơ cấu được xác định là nhiệm vụ trung tâm, với nông nghiệp là lĩnh vực tiên phong. Đề án tái cơ cấu ngành nông nghiệp năm 2013 tập trung nâng cao hiệu quả và giá trị gia tăng thông qua phát triển sản phẩm chủ lực, chuỗi giá trị và cải thiện thể chế sản xuất - kinh doanh. Song song, Chương trình xây dựng nông thôn mới được mở rộng, chuyển trọng tâm sang nâng cao đời sống, năng lực cộng đồng và thể chế cơ sở; khung pháp lý

hỗ trợ cũng được hoàn thiện với Luật Hợp tác xã năm 2012 và các chính sách khuyến khích đầu tư, sản xuất hữu cơ và bảo hiểm nông nghiệp. Giai đoạn 2011 - 2020 ghi nhận kết quả tích cực về sản xuất và xuất khẩu, với kim ngạch nông - lâm - thủy sản đạt 36,3 tỷ USD năm 2017 và cơ cấu ngành chuyển dịch theo hướng tăng thủy sản. Tuy nhiên, các hạn chế nội tại vẫn dai dẳng, gồm năng suất lao động thấp, sản xuất nhỏ lẻ, chậm ứng dụng công nghệ và thiếu tích lũy đầu tư, làm suy giảm hiệu quả và năng lực cạnh tranh. Nhìn chung, giai đoạn 2011 - 2020 đánh dấu sự chuyển hướng sang phát triển bền vững và nâng cao giá trị gia tăng, song vẫn đòi hỏi các cải cách sâu hơn về thể chế và cấu trúc sản xuất để thích ứng với môi trường kinh tế toàn cầu ngày càng phức tạp.

Năm là, giai đoạn từ năm 2020: tái thiết sau khủng hoảng và hướng tới nông nghiệp xanh.

Từ năm 2020 đến nay, nông nghiệp Việt Nam chịu tác động mạnh của các cú sốc toàn cầu và nội tại. Đại dịch COVID-19 làm đứt gãy chuỗi cung ứng, gián đoạn xuất khẩu và gia tăng rủi ro sản xuất; đồng thời, thời tiết cực đoan, dịch bệnh và biến động giá đầu vào làm gia tăng tính bất định (World Bank, 2022). Trước bối cảnh đó, định hướng chính sách chuyển sang tăng cường khả năng chống chịu, phát triển bền vững và thích ứng với biến đổi khí hậu. Nhiều chiến lược vĩ mô được ban hành nhằm định hình quỹ đạo phát triển mới. Chiến lược phát triển nông nghiệp, nông thôn bền vững giai đoạn 2021 - 2030, tầm nhìn 2050 đặt mục tiêu xây dựng nền nông nghiệp sinh thái, hiệu quả, với người nông dân giữ vai trò trung tâm. Bên cạnh đó, Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh 2021 - 2030 thúc đẩy kinh tế các-bon thấp thông qua cải tiến công nghệ và giảm phát thải trong nông nghiệp. Cam kết phát thải ròng bằng 0 tại COP26 tạo áp lực cải cách sâu rộng đối với các lĩnh vực phát thải cao như trồng lúa và chăn nuôi. Tuy vậy, quá trình chuyển đổi còn nhiều hạn chế như: điều chỉnh cơ cấu sử dụng đất, đặc biệt đất trồng lúa còn lúng túng; suy thoái đất nghiêm trọng tại các vùng trọng điểm; liên kết chuỗi giá trị yếu và cơ cấu ngành vẫn thiên về sản lượng hơn là chế biến và thương mại hóa. Quản lý rừng thiếu bền vững, nhiều diện tích chưa đáp ứng yêu cầu truy xuất nguồn gốc. Chương trình xây dựng nông thôn mới còn biểu hiện hình thức, trong khi năng lực thích ứng với biến đổi khí hậu vẫn

hạn chế do thiếu hệ thống cảnh báo sớm, bảo hiểm nông nghiệp và cơ chế tài chính hiệu quả.

2. Một số khuyến nghị về chính sách nông nghiệp

Thứ nhất, cần chuyển từ tư duy hỗ trợ, trợ cấp ngắn hạn sang trao quyền và phát triển năng lực nội sinh của người dân nông thôn. Chính sách cần tập trung nâng cao năng lực tổ chức sản xuất, tiếp cận thị trường, ứng dụng công nghệ và quản lý rủi ro thông qua đào tạo, khuyến nông và hỗ trợ sáng kiến địa phương.

Thứ hai, cần cải cách các thiết chế trung gian, đặc biệt là hợp tác xã và tổ chức nông dân, theo hướng dân chủ hóa quản trị, chuyên môn hóa chức năng và tăng tính tự chủ. Các thiết chế này phải thực sự đóng vai trò cầu nối giữa nông dân với doanh nghiệp và thị trường, đồng thời có cơ chế pháp lý bảo vệ nông dân trong các quan hệ liên kết sản xuất - tiêu thụ.

Thứ ba, đổi mới mô hình quản trị chính sách theo hướng đa trung tâm, giảm sự phụ thuộc vào cơ chế mệnh lệnh hành chính. Điều này đòi hỏi phân quyền rõ hơn cho địa phương và cộng đồng, gắn với phân bổ nguồn lực và nâng cao năng lực quản trị ở cấp cơ sở, nhằm bảo đảm sự tham gia thực chất của các chủ thể nông thôn.

Thứ tư, cần lồng ghép phân tích xã hội học vào thiết kế và đánh giá chính sách, bổ sung các chỉ số về sinh kế, bất bình đẳng và mức độ dễ tổn thương bên cạnh các chỉ tiêu kinh tế - kỹ thuật, để nâng cao tính bao trùm và bền vững.

Thứ năm, chuyển đổi xanh trong nông nghiệp cần đi đôi với thực hiện công bằng xã hội. Các mục tiêu giảm phát thải và bảo vệ môi trường chỉ có thể đạt được khi người dân được hỗ trợ về công nghệ thân thiện môi trường, bảo hiểm rủi ro và định hướng lại cơ cấu sản xuất phù hợp điều kiện sinh thái và năng lực địa phương./.

Tài liệu tham khảo:

1. CIEM, *Thách thức thể chế trong phát triển nông nghiệp xanh ở Việt Nam*.
2. Đặng Kim Sơn, *Kinh tế nông nghiệp Việt Nam trong quá trình đổi mới*, Nxb CTQG-ST, H.2014.
3. FAO Vietnam, *Towards sustainable, climate-smart agriculture in Viet Nam: Country updates*, 2023.
4. MOIT & UNDP, *National Green Growth Strategy Implementation Review Report 2021 - 2022*.