

CHÍNH SÁCH TÍCH TỤ RUỘNG ĐẤT NHÌN TỪ THỰC TIỄN VÙNG ĐỒNG BẰNG SÔNG CỬU LONG

NGUYỄN ĐÌNH BÔNG*

Tích tụ ruộng đất là một hiện tượng diễn ra trong quá trình phát triển nông nghiệp theo hướng sản xuất hàng hóa lớn. Tuy nhiên, ở nước ta quá trình này mới ở quy mô nhỏ, trong thực tế còn nhiều vấn đề bất cập. Bài viết dưới đây sẽ phản ánh thực trạng tích tụ ruộng đất tại vùng đồng bằng sông Cửu Long, nơi có nông nghiệp phát triển khá theo hướng sản xuất hàng hóa lớn.

Chính sách, pháp luật đất đai về tích tụ ruộng đất trong thời kỳ đổi mới

Tích tụ ruộng đất là quá trình tập trung ruộng đất từ nhiều thửa nhỏ thành thửa lớn, từ nhiều chủ sử dụng đất (tổ chức, hộ gia đình, cá nhân) vào một số chủ sử dụng đất có khả năng vốn, lao động, kinh nghiệm quản lý để sản xuất hàng hóa tập trung. Tích tụ ruộng đất làm tăng quy mô sản xuất (chỉ số diện tích đất đai trên một đơn vị sản xuất) và tăng chỉ số diện tích đất đai trên một lao động nông nghiệp. Quá trình tích tụ, tập trung và xã hội hóa trong sản xuất nông nghiệp tất yếu sẽ diễn ra, về nguyên tắc, theo 2 hướng:

- Tập thể hóa ruộng đất và tư liệu sản xuất: toàn bộ ruộng đất và tư liệu sản xuất thuộc sở hữu tập thể. Mô hình này phổ biến trong nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung ở các nước xã hội chủ nghĩa (XHCN) trong giai đoạn từ sau Chiến tranh thế giới thứ hai đến cuối thập niên 80 của thế kỷ XX; điển hình là các nông trang tập thể ở Liên

Xô và các nước Đông Âu, Trung Quốc, Triều Tiên, hợp tác xã nông nghiệp ở Việt Nam (1960 - 1985).

- Từng bước tích tụ ruộng đất gắn với phân công lại lao động trong nông thôn, nông nghiệp trên cơ sở phát triển kinh tế hộ gia đình theo hướng gắn người lao động với đất đai, tư liệu sản xuất và sản phẩm cuối cùng là cây con; hợp tác các lĩnh vực, các khâu, công đoạn và những lĩnh vực khác (như làm đất, thủy lợi, bảo vệ thực vật, chế biến, tiêu thụ sản phẩm) với sự hỗ trợ của nhà nước về vốn, kết cấu hạ tầng và khoa học, công nghệ. Mô hình này đã được phát triển ở Nhật Bản, Đài Loan, Hàn Quốc từ sau Chiến tranh thế giới thứ hai và ở Việt Nam (từ năm 1986).

Ở Việt Nam, Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc Đảng Cộng sản Việt Nam khóa VI (tháng 12-1986) đã đề ra đường lối:

* TS, Phó Chủ tịch Hội Khoa học Đất Việt Nam

“Đổi mới cơ chế quản lý kinh tế chuyển từ cơ chế kế hoạch hóa, tập trung quan liêu bao cấp sang cơ chế kinh tế hàng hóa nhiều thành phần có sự quản lý của Nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa”. Theo đó, Đại hội đại biểu toàn quốc Đảng Cộng sản Việt Nam (từ khóa VI đến khóa XI) đã từng bước xác lập chủ trương hình thành và phát triển chính sách đất đai phù hợp với cơ chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Trong quá trình đổi mới, cụ thể hóa các nghị quyết Đại hội của Đảng, Bộ Chính trị, Ban Chấp hành Trung ương (khóa VI đến khóa XI) đã ban hành một số chính sách đất đai quan trọng, liên quan đến vấn đề tích tụ ruộng đất. Đó là:

Về chính sách đất đai có:

- Nghị quyết 10 của Bộ Chính trị (khóa VII) ngày 5-4-1988 về “Đổi mới quản lý nông nghiệp”.

- Nghị quyết Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương khóa VII (tháng 6-1993) về “Tiếp tục đổi mới và phát triển mạnh mẽ kinh tế - xã hội nông thôn”.

- Nghị quyết Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương khóa VIII (tháng 12-1997).

- Nghị quyết 06 Bộ Chính trị (khóa VIII) tháng 11-1998 về một số vấn đề nông nghiệp và nông thôn.

- Nghị quyết Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương khóa X.

- Nghị quyết Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương khóa X, Nghị quyết số 26-NQ/TW “Về nông nghiệp, nông dân, nông thôn”⁽¹⁾.

Về pháp luật đất đai liên quan đến vấn đề tích tụ ruộng đất

Thể chế hóa chủ trương, chính sách đất đai của Đảng, Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992, hệ thống pháp luật đất đai đã được hình thành

và từng bước hoàn thiện phù hợp với yêu cầu đổi mới kinh tế. Pháp luật đất đai đã quy định cụ thể những nội dung quản lý sử dụng đất nông nghiệp liên quan đến tích tụ ruộng đất.

Đối với vấn đề chế độ sở hữu đất đai và quyền sử dụng đất có:

- Luật Đất đai năm 1987.

- Luật Đất đai năm 1993.

- Luật Đất đai năm 2003.

Về thời hạn và hạn mức sử dụng đất nông nghiệp cũng được quy định trong các văn bản pháp luật trên. Về hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp được quy định rõ trong Nghị quyết số 1126/2007/NQ-UBTVQH11 ngày 21-6-2007.

Tình hình tích tụ ruộng đất

Quá trình tích tụ ruộng đất ở nước ta trong giai đoạn hiện tại có một số đặc điểm chung như sau:

a) Quá trình tích tụ ruộng đất được khởi đầu trong thời kỳ đổi mới bắt đầu từ năm 1986 đến nay với các bước đi thích hợp, như đổi mới cơ chế quản lý kinh tế nông nghiệp, từng bước giao quyền tự chủ cho hộ gia đình, xã viên hợp tác xã; thực hiện chủ trương giao đất ổn định lâu dài cho hộ gia đình, cá nhân, Nhà nước cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sử dụng được tham gia thị trường, hình thành thị trường quyền sử dụng đất trong thị trường bất động sản; khuyến khích tích tụ ruộng đất, đồng thời bảo đảm cho nông dân có đất sản xuất, được điều tiết bằng chế độ hạn điền.

b) Quá trình tích tụ ruộng đất đang diễn

(1) Xem: TS. Nguyễn Đình Bồng, ThS. Lê Thanh Khuyến; PGS, TS. Vũ Văn Phúc; PGS, TS. Trần Thị Minh Châu: *Quản lý đất đai ở Việt Nam (1945 - 2010)*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2012

ra với quy mô nhỏ. Quy mô sử dụng đất trung bình cả nước (ha/hộ) như sau: hộ không sử dụng đất chiếm 4,05% tổng số hộ, hộ sử dụng dưới 0,5 ha chiếm 61,02%, hộ sử dụng từ 0,5 ha đến dưới 1 ha chiếm 17,14%; hộ sử dụng từ 1 ha trở lên chiếm 17,8%⁽²⁾.

c) Hiệu quả kinh tế của tích tụ ruộng đất là rõ rệt, nhưng có sự khác nhau giữa các vùng (ở vùng đồng bằng sông Cửu Long, nơi kinh tế hàng hóa phát triển thì sự tích tụ cao hơn so với vùng trung du miền núi và vùng đồng bằng Bắc Bộ, nơi kinh tế hộ gia đình có quy mô nhỏ là chủ yếu).

d) Tích tụ ruộng đất chưa gắn với phân công lại lao động trong nông thôn, nông nghiệp một cách chặt chẽ: các trang trại trồng trọt có quy mô trong mức hạn điền hầu như chỉ sử dụng lao động gia đình là chính, kết hợp với thuê máy móc làm đất, gặt đập (ở vùng đồng bằng sông Cửu Long), hoặc sử dụng lao động chủ yếu của gia đình kết hợp với thuê lao động cấy, gặt theo thời vụ (ở vùng trung du miền núi và vùng đồng bằng Bắc Bộ). Một số trang trại trồng trọt, kinh doanh tổng hợp có quy mô lớn trên mức hạn điền thì thường kết hợp trang bị máy móc (máy cấy, máy gặt đập liên hợp) với thuê lao động thường xuyên (ở mức khoảng 10 người) và lao động mùa vụ⁽³⁾.

Tại đồng bằng sông Cửu Long nơi có sự tích tụ ruộng đất khá cao so với các vùng khác trên cả nước, tình hình tích tụ ruộng đất có một số đặc điểm sau:

Một là, tích tụ ruộng đất vẫn còn ở quy mô nhỏ.

Vùng đồng bằng sông Cửu Long là vùng sản xuất nông nghiệp hàng hóa phát triển mạnh với 2 sản phẩm xuất khẩu chiếm tỷ trọng lớn là lúa và cá. Tuy nhiên các hộ có quy mô trên mức hạn điền (3 ha) cũng không nhiều. Lấy An Giang làm ví dụ:

hộ có quy mô diện tích dưới 1 ha chiếm 76,15% tổng số hộ và 34,94% tổng diện tích; từ 1 ha - 3 ha chiếm 22,15 % tổng số hộ và 47,75% tổng diện tích; trên 3 ha có 1,7% tổng số hộ và 17,31% diện tích⁽⁴⁾.

Cá biệt ở đồng bằng sông Cửu Long (vùng đất khai hoang Đồng Tháp Mười và Tứ giác Long Xuyên) có một số trang trại quy mô khá lớn lên tới hàng trăm héc-ta.

Năm 2006, quy mô bình quân 1 hộ nông nghiệp trên cả nước sử dụng là 0,63 ha đất sản xuất nông nghiệp, 1 hộ nuôi trồng thủy sản sử dụng 0,66 ha đất nuôi trồng thủy sản; tỷ lệ số hộ có quy mô đất nông nghiệp hoặc đất nuôi trồng thủy sản trên diện tích 1 ha chiếm 17,8%.

Hai là, hiệu quả kinh tế của tích tụ ruộng đất là rõ rệt.

Tuy sự tích tụ ruộng đất mới chỉ ở quy mô nhỏ, nhưng hiệu quả kinh tế ở những nơi có tích tụ ruộng đất đã thể hiện rõ. Bởi vì, nhờ tích tụ ruộng đất nên các hộ gia đình có điều kiện để áp dụng cơ giới hóa trong nông nghiệp, cũng như ứng dụng các tiến bộ khoa học kỹ thuật vào sản xuất để tạo ra những nông sản hàng hóa có chất lượng đáp ứng tốt hơn yêu cầu của thị trường, nâng cao năng suất lao động, đem lại doanh thu ngày một cao hơn. Tích tụ ruộng đất thực sự đã tạo thêm việc làm cho bà con nông dân, nâng cao hiệu quả kinh

(2) Tổng cục thống kê: *Kết quả điều tra nông thôn (2006)*

(3) TS. Nguyễn Đình Bồng, ThS. Tạ Hữu Nghĩa: *Vai trò quản lý nhà nước đối với quá trình tích tụ ruộng đất*, Cục Chính sách hợp tác xã và Phát triển nông thôn - Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và FAO, 3-2009

(4) Sở Nông nghiệp An Giang, Chi cục phát triển nông thôn (2008): *Báo cáo tình hình tích tụ ruộng đất tỉnh An Giang*

tế nông nghiệp, xóa đói, giảm nghèo và góp phần vào công cuộc xây dựng nông thôn mới ở các tỉnh của đồng bằng sông Cửu Long.

Ba là, tích tụ ruộng đất chưa gắn với phân công lại lao động trong nông thôn, nông nghiệp một cách chặt chẽ.

Qua khảo sát ở các trang trại cho thấy, các trang trại có quy mô dưới 5 ha hầu như chỉ sử dụng lao động gia đình là chính, kết hợp với thuê máy móc làm đất, gặt đập hoặc sử dụng lao động trong gia đình kết hợp với thuê lao động theo thời vụ.

Một số trang trại quy mô lớn hàng chục héc-ta thì kết hợp trang bị máy móc (máy cày, máy gặt đập liên hợp) với thuê lao động thường xuyên (thường khoảng 10 lao động) và lao động mùa vụ (từ 50 đến 60 lao động).

Bốn là, quá trình tích tụ ruộng đất còn gặp một số khó khăn vướng mắc trong thực tế, như:

Về chính sách, pháp luật đất đai. Liên quan đến vấn đề thời hạn sử dụng đất: Theo quy định của Luật Đất đai năm 2003, đất ở thời hạn sử dụng đất là ổn định lâu dài, đất nông nghiệp trồng cây hằng năm là 20 năm, đất nông nghiệp trồng cây lâu năm, cây công nghiệp là 50 năm. Đối với đất thuê thì thời hạn được thực hiện theo hợp đồng thuê đất, khi hết thời hạn sử dụng đất, người sử dụng đất có nhu cầu sử dụng tiếp tục thì đăng ký với cơ quan nhà nước có thẩm quyền để xem xét. Tuy nhiên, trong thực tế các chủ trang trại đều cho rằng, đối với đất nông nghiệp trồng cây hằng năm thời hạn 20 năm là quá ngắn (phần lớn kết thúc vào năm 2013), nên chủ sử dụng không an tâm đầu tư sản xuất và người có nhu cầu nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất không muốn giao dịch, vì lo chính sách thay đổi. Các cơ quan

nông nghiệp và phát triển nông thôn cũng thấy đối với đất nông nghiệp trồng cây hằng năm thời hạn 20 năm là quá ngắn, cần mở rộng thời hạn sử dụng đất lên tới 50 năm.

Liên quan tới hạn mức giao đất, hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp. Luật Đất đai năm 2003 chỉ quy định hạn mức giao đất nông nghiệp không thu tiền sử dụng đất, nếu vượt hạn mức giao đất phải chuyển sang thuê đất, trừ diện tích đất thuê, đất nhận chuyển nhượng, đất được thừa kế, tặng cho. Luật Đất đai cũng quy định hạn mức giao đất trong trường hợp hộ gia đình, cá nhân sử dụng nhiều loại đất (đất trồng cây hằng năm, đất trồng cây lâu năm, đất rừng sản xuất, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối). Song, các chủ trang trại cho rằng quy định hạn mức 3 ha đất trồng cây hằng năm đối với các tỉnh đồng bằng sông Cửu Long là thấp, bởi vì khi chủ trang trại muốn mở rộng quy mô sản xuất lại bị rào cản “hạn điền”, mà muốn tích tụ ruộng đất thì phải “lách luật” (như phải nhờ nhiều người đứng tên đăng ký quyền sử dụng đất). Như vậy không chỉ là vi phạm pháp luật, mà còn gặp khó khăn trong việc thực hiện quyền sử dụng đất (chuyển nhượng, thế chấp) và tiềm ẩn nhiều rủi ro.

Quan điểm về hạn mức giao đất, các cơ quan nông nghiệp phát triển nông thôn (như ở tỉnh An Giang, Long An) cũng thấy cần nới rộng mức giao đất, hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp gấp 2 lần so với quy định pháp luật đất đai hiện hành (mức giao đất đối với đất trồng cây hằng năm nên là 6 ha, hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp đối với đất trồng cây hằng năm là 12 ha).

Về các chính sách khuyến khích tích tụ ruộng đất. Theo các chủ trang trại, mặc

dù các chính sách thu hút đầu tư, khuyến khích, hỗ trợ phát triển kinh tế hộ gia đình, kinh tế trang trại đã tạo điều kiện cho nông dân phát triển sản xuất, nhưng nhiều chính sách hỗ trợ chưa trực tiếp đến với người sản xuất. Người dân còn gặp nhiều khó khăn khi tiếp cận thị trường, huy động vốn, tiêu thụ sản phẩm vì giá nông sản thấp trong khi giá vật tư, thiết bị, phân bón, thuốc bảo vệ thực vật thú y ngày càng cao.

Về nguồn vốn. Thực tế cho thấy ở nhiều trang trại phần lớn có được đất từ việc nhận chuyển nhượng. Tuy nhiên nếu 15 - 20 năm trước, ruộng đất, nhất là đất khai hoang ở vùng Đồng Tháp Mười và Tứ giác Long Xuyên có giá chuyển nhượng còn thấp, thì giá đất chuyển nhượng theo giá thị trường hiện tại đã khá cao nên họ không có khả năng về vốn để được nhận chuyển nhượng.

Về thủ tục hành chính. Các thủ tục về đăng ký trang trại, đăng ký cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, đăng ký thế chấp, vay vốn ngân hàng vẫn còn nhiều khó khăn đối với người sử dụng đất.

Về vai trò của các tổ chức xã hội, hội nghề nghiệp. Nhiều ý kiến cho rằng các tổ chức xã hội, hội nghề nghiệp chưa thực sự là cầu nối giữa người sản xuất với chính quyền các cấp, các ngành và xã hội. Thực sự, các tổ chức này rất nên có sự tham gia của các đại diện từ những người trực tiếp sản xuất trong những lĩnh vực ngành nghề vào hoạt động lãnh đạo của tổ chức⁽⁵⁾.

Gợi ý một số giải pháp về tích tụ ruộng đất

Về quan điểm, cần xác định tích tụ ruộng đất là một quá trình lâu dài, phải được giải quyết đồng bộ, gắn với quá trình đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp và nông thôn.

Về mục tiêu, việc thực hiện tích tụ ruộng đất phải quán triệt các mục tiêu về nông nghiệp, nông dân, nông thôn theo Nghị quyết số 26-NQ/TW khóa X đã đề ra, gắn với việc thực hiện chương trình quốc gia xây dựng nông thôn mới.

Trên cơ sở quan điểm và mục tiêu trên, thiết nghĩ nên chú ý tới một số giải pháp như sau:

Thứ nhất, sửa đổi Luật Đất đai năm 2003, trong đó tiếp tục khẳng định đất đai là sở hữu toàn dân, Nhà nước thống nhất quản lý theo quy hoạch, kế hoạch để sử dụng có hiệu quả. Quy định thời hạn sử dụng đất nông nghiệp là 50 năm; hạn mức sử dụng đất tăng gấp 2 lần so với quy định hiện hành; không hạn chế hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất. Tạo môi trường pháp lý chặt chẽ nhưng vẫn thông thoáng cho nông dân thực hiện các quyền sử dụng đất và tham gia thị trường bất động sản.

Thứ hai, gắn việc tích tụ ruộng đất với việc chuyển đổi cơ cấu sử dụng đất, ngành nghề và phân công lao động trong khu vực nông thôn, nông nghiệp.

Thứ ba, xây dựng quỹ hỗ trợ nông dân tích tụ ruộng đất, đồng thời với việc hỗ trợ nông dân chuyển đổi nghề nghiệp sang lĩnh vực sản xuất phi nông nghiệp

Thứ tư, tiếp tục thực hiện cải cách hành chính đối với các thủ tục liên quan đến đất đai, ngân hàng, tín dụng.

Thứ năm, thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất theo chỉ tiêu quốc gia phân bổ, kiểm soát nghiêm ngặt việc chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp, đặc biệt đất lúa sang đất phi nông nghiệp. □

(5) TS. Nguyễn Đình Bồng, Ths. Tạ Hữu Nghĩa: *Vai trò quản lý nhà nước đối với quá trình tích tụ ruộng đất*, tài liệu đã dẫn