

# GIẢI QUYẾT VẤN ĐỀ RUỘNG ĐẤT NHẪM PHÁT TRIỂN KINH TẾ NÔNG THÔN

PGS.TS. NGUYỄN SINH CÚC

Quan điểm Nghị Quyết Đại hội XI của Đảng là sự tiếp tục đường lối CNH, HĐH nông nghiệp, nông thôn đã được khẳng định từ các Nghị quyết Đại hội VIII, IX và X cũng như các Nghị quyết của Hội nghị Ban chấp hành TW các khoá trước. Để phát triển nông nghiệp hàng hoá lớn và chuyển dịch cơ cấu kinh tế nông thôn, các Nghị quyết của Đảng đã tập trung giải quyết vấn đề ruộng đất và lao động, việc làm và thu nhập của nông dân.



## QUAN ĐIỂM, ĐƯỜNG LỐI CỦA ĐẢNG VỀ VẤN ĐỀ RUỘNG ĐẤT

Nghị quyết 06-NQ/TW ngày 10 tháng 11/1998 của Bộ Chính trị (Khoá VIII) về “Một số vấn đề phát triển nông nghiệp nông thôn” đã chỉ rõ: Nhà nước giao đất, cho thuê đất để các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài. Nhà nước định giá đất một cách công khai, căn cứ vào từng loại đất, từng vùng và mức đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng... làm cơ sở để xây dựng chính sách chuyển nhượng quyền sử dụng đất, mức đền bù khi thu hồi đất nông nghiệp (cho công nghiệp hoá, đô thị hoá, xây dựng kết cấu hạ tầng nông thôn).

Tiếp đến Nghị quyết Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng (Khoá IX) về “Đẩy nhanh CNH, HĐH nông nghiệp nông thôn, thời kỳ 2001-2010” ngày 13/10/2002 đã khẳng định: Nhà nước tạo điều kiện để nông dân thực hiện đầy đủ, đúng pháp luật về các quyền sử dụng đất đai; tạo điều kiện thuận lợi cho việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất theo quy hoạch và chuyển nhượng quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật... CNH, HĐH nông nghiệp, nông thôn gắn với đô thị hoá và phát triển các khu công nghiệp tập trung, cụm công nghiệp, dịch vụ nên một bộ phận đất nông nghiệp phải chuyển sang đất công nghiệp và đất đô thị ngay tại khu vực nông thôn dẫn đến bộ phận

nông dân mất đất và thiếu đất sản xuất, thiếu việc làm tăng nhanh. Vấn đề phân công lại lao động nông thôn, giải quyết việc làm phi nông nghiệp cho nông dân mất đất, ổn định xã hội nông thôn, nâng cao đời sống nông dân phải được các cấp uỷ Đảng và Chính quyền cùng hệ thống chính trị và các tổ chức đoàn thể xã hội quan tâm chỉ đạo bằng nhiều giải pháp đồng bộ... Đây là vấn đề hết sức nhạy cảm nên cần được nghiên cứu, tổng kết để sửa đổi Luật Đất đai đồng thời thể chế hoá thành các quy định cụ thể đảm bảo lợi ích chính đáng của nông dân và Nhà nước. Nhận thức được tầm quan trọng đó, trong những năm qua, đường lối, chủ trương của Đảng đều thể hiện sự quan tâm đúng mức đến



việc chỉ đạo các cơ quan Nhà nước hoàn thiện quy hoạch, kiểm tra, xử lý kịp thời những vấn đề nảy sinh trong sử dụng đất nông nghiệp, đấu tranh chống tham nhũng, lãng phí, tiêu cực trong quản lý, nhất là đền bù, giải toả, tạo việc làm mới cho nông dân mất đất.

Nghị quyết TW 7 (Khoá X) 8/2008 của Đảng về “Nông nghiệp, nông dân và nông thôn” khẳng định tiếp tục thực hiện đường lối CNH, HĐH nông nghiệp nông thôn, trong đó đặc biệt coi trọng cơ chế, chính sách giải quyết thoả đáng vấn đề ruộng đất ở nông thôn, lao động việc làm và thu nhập, đời sống của nông dân vùng bị thu hồi đất nông nghiệp. Nghị quyết TW 7 nhấn mạnh: Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất được vận động theo cơ chế thị trường, trở thành một nguồn vốn trong sản xuất, kinh doanh. Ban hành chính sách định giá bảo đảm hài hoà quyền lợi của người sử dụng đất, của nhà đầu tư và của Nhà nước trong quá trình giải toả, thu hồi đất. Có cơ chế khuyến khích những tổ chức, cá nhân tham gia góp vốn bằng quyền sử dụng đất để thành lập công ty, vào các dự án đầu tư, kinh doanh khi có đất bị thu hồi. Có chính sách giải quyết tốt vấn đề đất ở, nhà ở, việc làm cho người bị thu hồi đất; Nghị quyết TW7 đặc biệt quan tâm đến vấn đề đất lúa, có quy hoạch và cơ chế bảo vệ vững chắc đất trồng lúa, nhằm đảm bảo an ninh lương thực, ổn định và nâng cao đời sống dân cư nông thôn.

Nghị quyết Đại hội XI của Đảng và chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2011-2020, tiếp tục khẳng định vai trò, vị trí đặc biệt quan trọng của nông nghiệp, nông thôn trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá và hội nhập kinh tế thế giới. Để phát triển nông nghiệp, nông thôn theo hướng bền vững, Nghị quyết khẳng định quan điểm nhất quán, tập trung giải

quyết vấn đề ruộng đất của nông dân: “Phát triển nông nghiệp toàn diện theo hướng hiện đại, hiệu quả, bền vững. Khai thác lợi thế của nền nông nghiệp nhiệt đới để phát triển sản xuất hàng hoá lớn với năng suất, chất lượng, hiệu quả và khả năng cạnh tranh cao. Tăng nhanh sản lượng và kim ngạch xuất khẩu nông sản, nâng cao thu nhập, đời sống nông dân, bảo đảm vững chắc an ninh lương thực quốc gia. Kiểm soát chặt chẽ việc chuyển đất nông nghiệp, nhất là đất trồng lúa sang sử dụng vào mục đích khác đi đôi với việc bảo đảm lợi ích của người trồng lúa và địa phương trồng lúa. Bố trí lại cơ cấu cây trồng, mùa vụ và giống phù hợp với nhu cầu thị trường và giảm thiệt hại do thiên tai, dịch bệnh. Đẩy nhanh áp dụng tiến bộ khoa học và công nghệ hiện đại trong sản xuất, chế biến, bảo quản; ưu tiên ứng dụng công nghệ sinh học để tạo nhiều giống cây trồng, vật nuôi và quy trình sản xuất đạt năng suất, chất lượng và hiệu quả cao, tăng nhanh giá trị gia tăng trên một đơn vị đất canh tác. Hỗ trợ phát triển các khu nông nghiệp công nghệ cao...”.

Đó là những cơ sở pháp lý vững chắc tạo tiền đề cho quá trình chuyển đổi mục đích sử dụng đất đai nói chung, đất nông nghiệp nói riêng theo hướng thị trường, định hướng XHCN, xây dựng nông thôn mới, ổn định và nâng cao đời sống nông dân.

## THỰC TRẠNG VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA

Thực tế những năm qua cho thấy, đường lối chủ trương của Đảng và, chính sách, luật pháp của Nhà nước về ruộng đất nói chung, chuyển đổi một bộ phận đất nông nghiệp sang đất đô thị và khu công nghiệp đúng đắn và nhất quán. Tác động tích cực của các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước là rõ ràng.

Nhờ chuyển một bộ phận đất nông nghiệp sang đất công nghiệp và đất đô thị nên quy mô và tốc độ công nghiệp hoá đất nước, cơ sở hạ tầng kinh tế-xã hội nói chung đã có nhiều chuyển biến tích cực. Công nghiệp hoá và đô thị hoá đã làm thay đổi bộ mặt đất nước theo hướng văn minh hiện đại, góp phần tích cực thúc đẩy quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế, cơ cấu lao động xã hội, tăng trưởng kinh tế và thực hiện các chính sách an sinh xã hội. Chính sách đổi đất lấy cơ sở hạ tầng ở nhiều địa phương đã phát huy tác dụng tích cực, bộ mặt nông thôn đổi mới rõ rệt.

Tuy nhiên, **hạn chế, bất cập** vẫn còn nhiều:

Vấn đề đặt ra đáng lo ngại nhất hiện nay là quỹ đất nông nghiệp giảm quá nhanh trong những năm qua và vẫn còn tiếp tục trong những năm tới đã và đang đặt ra nhiều vấn đề bức xúc trong phát triển kinh tế - xã hội nông thôn và đời sống nông dân. Tình trạng lấy đất nông nghiệp phục vụ khu công nghiệp, khu chế xuất và đô thị hoá... khiến hàng triệu nông dân rơi vào cảnh thất nghiệp vẫn chưa tìm ra lời giải thích chính đáng, song, việc thu hồi đất nông nghiệp để phục vụ cho mục đích trên vẫn cứ tiếp diễn nhanh chóng với quy mô lớn tại hầu hết các địa phương.

Đến thời điểm hiện nay (2011), cả nước chỉ còn hơn 9 triệu ha đất sản xuất nông nghiệp, trong đó có trên 4 triệu ha đất trồng lúa, và diện tích này vẫn đang giảm một cách nhanh chóng. Theo đó, tính chung 15 năm 1996-2010 trung bình mỗi năm, người nông dân phải nhường 74.000 ha đất nông nghiệp để xây dựng các công trình nhà ở, đô thị và khu công nghiệp, khu chế xuất. Tốc độ mất đất nông nghiệp do quá trình đô thị hoá và biến đổi khí hậu hiện nay là 1%.

Bộ phận quan trọng nhất trong đất nông nghiệp là đất lúa, nhưng



loại đất này cũng đang giảm rất nhanh cùng với quá trình đô thị hoá và công nghiệp hoá. Theo Bộ Tài nguyên và Môi trường, trong 5 năm 2006-2010, diện tích đất trồng lúa lại giảm đến 37.546 ha, trung bình mỗi năm giảm hơn 7.000 ha. Điều đáng quan tâm là số diện tích đất trồng lúa giảm chủ yếu là đất thuộc loại “bờ xôi ruộng mật”, cấy 2-3 vụ/năm, ven các đô thị lớn, có hệ thống công trình thủy lợi khá hoàn chỉnh.

Không chỉ giảm đất sản xuất nông nghiệp, mà đất lâm nghiệp, mặt nước nuôi trồng thủy sản cũng giảm nhanh. Đất lâm nghiệp năm 2010 so với năm 2005 cả nước có 23 tỉnh giảm diện tích. Đất nuôi trồng thủy sản giảm 9.843 ha do một số địa phương ở Đồng bằng sông Cửu Long chuyển sang trồng lúa.

Việc thu hồi đất nông nghiệp để phục vụ sân golf cũng rất đáng lo ngại. Thực tế có tới 40% đất trong số các dự án triển khai làm sân golf lại được dùng để kinh doanh bất động sản. Nhiều chuyên gia trong lĩnh vực bất động sản cho rằng, thực chất hàng trăm ngôi biệt thự cao cấp “đính kèm” bên cạnh sân golf trong mỗi dự án mới là mục tiêu chính mà các chủ đầu tư nhắm đến.

Diện tích đất nông nghiệp giảm trong khi dân số tăng trung bình trên 1,2 triệu người/năm nên đất nông nghiệp bình quân đầu người từ 1.100 m<sup>2</sup> năm 2001 giảm xuống còn 900 m<sup>2</sup> năm 2010. Xu hướng này còn tiếp tục giảm trong những năm tới và kéo theo hàng loạt vấn đề kinh tế, xã hội và đời sống nông dân và an ninh lương thực quốc gia. Với đà này, theo nhận định của các chuyên gia, đến năm 2020 sản lượng lúa của Việt Nam chỉ còn đảm bảo nhu cầu tiêu thụ trong nước, chứ không còn khả năng xuất khẩu. Vấn đề lao động việc làm ở nông thôn, nhất là vùng nông thôn ven thành thị, bị mất nhiều đất nông nghiệp đang đặt ra rất cấp bách, rất

cần các giải pháp tích cực và đồng bộ của Nhà nước, sự tổ chức chỉ đạo thực hiện của các ngành các cấp.

*Nguyên nhân* của tình trạng trên có nhiều, trong đó chủ yếu là:

Trước hết là nhận thức về vai trò của Nhà nước trong vấn đề quy hoạch sử dụng đất còn nhiều hạn chế. Nghị quyết của Đảng cũng như Luật Đất đai đều đánh giá cao vai trò của công tác quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất đai nói chung đất nông nghiệp nói riêng. Song thực tế công tác quy hoạch chưa được xem xét, được phân công khoa học. Chính vì thiếu sự tham gia của các bộ ngành khác mà nơi nào cũng khu công nghiệp, có cảng, sân bay, sân golf... Rồi khi giao đất, xin dự án khắp nơi, cơ quan quản lý không biết bao nhiêu dự án, nhu cầu đất đai là bao nhiêu cho từng loại, nên cũng không cân đối được kế hoạch sử dụng đất. Một số địa phương miền núi còn cho nước ngoài thuê đất rừng dài hạn, kể cả rừng đầu nguồn, rừng quốc phòng, an ninh,... làm giảm diện tích đất lâm nghiệp.

Vấn đề giá đất, Bộ Tài nguyên và Môi trường cân đối nhu cầu sử dụng đất và phân bổ quỹ đất cho việc phát triển ngành nghề lĩnh vực, các địa phương huyện xã, nhưng Bộ Tài chính mới là cơ quan xác định giá đất nên rất khó thống nhất và nông dân bị thu hồi đất chính là đối tượng thiệt thòi. Giá đất đền bù cho nông dân sau thu hồi đất vẫn còn rất thấp so với giá đất đô thị và các KCN.

Vấn đề tổ chức chỉ đạo ở địa phương: Hạn chế phổ biến là địa phương nào cũng muốn có nhiều KCN, thu hút nhiều dự án FDI, khu kinh tế mở, khu đô thị mới khang trang, hiện đại nên quy hoạch quá nhiều KCN, khu đô thị để tăng thu ngân sách. Xu hướng đó có tính phổ biến nên đã và đang làm giảm diện tích đất nông nghiệp với tốc độ nhanh. Không chỉ giảm sút về số lượng, chất lượng, độ phì của đất

nông nghiệp cũng giảm dần do bị ô nhiễm nặng cùng với quá trình đô thị hoá và phát triển KCN, bao nhiêu địa tô đều rơi vào các nhà đầu tư, chứ không phải vào Nhà nước - chủ sở hữu đất.

Thực tế cho đến nay các chủ trương, chính sách chỉ dừng lại ở các quy định chung về quản lý và sử dụng đất đai nói chung đất nông nghiệp nói riêng, nhưng chưa có một văn bản chính thống nào từ Nghị quyết đến chính sách đề cập đầy đủ và sâu sắc về vấn đề chuyển đổi đất nông nghiệp thành đất công nghiệp và đất đô thị. Đường lối, chủ trương, chính sách và pháp luật của Nhà nước chủ yếu còn dừng lại ở những vấn đề chung nhất, khái quát nhất về quyền sử dụng đất, chưa đề cập đến các nội dung về thu hồi đất, đền bù, hỗ trợ nông dân mất đất sản xuất. Hậu quả là tình hình chuyển đổi đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp nói chung diễn ra quá nhanh theo hướng tự phát là chủ yếu, kể cả đất khu công nghiệp và đất đô thị.

Tiêu cực, tham nhũng đất đai còn nhiều nhưng xử lý chậm. Lợi dụng chính sách, pháp luật còn lỏng lẻo, sơ hở, nhiều cán bộ câu kết với doanh nghiệp để thu hồi đất đai của nông dân với diện tích lớn hơn nhu cầu thực tế. Mức chênh lệch diện tích này, cộng với mức chênh lệch giá giữa quy định của nhà nước về đền bù và giá thị trường, dĩ nhiên sẽ được 2 đối tượng này chia chác với nhau. Hàng trăm ngàn ha đất nông nghiệp đã bị thu hồi phục vụ các mục đích khác.

## CÁC GIẢI PHÁP CHỦ YẾU

*Thứ nhất*, đổi mới nhận thức của các ngành các cấp, các doanh nghiệp, mỗi hộ gia đình về vai trò, vị trí đặc biệt quan trọng của ruộng đất trong phát triển kinh tế-xã hội nói chung, xây dựng nông thôn mới nói riêng. Đất đai là tài sản quốc gia phải được quản lý và bảo vệ nghiêm ngặt, không chỉ theo Luật Đất đai



mà còn bị ràng buộc bởi nhiều Bộ Luật khác. Để phát triển kinh tế - xã hội nông thôn, nâng cao đời sống nông dân trong giai đoạn 2011-2020 trước hết phải giải quyết thoả đáng vấn đề ruộng đất ở nông thôn, nhất là đất lúa, màu. Đất đai phải có chủ thực sự, tuy đất đai thuộc sở hữu toàn dân nhưng chủ sử dụng đất phải có quyền quản lý và sử dụng đúng mục đích, hiệu quả và có trách nhiệm bảo vệ số lượng, chất lượng, độ phì nhiêu của đất. Dù đất nông nghiệp đóng góp vào GDP hàng năm khoảng 20% và xu hướng giảm dần, song, 70% dân số sinh sống ở nông thôn, an ninh lương thực, thực phẩm của cả nước vẫn nhờ vào hơn 9 triệu ha đất sử dụng vào nông nghiệp. Bài học lịch sử rút ra những năm gần đây, trong giai đoạn suy thoái kinh tế 2009-2010, nông nghiệp nước ta luôn trụ vững, góp phần đưa nền kinh tế Việt Nam đi lên, nên ổn định quý đất nông nghiệp là yếu tố quyết định.

**Thứ hai**, hoàn thiện quy hoạch sử dụng đất nông nghiệp theo hướng đất nào cây ấy. Quy hoạch sử dụng đất gắn với quy hoạch phát triển kinh tế xã hội của cả nước, từng vùng và từng địa phương, vùng sản xuất lương thực hàng hoá với hệ sinh thái cây trồng, quy mô lớn, chất lượng cao. Trên cơ sở đó bổ sung, điều chỉnh quy hoạch chuyển đổi cơ cấu cây trồng, trên vùng đất phù hợp với phương châm ổn định đất trồng lúa lâu dài, khắc phục tình trạng chuyển đổi, sang nhượng tự phát. Trước tình trạng mất đất nông nghiệp vẫn tiếp tục tái diễn, chúng tôi cho rằng, một trong những vấn đề đảm bảo an ninh lương thực trong nước là chúng ta phải nghĩ đến quy hoạch đất cho sản xuất nông nghiệp trước khi nghĩ đến đất cho khu công nghiệp và đô thị.

**Thứ ba**, đổi mới phương thức quản lý đất nông nghiệp. Quản lý chặt, bảo vệ toàn bộ đất lúa hiện có.

Theo hướng đó, từ nay đến năm 2015 cần ổn định diện tích canh tác lúa ở mức 4 triệu ha. Nghiêm cấm việc chuyển đất 2 vụ lúa ăn chắc sang các mục đích khác ngoài quy hoạch của nhà nước. Để thực hiện giải pháp này, đề nghị bổ sung vào Luật Đất đai một số qui định nghiêm ngặt về quản lý và bảo vệ đất lúa, coi đất lúa là tài sản quốc gia, không được xâm phạm. Hướng sửa đổi là làm rõ vai trò nhà nước, hộ nông dân trong các quyền, sở hữu, quản lý, sử dụng, chuyển dịch, chuyển nhượng đất nông nghiệp. Cùng với Luật, ngành Tài nguyên và Môi trường cần đổi mới phương thức quản lý đất nông nghiệp nói chung, đất trồng lúa nói riêng theo hình thức thích hợp. Hướng lâu dài là chuyển từ phương pháp quản lý đất đai hành chính sang quản lý thị trường đất đai. Việc cấp phép cho các dự án đầu tư, xây dựng các KCN, KCX, sân golf... cũng như chuyển đổi mục đích sử dụng từ đất lúa sang các loại đất khác nhất thiết phải theo qui hoạch thống nhất của nhà nước và đền bù theo giá thị trường, có sự tham gia của hộ nông dân.

**Thứ tư**, đổi mới chính sách tài chính về đất đai theo hướng thu hẹp khoảng cách về giá đất nông nghiệp và đất phi nông nghiệp trong quá trình công nghiệp hoá và đô thị hoá. Quá trình thu hồi đất nông nghiệp của hộ nông dân để xây dựng KCN, KCX, khu dịch vụ cao cấp, đô thị hoá, xây dựng kết cấu hạ tầng cần thực hiện theo cách thức: Xoá bỏ cơ chế 2 giá, thực hiện 1 giá đất khi thu hồi đền bù theo giá thị trường. Cách thức giải quyết theo hướng: Giá cả đất đai theo giá thị trường; nông dân có quyền tham gia thương thảo giá đất nông nghiệp thu hồi; cho thuê đất nông dân có quyền được hưởng tỷ lệ từ tiền thuê đất hàng năm. Thực hiện chính sách tài chính cần thiết để đảm bảo môi trường sinh thái đất đai, nguồn nước, hệ sinh thái cây trồng, vật

nuôi, bảo vệ độ phì của đất nông nghiệp nhất là đất lúa hiện có.

**Thứ năm**, đổi mới phương thức sử dụng đất nông nghiệp theo lối hành chính sang hỗ trợ kỹ thuật để khuyến khích hộ nông dân tăng vụ đi cùng với thâm canh, cải tạo đất. Khuyến khích tăng vụ lúa, ngô và các cây lương thực có hạt khác bằng các biện pháp kinh tế, tài chính và khoa học kỹ thuật thích hợp.

**Thứ sáu**, tăng cường vai trò của Nhà nước. Để thực hiện các giải pháp trên đây, nhất thiết phải tăng cường sự lãnh đạo của Đảng, vai trò quản lý của Nhà nước về đất đai. Vai trò đó thể hiện chủ yếu trên các mặt: Hoàn thiện Luật Đất đai 2003, quy hoạch sử dụng đất nông nghiệp gắn với quy hoạch đất đai nói chung phù hợp với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của cả nước, từng vùng, từng địa phương trong giai đoạn công nghiệp hoá và hội nhập. Bổ sung sửa đổi Luật Đất đai và các chính sách kinh tế tài chính liên quan đến quyền sở hữu, quyền sử dụng, quyền chuyển nhượng, quyền và giá chuyển nhượng cho thuê đất nông nghiệp của Nhà nước và hộ nông dân, trách nhiệm của các doanh nghiệp thuê mượn, sử dụng, đền bù đất nông nghiệp, nhất là đất lúa. Tăng cường vai trò lãnh đạo, trình độ quản lý kinh tế của cán bộ, công chức các tổ chức Đảng và bộ máy chính quyền các cấp, các đoàn thể trong hệ thống chính trị, nhất là Hội nông dân trong công tác quản lý đất đai nói chung, đất nông nghiệp nói riêng. Hỗ trợ hộ nông dân trong quá trình thực hiện chính sách thu hồi, đền bù đất, quy hoạch đất nông nghiệp để đảm bảo chức năng sản xuất, bảo vệ quyền lợi chính đáng của họ, bảo vệ môi trường sinh thái và an ninh lương thực cho mọi người. Chống đầu cơ, buôn bán đất, cho nước ngoài thuê đất nông lâm nghiệp, nhất là đất lúa, đất rừng dưới mọi hình thức và mức độ □