

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ TÍCH TỤ, TẬP TRUNG ĐẤT ĐAI TRONG PHÁT TRIỂN NÔNG NGHIỆP VÀ NÔNG THÔN HIỆN NAY

NGUYỄN ĐÌNH BÔNG* - NGUYỄN THỊ THU HỒNG**

Ở nước ta, phát triển nông nghiệp giữ vị trí quan trọng trong sự nghiệp công nghiệp hóa nông nghiệp, hiện đại hóa nông thôn. Tuy nhiên, khái niệm phát triển nông thôn đã mở rộng hơn, bao gồm nhận thức về môi trường ngày càng tăng và một loạt các ứng dụng phi nông nghiệp. Tập trung đất đai sẽ chuyển trọng tâm từ việc cơ cấu lại nông nghiệp sang sử dụng không gian nông thôn hiệu quả hơn, với việc quy hoạch kết cấu hạ tầng, cụm dân cư và quy hoạch sản xuất nông nghiệp nhằm cân bằng lợi ích của nông nghiệp, bảo tồn thiên nhiên, đa dạng sinh học, nâng cao chất lượng đời sống của nông dân và cải thiện diện mạo nông thôn.

Xu hướng và cơ sở pháp lý hiện hành về tích tụ, tập trung đất đai

1- Xu hướng tích tụ, tập trung đất đai

Tập trung đất đai luôn được coi là một công cụ hoặc điểm xuất phát cho phát triển nông thôn. Khái niệm ban đầu về phát triển nông thôn hầu như đồng nhất với phát triển nông nghiệp do vai trò chủ đạo của nông nghiệp ở nông thôn vào thời kỳ đầu phát triển. Sản xuất hàng hóa quy mô lớn, tập trung, cần đầu tư khoa học - công nghệ (giống cây con, phân bón, bảo vệ thực vật, thú y, kỹ thuật canh tác, chăn nuôi, máy móc, thiết bị, chế biến, bảo quản nông sản, tiêu thụ hàng hóa). Sản xuất riêng lẻ của hộ gia đình, cá nhân không đáp ứng được yêu cầu này tất yếu có nhu cầu hợp tác sản xuất, kinh doanh dưới các hình thức thích hợp: hợp tác sản xuất, kinh doanh (từ khâu sản xuất đến tiêu thụ sản phẩm), góp

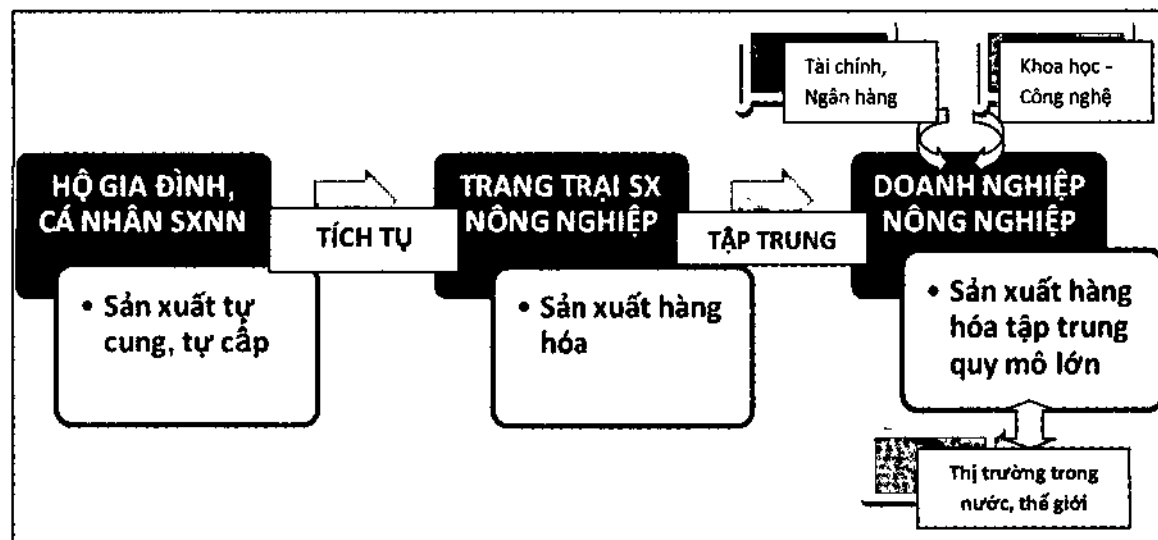
vốn với các doanh nghiệp (DN) nông nghiệp. (Xem hình 1).

Tích tụ đất đai là sự mở rộng quy mô diện tích đất đai do hợp nhất nhiều thửa lại, đây được xem là tiền đề phát triển kinh tế hộ gia đình trong quá độ chuyển từ sản xuất nhỏ, tự cung, tự cấp lên sản xuất hàng hóa quy mô lớn. Quá trình này vận động theo cơ chế thị trường, thông qua các hình thức giao dịch dân sự (chuyên nhượng quyền sử dụng đất (QSĐĐ), thừa kế, cho, tặng QSĐĐ). Một bộ phận hộ gia đình nông dân có kinh nghiệm sản xuất, sử dụng đất hiệu quả, có thu nhập, có nguồn vốn để nhận chuyển QSĐĐ, mở rộng quy mô sử dụng đất (tích tụ ruộng đất). Tuy nhiên đa số hộ gia đình nông dân thiếu

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

** ThS, Tổng cục Quản lý đất đai

Hình 1: Xu hướng phát triển tích tụ, tập trung đất đai trong nông nghiệp, nông thôn



vốn để thực hiện tích tụ ruộng đất, muốn sử dụng đất hiệu quả, họ phải chọn hình thức khác (cho thuê hoặc góp vốn bằng QSDĐ).

2- Chính sách đất đai liên quan đến tích tụ, tập trung ruộng đất

Chính sách đất đai đối với nông nghiệp, nông dân, nông thôn đã được các nghị quyết của Đại hội VI và các nghị quyết của Bộ Chính trị khóa VI nhấn mạnh theo hướng coi trọng vị trí đặc biệt của nông nghiệp, chủ trương đổi mới cơ chế quản lý trong các hợp tác xã (HTX) nông nghiệp, phát huy triệt để vai trò chủ động của hộ nông dân. Đặc biệt, Nghị quyết Đại hội VII và Nghị quyết Hội nghị Trung ương 2 khóa VII (năm 1992) đã đề ra chủ trương: Ruộng đất thuộc quyền sở hữu toàn dân, giao cho nông dân quyền sử dụng lâu dài. Nghị quyết Hội nghị Trung ương 5 khóa VII (năm 1993) khẳng định: Kiên trì và nhất quán thực hiện chính sách phát triển kinh tế nhiều thành phần vận động theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước. Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung

ương khóa X, đã ban hành Nghị quyết số 26-NQ/TW, ngày 5-8-2008, *Về nông nghiệp, nông dân, nông thôn*, xác định: "Sửa đổi Luật Đất đai theo hướng: 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; giao đất cho hộ gia đình sử dụng lâu dài; mở rộng hạn mức sử dụng đất; thúc đẩy quá trình tích tụ đất đai; công nhận quyền sử dụng đất được vận động theo cơ chế thị trường, trở thành một nguồn vốn trong sản xuất, kinh doanh"⁽¹⁾.

Nghị quyết số 19-NQ/TW, ngày 31-10-2012, của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI, *Về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, tạo nền tảng để đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại*, xác định: Tiếp tục giao đất, cho thuê đất nông nghiệp

(1) Văn kiện Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương khóa X, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2009, tr. 500

cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng có thời hạn theo hướng kéo dài hơn quy định hiện hành để khuyến khích nông dân gắn bó hơn với đất và yên tâm đầu tư sản xuất. Đồng thời, mở rộng hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp phù hợp với điều kiện cụ thể từng vùng, từng giai đoạn để tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình tích tụ, tập trung đất đai, từng bước hình thành những vùng sản xuất hàng hóa lớn trong nông nghiệp. Sớm có giải pháp đáp ứng nhu cầu đất sản xuất và việc làm cho bộ phận đồng bào dân tộc thiểu số đang không có đất sản xuất.

3- Pháp luật đất đai

Thế chế hóa chính sách đất đai của Đảng, cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp các năm 1980, 1992, 2013, hệ thống pháp luật về đất đai đã được hình thành và từng bước phát triển (Luật Đất đai năm 1987; Luật Đất đai năm 1993; Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều Luật Đất đai năm 1998, năm 2001; Luật Đất đai năm 2003, Luật Đất đai năm 2013).

- Về chế độ sở hữu đất đai, Luật Đất đai năm 1987 và năm 1993 đều nhất quán nguyên tắc “Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý” (Điều 1). Luật Đất đai năm 2003 quy định cụ thể hơn: “1- Đất đai thuộc sở hữu toàn dân. 2- Nhà nước thực hiện quyền định đoạt đối với đất đai”. Luật Đất đai năm 2013 đã kế thừa, phát triển, hoàn thiện quy định về sở hữu đất đai: “Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất theo quy định của Luật này” (Điều 4).

- Về các quyền của người sử dụng đất, Luật Đất đai năm 1987 chỉ nêu nguyên tắc: “Nhà nước bảo đảm cho người sử dụng đất được hưởng những quyền lợi hợp pháp trên

đất được giao” (Điều 3); đến Luật Đất đai năm 1993 đã quy định cụ thể: “Người sử dụng đất có các quyền sau đây: 1- Được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. 2- Hưởng thành quả lao động và kết quả đầu tư trên đất được giao. 3- Được chuyển quyền sử dụng theo quy định của pháp luật... 8- Được quyền khiếu nại, tố cáo về những hành vi vi phạm quyền sử dụng đất hợp pháp của mình và những hành vi khác vi phạm pháp luật đất đai” (Điều 73); đến Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai năm 1998 đã cụ thể hóa thành 5 quyền: “Chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, thế chấp quyền sử dụng đất” (Điều 3); Luật Đất đai năm 2003 phát triển thành 9 quyền: Chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất, quyền thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất (Điều 106); Luật Đất đai năm 2013 điều chỉnh còn 8 quyền (bỏ quyền bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất).

- Về chế độ sử dụng đất nông nghiệp, Luật Đất đai năm 2013 quy định mở rộng thời hạn giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân sản xuất nông nghiệp và hạn mức nhận chuyển QSDĐ của hộ gia đình, cá nhân đáp ứng yêu cầu tích tụ, tập trung đất đai phục vụ sản xuất nông nghiệp theo hướng hiện đại.

Thực trạng tích tụ, tập trung đất đai nông nghiệp, nông thôn

1- Quy mô sử dụng đất của hộ gia đình

Quá trình tích tụ ruộng đất đang diễn ra với quy mô nhỏ: Sử dụng đất nông nghiệp manh mún theo quy mô hộ tiểu nông sản xuất tự cấp, tự túc chiếm ưu thế làm cho việc sử dụng đất kém bền vững và ít hiệu quả.

Năm 2006, trên phạm vi cả nước số lượng hộ có quy mô đất sản xuất nông nghiệp trên

Bảng 1: Quy mô sử dụng đất của hộ gia đình sản xuất nông nghiệp các năm 2005, 2010 và 2015

Stt	Chỉ tiêu	Năm 2005	Năm 2010	Năm 2015
1	Dân số nông thôn (triệu)	60,92	61,6	60,64
	Tỷ lệ với tổng dân số (%)	73	67	65,04
2	Số hộ nông thôn (triệu)	10,5	10,4	9,3
	Số hộ sản xuất nông nghiệp (triệu)	9,7	9,5	8,5
3	Đất nông nghiệp (triệu héc-ta)	24,58	26,2	26,79
	Bình quân diện tích (ha/hộ sản xuất nông nghiệp)	2,53	2,75	3,17
4	Đất sản xuất nông nghiệp (triệu héc-ta)	9,41	10,1	10,3
	Bình quân diện tích (ha/hộ sản xuất nông nghiệp)	1,03	0,94	1,21
5	Đất lúa (triệu héc-ta)	4,15	4,13	4,03
	Bình quân diện tích (ha/hộ sản xuất nông nghiệp)	0,42	0,43	0,47

Nguồn: Bộ Tài nguyên và Môi trường: *Hiện trạng sử dụng đất các năm 2005, 2010, 2015*; Tổng cục Thống kê: *Báo cáo sơ bộ kết quả Tổng điều tra nông thôn, nông nghiệp, thủy sản, năm 2016*

1ha chỉ chiếm 17,8%. Ở đồng bằng sông Cửu Long, nơi thị trường sản xuất nông nghiệp hàng hóa phát triển mạnh nhưng các hộ có quy mô trên mức hạn điền (3ha) không nhiều. Ở vùng trung du, miền núi và vùng đồng bằng Bắc Bộ, tình hình tích tụ ruộng đất diễn ra chậm hơn, tuy nhiên, các hộ có quy mô trên mức hạn điền cũng không nhiều.

Hiệu quả kinh tế của tích tụ ruộng đất là rõ rệt nhưng có sự khác nhau giữa các vùng (vùng đồng bằng sông Cửu Long - nơi kinh tế hàng hóa phát triển cao hơn vùng trung du, miền núi và vùng đồng bằng Bắc Bộ - nơi kinh tế hộ gia đình quy mô nhỏ chiếm chủ yếu). (Xem bảng 1)

Số liệu thống kê cho thấy, bình quân diện tích đất sản xuất nông nghiệp/hộ gia đình sản xuất nông nghiệp trong giai đoạn (2005 - 2015) đạt 0,94ha - 1,21ha/hộ, đất lúa 0,42ha - 0,43ha/hộ.

Tích tụ ruộng đất chưa gắn với phân công lại lao động trong nông nghiệp, nông thôn một cách chặt chẽ: các trang trại có quy mô

dưới 3ha hầu như sử dụng lao động gia đình là chính, kết hợp với thuê máy móc làm đất, gặt, đập (đồng bằng sông Cửu Long) hoặc lao động gia đình là chính, kết hợp với thuê lao động theo thời vụ (cấy, gặt ở miền Bắc). Một số trang trại quy mô lớn hàng chục héc-ta kết hợp trang bị máy móc (máy cày, máy gặt, đập liên hợp) với thuê lao động thường xuyên (khoảng 10 người) và lao động mùa vụ.

2- Quy mô sử dụng đất của trang trại nông nghiệp

Kinh tế trang trại phát triển nhanh về số lượng ở hầu hết các vùng trong cả nước. Theo Tổng cục Thống kê, tính đến thời điểm ngày 1-7-2016, cả nước có 33.488 trang trại, tăng 13.460 trang trại so với năm 2011. Trong đó, vùng đồng bằng sông Hồng tăng 6.435 trang trại (chiếm gần một nửa số trang trại tăng thêm trong vòng 5 năm qua của cả nước). Các trang trại sử dụng 187 nghìn héc-ta diện tích đất sản xuất nông, lâm, thủy sản, tăng 35,9 nghìn héc-ta so với năm 2011. Trong đó, có 60 nghìn héc-ta đất trồng cây hàng năm;

79,5 nghìn héc-ta đất trồng cây lâu năm; 17,6 nghìn héc-ta đất lâm nghiệp và 29,8 nghìn héc-ta đất nuôi trồng thủy sản. Bình quân 1 trang trại sử dụng 5,6ha đất sản xuất nông, lâm, thủy sản. Diện tích đất sản xuất nông, lâm, thủy sản bình quân ở đồng bằng sông Cửu Long là 8,8ha/trang trại, Đông Nam Bộ: 7,6ha/trang trại, Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung: 7,4ha/trang trại, Tây Nguyên: 6,4ha/trang trại.

3- Tập trung ruộng đất

Về HTX, theo Tổng cục Thống kê, đến hết năm 2015, trong lĩnh vực nông nghiệp có 19 liên hiệp HTX nông nghiệp (trong đó có 3 liên hiệp HTX trồng trọt, 1 liên hiệp HTX chăn nuôi, 1 liên hiệp HTX thủy lợi và nước sinh hoạt, 3 liên hiệp HTX nuôi và khai thác thủy sản, 11 liên hiệp HTX dịch vụ tổng hợp); có 10.902 HTX nông nghiệp hoạt động trong các lĩnh vực trồng trọt, chăn nuôi, thủy sản, thủy lợi, lâm nghiệp, diêm nghiệp và các dịch vụ phục vụ nông nghiệp chiếm 55,5% tổng số HTX trong cả nước⁽²⁾.

Về DN, theo Bộ Tài nguyên và Môi trường, nếu năm 2014 có 3.844 DN nông nghiệp thì đến năm 2015 số DN nông nghiệp giảm xuống chỉ còn 3.640 DN, chiếm tỷ lệ chưa tới 1% so với tổng số DN trên cả nước, trong đó 90% là DN nhỏ, thậm chí siêu nhỏ.

Về sản xuất nông nghiệp theo mô hình cánh đồng lớn, theo Tổng cục Thống kê, tính đến thời điểm ngày 1-7-2016, cả nước có tổng số 2.262 cánh đồng lớn, trong đó đồng bằng sông Hồng: 705 cánh đồng, chiếm 31,2% số cánh đồng; trung du, miền núi phía Bắc: 176 cánh đồng, chiếm 7,8%; Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung: 675 cánh đồng, chiếm 29,8%; Tây Nguyên: 83 cánh đồng,

chiếm 3,7%; Đông Nam Bộ: 43 cánh đồng, chiếm 1,9%; đồng bằng sông Cửu Long: 580 cánh đồng, chiếm 25,6%. Về quy mô sản xuất, tổng diện tích gieo trồng của cánh đồng lớn đạt 579,3 nghìn héc-ta, trong đó diện tích trồng lúa đạt 516,9 nghìn héc-ta, chiếm 89,2%. Vùng đồng bằng sông Cửu Long: 427,8 nghìn héc-ta, chiếm 73,9% diện tích gieo trồng cánh đồng lớn của cả nước; vùng đồng bằng sông Hồng: 67,6 nghìn héc-ta, chiếm 11,7%; vùng Đông Nam Bộ: 7,4 nghìn héc-ta, chiếm 1,3%. Diện tích gieo trồng bình quân một cánh đồng đạt 256,1ha, trong đó cánh đồng lúa: 311,2ha; cánh đồng ngô: 69,4ha; cánh đồng mía: 147,2ha; cánh đồng trồng rau các loại: 105ha.

Nhìn chung quy mô tập trung ruộng đất ở nước ta còn nhỏ, HTX, DN sản xuất nông nghiệp có số lượng khá nhiều nhưng quy mô sử dụng đất thấp. Các hình thức dồn điền, đổi thửa, đặc biệt xây dựng cánh đồng lớn với các mô hình liên doanh, liên kết khác nhau được áp dụng chủ yếu đối với đất sản xuất nông nghiệp, trồng cây hằng năm (lúa, ngô, mía) và trồng cây lâu năm, chăn nuôi gia súc quy mô nhỏ.

Một số yếu tố tác động đến quá trình tích tụ, tập trung đất đai

Một là, chính sách, pháp luật đất đai.

Chính sách đất đai: trong quá trình đổi mới chuyển từ cơ chế quản lý kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, chính sách đất đai đã

(2) Bộ Tài nguyên và Môi trường: Báo cáo về tình hình tích tụ, tập trung ruộng đất ở các tỉnh phía Bắc. Hội nghị giải pháp tích tụ, tập trung đất đai phục vụ phát triển nông nghiệp quy mô lớn, công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp, 2017

từng bước được đổi mới với chủ trương giao đất sản xuất ổn định lâu dài cho hộ gia đình, cá nhân và cấp giấy chứng nhận. Trên cơ sở củng cố chế độ sở hữu toàn dân về đất đai do Nhà nước là đại diện chủ sở hữu, từng bước mở rộng QSDĐ cho người sử dụng đất; xác định QSDĐ là hàng hóa được lưu thông trên thị trường bất động sản; khuyến khích tích tụ ruộng đất (đồn điền, đổi thửa, phát triển kinh tế trang trại, xây dựng cánh đồng lớn), xây dựng nông thôn mới đã được triển khai thực hiện với các bước đi thận trọng, thích hợp và đã phát huy tác dụng.

Pháp luật đất đai: Thể chế hóa chính sách đất đai của Đảng, hệ thống pháp luật đất đai từng bước được hoàn thiện. Trên cơ sở khẳng định chế độ sở hữu toàn dân về đất đai, từng bước mở rộng các quyền của người sử dụng đất, quy định các QSDĐ được tham gia thị trường bất động sản. Mở rộng thời hạn sử dụng đất từ 20 năm đối với đất trồng cây hằng năm, 50 năm đối với đất trồng cây lâu năm (Luật Đất đai năm 2003) lên 50 năm đối với các loại đất trồng cây hằng năm và đất trồng cây lâu năm (Luật Đất đai năm 2013). Mở rộng hạn mức nhận chuyển QSDĐ từ gấp 2 lần (Nghị quyết số 1126/2007/NQ-UBTVQH11, ngày 21-6-2007), lên 10 lần (Luật Đất đai năm 2013).

Hai là, chính sách phát triển thị trường QSDĐ.

Thị trường QSDĐ trong nông nghiệp, nông thôn là một thị trường tiềm năng, tuy nhiên, thị trường này chưa phát triển: *thị trường QSDĐ sơ cấp* (Nhà nước giao đất cho hộ gia đình, cá nhân) đã hoạt động hiệu quả, nhưng *thị trường QSDĐ thứ cấp* (chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, thế chấp, bảo lãnh và góp vốn bằng

QSDĐ) còn “đóng băng”. Trong các quyền được pháp luật cho phép, người sử dụng đất mới thực hiện một số quyền, như *chuyển đổi, thừa kế, thế chấp*; các quyền khác, như *quyền chuyển nhượng, quyền cho thuê, cho thuê lại và góp vốn bằng QSDĐ* còn ít được sử dụng. Điều này, *một mặt*, là do các quy định về quyền chuyển nhượng, quyền cho thuê, cho thuê lại còn chặt chẽ; các quy định và hướng dẫn về góp vốn bằng QSDĐ chưa đủ rõ ràng để người dân an tâm góp vốn bằng QSDĐ với DN thuộc các thành phần kinh tế; *mặt khác*, tâm lý của người nông dân muốn giữ ruộng đất sản xuất, không muốn chuyển nhượng mặc dù không có nhu cầu sử dụng đất (thanh niên thì đi xuất khẩu lao động hoặc tìm công việc trong các khu kinh tế, khu công nghiệp; người lớn tuổi thì ra thành phố làm các công việc dịch vụ lao động).

Ba là, các chính sách khác: Muốn tích tụ ruộng đất cần tăng quy mô diện tích đất canh tác/hộ. Trong điều kiện quỹ đất sản xuất nông nghiệp đã khai thác đến trần (khoảng 10 triệu héc-ta) có thể làm là giảm số hộ trực tiếp sản xuất nông nghiệp. Năm 2015, nước ta có khoảng 9,3 triệu hộ nông thôn, với 8,5 triệu hộ trực tiếp sản xuất nông nghiệp, quy mô sản xuất 1,21ha đất sản xuất nông nghiệp/hộ. Muốn tăng quy mô tích tụ ruộng đất cần tiếp tục đẩy mạnh chuyển dịch cơ cấu lao động trong khu vực nông nghiệp, nông thôn. Hộ gia đình muốn tích tụ ruộng đất cần phải có vốn, nếu giá chuyển nhượng QSDĐ từ 100.000 VNĐ - 200.000 VNĐ/1m² thì để có thêm 1ha, phải có 1 tỷ - 2 tỷ VNĐ. Điều này vượt quá khả năng của nông dân. Vì vậy, muốn thúc đẩy tích tụ ruộng đất, Nhà nước cần có quỹ phát triển đất và hỗ trợ nông dân vay vốn với cơ chế phù hợp. □