

PHÂN BỐ ĐẤT NÔNG NGHIỆP HỘ GIA ĐÌNH VIỆT NAM

Nguyễn Quang Hà
Đại học Nông Lâm Bắc Giang
Email: hanq@bafu.edu.vn

Ngày nhận: 24/6/2017
Ngày nhận bản sửa: 28/7/2017
Ngày duyệt đăng: 25/9/2017

Tóm tắt:

Nghiên cứu này sử dụng bộ số liệu hỗn hợp với mẫu gồm 6.548 hộ gia đình nông thôn giai đoạn 2004-2014 để phân tích xu hướng biến động phân bố đất nông nghiệp. Các phát hiện cơ bản từ nghiên cứu là: sau 10 năm, đất nông nghiệp do hộ gia đình quản lý sử dụng trở nên đồng đều hơn, thay vì phân hóa, tích tụ như các suy đoán truyền thống. Thay đổi quy mô diện tích sử dụng của các hộ gia đình chủ yếu là từ các nguyên nhân phi thị trường như giao đất, thừa kế; các nguyên nhân thị trường như mua bán, đấu thầu chỉ chiếm 1/3 số giao dịch về đất đai. Theo quan điểm của tác giả, do tác động của các yếu tố cản trở tích tụ đất đai vẫn tiếp tục chiếm ưu thế, nên phân bố đồng đều đất nông nghiệp hộ gia đình vẫn sẽ là xu hướng tương lai. Do đó, chính sách phát triển nông nghiệp nên được tiếp tục định hướng dựa trên nền tảng của quy mô sử dụng đất nhỏ, phân tán của hộ gia đình.

Từ khóa: Đất đai hộ gia đình, phân bố đất đai, bất bình đẳng về đất đai.

The distribution of household agricultural land in Vietnam

Abstract:

This study uses panel data with a sample of 6546 rural households to analyze the orientation of the agricultural land distribution. The findings show that after a 10-year period, agricultural land held by households has become more equal, instead of accumulated and unequally distributed as popular speculations. The changes in household landholding are mainly driven by non-market factors consisting of inheritance, administrative allocations. Market transactions on land such as selling and buying, and bidding account for only one-third of total land transactions. From the author's perspective, because the factors preventing land accumulation continue to have dominant impacts, an orientation of the equal distribution of household agricultural land still will be projected. This implies that the agriculture development policy should still be based on the small household agriculture land holding.

Keywords: Household land holding; land distribution; land inequality.

1. Đặt vấn đề

Phân bố đất nông nghiệp theo quy mô luôn là vấn đề trung tâm trong chính sách đất đai bởi nó có ảnh hưởng đến công bằng xã hội, và hiệu quả của nông nghiệp. Trong tiến trình phát triển kinh tế xã hội, kết cục phân bố đất đai phụ thuộc vào hai nhóm nhân tố ảnh hưởng ngược chiều nhau: nhóm nhân tố kích

thích phân hóa sở hữu và sử dụng đất đai và nhóm nhân tố thúc đẩy công bằng, đồng đều trong phân phối đất đai.

Thuộc về nhóm thứ nhất là quá trình dịch chuyển lao động ra khỏi nông nghiệp dưới tác động của công nghiệp hóa, đô thị hóa, tỷ trọng nông nghiệp giảm. Trong điều kiện đó, nếu tồn tại tính hiệu suất theo

quy mô trong nông nghiệp thì thị trường quyền sử dụng đất sẽ điều chỉnh đất đai tập trung vào những chủ sở hữu có năng lực đầu tư, sử dụng đất có hiệu quả. Dưới tác động của các yếu tố này, đất đai ngày càng tập trung vào một số ít chủ sử dụng, tích tụ đất đai sẽ diễn ra và biểu hiện về mặt phân bố là sự phân hóa, không đồng đều về quy mô sở hữu, sử dụng đất đai.

Nhóm nhân tố thứ hai, có tác động ngược chiều, đó là các yêu cầu, sức ép về thực thi công bằng trong phân phối nguồn lực, trong đó có phân phối đất đai, và các yếu tố tâm lý, xã hội tạo ra động lực giữ quyền sở hữu, sử dụng đất đai của người nông dân.

Nông nghiệp Việt Nam, sau thời kỳ phát triển kỳ diệu dựa trên nền tảng chuyển từ sử dụng đất tập trung của các hợp tác xã nông nghiệp, các nông lâm trường quốc doanh sang quy mô sản xuất nhỏ hộ gia đình, đang phải đối mặt với các thách thức lớn về hiệu quả, giá trị gia tăng, chất lượng nông sản và bền vững về môi trường. Từ đó, xuất hiện ngày càng rõ ràng một quan điểm phổ biến trên các diễn đàn chính sách là các bất cập, yếu kém của nông nghiệp Việt Nam có nguyên nhân từ sản xuất quy mô nhỏ, manh mún. Do vậy, một cách tự nhiên, chúng ta coi tích tụ, tập trung đất đai là đòi hỏi “tất yếu”, một cách gián tiếp, là chấp nhận sự phân hóa ngày càng lớn về sở hữu và sử dụng đất đai. Hay nói cách khác, một giả thuyết về xu hướng phân hóa, bất bình đẳng trong phân bố đất đai là có nhiều khả năng hiện thực.

Bài viết này nhằm thảo luận vấn đề, giả thuyết đang được quan tâm nói trên, thông qua nghiên cứu thực trạng diễn biến phân bố đất nông nghiệp theo quy mô sử dụng đất của hộ gia đình nông thôn thời kỳ 2004- 2014 dựa trên kết quả điều tra đất đai trong tổng điều tra mức sống hộ gia đình toàn quốc năm 2014 của Tổng cục Thống kê. Trên cơ sở đó, đánh giá, phân tích và dự báo chiều hướng phân bố đất nông nghiệp và các kiến nghị chính sách tương ứng.

2. Số liệu và phương pháp nghiên cứu

2.1. Số liệu sử dụng

Số liệu được sử dụng trong nghiên cứu này được trích xuất và tính toán từ kết quả “Điều tra mức sống dân cư Việt Nam năm 2014”, được công bố năm 2016 của Tổng cục Thống kê. Dung lượng mẫu điều tra về đất đai trong đợt điều tra 2014 là 9399 hộ thuộc tất cả 63 tỉnh thành trong cả nước, trong đó có 7750 hộ được điều tra lặp lại về thông tin đất đai năm 2004.

Khung thời gian được lựa chọn là từ năm 2004

đến năm 2014. Diện tích đất đai được phân tích trong nghiên cứu là tổng diện tích đất do hộ gia đình quản lý, sử dụng (không hoàn toàn trùng khớp với diện tích sở hữu), bao gồm đất nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản. Để khảo sát, đánh giá tập trung hơn, chúng tôi giới hạn đối tượng sử dụng đất nông nghiệp vào các hộ gia đình nông thôn (loại bỏ các hộ thuộc khu vực thành thị trong mẫu điều tra của Tổng cục Thống kê). Mẫu điều tra cũng bao gồm các hộ gia đình không có đất.

Với giới hạn đó, dung lượng mẫu được sử dụng trong nghiên cứu là 6.548 hộ thuộc khu vực nông thôn của tất cả các vùng trên cả nước. Số liệu điều tra về đất đai của mỗi hộ gia đình là số liệu lặp lại, phản ánh tại thời điểm: năm 2004 và 2014 tạo thành số liệu hỗn hợp (panel data). Tuy dung lượng mẫu này là không lớn, nhưng với phương pháp chọn mẫu được thiết kế trong các đợt điều tra mức sống dân cư là bài bản, bao hàm tất cả các tỉnh thuộc các vùng trong cả nước, nên đảm bảo độ tin cậy, và cũng là nguồn số liệu chính thống có dung lượng mẫu lớn nhất ở Việt Nam hiện nay. Việc sử dụng số liệu hỗn hợp để phân tích nguyên nhân biến động đất đai giữa hai thời kỳ cũng có ưu thế quan trọng so với sử dụng số liệu chéo bởi nó cho phép kiểm soát ảnh hưởng của các yếu tố tự nhiên, kinh tế, xã hội khác như tổng quỹ đất đai tự nhiên của địa phương, vị trí địa lý, cơ sở hạ tầng, cơ hội thu nhập ngoài nông nghiệp...

2.2. Phương pháp nghiên cứu

Trong nghiên cứu này, chúng tôi giới hạn vào nghiên cứu phân bố đất đai theo quy mô (diện tích) sử dụng đất của hộ gia đình, nghĩa là không bao gồm phân bố theo thành phần kinh tế, không tính đến các doanh nghiệp nông nghiệp.

Phương pháp sử dụng trong nghiên cứu là các phương pháp phổ biến của thống kê mô tả với phân tổ thống kê, tính toán các chỉ số, thực hiện các kiểm định thống kê. Cụ thể, mức độ phân tán của đất đai được đánh giá qua hai chỉ tiêu cơ bản: cơ cấu đất đai theo quy mô sử dụng đất và hệ số biến thiên. Sự khác biệt về phân bố đất đai giữa hai thời kỳ được kiểm định bởi kiểm định phi tham số Kolmogorov-Smirnov (Kiểm định K-S). Mức độ đồng đều của phân bố đất đai được đánh giá qua đường cong Lorenz và hệ số Gini về đất đai.

3. Kết quả nghiên cứu và thảo luận

3.1. Biến động phân bố đất nông nghiệp Việt Nam thời kỳ 2004 - 2014

Bảng 1: Cơ cấu và độ phân tán đất đai hộ gia đình nông thôn năm 2004-2014

Chỉ tiêu	2004		2014	
	Số hộ (hộ)	Tỷ trọng (%)	Số hộ (hộ)	Tỷ trọng (%)
1- Cơ cấu nhóm diện tích				
0	977	14,92	25	0,38
<=1.000	1110	16,95	1.514	23,12
1.001-3.000	1532	23,40	1.598	24,40
3.001-5.000	892	13,62	995	15,20
5.001-7.000	457	6,98	514	7,85
7.001-9.000	269	4,11	331	5,05
9.001-11.000	218	3,33	265	4,05
11.001-13.000	169	2,58	189	2,89
13.000-15.000	132	2,02	171	2,61
>15.000	792	12,10	946	14,45
Tổng	6548	100,00	6.548	100,00
2- Diện tích bình quân hộ (m ²)		6.143		7.966
3- Hệ số biến thiên (CV)		2,08		2,01
Kiểm định K-S				0,145* (0,000)

Nguồn: Tổng hợp của tác giả từ Tổng cục Thống kê (2016).

Ghi chú: *có ý nghĩa ở mức ý nghĩa 1%

Bảng 1 trình bày cơ cấu đất nông nghiệp của hộ gia đình nông thôn theo diện tích sử dụng, và hệ số biến thiên của diện tích đất nông nghiệp hộ gia đình năm 2004 và năm 2014.

Số liệu ở Bảng 1 cho thấy năm 2014 so với năm 2004, chỉ duy nhất nhóm hộ gia đình không có đất có tỷ trọng giảm, còn lại tất cả các nhóm diện tích khác đều tăng, mức thay đổi đáng kể nhất thuộc về nhóm có diện tích siêu nhỏ (dưới 1000 m²). Tỷ trọng

hộ không có đất giảm 14,54%, trong khi tỷ trọng hộ có diện tích dưới 1000 m² tăng 6,27%, còn lại tất cả các nhóm khác có tỷ trọng tăng nhẹ từ 1% -3%. Sự biến động ngược chiều của hai nhóm diện tích nhỏ và lớn sẽ dẫn đến sự khác biệt về độ phân tán đất đai, và sự giảm xuống với mức độ lớn của nhóm hộ gia đình không có đất cho phép dự báo một phân phối đất đai công bằng, đồng đều hơn ở năm 2014.

Kiểm định Kolmogorov - Smirnov cho thấy có

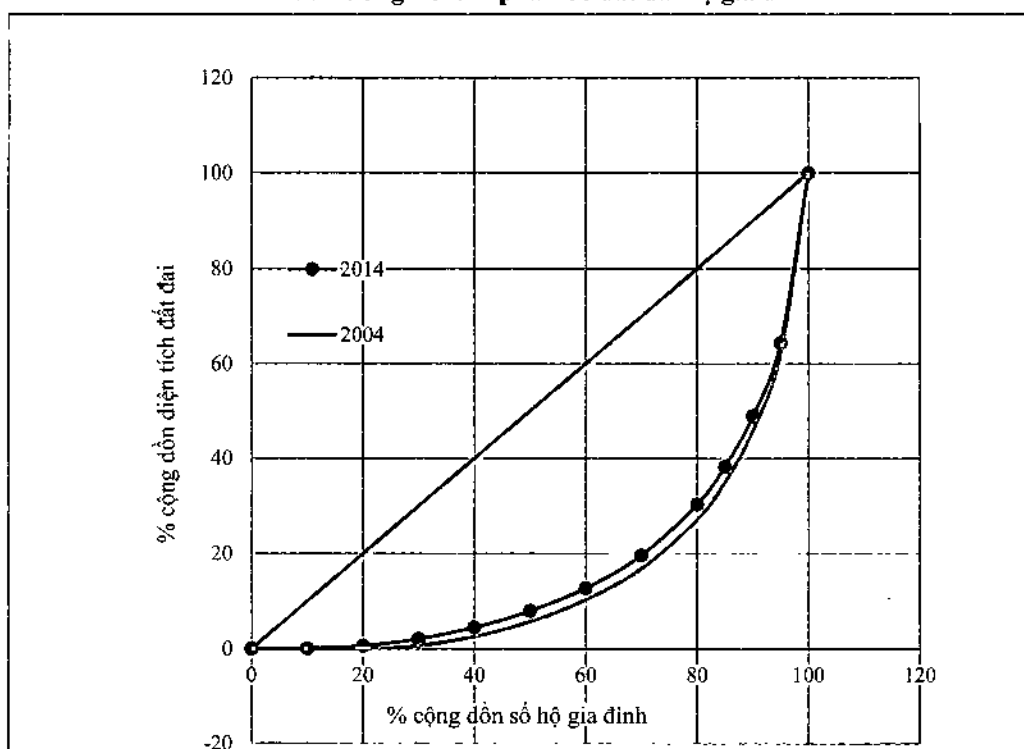
Bảng 2: Phân phối đất nông nghiệp của hộ gia đình

Đơn vị tính: %.

% cộng dồn số hộ gia đình	% cộng dồn diện tích đất đai	
	2004	2014
20	0,06	1,13
40	2,57	4,98
60	10,26	13,18
80	27,22	30,93
90	46,28	49,59
95	62,83	65,18
100	100,00	100,00
Hệ số Gini (%)	49,1	46,4

Nguồn: Tổng hợp của tác giả từ Tổng cục Thống kê (2016).

Hình 1: Đường Lorenz phân bố đất đai hộ gia đình



sự khác biệt có ý nghĩa thống kê (mức ý nghĩa 1%) của phân phối đất đai giữa hai thời kỳ. Tuy nhiên, hệ số biến thiên (CV) thay đổi không lớn theo chiều hướng giảm. Tuy không lớn, nhưng sự giảm xuống của hệ số biến thiên là tín hiệu cho thấy mức độ phân tán, không đồng đều trong phân bố đất nông nghiệp hộ gia đình năm 2014 giảm xuống so với năm 2004.

Thước đo độ đồng đều, bình đẳng về phân phối đất đai chính xác và trực quan hơn là đường Lorenz và hệ số Gini đất đai. Từ bộ số liệu diện tích đất đai hộ gia đình nêu trên, chúng tôi tính toán mối quan hệ giữa tỷ lệ % diện tích đất đai được phân phối tương ứng với tỷ lệ % cộng dồn của các nhóm hộ gia đình ở Bảng 2, vẽ đường cong Lorenz về phân bố đất đai ở Hình 1, và từ đường cong Lorenz, tính toán hệ số Gini ở Bảng 2.

Kết quả tính toán ở Bảng 2 và đồ thị đường cong Lorenz ở Hình 1 cho thấy mức độ đồng đều về phân bố đất đai năm 2014 tăng so với 2004, đây là một kết quả khẳng định lại nhận xét ở phần trên khi xem xét biến động của cơ cấu diện tích đất đai hộ gia đình và hệ số biến thiên.

Như vậy, từ số liệu điều tra của mẫu 6.548 hộ gia đình nông thôn thuộc tất cả các vùng trong cả nước cho thấy: sau một thời kỳ 10 năm (2004-2014), một

khoảng thời gian đủ dài để đánh giá biến động phân bố đất đai, thì xu hướng tập trung đất đai dẫn đến bất bình đẳng trong phân phối đất đai gia tăng theo thời gian đã không xảy ra. Ngược lại, đất đai đang được phân phối lại theo hướng đồng đều hơn giữa các hộ gia đình trong mẫu điều tra.

Cũng cần nói thêm rằng hệ số Gini đất đai được tính toán từ mẫu điều tra trên là hoàn toàn không thấp hơn mức bình quân của châu Á, cụ thể: Đông Á là 39,5, Đông Nam Á là 47,3 (E. Frankema, 2010). Điều đó có nghĩa là nếu diễn biến về phân phối đất đai ở Việt Nam là theo chiều hướng chung và tiệm cận dần với mức độ đồng đều trong phân phối đất đai của châu lục và vùng, thì một xu hướng công bằng hơn trong phân bố đất đai là hoàn toàn không mâu thuẫn.

3.2. Nguyên nhân biến động phân bố đất đai

Để có thể dự báo về xu thế biến động của phân bố đất nông nghiệp, thì việc xem xét nguyên nhân làm tăng giảm diện tích đất nông nghiệp của hộ gia đình là các thông tin quan trọng bởi các nguyên nhân khác nhau sẽ dẫn đến phân bố lại đất đai theo các hướng khác nhau. Nếu thị trường đóng vai trò quan trọng trong phân bố lại đất đai, thì xu thế tập trung đất đai sẽ có nhiều khả năng xảy ra (ít nhất là về phương

Bảng 3: Mức độ biến động về đất đai và nguyên nhân

TT	Chỉ tiêu	Đơn vị tính	Số lượng	Tỷ trọng (%)
A	Tần suất biến động diện tích			
1	Tăng diện tích	Hộ	1692	25,84
2	Giảm diện tích	Hộ	704	10,75
3	Diện tích không đổi	Hộ	4152	63,41
	Tổng		6548	100,00
B	Nguyên nhân			
<i>B1</i>	<i>Nguyên nhân tăng diện tích</i>			
I	Các nguyên nhân thị trường	Giao dịch	862	33,13
1	Mua	Giao dịch	650	24,98
2	Thuê, đấu thầu từ nhà nước	Giao dịch	202	7,76
3	Đổi đất	Giao dịch	10	0,38
II	Nguyên nhân phi thị trường	Giao dịch	1740	66,87
1	Được thừa kế	Giao dịch	1214	46,66
2	Được nhà nước giao thêm	Giao dịch	351	13,49
3	Lí do khác	Giao dịch	175	6,73
	Tổng	Giao dịch	2602	100,00
<i>B2</i>	<i>Nguyên nhân giảm diện tích</i>			
I	Các nguyên nhân thị trường	Giao dịch	237	29,92
1	Bán	Giao dịch	153	19,32
2	Hết hạn thuê	Giao dịch	69	8,71
3	Đổi đất	Giao dịch	15	1,89
II	Nguyên nhân phi thị trường	Giao dịch	555	70,08
1	Cho thừa kế	Giao dịch	236	29,80
2	Nhà nước yêu cầu	Giao dịch	253	31,94
3	Lí do khác	Giao dịch	66	8,33
	Tổng	Giao dịch	792	100,00

Nguồn: Tổng hợp của tác giả từ Tổng cục Thống kê (2016).

Ghi chú: Số lượng các giao dịch về đất đai (tăng, giảm) lớn hơn số lượng hộ gia đình có biến động tăng, giảm đất đai, nghĩa là có những hộ thực hiện nhiều hơn một giao dịch.

diện lý thuyết) vì giao dịch thị trường thường hướng đến tập trung đất đai vào những hộ gia đình có năng lực đầu tư, và gắn bó với nông nghiệp. Ngược lại, nếu thay đổi diện tích đất nông nghiệp của hộ gia đình là do các nguyên nhân ngoài thị trường, nhất là tác động từ mệnh lệnh hành chính, thì xu hướng phân bố đồng đều đất đai sẽ là vượt trội.

Mức độ biến động về diện tích đất đai do các hộ gia đình nông thôn quản lý, sử dụng và nguyên nhân thay đổi đất đai của các hộ được trình bày ở Bảng 3.

Số liệu ở Bảng 3 cho thấy, tỷ lệ hộ gia đình có

thay đổi đất đai trong mười năm là khá lớn: 36,6% nghĩa là có hơn 1/3 số hộ gia đình có thay đổi về đất đai trong khoảng thời gian 10 năm. Có 1692 hộ gia đình (chiếm 25,84% tổng số hộ) tăng diện tích, lớn hơn nhiều so với số hộ gia đình giảm diện tích đất đai (704 hộ tương đương 10,75%). Và đó là lý do dẫn đến diện tích đất bình quân hộ gia đình tăng lên (từ 6143 m² lên 7966 m² ở Bảng 1).

Về nguyên nhân, hơn hai phần ba số giao dịch làm thay đổi diện tích đất đai hộ gia đình trong giai đoạn 2004 - 2014 cả theo chiều tăng và giảm bởi

các nguyên nhân phi thị trường, trong đó chiếm tỷ trọng lớn nhất trong nhóm này là thừa kế đất đai: với 46,6% số giao dịch là được thừa kế và 29,8% cho thừa kế.

Nguyên nhân chính thứ hai làm thay đổi diện tích đất đai trong nhóm phi thị trường là chính phủ giao đất hoặc thu hồi đất, trong đó tỷ lệ số giao dịch được giao thêm đất là 13,49% và tỷ lệ số vụ thu hồi đất là rất lớn (chiếm 31,94%), phản ánh thực tế chuyển đổi đất nông nghiệp cho các mục đích sử dụng khác trong quá trình công nghiệp hóa, đô thị hóa ở các địa phương trong cả nước¹.

Với biến động tăng đất đai chủ yếu là do thừa kế hoặc được nhà nước giao thêm² thì độ đồng đều trong phân bố đất đai sẽ tăng lên bởi đối tượng được nhận đất trong cả hai trường hợp đều là những hộ gia đình chưa có, hoặc rất ít đất.

Các nguyên nhân tăng giảm đất đai do các nguyên nhân thị trường (mua, bán) hoặc bán thị trường (đấu thầu, đổi đất) chỉ chiếm trên dưới 1/3 tổng các giao dịch đất đai (tương đương 35%) đối với các giao dịch tăng đất đai, và 30% đối với các giao dịch giảm đất đai. Tuy không nhất thiết các giao dịch thị trường đều dẫn đến tích tụ, phân hóa về sử dụng, sở hữu đất đai, nhưng như đã phân tích ở trên, đây là nhóm nguyên nhân có nhiều khả năng dẫn đến tích tụ đất đai nhất. Tỷ trọng khiêm tốn của nhóm nguyên nhân này hay tỷ lệ vượt trội của các nguyên nhân phi thị trường về đất đai là lý do thuyết phục về kết quả phân bố đất đai đồng đều hơn vào năm 2014 so với năm 2004.

3.3. Đánh giá, dự báo về chiều hướng phân bố đất đai

Như đã nêu ở phần đặt vấn đề, xu hướng phân hóa sở hữu, sử dụng đất đai có cơ sở từ quá trình công nghiệp hóa, đô thị hóa, dịch chuyển lao động ra khỏi nông nghiệp và nông thôn. Tuy nhiên, xu hướng đất đai được phân bố lại theo hướng công bằng hơn ở Việt Nam đã diễn ra trong thời kỳ công nghiệp hóa và đô thị hóa ở nước ta diễn ra với tốc độ cao. Trong giai đoạn 2004 - 2014, tỷ trọng nông nghiệp trong tổng sản phẩm quốc nội (GDP) đã giảm từ 21,81% xuống 17,7%, tỷ trọng lao động nông nghiệp giảm từ 55,1% xuống 46,3% (Tổng cục Thống kê, 2017). Thêm vào đó, thời kỳ 2004 - 2014 cũng là thập kỷ thứ hai kể từ khi Luật đất đai 1993 công nhận năm quyền đối với chủ sử dụng đất là chuyển nhượng, trao đổi, cho thuê, thừa kế, cầm cố đất đai. Sau đó Luật đất đai 2003 với những mở rộng, cụ thể hóa

các quyền về đất đai theo hướng khuyến khích phát triển thị trường đất đai như các quy định cụ thể hơn về giao đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, thay đổi mục đích sử dụng đất, trình tự giải quyết tranh chấp đất đai... có hiệu lực, thì các giao dịch về đất đai là hoàn toàn có điều kiện pháp lý để thực hiện.

Như vậy, có thể nói, các yếu tố tạo ra xu hướng tích tụ đất đai, phân hóa sở hữu và sử dụng đất đai là hiện hữu với điều kiện kinh tế, xã hội giai đoạn 2004 - 2014. Tuy vậy, xu hướng đó đã không xảy ra, hay nói đúng hơn, ảnh hưởng của các yếu tố thúc đẩy phân bố đất đai theo hướng phân hóa, bất bình đẳng là chưa đủ mạnh để lấn át các yếu tố tác động ngược chiều. Theo Nguyễn Quang Hà (2017), có thể khái quát các yếu tố kìm hãm tích tụ đất đai, phân hóa đất đai ở Việt Nam là:

a. Các yếu tố thuần túy kinh tế

Các kết luận về tính hiệu quả theo quy mô sử dụng đất là chưa được kiểm chứng³. Mặc dù các bất cập của quy mô nhỏ được đề cập thường xuyên trên các diễn đàn, các phương tiện thông tin đại chúng như khó cơ giới hóa, sản lượng không đủ lớn cho chế biến, khó kiểm soát chất lượng,... nhưng các kết luận đó là thiếu các kiểm định thực tiễn, nhất là khi đứng trên quan điểm của hộ gia đình với ưu tiên hàng đầu là thu nhập trên một đơn vị diện tích. Hay nói cách khác, trên phương diện ngành và quốc gia, tính hiệu quả thấp của quy mô nhỏ có thể đúng; nhưng từ góc độ hộ gia đình thì quy mô nhỏ không hẳn đã đồng nghĩa với năng suất, sản lượng và thu nhập thấp. Do đó, quy mô nhỏ không tạo ra động cơ hoặc có nhưng không đủ mạnh để các hộ gia đình nông dân tăng đầu tư (mua, thuê, đấu thầu...) mở rộng diện tích, tập trung ruộng đất.

b. Các yếu tố kinh tế - chính trị

Mục tiêu của các chính sách hỗ trợ phát triển nông nghiệp, chính sách công bằng xã hội, xóa đói giảm nghèo luôn hướng đến đối tượng hưởng lợi đầu tiên là những người nghèo, người thiếu đất sản xuất, với các nội dung hỗ trợ về đất đai, giống, vốn, cơ sở hạ tầng, hạn điền, mức tối đa về thuê đất... cũng đều hướng đến đối tượng này. Tác động của chính sách này rõ ràng là hình thành nên một phân bố đồng đều về đất đai. Trong khi đó, các chính sách hướng theo chiều ngược lại như hỗ trợ, khuyến khích đầu tư, sản xuất nông sản hàng hóa quy mô lớn có mức độ hấp dẫn thấp hơn nhiều⁴.

c. Các yếu tố kinh tế – xã hội

Có một thực tế phổ biến ở Việt Nam là ngay cả khi các hộ nông dân không coi nông nghiệp là nguồn thu nhập chính, hoặc lao động chính của hộ đã chuyển sang khu vực ngoài nông nghiệp, thì xu hướng chung của họ vẫn là giữ lại đất đai thay vì chuyển nhượng nó cho những người chuyên sản xuất nông nghiệp (chẳng hạn các chủ trang trại lớn hoặc các công ty nông nghiệp) vì các lý do tâm lý (giữ lại đất cho con cháu), kinh tế (đầu cơ, kỳ vọng vào giá đất tăng cao trong tương lai) và dự phòng, bảo hiểm rủi ro (khi các nguồn thu nhập ngoài nông nghiệp là chưa chắc chắn và bền vững, nơi ở lúc về già...). Tác động của nhóm các yếu tố kìm hãm nói trên là đáng kể, vượt trội so với tác động của các yếu tố kích thích tích tụ, phân hóa lớn về quyền sử dụng đất đai. Chiều hướng đó không chỉ đúng trong quá khứ và hiện tại, mà có cơ sở để cho rằng sẽ được tiếp tục trong tương lai. Có ít nhất hai lý do để đưa ra dự báo đó:

Một là, như đã phân tích trên, trong giai đoạn 2004-2014, điều kiện kinh tế xã hội tạo ra các yếu tố thúc đẩy tích tụ, phân hóa đất đai từ công nghiệp hóa, đô thị hóa; điều kiện pháp lý cho phát triển thị trường quyền sử dụng đất là rõ ràng, thuận lợi. Trong mười năm tới, các chỉ số dự báo về phát triển, tăng trưởng của nông nghiệp trong mối quan hệ với các khu vực khác là không khác biệt nhiều, tốc độ giảm của nông nghiệp trong GDP vẫn được dự báo ở mức 0,5%/năm (Ngân hàng thế giới, 2016), cao hơn không đáng kể so với giai đoạn 2004 - 2014 (khoảng 0,45%/năm). Điều đó có nghĩa là tác động của các yếu tố thúc đẩy tích tụ, phân hóa đất đai ở giai đoạn tới là không lớn hơn, trong khi các nguyên nhân kìm hãm phân hóa, tích tụ đất đai là không giảm.

Hai là, ở hầu hết các nước châu Á thuộc các trình độ phát triển thấp (như Bangladesh, Việt Nam, Philippines), trung bình (như Thái Lan, Trung Quốc), cao (như Nhật Bản, Hàn Quốc) đều không diễn ra sự phân hóa cao về phân bố đất đai và tích tụ đất đai (Huang & cộng sự, 2012; Lowder & cộng sự, 2014). Có rất ít cơ sở để cho rằng Việt Nam sẽ thoát ly khỏi xu hướng chung của các nước trong khu vực.

Với những phân tích và đánh giá đó, xu hướng phân bố đất đai đồng đều vẫn là xu hướng vượt trội, có nhiều khả năng xảy ra hơn trong tương lai, ít nhất về mặt sở hữu (với nghĩa hạn chế là quyền sử dụng lâu dài được giao cho chủ thể nào đó). Về cơ bản, đất đai được phân bố đồng đều cũng đồng nghĩa với sản xuất nông nghiệp vẫn tiếp tục dựa trên sở hữu

nhỏ về đất nông nghiệp là chủ yếu.

4. Kết luận và khuyến nghị chính sách

Số liệu về diễn biến phân bố đất nông nghiệp của hộ gia đình trong hơn một thập kỷ qua cho thấy đất nông nghiệp khu vực hộ gia đình đang được phân bố ngày càng đồng đều, công bằng hơn. Một kết cục dường như là trái quy luật hoặc hình dung của nhiều người. Thay đổi quy mô sử dụng đất đai của hộ gia đình đang ở mức độ đáng kể và chủ yếu là do các nguyên nhân phi thị trường. Tuy được diễn ra trong thời kỳ công nghiệp hóa và đô thị hóa mạnh mẽ, nhưng thị trường quyền sử dụng đất đai không có tác động lớn đối với phân phối lại cơ cấu đất đai hộ gia đình. Kết luận này được đưa ra từ một mẫu điều tra khá lớn, lặp lại, nên là rất đáng tin cậy.

Từ kết quả phân tích, dự báo của tác giả về bức tranh phân phối đất nông nghiệp, nhất là về mặt sử dụng sẽ tiếp tục là phân bố đồng đều, coi trọng mục tiêu công bằng, kể cả khi có sự đánh đổi giữa công bằng và hiệu quả trong phân bố đất đai. Và xu hướng phân bố đất đó là không nằm ngoài xu thế chung của châu Á.

Từ nhận định như trên về xu hướng phân bố đất nông nghiệp, các hàm ý chính sách quan trọng cần được quan tâm, theo chúng tôi, là:

Một là, về chính sách, các chính sách như tăng hạn điền, khuyến khích tích tụ đất đai, khuyến khích đầu tư lớn vào nông nghiệp, dồn điền đổi thửa, cánh đồng mẫu lớn... có tác động tích cực ở một số vùng nhất định (chủ yếu là các vùng có quỹ đất lớn, diện tích đất nông nghiệp bình quân hộ, bình quân lao động lớn như một số địa phương thuộc đồng bằng sông Cửu Long, Đông Nam Bộ, Tây Nguyên...). Tuy nhiên, đối với đa số các địa phương, các nỗ lực chính sách nên được ưu tiên nhiều hơn cho:

- Nâng cao hiệu quả của nông nghiệp quy mô nhỏ, nhất là đối với ngành trồng trọt dựa trên triết lý “nhỏ nhưng đẹp”. Minh chứng về thành công của nông nghiệp quy mô nhỏ cũng không ít hơn minh chứng về sự bất cập của nó. Có đủ cơ sở để tin vào thành công của mô hình sản xuất nhỏ trong nông nghiệp, kể cả về tính khả thi về thiết bị, công nghệ và sử dụng lao động gia đình.

- Khuyến khích, hỗ trợ, tạo điều kiện thuận lợi cho các phương thức tổ chức sản xuất phát huy được lợi thế của quy mô lớn nhưng vẫn duy trì được quyền sử dụng đất của hộ gia đình như hợp tác, liên kết; doanh nghiệp thuê đất có thời hạn của nông dân; hỗ trợ, hấp dẫn doanh nghiệp đầu tư vào khâu chế biến,

tiêu thụ, làm đầu đàn trong chuỗi giá trị sản phẩm,...

Hai là, về nhận thức và triển khai thực hiện chính sách, hoạch định chính sách nói chung và chính sách đất đai nói riêng cần được dựa trên các nghiên cứu, đánh giá bài bản hơn, không sớm kết luận về tính “tốt yếu” nào đó khi chưa đầy đủ cơ sở. Các kết luận một chiều theo trào lưu về tính “tốt yếu” của sản xuất quy mô lớn của tích tụ đất đai dựa trên những bất cập của sản xuất nhỏ là chưa đủ cơ sở. Nông nghiệp dựa trên quy mô nhỏ về đất đai rõ ràng là có những hạn chế, các hạn chế đó đã được chứng minh bằng thực tiễn. Tuy nhiên, coi điều ngược lại, quy mô lớn trong nông nghiệp, tích tụ ruộng đất là lựa

chọn đúng, là “tốt yếu” là chưa đủ cơ sở về tính khả thi, kể cả về phương diện kinh tế và xã hội. Thêm vào đó, tính linh động, tôn trọng điều kiện cụ thể của từng địa phương trong hoạch định và thực thi chính sách đất đai và hỗ trợ nông nghiệp cần được đặc biệt chú trọng. Một chính sách giống nhau cho tất cả các vùng, các địa phương, hay cách làm rập khuôn, phong trào sẽ là không hiệu quả. Các chỉ tiêu được giao cho các địa phương như dồn điền đổi thửa, cánh đồng mẫu lớn, hay số lượng hợp tác xã được thành lập như là tiêu chí đánh giá, công nhận xã nông thôn mới... theo chúng tôi, là khiên cưỡng.

Ghi chú:

1. Giai đoạn 2001-2010, diện tích đất đô thị tăng thêm 531.000 ha, đến 2012, tổng diện tích các khu công nghiệp là gần 100.000 ha (Bộ tài nguyên và môi trường, 2012).
2. Quỹ đất giao thêm ở các địa phương chủ yếu là từ thu hồi, bàn giao từ các nông lâm trường quốc doanh: trong 10 năm 2004-2014, đã có 883.012 ha đất được các nông lâm trường bàn giao cho địa phương (Ủy ban thường vụ Quốc hội, 2015).
3. Các nghiên cứu định lượng trên thế giới cũng không đưa ra kết quả thống nhất về mối quan hệ giữa quy mô - hiệu quả trong nông nghiệp: trong khi một số nghiên cứu khẳng định quan hệ ngược chiều, ví dụ: Sen (1962), Rao (1966), Chattopoyda & Sengupta (1997), thì các nghiên cứu khác lại phát hiện tính hiệu quả theo quy mô như Nguyễn Quang Hà (2006), Chand & cộng sự (2011), Chen & cộng sự (2013), hoặc quan hệ không tuyến tính, theo dạng chữ U như Bhatt (2014).
4. Đến nay, cả nước chỉ có 4.424 doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực nông lâm ngư nghiệp, chiếm dưới 1% tổng số doanh nghiệp cả nước (Văn phòng Chính phủ, 2017).

Tài liệu tham khảo

- Bhatt, M.S. & Bhat, S.A. (2014), ‘Technical efficiency and farm size productivity – Micro level evidence from Jammu & Kashmir’, *International journal of food and agricultural economics*, 2(4), 27-49.
- Bộ Tài nguyên và Môi trường (2012), *Báo cáo số 193/BC-BTNMT tổng kết tình hình thi hành Luật Đất đai 2003 và định hướng sửa đổi Luật đất đai*, Hà Nội.
- Chand, R.P.A., L. Prasanna & S. Aruna (2011), ‘Farm size and productivity: understanding the strength of smallholders and improving their livelihood’, *Economic and political weekly*, 46, 26-27.
- Chattopadhyay, M. & A. Sengupta (1997), ‘Farm size and productivity: A new look at the old debate’, *Economic and political weekly*, 32, 172-175.
- Chen, Z., W.E. Huffman & S. Rozell (2013), ‘Inverse relationship between productivity and farm size: The case of China’, *Contemporary economic policy*, 29(4), 580-592.
- Frankema, E. (2010), ‘The colonial roots of land inequality: geography, factor endowments, or institutions?’, *The economic history review*, 63(2), 418-451.
- Huang, J., X. Wang & H. Qui (2012), *Small-scale farmers in China in the face of modernisation and globalisation*, IIED/HIVOS, London/The Hague.
- Lowder, J.K., J. Skoet & S. Singh (2014), ‘What do we really know about the number and distribution of farms and family farms worldwide?’, *ESA Working Paper No. 14-02*, FAO: Rome.

- Ngân hàng Thế giới (2016), *Chuyển đổi Nông nghiệp Việt Nam: Tăng giá trị, giảm đầu vào – Báo cáo Phát triển Việt nam*, Washinhton, D.C.
- Nguyen, Quang Ha (2006), 'Farm size, farm fragmentation and efficiency in rice production in Vietnam', PhD thesis, Australian National University.
- Nguyễn Quang Hà (2017), 'Tích tụ đất đai trong Nông nghiệp Việt nam: Hiện trạng và xu thế', *Tạp chí nông nghiệp và phát triển nông thôn*, 305, 3-11.
- Rao, H.C.H. (1966), 'Alternative explanation of the inverse relationship between farm size and output per arce in India', *Indian economic review*, 12, 1-12.
- Sen, A.K. (1962), 'An aspect of Indian agriculture', *The economic weekly*, 14, 243-246.
- Tổng cục thống kê (2016), *Kết quả điều tra mức sống dân cư Việt năm năm 2014*, Hà Nội.
- Tổng cục thống kê (2017), *Số liệu thống kê*, truy cập ngày 15 tháng 8 năm 2017, từ <<http://www.gso.gov.vn>>.
- Ủy ban thường vụ Quốc hội (2015), *Báo cáo số 958/BC-UBTVQH13 giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai tại các Nông Lâm trường quốc doanh giai đoạn 2004 – 2014*, Hà Nội.
- Văn phòng Chính phủ (2017), *Thông báo số 285/TB-VPCP ngày 03/7/2017 kết luận của Phó thủ tướng Vương Đình Huệ tại hội thảo về sửa đổi, bổ sung Nghị định chính sách khuyến khích doanh nghiệp đầu tư vào Nông nghiệp, nông thôn*, Hà Nội.