

Phân bố đất đai nông nghiệp ở một số nước trên thế giới: bài học kinh nghiệm đối với Việt Nam

NGUYỄN THỊ DUNG
NGUYỄN QUANG HÀ
MAI LAN PHƯƠNG

Đ nghiên cứu cho thấy kết quả phân bố đất nông nghiệp của các trang trại, hộ gia đình ở một số nước cận Sahara-Châu Phi, Nhật Bản, Hàn Quốc, Trung Quốc và Việt Nam quy mô nhỏ, manh mún là hiện tượng phổ biến. Trên cơ sở phân bố đất nông nghiệp nói trên, bài viết rút ra một số bài học kinh nghiệm đối với Việt Nam.

Từ khóa: phân bố đất nông nghiệp, quy hoạch đất đai, kinh tế hộ gia đình, kinh tế trang trại, chính sách đất đai, phát triển nông nghiệp, tam nông.

1. Cơ sở lý thuyết về phân bố đất nông nghiệp

1.1. Khái niệm về phân bố đất nông nghiệp

Theo Harriet Kasidi Mugeru (2015) và Huaizhou SHI (2014) phân bố đất nông nghiệp là quá trình hoàn thành việc thay đổi cơ cấu đất nông nghiệp trong một hệ thống bao gồm: sự phân chia đất nông nghiệp, chủ sở hữu quyền sử dụng đất, khả năng sử dụng đất, quy mô đất nông nghiệp, quản lý đất nông nghiệp, mục đích sử dụng đất, phạm vi phân bố đất nông nghiệp trong các vùng...

Theo Ulle Endriss (2006) phân bố đất nông nghiệp là kết quả của một chuỗi các bước thực hiện nhằm hình thành nên cơ cấu đất nông nghiệp theo quy mô đất nông nghiệp theo vùng kinh tế.

Từ những khái niệm trên, có thể khái niệm về phân bố đất nông nghiệp (agricultural land distribution) như sau:

- Phân bố đất nông nghiệp như là một trạng thái, là hiện trạng phân chia quy mô diện tích đất nông nghiệp theo mục đích sử dụng, theo các vùng, theo chủ thể sử dụng đất. Trong đó, phân chia quy mô diện

tích đất nông nghiệp theo chủ thể sử dụng luôn có ý nghĩa quan trọng nhất về kinh tế, chính trị, xã hội.

- Phân bố đất nông nghiệp như là một quá trình, là quá trình điều chỉnh, phân chia lại đất nông nghiệp, làm thay đổi hiện trạng cơ cấu đất nông nghiệp.

Trong nghiên cứu này, chúng tôi giới hạn vào phân bố đất nông nghiệp theo chủ thể sử dụng đất, trong đó, tập trung chủ yếu cho phân bố đất nông nghiệp theo quy mô sử dụng đất hộ gia đình, trang trại sản xuất nông nghiệp.

1.2. Vai trò của phân bố đất nông nghiệp

Phân bố đất nông nghiệp có vị trí trung tâm trong phát triển nông nghiệp nói riêng và phát triển kinh tế xã hội nói chung. Phân bố đất nông nghiệp hợp lý tạo điều kiện nâng cao cuộc sống của người dân nông thôn, cải tiến sản xuất nông nghiệp, cơ sở hạ tầng, nhà ở và bảo vệ tài

Nguyễn Thị Dung, ThS., Nguyễn Quang Hà, PGS. TS., Trường đại học Nông-lâm Bắc Giang; Mai Lan Phương, TS., Học viện Nông nghiệp Việt Nam.

nguyên thiên nhiên, phát triển nông thôn. Việc phân bố đất đai trong nông nghiệp là cơ sở hình thành nên quy mô, cơ cấu sản xuất trong nông nghiệp trong các giai đoạn lịch sử phát triển xã hội. Nó thể hiện sự tồn tại và phát triển của xã hội (Lê Sỹ Hải, 2017). Phân bố đất nông nghiệp hợp lý là cơ sở để ổn định sinh kế đối với người sử dụng, đảm bảo an ninh lương thực, tăng sản lượng cây trồng và cải thiện dinh dưỡng cho người nghèo ở nông thôn (Pamela Rodney, 2007). Theo Lorenzo Cotula (2006) phân bố đất nông nghiệp có giá trị trên nhiều khía cạnh bởi: nó là yếu tố có ảnh hưởng quyết định đến hiệu quả kinh tế sử dụng đất. Phân bố hợp lý tạo điều kiện, động lực để tạo ra giá trị kinh tế cao từ một đơn vị diện tích. Từ đó, tăng tổng giá trị, giá trị gia tăng, thu nhập, mức sống (Nguyễn Hữu Ngữ, 2010). Phân bố đất nông nghiệp theo hướng tập trung giúp cho chủ thể sử dụng đất sử dụng những mảnh đất lớn. Từ đó, giúp họ tăng khả năng cạnh tranh, tạo điều kiện thuận lợi ứng dụng công nghệ mới vào sản xuất nông nghiệp làm tăng hiệu quả kinh tế sử dụng đất (FAO, 2003).

Phân bố đất nông nghiệp còn liên quan đến công bằng xã hội, nhất là xã hội nông thôn, bởi đất đai là tài sản đặc biệt, không chỉ đơn thuần là tư liệu sản xuất đối với nông dân, mà nó còn là tài sản có ý nghĩa về mặt xã hội, tinh thần tạo cảm giác yên tâm khi có quyền sử dụng nó (Julian Lamont và Christi Favor, 2017).

Ở Việt Nam, đất đai thuộc sở hữu của Nhà nước, việc sử dụng đất nông nghiệp hợp lý, có hiệu quả cao và đảm bảo tính công bằng, bền vững vì lợi ích chung của cộng đồng là mục tiêu xuyên suốt. Theo FAO (2003), phân bố đất nông nghiệp trong nhiều trường hợp tạo nên sự tích tụ, tập trung đất nông nghiệp, trong đó giải quyết vấn đề tổ chức sản xuất và lao động, thu nhập đối với các hộ gia đình sản xuất

nông nghiệp. Các chủ sử dụng đất nông nghiệp cải thiện quá trình sản xuất và các quan hệ sản xuất, tham gia thị trường đất đai từ đó hình thành quy mô đất nông nghiệp theo hai xu hướng tập trung tích tụ và manh mún.

2. Kết quả và thảo luận

2.1. Phân bố đất nông nghiệp một số nước trên thế giới

Theo Harriet Kasidi Mugeru (2015), những người nông dân sử dụng đất quy mô nhỏ vẫn chiếm ưu thế ở các khu vực nông thôn ở các nước đang phát triển. Họ sống chủ yếu dựa vào thu nhập từ nông nghiệp làm hình thức sinh kế. Đây là những người đóng góp rất lớn vào thu nhập nông thôn. Thực tế cho thấy, đất nông nghiệp phân bố không đều giữa các hộ gia đình nông thôn. Quy mô này rất phù hợp với lao động gia đình và trong việc kiểm soát quá trình sản xuất. Tuy nhiên, quy mô nhỏ là yếu tố hạn chế phát triển cơ giới hóa và áp dụng công nghệ mới trong sản xuất (Shenggen Fan, 2004).

2.1.1. Phân bố đất nông nghiệp trang trại gia đình ở Sahara Châu Phi

Phân bố đất nông nghiệp trang trại gia đình ở khu vực cận Sahara Châu Phi cho thấy quy mô trang trại có xu hướng giảm ở Êtiôpia, Xênegal, Dambia và Zimbabue nhưng có sự tăng nhẹ ở Ta-da-ni-a. Trang trại các nước có sự giảm quy mô, ngoại trừ, Ta-da-ni-a và Dambia nơi quy mô trang trại vừa tăng nhẹ.

Thay đổi phân bố đất nông nghiệp theo thời gian ở Malawi (bảng 1) giai đoạn 2004- 2013 cho thấy, tổng số hộ và tổng diện tích đất canh tác cả hai đều có xu hướng giảm. Có sự tăng lên về số hộ và tỷ lệ diện tích sử dụng dưới 1ha, với tỷ lệ diện tích đất canh tác dưới 1 ha tăng từ 22% đến 37%. Trong khi, cả số hộ và tỷ lệ diện tích canh tác trên 5 ha giảm lượng không đáng kể.

BẢNG 1: Phân bố đất nông nghiệp các trang trại gia đình ở Malawi giai đoạn 2004- 2013

Diện tích	2004		Diện tích	2013	
	Số hộ	Diện tích canh tác		Số hộ	Diện tích canh tác
< 1 ha	1.600.275	650.048	< 1ha	2.090.320	1.045.098
1- 2 ha	675.604	933.716	1-2ha	605.983	794.185
2- 5 ha	347.974	982.957	2-5ha	147.064	388.695
5- 10 ha	44.349	288.587	5-10ha	6.143	36.521
10- 50 ha	9.074	117.160	10-50 ha	1.740	18.312
Tổng	2.677.275	2.972.469		2.851.250	2.282.811
	Tỷ lệ số hộ	Tỷ lệ diện tích canh tác		Tỷ lệ số hộ	Tỷ lệ diện tích canh tác
< 1 ha	60%	22%	< 1ha	73%	37%
1- 2 ha	25%	31%	1-2ha	21%	28%
2- 5 ha	13%	33%	2-5ha	5%	14%
5- 10 ha	2%	10%	5-10ha	0%	1%
10-50 ha	0%	4%	10-50 ha	0%	1%

Nguồn: Sarah K Lowder và cộng sự (2016).

Đối với Ta-da-ni-a, thay đổi phân bố đất nông nghiệp trong các trang trại gia đình Ta-da-ni-a (bảng 2) giai đoạn 1993- 2013 cho thấy, số hộ và diện tích đất canh tác tăng gấp hai lần. Tỷ lệ diện tích trong các trang trại dưới 1 ha tăng từ 7% đến 8% và các trang trại lớn hơn 20ha tăng từ 3% đến

13% trong cả giai đoạn. Tỷ lệ diện tích đất canh tác của các trang trại từ 1- 10 ha giảm từ 81% đến 61% tổng diện tích của cả thời kỳ. Sự thay đổi này cho thấy sự tập trung vào các trang trại quy mô nhỏ, sự xuất hiện của các trang trại quy mô lớn trên 50 ha.

BẢNG 2: Phân bố đất nông nghiệp các trang trại gia đình ở Ta-da-ni-a giai đoạn 1993- 2013

Diện tích	1993		Diện tích	2013	
	Số hộ	Diện tích canh tác		Số hộ	Diện tích canh tác
< 1 ha	996.519	585.002	< 1ha	2.451.115	1.270.104
1-2 ha	1.148.476	1.596.699	1- 2ha	1.730.862	2.380.369
2-5 ha	1.092.166	3.257.027	2- 5ha	1.880.628	5.848.818
5-10 ha	225.369	1.476.402	5-10ha	368.973	2.503.873
10-20 ha	53.685	714.745	10-50 ha	105.913	1.442.112
20-50 ha	8.431	211.144	50- 100ha	46.584	1.260.933
50-100 ha	0	0	100- 200ha	3.995	293.497
100-200 ha	0	0		3.781	491.928
Tổng	3.524.647	7.841.019	Tổng	6.591.850	15.491.634
	Tỷ lệ số hộ	Tỷ lệ diện tích canh tác		Tỷ lệ số hộ	Tỷ lệ diện tích canh tác
< 1ha	28%	7%	< 1ha	37%	8%
1-2ha	33%	20%	1-2ha	26%	15%
2-5ha	31%	42%	2-5ha	29%	38%
5-10ha	6%	19%	5-10ha	6%	16%
10-20 ha	2%	9%	10-20 ha	2%	9%
20-50ha	0%	3%	20-50ha	1%	8%
50-100ha	0%	0%	50-100ha	0%	2%
100-200ha	0%	0%	100-200ha	0%	3%

Nguồn: Sarah K Lowder và cộng sự (2016).

Có thể nói, quy mô trang trại trung bình đã giảm ở nhiều nước cận Sahara Châu Phi. Kết quả giảm là do những thay đổi trong phân bố đất nông nghiệp.

2.1.2. Phân bố đất nông nghiệp Nhật Bản

Nhật Bản cải cách ruộng đất năm 1945 và 1948 đã tạo động lực kích thích mạnh mẽ nông nghiệp phát triển. Năm 1975, Nhật Bản thực hiện chính sách phát triển nông nghiệp toàn diện. Chương trình này được bổ sung vào năm 1980 và nhờ vậy nó giữ vai trò quan trọng trong việc hoàn thiện cơ cấu sản xuất nông nghiệp. Từng hộ sản xuất riêng lẻ, với quy mô đất đai, cũng như quy mô sản xuất quá nhỏ, thì không thể có đủ điều kiện kinh tế và kỹ thuật để hiện đại hóa quá trình sản xuất nông nghiệp hàng hóa lớn. Năm 1995 số lượng trang trại giảm 791 nghìn (18,7%) so với năm 1985 (Nguyễn Hồng Thư, 2013).

Diện tích đất nông nghiệp Nhật Bản là 4,61 triệu ha đất, trong đó diện tích đất trồng lúa là 2,51 triệu ha. Bình quân diện tích đất canh tác/hộ của Nhật Bản cũng thấp, năm 2015 bình quân mỗi hộ có 2,2 ha đất canh tác. Để nâng cao giá trị sản phẩm, Chính phủ Nhật có chính sách khuyến khích, hỗ trợ nông dân chuyển từ sản xuất lúa gạo sang cây trồng khác có giá trị cao. Chính phủ Nhật Bản hỗ trợ cho nông dân mức thấp nhất là 100.000 – 13.000 yên/ha (tương đương 20 – 26 triệu đồng/ha) và mức hỗ trợ này tùy loại đất. Chính phủ khuyến khích và tạo điều kiện sử dụng tối đa quỹ đất hiện có, đồng thời đảm bảo duy trì sự màu mỡ của đất và nguyên tắc “Người cày có ruộng”. Đất đai ở Nhật Bản có hình thức thuộc sở hữu tư nhân. Chủ sở hữu đất nông nghiệp bắt buộc phải sử dụng đất cho sản xuất nông nghiệp, không được để hoang hóa quá 1 năm. Người sở hữu đất không sản xuất nông nghiệp, nhưng vẫn muốn sở hữu có thể ủy thác ngân hàng đất đai để cho thuê. Khi ủy quyền cho thuê, chủ sở hữu đất sẽ được miễn các loại thuế có liên quan... Chính yếu tố này đã “giải phóng”, mở rộng “chiếc áo” hạn điền và đảm bảo sự công

bằng cho nông dân với các đối tượng nghề nghiệp khác trong xã hội và đảm bảo sự công bằng giữa nông dân có đất ủy thác cho ngân hàng và người thuê lại đất từ ngân hàng đất đai... (Phương Đông, 2017)

2.1.3. Phân bố đất nông nghiệp Trung Quốc

Hiện nay, diện tích đất trồng trọt ở Trung Quốc vào khoảng 0,092 ha/người, chỉ bằng 40% mức bình quân của thế giới. Với diện tích đất nông nghiệp gần 4,7 triệu ha được coi là đất dự trữ sản xuất nông nghiệp. Tình trạng mất đất ngày càng tăng lên do tiến trình công nghiệp hóa và đô thị hóa làm cho hơn 200 triệu người mất việc làm. Hiện nay, Trung Quốc có khoảng 70 triệu nông dân mất đất mà không được hỗ trợ phúc lợi tập thể. Một thực tế khác cho thấy ruộng đất ở Trung Quốc rất manh mún, mỗi nông hộ “sử dụng” một khoảnh đất nhỏ, bình quân 0,67 ha/hộ gia đình, bằng 1/4 bình quân thế giới. Chính vì quá nhỏ và manh mún như vậy nên việc sản xuất kém hiệu quả, gây mất an toàn cho an ninh lương thực, dẫn đến cán cân thu nhập lệch hẳn về các đô thị.

Hiến pháp Trung Quốc quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý; nông dân chỉ có “quyền sử dụng” đất nông nghiệp theo hợp đồng 30 năm. Điều đó có nghĩa là chính quyền địa phương có thể thu hồi đất vào bất cứ lúc nào gây ra tâm lý bất ổn đối với người dân nông thôn.

Nông dân ra thành phố kiếm việc làm phải nhờ người thân canh tác những khoảnh ruộng của họ hoặc bỏ ruộng hoang mà không thể bán đi được. Trong khi đó, nhiều người có vốn, có khả năng lại khó mở rộng quy mô trang trại, vì luật pháp không cho phép mua bán đất, cách giải quyết của họ là chuyển sang thuê lại đất để sản xuất nông nghiệp. Tỷ lệ ruộng đất thuê mướn trong tổng diện tích đất canh tác ở Trung Quốc thời gian qua tăng lên liên tục, diện tích thuê chiếm tới hơn 10% trong cả nước. Tại tỉnh Triết Giang, diện tích thuê chiếm tới 30%. Nhờ đó, quy mô

bình quân ruộng đất/hộ của Trung Quốc từ năm 2000 đến nay có xu hướng tăng lên. Cho thuê đất nông nghiệp là một giải pháp để chuyển lao động nông thôn sang thị trường lao động phi nông nghiệp. Tuy nhiên, có vẻ như Trung Quốc vẫn chưa thoát khỏi “bẫy quy mô sản xuất nhỏ” mà các nước công nghiệp mới đi trước mắc phải.

Theo chiến lược phát triển nông thôn, Trung Quốc sẽ thực thi chế độ bảo hộ ruộng đất, bảo hộ quyền tự chủ kinh doanh của nông dân, bồi thường thích đáng cho các trường hợp người dân bị chiếm dụng ruộng đất. Tiên chuyển nhượng ruộng đất phải thuộc về nông dân. Ruộng đất thuộc sở hữu nhà nước, sở hữu tập thể, nhưng quyền sản xuất kinh doanh nằm trong tay nông dân và quyền của họ được bảo đảm, không thay đổi. Yêu cầu này xuất phát từ một thực tế: người nông dân Trung Quốc vẫn chưa làm chủ được đất đai của mình. Hiện tại, họ chỉ được thuê đất trong 25-30 năm và không thể sử dụng đất làm phương tiện thế chấp để vay vốn ngân hàng và đầu tư tăng gia sản xuất. Có lẽ chính vì thế mà một khi nhà nước cần lấy đất để triển khai các khu công nghiệp hay các công trình công cộng..., giá đền bù thường rất rẻ và không thỏa đáng và mâu thuẫn xung quanh quyền sở hữu ruộng đất là nguyên nhân của các vụ biểu tình ở nhiều vùng nông thôn Trung Quốc trong những năm gần đây.

Trước tình hình đó, Trung Quốc đã quyết định đưa ra một thay đổi cơ bản. Trước hết là nâng thời hạn quyền sử dụng đất lên 70 năm nhằm đảm bảo quyền lợi cho người nông dân đầy đủ hơn. Bên cạnh đó, nông dân sẽ được phép chuyển nhượng, cho thuê và cầm cố quyền sử dụng mảnh đất của mình để thu lợi nhuận trên thị trường giao dịch ruộng đất. Đối tượng được chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng ruộng đất có thể là cá nhân hoặc công ty.

Để hạn chế tình trạng lấy đất nông nghiệp, Trung Quốc quy định việc thu hồi đất nông nghiệp rất ngặt nghèo. Nếu chuyển

đổi mục đích sử dụng đất, phải đúng với chiến lược lâu dài của vùng và phải nằm trong chỉ giới đỏ. Mục tiêu là bảo đảm cả nước luôn duy trì 1,8 tỷ mẫu đất nông nghiệp trở lên. Hiện ở Trung Quốc, nhiều địa phương thu hồi đất nông nghiệp để phát triển công nghiệp đã phải trả lại cho nông dân để sản xuất nông nghiệp. Đồng thời, Trung Quốc cũng cho phép nông dân có thể dùng đất canh tác để thế chấp vay vốn ngân hàng.

Ngoài ra, Trung Quốc đặc biệt coi trọng việc bảo vệ đất canh tác, đặc biệt là “đất ruộng cơ bản” đã được chính quyền xác định dùng vào sản xuất lương thực, bông, dầu ăn, rau, hoặc đã có công trình thủy lợi tốt. Luật pháp còn quy định cụ thể đất ruộng cơ bản phải chiếm 80% trở lên đất canh tác của mỗi tỉnh. Nguyên tắc bảo vệ đất canh tác là “chiếm bao nhiêu, khẩn bấy nhiêu”, nếu không có điều kiện thì nộp phí khai khẩn cho cấp tỉnh dùng để khai hoang. Cấm không được chiếm dụng đất canh tác để xây lò gạch, mồ mả hoặc tự ý xây nhà, đào lấy đất cát, khai thác đá, quặng... Việc trưng thu các đất sau đây phải được Quốc vụ viện (Chính phủ) phê chuẩn: (1) đất ruộng cơ bản; (2) đất canh tác vượt quá 35 ha; (3) đất khác vượt quá 70 ha. Trưng thu các đất khác do chính quyền cấp tỉnh phê chuẩn rồi báo cáo Quốc vụ viện. Khi trưng thu đất đai thì phải bồi thường theo hiện trạng sử dụng đất lúc đó. Chi phí bồi thường bao gồm tiền bồi thường đất, tiền trợ giúp an cư tính theo số nhân khẩu của hộ gia đình và tiền hoa màu. Tiền bồi thường đất bằng 6 - 10 lần, còn tổng số tiền trợ giúp an cư tối đa không quá 15 lần giá trị trung bình sản lượng hàng năm của 3 năm trước trưng thu (Lê Xuân Cử, 2015).

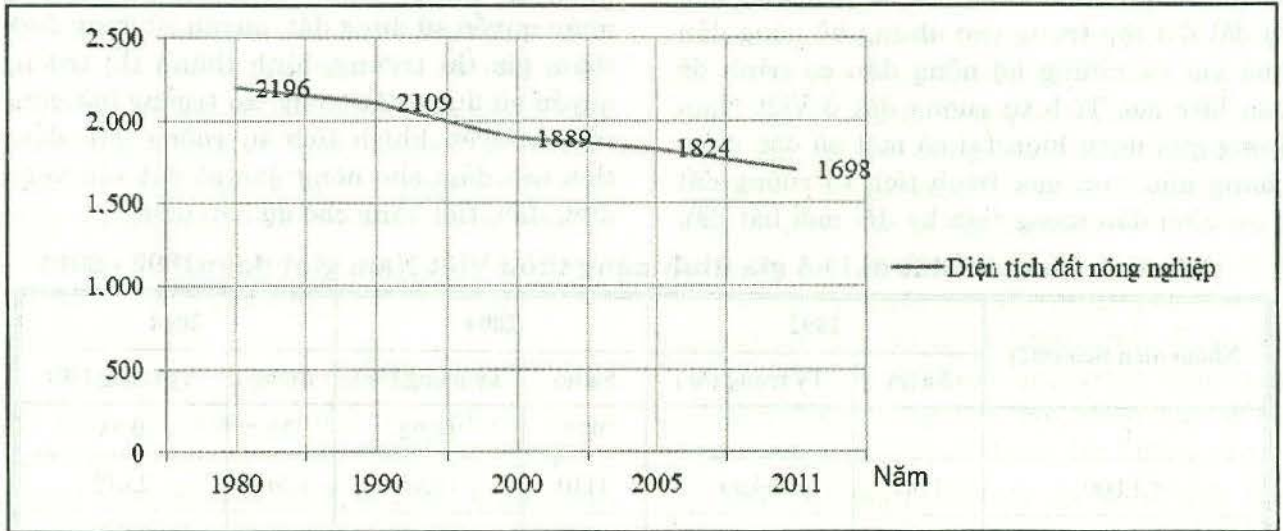
2.1.4. Phân bố đất nông nghiệp Hàn Quốc

Năm 2011, diện tích đất nông nghiệp Hàn Quốc là 1.698.000 ha chiếm 17% tổng diện tích. Trong những năm gần đây, khoảng 40.000 ha đất nông nghiệp trở nên nhàn rỗi mỗi năm và phần lớn diện tích đất bỏ hoang này trở thành mảnh đất khó sử dụng. Ngoài

việc không sử dụng đất nông nghiệp, khoảng 20.000 ha đất nông nghiệp được chuyển sang mục đích khác mỗi năm. Kết quả là đất nông

nghiệp tiếp tục giảm mặc dù Chính phủ Hàn Quốc có nhiều nỗ lực bảo vệ đất nông nghiệp (Jeongbin Im, 2013).

HÌNH 1: Quy mô đất nông nghiệp tại Hàn Quốc (nghìn ha)



Nguồn: MAFRA, Thống kê nông, lâm nghiệp (2012).

Chính phủ khuyến khích và tạo điều kiện sử dụng tối đa quỹ đất hiện có, đồng thời đảm bảo duy trì sự màu mỡ của đất và nguyên tắc “người cày có ruộng”. Đất đai thuộc sở hữu tư nhân. Chủ sở hữu đất nông nghiệp bắt buộc phải sử dụng đất cho sản xuất nông nghiệp, không được để hoang hóa quá một năm. Người sở hữu đất không sản xuất nông nghiệp, nhưng vẫn muốn sở hữu có thể ủy thác ngân hàng đất đai cho thuê. Khi ủy quyền cho thuê, chủ sở hữu đất sẽ được miễn các loại thuế có liên quan. Hàn Quốc bỏ hạn điền đất nông nghiệp từ năm 1999 để tạo điều kiện mở rộng quy mô sản xuất. Tuy nhiên, diện tích đất canh tác hiện nay cũng chỉ ở mức 1,54 ha/hộ.

Nhà nước có chính sách đền bù thỏa đáng cho nông dân khi thu hồi đất. Việc đền bù được thực hiện theo hai phương thức: *một là*, Nhà nước và người nông dân thỏa thuận với nhau về mức giá đền bù theo giá thị trường; *hai là*, nếu hai bên không thống nhất được mức giá đền bù sẽ có hai đơn vị thẩm định giá độc lập. Giá đền bù là mức trung bình của hai mức giá do hai đơn vị thẩm định

đưa ra, nhưng về nguyên tắc phải bằng hoặc cao hơn giá thị trường. Ngoài tiền đền bù đất đai, nông dân còn nhận tiền đền bù thiệt hại hoa màu trong 2 năm, tiền vận chuyển hoa màu đi nơi khác và tiền trồng lại hoa màu, được giảm thuế lợi tức chuyển nhượng từ 20 – 50% nếu mua đất ở nơi khác phục vụ sản xuất nông nghiệp, được học nghề miễn phí để chuyển nghề (Nguyễn Xuân Định, 2017).

2.1.5. Phân bố đất nông nghiệp ở Việt Nam

Ở Việt Nam, năm 1986 tại Đại hội Đảng lần thứ VI đã đưa ra một loạt những cải cách được biết đến như là một công cuộc đổi mới và đã thừa nhận một số sai lầm trong thời kỳ kinh tế kế hoạch hóa tập trung. Phát triển nông nghiệp, thông qua việc cải cách đất đai, thay đổi công nghệ và phát triển thị trường, được nhìn nhận là một vấn đề hết sức quan trọng đối với Việt Nam.

Các nghiên cứu dựa trên số liệu điều tra mức sống dân cư Việt Nam năm 1993 cho thấy, quá trình giao đất diễn ra dưới hình thức khoán 10 năm 1988 và Luật Đất đai năm

1993 không bị chi phối bởi người giàu hay người giàu được nhiều đất hơn. Quá trình giao đất đã cho kết quả là phân chia đất được thực hiện theo chủ nghĩa bình quân nhiều hơn.

Tuy nhiên, số liệu điều tra mức sống dân cư giai đoạn 1997-1998 chỉ ra rằng, sự tích tụ đất đai tập trung vào những hộ nông dân khá giả và những hộ nông dân có trình độ văn hóa cao. Tích tụ ruộng đất ở Việt Nam trong giai đoạn hiện tại có một số đặc điểm chung như sau: 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.

BẢNG 3: Phân bố đất đai hộ gia đình nông thôn Việt Nam giai đoạn 1992 - 2014

Nhóm diện tích (m ²)	1992		2004		2014	
	Số hộ	Tỷ trọng (%)	Số hộ	Tỷ trọng (%)	Số hộ	Tỷ trọng (%)
0			977	14,92	25	0,38
≤ 1.000	1147	33,93	1110	16,95	1.514	23,12
1.001-3.000	1324	39,17	1532	23,40	1.598	24,40
3.001-5.000	572	16,92	892	13,62	995	15,20
5.001-7.000	147	4,35	457	6,98	514	7,85
> 7000	190	5,62	1580	24,13	1902	29,05
Tổng	3380	100,00	6548	100,00	6548	100,00

Nguồn: Tính toán từ dữ liệu Tổng cục Thống kê các năm.

Kết quả điều tra mức sống của hộ gia đình cho thấy, diện tích đất nông nghiệp bình quân của các hộ gia đình năm 1992 chủ yếu là quy mô nhỏ dưới 1000 m² và 1.001- 3.000 m² chiếm 73,1% trong tổng số diện tích đất nông nghiệp. Diện tích này do 2.471 trong số 3.380 hộ sử dụng. Khi Luật Đất đai năm 1993 quy định năm quyền cho đối tượng được giao đất sử dụng: quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, thế chấp quyền sử dụng đất, cùng với việc kéo dài thời hạn sử dụng đất đã hình thành phân bố đất nông nghiệp theo quy mô tích tụ giai đoạn 1992- 2014. Số liệu bảng 6 cho thấy có sự xuất hiện các hộ gia đình không có đất. Số hộ có diện tích 7.000 m² năm 2004 chiếm 24,13%, năm 2014 tăng lên 29,05% trong tổng số 6.548 hộ điều tra.

Tuy nhiên, quá trình tích tụ ruộng đất đang diễn ra với quy mô nhỏ. 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).

Thực tế cho thấy quá trình tích tụ ruộng đất còn gặp một số khó khăn vướng mắc 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 hàng 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 hàng 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 hàng năm thời hạn 20 năm là quá ngắn, cần mở rộng thời hạn sử dụng đất lên tới 50 năm.

Mặc dù, quy mô đất đai của nông hộ thay đổi giữa các vùng, miền trên phạm vi cả nước đặc biệt là miền Bắc nhưng nhìn chung vẫn với đặc tính là nhỏ, bình quân đầu người chỉ dao động khoảng 0,2 ha. Nguyên nhân chính là do ảnh hưởng của quan điểm phân chia đất đai công bằng. Mặc dù chính sách giao đất đã góp phần đem lại những kết quả đáng khích lệ cho phát triển nông nghiệp và nông thôn trong những năm gần đây, nhưng đất đai manh mún và diện tích nhỏ lẻ là những vấn đề rất lớn đã và đang tồn tại hiện nay. Điều này đã làm giảm tính hiệu quả và làm tăng những mâu thuẫn liên quan đến đất đai. Quy mô nhỏ đã ảnh hưởng tới thu nhập tiềm năng của sản xuất nông nghiệp. Mặc dù Luật Đất đai đã quy định mức hạn điền nhưng hầu như không có ảnh hưởng gì đến các tỉnh khu vực đồng bằng, vì hầu hết đất đai được giao thấp hơn nhiều so với mức hạn điền là 2 hoặc 3 ha. Ở những khu vực có đất chưa sử dụng thì mức hạn điền không có tính bắt buộc. Diện tích đất đai vượt quá mức hạn điền có thể được Nhà nước cho thuê và thường xuyên không phải trả tiền thuê, đặc biệt đối với các loại đất được xem là không đem lại hiệu quả cao (chẳng hạn như đất đồi trọc ở các vùng trung du) (Nguyễn Đình Bông (2013) và Sally P. Marsh và cộng sự (2007)).

2.2. Bài học kinh nghiệm đối với Việt Nam

Từ những thực tiễn nghiên cứu phân bố đất nông nghiệp trong nước và nước ngoài có thể rút ra bài học như sau:

Thứ nhất, phân bố đất nông nghiệp ở các nước cận Sahara-Châu Phi, Nhật Bản, Trung Quốc, Hàn Quốc, Việt Nam quy mô nhỏ, manh mún. Việc phân chia đất công bằng đối với các nông hộ theo diện tích đất tốt (xấu) là nguyên nhân dẫn đến phân tán, manh mún đất nông nghiệp. Có thể nói từng hộ sản xuất riêng lẻ, với quy mô đất đai, cũng như quy mô sản xuất quá nhỏ thì không thể có đủ điều kiện kinh tế và kỹ thuật để hiện đại hóa quá trình sản xuất nông nghiệp hàng hóa lớn, điều này đồng nghĩa với hiệu quả sử dụng đất không cao.

Thứ hai, hạn chế tối đa diện tích đất nông nghiệp màu mỡ cho mục đích công nghiệp hóa và đô thị hóa. Nên sử dụng diện tích đất hoang hóa cho phát triển khu công nghiệp. Nhà nước cần đưa ra chính sách phù hợp nhằm ngăn chặn chuyển đổi đất nông nghiệp sang mục đích phát triển khu công nghiệp một cách dễ dàng.

Thứ ba, cần có chính sách phù hợp đối với quy mô đất đai phân tán, manh mún bằng cách ứng dụng công nghệ cao. Đặc biệt, ứng dụng công nghệ 4.0 trong nông nghiệp, công nghiệp hóa nông nghiệp nông thôn trong sản xuất nhằm nâng cao hiệu quả kinh tế sử dụng đất hay có thể khuyến khích chuyển nhượng và cho thuê đất để hình thành quy mô đất đai lớn nhằm tập trung phát triển quy mô sản xuất lớn. Khuyến khích các hộ nông dân nhỏ sau khi chuyển nhượng đất đai chuyển thành người lao động có tay nghề hoặc chuyển thành các hộ sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp.

Thứ tư, cần khuyến khích mua bán, cho thuê đất nông nghiệp nhằm tích tụ ruộng đất, mở rộng quy mô sản xuất. Có chính sách bảo hộ nông nghiệp để người nông dân yên tâm đầu tư lâu dài trong sản xuất. Giao đất nông nghiệp 50 đến 70 năm đối với các

nông hộ nhằm ổn định tâm lý trong quá trình phát triển sản xuất. Trường hợp những người nông dân sang nghề khác hay không muốn (không có điều kiện) canh tác, Nhà nước có thể mua lại nhằm duy trì quỹ đất nông nghiệp, thúc đẩy quá trình tích tụ đất nông nghiệp.

Thứ năm, để khắc phục tình trạng manh mún và nhỏ lẻ trong phân bố đất nông nghiệp, Chính phủ nên khuyến khích việc chuyển đổi ruộng đất và cho phép các hộ có số lượng đất đai với diện tích lớn hơn thông qua các chính sách hỗ trợ phát triển kinh tế trang trại./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. FAO (2003), *The design of land consolidation pilot projects in Central and Eastern Europe*, Rome.
2. Harriet Mugeru, Panagiotis Karfakis (2015), *Land Distribution and Economic Development: Small Scale Agriculture in Developing*
3. Huaizhou SHI (2014), *Fairness and Resource Allocation in Device-to-Device Wireless Regional Area Network*, Geboren te Shanxi, China.
4. Jeongbim Im (2013), *Farmland Policies of Korea. Food and Fertilizer Technology Center for the Asean and Pacific region*, http://ap.fftc.agnnet.org/ap_db.php?id=74.
5. Julian Lamont and Christi Favor (2017), *Distributive justice. Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Center for the Study of Language and Information (CSLI), Stanford University, <https://plato.stanford.edu/cgi-bin/encyclopedia/archinfo.cgi?entry=justice-distributive>. The winter 2017 edition.
6. Lê Sỹ Hải (2017), Vai trò và ý nghĩa sử dụng đất đai và khái niệm quy hoạch sử dụng đất đai, *Tài nguyên giáo dục mở Việt Nam*, <https://voer.edu.vn/m/vai-tro-va-y-nghia-cua-su-dung-dat-dai-va-khai-niem-quy-hoach-su-dung-dat-dai/57f22a1b>, ngày đăng 18-7-2013, truy cập ngày 7-6-2017
7. Lê Xuân Cử (2015), Một số chính sách của Trung Quốc đối với nông dân và tham chiếu kinh nghiệm cho Việt Nam, *Tạp chí Cộng sản*, <http://www.tapchicongsan.org.vn/Home/The-gioi-van-de-su-kien/2015/36104/Mot-so-chinh-sach-cua-Trung-Quoc-doi-voi-nong-dan-va.aspx>, ngày 12/11/2015 truy cập ngày 17-6-2017.
8. Lorenzo Cotula (2006), *Better land access for the rural poor, Lessons from experience and challenges ahead*, IIED, FAO.
9. Nguyễn Đình Bồng (2013), Chính sách tích tụ ruộng đất nhìn từ thực tiễn vùng đồng bằng sông Cửu Long, *Tạp chí Cộng sản* số 847, tr 54-58
10. Nguyễn Hữu Ngữ (2010), *Bài giảng quy hoạch và sử dụng đất*, Trường đại học Nông Lâm, Đại học Huế, Huế.
11. Nguyễn Hồng Thư (2013), *Phát triển nông nghiệp, nông thôn của Nhật Bản - kinh nghiệm cho Việt Nam*, Viện khoa học kỹ thuật Nông nghiệp miền Nam. <http://iasvn.org/tin-tuc/Phat-trien-Nong-nghiep,-nong-ton-cua-Nhat-Ban---kinh-nghiem-cho-Viet-Nam-2392.html>, truy cập ngày 17-6-2017.
12. Nguyễn Xuân Định (2017), *Hàn Quốc và những chính sách về nông nghiệp, nông dân, nông thôn*, <http://hoinongdan.org.vn/sitepages/news/53/51093/han-quoc-va-nhung-chinh-sach-ve-nong-nghiep-nong-dan-nong-ton> ngày 17-4-2017, truy cập ngày 17-6-2017.
13. Pamela Rodney (2007), *A study land distribution in Guyana: assessment of existing practices*, Guyana.
14. Phương Đông (2017), *Tích tụ đất đai trong nông nghiệp: kinh nghiệm từ xứ sở hoa anh đào*, <http://danviet.vn/nha-nong/tich-tu-dat-dai-trong-nong-nghiep-kinh-nghiem-tu-xu-so-hoa-anh-dao-765577.html> ngày 28-4-2017, truy cập ngày 17-6-2017.
15. Sally P. Marsh, T. Gordon MacAulay và Phạm Văn Hùng (2007), *Phát triển nông nghiệp và chính sách đất đai ở Việt Nam*, Trung tâm Nghiên cứu nông nghiệp quốc tế của Ôx-trây-lia.
16. Sarah K Lowder và công sự (2016), Transformation on the size and distribution of farmland operated by household and other farms in select countries of sub-Saharan Africa, *Invited paper presented at the 5th International Conference of the African Association of Agricultural Economists*, September 23-26, 2016, Addis Ababa, Ethiopia.
17. Shenggen Fan (2004), Infrastructure and Pro-poor Growth, *OECD DACT POVNET Agriculture and Pro-Poor Growth*, Helsinki Workshop.
18. Uille Endriss (2006), *Efficiency and Fairness in Distributed Resource Allocation*, <https://www.math.uni-hamburg.de/home/loewe/2006-07-1/Endriss.pdf>, truy cập ngày 17-6-2017.

Ngày nhận bài: 4-9-2018
Ngày nhận bản sửa: 18-9-2018
Ngày duyệt đăng: 8-10-2018