

Thu hồi đất nông nghiệp và vấn đề sinh kế của nông dân

TS. NGUYỄN TIẾN CƯỜNG*

Ở nước ta, “nhất đẳng điền, nhì đẳng điền”, “bờ xôi ruộng mật” từ lâu đã gắn bó với người nông dân và trải qua biết bao thế hệ. Tuy nhiên, những “câu cửa miệng” vốn dĩ thân thiết đầy hàm ý khoa học đã dần bị lãng quên...

Thực trạng đất nông nghiệp bị thu hồi

Nông dân nước ta hiện chiếm hơn 1/3 dân số cả nước và chiếm 49,17% tổng số hộ ở nông thôn với hơn 9,1 triệu hộ nông dân. Bình quân thu nhập từ việc làm của lao động nông lâm thủy sản tăng từ 2,3 triệu đồng năm 2010 lên 4,29 triệu đồng/tháng năm 2020, khoảng cách về thu nhập giữa khu vực nông thôn so với khu vực đô thị được thu hẹp từ 1,9 lần xuống còn 1,6 lần nhưng mới chỉ bằng 62,84% thu nhập ở khu vực đô thị, tình trạng bất bình đẳng mức độ thu nhập ở khu vực nông thôn có xu hướng giảm với hệ số GINI (Hệ số bất bình đẳng trong phân phối thu nhập) từ 0,40 giảm xuống 0,37, song vẫn cao hơn so với khu vực đô thị (0,33).

Đối với nông dân, đất đai (vốn tự nhiên) là tư liệu sản xuất đặc biệt quan trọng, là sinh kế của biết bao thế hệ ở nông thôn. Tính đến ngày 31/12/2020, cả nước có 27.983.482ha đất nông nghiệp, chiếm 84,45% tổng diện tích đất tự nhiên, trong đó đất nông nghiệp đã giao cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng là 15.004.503ha, bao gồm 10.541.229ha đất sản

xuất nông nghiệp, 3.735.081 hec- ta đất lâm nghiệp, 685.339 hec- ta đất nuôi trồng thủy sản, 10.107 hec- ta đất làm muối và 32.746 hec- ta đất nông nghiệp khác. So với các nước trên thế giới, diện tích đất nông nghiệp bình quân đầu người ở nước ta thuộc diện thấp chỉ đạt 0,15 hec- ta, bằng 55,56% so với Thái Lan (0,27 hec- ta), trong khi bình quân của thế giới đạt gần 0,2 hec- ta; nếu tính trên số hộ ở nông thôn, bình quân là 0,90 hec- ta/hộ, chỉ bằng 56,25% so với Nhật Bản (1,6 hec- ta/hộ).

Thực trạng “đất chật, người đông” nhưng năng suất lao động nông nghiệp của nước ta còn thấp so với các nước trong khu vực và trên thế giới, mới chỉ bằng 40% của Thái Lan và Philippines, bằng 30% của Trung Quốc và Indonesia. Trong khi đó, chất lượng đất canh tác có xu hướng suy giảm do nhiều nguyên nhân khác nhau qua quá trình canh tác và sử dụng. Hiện cả nước có tới 11.838 nghìn hecta đất bị thoái hóa, chiếm 35,74% diện tích tự nhiên của cả nước. Mặc dù chủ yếu đất bị thoái hóa ở mức độ nhẹ (6.844 nghìn ha, chiếm 20,66%) và trung bình (3.787 nghìn ha, chiếm 11,43%), đất bị thoái hóa nặng có diện tích không nhiều (1.207 nghìn hec- ta, chiếm 3,64% diện tích tự nhiên của cả nước) nhưng thoái hóa đất đã



Dự báo đến năm 2030, trong 10 năm cả nước tiếp tục có 263,68 nghìn hecta đất trồng lúa được chuyển sang đất phi nông nghiệp.

làm giảm năng suất, chất lượng cây trồng, ảnh hưởng đến phát triển nông nghiệp, nguy cơ bảo đảm an ninh lương thực quốc gia và mất cân bằng sinh thái, môi trường.

Nhìn từ góc độ quy mô sản xuất, nước ta có tới trên 70% hộ nông dân có quy mô sử dụng đất nông nghiệp dưới 2 hecta, số hộ sử dụng dưới 0,2 hecta chiếm tới 36,1% trong khi số hộ sử dụng từ 5 hecta trở lên chỉ chiếm 2,3% trong tổng số hộ sử dụng đất nông nghiệp. Về thu nhập, đối với các hộ sản xuất nông nghiệp có quy mô từ 2 hecta trở lên đạt giá trị tăng thêm là 98,3 triệu đồng/hectar, gấp gần 4 lần hộ có quy mô nhỏ dưới 0,2 hecta (đạt 25,2 triệu đồng/ha), thu nhập bình quân của hộ có quy mô trên 2 hecta đạt 389.000 đồng/ngày, gấp 3,3 lần so với các hộ có quy mô sản xuất dưới 0,2 hecta (bình quân 117.000 đồng/ngày). Nếu so sánh giữa các nhóm hộ, năm 2020 thu nhập của nhóm hộ làm nông nghiệp kết hợp kinh doanh, hoặc kết hợp kinh doanh, làm công cao gấp gần 2 lần hộ thuần nông.

Việc thu hồi đất nông nghiệp để phát triển cơ sở hạ tầng, công nghiệp, đô thị hóa là xu thế tất yếu, song tác động rất lớn đến đời sống, việc làm của nông dân. Mỗi hecta đất canh tác nông nghiệp có thể tạo việc

làm cho khoảng 10 lao động, cũng có nghĩa mỗi hecta đất sản xuất nông nghiệp bị thu hồi, trung bình sẽ có hàng chục lao động nông nghiệp bị ảnh hưởng. Trong giai đoạn 2011 - 2020, diện tích đất trồng lúa cả nước giảm 202,94 nghìn hecta (trong đó đất chuyên trồng lúa nước giảm 121,28 nghìn hecta) chủ yếu do chuyển sang các mục đích phát triển đô thị, công nghiệp (tập trung nhiều ở vùng Đồng bằng sông Hồng và Đồng bằng sông Cửu Long) cho thấy số lượng lao động nông nghiệp bị ảnh hưởng về việc làm đã lên tới khoảng 2 triệu người. Dự báo đến năm 2030, trong 10 năm cả nước tiếp tục có 263,68 nghìn hecta đất trồng lúa được chuyển sang đất phi nông nghiệp (chủ yếu đáp ứng nhu cầu xây dựng cơ sở hạ tầng 76,86 nghìn hecta, phát triển các khu công nghiệp 48,40 nghìn hecta, các khu dân cư đô thị, nông thôn 79,57 nghìn hecta...), tương ứng sẽ có khoảng 2,6 triệu lao động nông nghiệp bị ảnh hưởng.

Để thực hiện mục tiêu chuyển dịch cơ cấu và nâng cao chất lượng lao động nông thôn cũng như giải quyết việc làm cho số lao động nông nghiệp bị ảnh hưởng do quá trình thu hồi đất, trong 10 năm qua cả nước đã có gần 10 triệu lao động nông thôn được học nghề (trong đó có 4,6 triệu người được hỗ

trợ đào tạo) với 2,84 triệu người được đào tạo nghề nông nghiệp (chiếm 28,4% tổng số lao động được đào tạo), trong đó trên 90% lao động nông nghiệp sau đào tạo có việc làm mới hoặc tiếp tục làm nghề cũ nhưng có thu nhập cao hơn. Nếu đơn thuần so sánh giữa số liệu lao động nông thôn được học nghề và số liệu lao động nông nghiệp bị ảnh hưởng về việc làm trong 10 năm qua có thể thấy vấn đề việc làm, sinh kế của người nông dân bị thu hồi đất đã được giải quyết.

Tuy nhiên thực trạng cho thấy nông dân gặp rất nhiều khó khăn trong quá trình chuyển đổi việc làm do yêu cầu đòi hỏi trình độ lao động của các doanh nghiệp, trong khi một bộ phận nông dân sau khi nhận tiền bồi thường không đầu tư học nghề mà lại sử dụng để xây dựng, sửa chữa nhà cửa, chi tiêu sinh hoạt, mua sắm tiện nghi trong gia đình, dẫn đến mất sinh kế. Kết quả khảo sát của một số dự án nghiên cứu cho thấy chỉ có 13,1% người dân sau khi nhận tiền đền bù đã sử dụng tiền vào mục đích học nghề, có tới 51,4% số hộ sử dụng tiền vào xây dựng, sửa chữa nhà cửa, 33% số hộ sử dụng vào chi tiêu sinh hoạt...; ví dụ như tại Hà Nội, trung bình chỉ có 19% số người bị thu hồi đất dùng tiền bồi thường để đi học nghề, trong đó có khoảng 45% số lao động đã học nghề tìm được việc làm, còn lại vẫn ở tình trạng thất nghiệp. Mặt khác, nông dân là đối tượng dễ bị tổn thương khi gặp thiên tai, dịch bệnh và bất ổn thị trường, nhưng khả năng đối phó với rủi ro lại rất hạn chế. Năm 2018, tỷ lệ hộ ở nông thôn bị ảnh hưởng thiên tai, dịch bệnh chiếm tới 73% tổng số hộ nhưng chỉ có 57% số hộ phục hồi hoàn toàn sau ảnh hưởng, trong khi các hộ nghèo hầu như không có khả năng tích lũy.

Đất nông nghiệp bình quân đầu người thấp, có xu hướng thoái hóa, năng suất thấp, dẫn đến thu nhập từ sản xuất chưa đảm bảo cuộc sống và thiếu việc làm, lao động nông thôn nói chung và nông dân mất đất do thu hồi nói riêng phải di cư ra đô thị tìm sinh kế trong khi nhiều nơi ruộng đất bị bỏ hoang, không sản xuất. Năm 2020, tỷ lệ lao động nông lâm thủy sản từ 15 tuổi trở lên thiếu việc làm chiếm 54,7% tổng số lao động thiếu việc làm cả nước; số người di cư từ 15 tuổi trở lên là 877,8 nghìn người, phần lớn di chuyển đến thành thị (chiếm 69,0%), nhiều nhất ở vùng Đông Nam Bộ (47,8%), Đồng bằng sông Hồng (23,4%) và có độ tuổi dưới 30. Trong khi đó, tình trạng bỏ hoang ruộng không sản xuất (chủ yếu là đất trồng lúa) diễn ra trên 20 tỉnh, thành trong cả nước, tập trung nhiều ở vùng Bắc Trung bộ (chiếm 50%) và vùng Đồng bằng sông Hồng (chiếm 31,2% trong tổng số trường



Thời gian tới Nhà nước cần có những giải pháp mang tính tổng thể

hợp bỏ hoang ruộng trong cả nước). Nếu năm 2013, tổng diện tích bỏ hoang của 5 tỉnh vùng Đồng bằng sông Hồng (Hà Nam, Hải Dương, Bắc Ninh, Nam Định, Thái Bình) là 1.063ha thì sau 05 năm diện tích này đã tăng lên 2.398ha, gấp 2,3 lần; chỉ tính riêng tỉnh Hà Nam, năm 2017 chỉ có hơn 100ha ruộng bị bỏ hoang thì đến năm 2019 con số này đã lên tới 310ha, gấp hơn 3 lần...

Khuyến nghị một số giải pháp cần được quan tâm thực hiện

Trước thực trạng nêu trên, đòi hỏi phải có những giải pháp mang tính tổng thể để giải quyết vấn đề sinh kế của nông dân, nhất là đối với nông dân có đất bị thu hồi. Để góp phần giải quyết vấn đề này, khuyến nghị một số giải pháp cần được quan tâm thực hiện, đó là:

Thứ nhất, khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp, cần thực hiện kịp thời, hiệu quả phương án đào tạo nghề, chuyển đổi việc làm cho nông dân có đất nông nghiệp bị thu hồi, tạo sinh kế để nông dân ổn định cuộc sống. Việc này cần được thực hiện với góc độ trách nhiệm bồi thường cho người nông dân do bị mất sinh kế khi Nhà nước quyết định thu hồi đất. Đồng thời cần có những quy định mang tính bắt buộc phải hoàn thành việc đào tạo nghề, chuyển đổi việc làm cho nông dân trước khi thu hồi đất, tránh tình trạng sau khi thu hồi đất người nông dân không có việc làm mới tính đến đào tạo để chuyển đổi nghề; có cơ chế khuyến khích các doanh nghiệp tích cực tham gia vào quá trình này. Việc đào tạo nghề phải



Để giải quyết sinh kế đối với nông dân có đất bị thu hồi. Ảnh Lê Hiếu

gắn với nhu cầu của người nông dân và thị trường lao động tại địa phương, không đào tạo ép buộc hoặc dạy các nghề theo kế hoạch mà thực tế thị trường không có nhu cầu hoặc ít nhu cầu sử dụng. Ngoài ra, cần tổ chức tư vấn học nghề, tư vấn giới thiệu việc làm miễn phí cho nông dân có đất nông nghiệp bị thu hồi.

Thứ hai, cần thực hiện tốt cơ chế chia sẻ hài hòa lợi ích giữa Nhà nước, doanh nghiệp và người nông dân có đất bị thu hồi. Ngoài việc chi trả bồi thường, hỗ trợ cho nông dân đối với diện tích đất nông nghiệp bị thu hồi cũng như các chính sách ưu tiên đối với người có đất bị thu hồi, Nhà nước cần có cơ chế điều tiết một phần nguồn thu từ đấu giá quyền sử dụng đất để chia sẻ lại cho người bị thu hồi đất; ví dụ như đối với các dự án đấu giá quyền sử dụng đất để thực hiện các dự án đầu tư có mục đích kinh doanh, thương mại, Nhà nước cần tính toán, dự kiến giá đất đấu giá để căn cứ vào đó xác định một phần tiền sẽ trích ra trong tổng số tiền đấu giá dự kiến thu được để bồi thường sinh kế cho nông dân bị thu hồi đất.

Thứ ba, cần quy hoạch ổn định quỹ đất trồng lúa năng suất cao, xác định rõ mốc giới để bảo vệ nghiêm ngặt và có chính sách hỗ trợ đầu tư thỏa đáng cho người trồng lúa ở các khu vực này để khuyến khích nông dân sáng tạo, đầu tư ứng dụng khoa học công nghệ tiên tiến vào sản xuất, để người nông dân có thể sống tốt với nghề trồng lúa. Đối với các khu vực đất bị thoái hóa, năng suất lúa thấp, chất lượng kém cần áp dụng các biện pháp kỹ thuật tổng hợp để vừa sản xuất vừa cải tạo đất, tạo điều kiện thuận lợi để người nông

dân chuyển đổi sang các loại cây trồng khác mang lại hiệu quả kinh tế cao hơn.

Thứ tư, có cơ chế cụ thể để khuyến khích nông dân tập trung ruộng đất thông qua các hình thức dồn điền, đổi thửa, thuê quyền sử dụng đất nông nghiệp, hợp tác góp vốn bằng quyền sử dụng đất để sản xuất quy mô lớn, tạo điều kiện thuận lợi cho việc cơ giới hóa, ứng dụng khoa học, công nghệ vào sản xuất; đồng thời có những chính sách ưu tiên, tạo điều kiện thuận lợi cho người có “tâm huyết với nghề nông” đứng ra thuê ruộng đất bỏ hoang để đưa vào sản xuất trên cơ sở đảm bảo lợi ích của người cho thuê để khuyến khích nông dân không có nhu cầu sản xuất tích cực tham gia thị trường cho thuê đất nông nghiệp.

Thứ năm, cần có các chính sách đột phá để xây dựng và triển khai phát triển các mô hình “nông hộ nhỏ quy mô lớn” như hỗ trợ xây dựng cơ sở hạ tầng, đào tạo, chuyển giao khoa học, công nghệ, cho vay vốn ưu đãi... cũng như các chính sách hỗ trợ cung ứng thiết bị, vật tư đầu vào, đầu ra trong sản xuất, nhất là việc cung cấp thông tin thị trường, xây dựng thương hiệu, bảo hộ hàng hóa, kết nối tiêu thụ nông sản. Tăng cường các chương trình tập huấn và hướng dẫn để nâng cao nhận thức và các kỹ năng ứng phó với rủi ro, thích ứng với tự nhiên và phát triển bền vững cho nông dân; khuyến khích, vận động nông dân tích cực tham gia bảo hiểm nông nghiệp nông thôn để giảm thiểu rủi ro trong sản xuất, kinh doanh.

**Phó trưởng Ban Kinh tế,
Trung ương Hội Nông dân Việt Nam*

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ban Chỉ đạo tổng kết Nghị quyết Trung ương 7 khóa X về nông nghiệp, nông dân, nông thôn (2022), Báo cáo tổng kết số 103-BC/BCD;
2. Ban Chỉ đạo tổng kết Nghị quyết 19-NQ/TW của BCHTW khóa XI (2022), Báo cáo tổng kết kèm theo Công văn số 104-CV/BCD;
3. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2021), Báo cáo quy hoạch sử dụng đất quốc gia thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050; kế hoạch sử dụng đất quốc gia 5 năm 2021-2025;
4. Tổng cục Thống kê (2020), Bộ dữ liệu khảo sát mức sống dân cư-VHLSS;
5. Viện Chính sách và Chiến lược phát triển nông nghiệp nông thôn (2022), Báo cáo sinh kế cho nông dân thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế.