

TÍCH TỤ VÀ TẬP TRUNG ĐẤT ĐAI: CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN CHO PHÁT TRIỂN NÔNG NGHIỆP HÀNG HÓA Ở VIỆT NAM

Đỗ Kim Chung

Khoa Kinh tế và Phát triển Nông thôn, Học Viện Nông nghiệp Việt Nam

Email: dokimchung.hua@gmail.com

Ngày gửi bài: 22.03.2018

Ngày chấp nhận: 03.07.2018

TÓM TẮT

Trong 30 năm qua, chính sách nông nghiệp, nhất là chính sách đất đai đã được đổi mới và đã tạo điều kiện cho nông nghiệp Việt Nam phát triển khá ấn tượng. Tuy nhiên, nông nghiệp chưa phát triển bền vững. Một trong những nguyên nhân của tình trạng trên là quá trình tích tụ và tập trung ruộng đất diễn ra chậm. Bài viết này thảo luận các quan niệm, phương thức và quan điểm về tích tụ và tập trung đất đai. Trên cơ sở phân tích thực trạng tích tụ và tập trung đất đai những năm qua, đề xuất các định hướng chính sách đất đai để phát triển nông nghiệp hàng hóa.

Từ khóa: Tích tụ và tập trung đất đai; Phát triển nông nghiệp hàng hóa; Luật đất đai

Land Accumulation and Concentration: Theoretical and Practical Fundamentals for Commodity Oriented Agricultural Development

ABSTRACT

During the last three decades, the agricultural policies, especially land policy, have been renovated and enabled impressive development of Vietnam's agriculture. However, agriculture sector is still unsustainable. One of the core causes of this situation is the slow process of land accumulation and concentration. This paper discusses concepts, viewpoints and modes of land accumulation and concentration. Based on the land accumulation and concentration facts during the last years, the paper proposes some recommendations to renovate agricultural land policies for commodity oriented agricultural development.

Keywords: Land accumulation and concentration; Commodity oriented agricultural development; Land law.

1. MỞ ĐẦU

Nông nghiệp vẫn là một trong những ngành then chốt trong nền kinh tế nước ta. Nông nghiệp tạo ra 85% việc làm cho cư dân nông thôn và là nguồn sinh kế kiếm sống của hơn 65% dân số cả nước (Tổng cục Thống kê, 2017). Vượt qua nhiều thử thách bất thuận về thiên tai và thị trường, năm 2017, tốc độ tăng trưởng nông nghiệp đạt 2,94%, vượt mục tiêu so với Chính phủ đề ra là 2,84%, xuất khẩu nông lâm thủy sản đạt 36,37 tỷ USD, vượt hơn 4 tỷ USD và thặng dư tuyệt đối của ngành đạt 8,55 tỷ USD, tăng hơn 1 tỷ USD so với cùng kỳ năm 2016 (Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn,

2018). Mặc dù vậy, nông nghiệp phát triển chưa bền vững, hiện tượng cung thừa và rớt giá xảy ra đối với nhiều loại nông sản như lợn, gà, dưa hấu, thanh long và nhiều loại trái cây khác. Nền nông nghiệp chưa hình thành được chuỗi giá trị nông sản bền vững và hiệu quả. Mô hình nông nghiệp của Việt Nam tăng trưởng chủ yếu dựa trên các yếu tố về lượng hơn là về chất, sử dụng nhiều tài nguyên thiên nhiên (đất và nước, sinh vật..), lạm dụng và đầu tư quá mức về đầu hóa chất, dẫn đến chất lượng nông sản nông sản thấp, ô nhiễm và suy giảm môi trường (Ngân hàng thế giới, 2017). Giải pháp nào để Việt Nam thực sự có được một nền nông nghiệp hàng hóa phát triển bền vững? Câu trả lời liên quan đến

nhiều lĩnh vực như tổ chức, thể chế, khoa học - công nghệ, chính sách đất đai và lao động. Trong bối cảnh phát triển kinh tế theo hướng công nghiệp hóa và hiện đại hóa nói chung và chuyển đổi cơ cấu nông nghiệp, nông thôn nói riêng, một thể chế và chính sách phù hợp đối với việc tích tụ, tập trung đất trong nông nghiệp có thể được gọi là điểm then chốt cho phát triển nông nghiệp hàng hóa.

Cách đây 30 năm, sự ra đời Nghị quyết 10 của Bộ Chính trị (Khóa VI) (gọi tắt là khoán 10) ngày 5 tháng 4 năm 1988 đã thổi luồng gió mới vào nông nghiệp. Ruộng đất được giao cho các hộ nông dân theo xu hướng bình quân. Quyền sử dụng ruộng đất của nông dân được công nhận thông qua thực hiện Luật Đất đai năm 1993 và các bộ Luật Đất đai sửa đổi theo xu hướng tiến bộ hơn năm 2003. Các chính sách trên đã xác lập được quyền sử dụng ruộng đất của hộ nông dân. Điều này đã tạo đột phá trong nông nghiệp, đưa nước ta từ chỗ thiếu đói kinh niên thành một cường quốc về xuất khẩu nhiều loại nông sản. Việc giao đất hoặc chia nhỏ đất cho nông hộ có thể là giải pháp tối ưu trong giai đoạn Việt Nam cần tăng sản lượng lương thực, đảm bảo an ninh lương thực và tạo điều kiện cho hộ gia đình học hỏi ở những bước đầu của phát triển kinh tế thị trường. Nhưng, động lực của “khoán 10” dường như đã hết (Trần Đức Viên, 2017). Khi thu nhập tăng lên, yêu cầu của thị trường đối với sản xuất hàng hóa nông nghiệp theo hướng tăng lợi nhuận, chất lượng sản phẩm phải đáp ứng theo yêu cầu của người tiêu dùng, áp dụng KHCN để tăng khả năng cạnh tranh thì có thể cần quy mô ruộng đất lớn hơn, ít nhất là thông qua các hoạt động tập trung ruộng đất giữa các cá nhân hoặc phát triển kinh tế hợp tác. Đáp ứng yêu cầu này, để tiếp tục tạo ra động lực để phát triển nông nghiệp, Luật Đất đai tiếp tục được sửa đổi năm 2013 với những điểm tiến bộ so với Luật Đất đai năm 2003 là: nâng thời hạn giao đất nông nghiệp trong hạn mức đối với hộ gia đình, cá nhân từ 20 năm lên 50 năm từ 20 năm lên tới 50 năm, hạn mức giao đất được quy định cụ thể hơn cho từng loại đất và cho từng

vùng. Chính sách đất đai này hy vọng sẽ tiếp tục tạo ra sự phát triển nông nghiệp thông qua việc tích tụ và tập trung ruộng đất. Tuy nhiên, quá trình tích tụ và tập trung ruộng đất vẫn diễn ra chậm chạp. Đa phần các hộ nông nghiệp đều có quy mô rất nhỏ. Trong đó, nhóm hộ canh tác trên ruộng dưới 0,5 hecta chiếm tới 69% (giảm được 3,0% so với 20 năm trước (1997)), nhóm có diện tích từ 0,5 - 2 hecta chiếm 25% và nhóm có diện tích lớn hơn 2 hecta chỉ chiếm 6% (Tổng cục Thống kê, 2017). Mặt khác, quá trình đô thị hóa và công nghiệp hóa đã thu hút một lực lượng lao động nông thôn di cư vào các khu đô thị và khu công nghiệp tìm việc làm. Điều này dẫn đến sự thiếu hụt lao động, lao động nông nghiệp còn lại chủ yếu là nữ và người già đã làm cho ruộng đất ở nông thôn bị bỏ hoang nhiều. Nông nghiệp cần phải được cơ giới hóa và phát triển với các công nghệ hiện đại. Tuy nhiên, tình trạng ruộng đất manh mún làm cho hiệu quả sử dụng máy thấp và được coi là rào cản lớn nhất để cơ giới hóa nông nghiệp. Điều này làm cho năng suất lao động thấp, sản lượng nông nghiệp bình quân trên mỗi lao động ở Việt Nam chỉ bằng 1/3 của Indonesia và chưa bằng 1/2 so với Thái Lan và Philippines (Ngân hàng thế giới, 2017). Vì vậy, cần phải có các chính sách và giải pháp để đẩy mạnh tích tụ và tập trung ruộng đất giữa các hộ nông dân để đáp ứng được yêu cầu đối với cơ giới hóa trong sản xuất nông nghiệp, chuyển dịch lao động trong nông nghiệp và nông thôn. Sự manh mún ở trên là một trong những nguyên nhân cản trở sự phát triển nông nghiệp theo hướng hàng hóa (Trần Hồng Hà, 2017; Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, 2017). Vì thế, một số ý kiến cho rằng, để phát triển được nông nghiệp hàng hóa cần phải tiến hành tích tụ và tập trung ruộng đất, chuyển nền sản xuất manh mún thành sản xuất hàng hóa tập trung (Trần Đức Viên, 2017, Xuân Tiến, 2016; Mạnh Thắng, 2017). Vậy tích tụ và tập trung ruộng đất để phát triển nông nghiệp hàng hóa được dựa trên cơ sở lý luận và thực tiễn nào? Bài viết này đi tìm câu trả lời cho vấn đề trên.

2. MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ TÍCH TỤ VÀ TẬP TRUNG RUỘNG ĐẤT

2.1. Quan niệm và bản chất

Để có chính sách và giải pháp can thiệp phù hợp, cần phải hiểu rõ bản chất của tích tụ và tập trung đất đai. Thông thường hai cụm từ này được viết và trình bày đi liền nhau. Điều này đã tạo ra một quan niệm sai lầm là tích tụ và tập trung ruộng đất có nội dung giống nhau. Thực chất tích tụ và tập trung đất đai có sự khác nhau căn bản (Trần Đình Thiên, 2017; Hồ Xuân Hùng, 2017; Đỗ Kim Chung, 2000). Đã có nhiều nghiên cứu riêng biệt về bản chất của tích tụ đất đai (Henderson et al., 2014) và về tập trung đất đai (Marion, 2015). Các nghiên cứu trên đều đi đến thống nhất quan niệm về tích tụ và tập trung đất đai như sau:

Tích tụ đất đai (land accumulation) là một hành vi trong đó chủ thể sở hữu và sử dụng ruộng đất dùng các biện pháp khác nhau như mua, chuyển nhượng và các biện pháp khác nhằm tăng được quy mô ruộng đất mà mình sở hữu và sử dụng. *Tập trung đất đai* (Land concentration) được hiểu là quá trình làm tăng quy mô đất đai cho sản xuất kinh doanh hay mục đích nào đó nhưng không thay đổi quyền sở hữu hay quyền sử dụng của các chủ thể sở hữu và sử dụng ruộng đất.

Điểm giống nhau của hai khái niệm trên là đều là quá trình tăng quy mô diện tích đất đai phục vụ mục đích kinh tế nhất định. Tuy nhiên, chúng có điểm khác nhau cơ bản: Tích tụ ruộng đất là một quá trình mà một cá nhân tích góp bằng việc mua hay các biện pháp khác để có thể sở hữu được nhiều diện tích hơn, còn tập trung ruộng đất là liên kết nhiều mảnh ruộng của nhiều chủ sở hữu khác nhau lại thành mô hình cánh đồng lớn (Hồ Xuân Hùng, 2017). Mục tiêu cơ bản của tích tụ đất là để sở hữu được diện tích lớn, trong khi đó, tập trung đất đai không vì mục tiêu sở hữu đất mà tạo điều kiện để sản xuất và kinh doanh một sản phẩm nào đó với quy mô tập trung. Tập trung đất đai không làm thay đổi sở hữu đất như ở tích tụ đất mà chỉ thay đổi cách thức quản lý sử dụng đất đai hợp lý và hiệu quả hơn. Sự khác nhau này bắt nguồn

từ sự khác nhau về phương thức tích tụ và tập trung ruộng đất

Trong nền kinh tế thị trường, việc tích tụ và tập trung đất đai là một tất yếu. Các hoạt động này giúp cho các hộ ở nông thôn thực hiện được chuyên môn hóa theo hộ theo lợi thế của mình. Hộ nào giỏi nghề gì sẽ làm nghề ấy. Hộ thuần nông có xu hướng mở rộng đất đai thông qua các hoạt động tích tụ và tập trung, trong khi đó, hộ ngành nghề chuyển nhượng đất cho các hộ thuần nông để tập trung cho phát triển ngành phi nông nghiệp. Các hộ có năng suất đất đai thấp hơn so với giá thuê đất thì sẽ cho thuê hay bán diện tích canh tác của mình (Đỗ Kim Chung, 2000, Nguyễn Văn Tiến, 2017)

2.2. Phương thức tích tụ đất đai

Các phương thức để tích tụ đất đai là thị trường, được thừa kế, được tặng, cho. Trong đó, cơ chế thị trường là phương thức tích tụ cơ bản nhất. Các chính phủ đều thừa nhận đất đai là hàng hóa đặc biệt và để tạo điều kiện cho các hoạt động giao dịch thị trường (market transaction) để có thể tích tụ đất đai. Để có được thị trường đất đai, phần lớn các quốc gia đều xác lập quyền đa sở hữu về đất đai bao gồm sở hữu nhà nước, sở hữu cộng đồng và sở hữu tư nhân. Quyền sở hữu tư nhân là cơ sở hình thành và đảm bảo quyền tài sản về đất đai (land property rights) (Heath et al., 2014). Ngoài ra, chủ đất có thể được thừa kế ruộng đất từ thế hệ trước đó hoặc được tặng và cho. Điều này được diễn ra trong các quan hệ gia đình, họ hàng trong các vùng nông thôn. Điều quan trọng là cơ quan nhà nước hợp pháp hóa việc thừa kế hay tặng, cho này để đảm bảo quyền sở hữu hay quyền sử dụng về đất đai. Tuy vậy, cơ chế thị trường vẫn là yếu tố cơ bản thúc đẩy sự tích tụ đất đai. Sự tích tụ đất đai lâu dài sẽ có thể tạo ra sự bất bình đẳng trong sở hữu về đất đai: sẽ có những người sở hữu rất nhiều đất và sẽ có những nông dân không đất. Để hạn chế sự bất bình đẳng này, các chính phủ đều công bố chính sách hạn điền, quy định mức tối đa mà cá nhân, hộ có thể sở hữu. Chính sách hạn điền được thực hiện khá mạnh như ở Nhật Bản, Hàn Quốc, nhưng ít hiệu ở Thái Lan, Philipin. Cũng có ý kiến cho

tăng việc tích tụ đất đai theo cơ chế thị trường có thể dẫn đến tình trạng nông dân không đất (Lê Đình Thắng, 1999). Cần thấy rằng nông dân khác nhau về trình độ, kỹ năng và nguồn lực. Chỉ có những nông dân có kết quả sản xuất thấp hơn so với lợi ích đi làm thuê hoặc những nông dân có thu nhập khác cao hơn từ sản xuất nông nghiệp mới nhượng quyền sử dụng đất của mình cho người khác. Vì thế, cần chấp nhận một bộ phận nông dân không đất để bổ sung vào thị trường sức lao động hơn (Đỗ Kim Chung, 2000; Trần Du Lịch, 2017)

2.3. Phương thức tập trung đất đai

Các phương thức chủ yếu để tập trung đất đai bao gồm: Thuê quyền sử dụng đất, Góp vốn bằng quyền sử dụng đất vào tổ chức kinh tế (doanh nghiệp, HTX, nhóm sở thích...), Hợp tác, liên kết sản xuất để có cánh đồng quy mô lớn, đổi ruộng và Dồn điền, đổi thửa (Đỗ Kim Chung, 2000, Nguyễn Văn Tiến, 2017).

Việc thuê quyền sử dụng ruộng là việc mua sự sở hữu hay quyền sử dụng ruộng đất theo một thời gian nhất định (một vụ, một năm hay một số năm...). Người đi thuê phải trả người cho thuê ruộng đất một lượng tiền hay nông sản theo giá thỏa thuận (thường theo giá thị trường). Hết thời hạn thuê người đi thuê trả lại đất cho người sở hữu đất đó. Phương thức này phù hợp với những người chủ đất không có nhu cầu canh tác hoặc kết quả sản xuất nông nghiệp kém hiệu quả hơn so với mức giá đất cho thuê. Hoạt động này cũng diễn ra khá phổ biến ở nông thôn khi mà có sự thay đổi cơ cấu dân số nông thôn, một bộ phận dân cư chuyển sang làm phi nông nghiệp (ngành nghề ở địa phương, hay có việc làm ở các khu công nghiệp và đô thị) (Đỗ Kim Chung, 2000; Đỗ Kim Chung và Kim Thị Dung, 2012).

Góp vốn bằng quyền sử dụng ruộng đất: Theo phương thức này, các chủ đất đàm phán với doanh nghiệp, dựa trên tình trạng thị trường tính giá trị của đất và góp ruộng đất của mình với doanh nghiệp (hoặc hợp tác xã, hay nhóm sở thích), số vốn tương đương với giá trị đất đai mà mình góp vào. Phương thức này là một xu hướng tốt tạo tiền đề cho sự liên kết giữa

từng nông dân với doanh nghiệp, hợp tác xã hoặc tổ nhóm cùng sở thích...) để sản xuất hàng hóa tập trung, đảm bảo lợi ích và việc làm của các chủ đất một cách bền vững.

Hợp tác, liên kết sản xuất để có cánh đồng quy mô lớn cũng là một phương thức tập trung đất đai. Theo phương thức này, các hộ nông dân có đất hợp tác nhau lại dưới hình thức hợp tác xã (hay nhóm cùng sở thích) để có cánh đồng quy mô lớn, hợp tác và liên kết với các doanh nghiệp chế biến hay tiêu thụ nông sản. Đây là một phương thức quan trọng giúp các nông dân sản xuất nhỏ có thể tham gia hữu hiệu vào chuỗi giá trị nông sản (Miller & Jones, 2010; Đỗ Kim Chung, 2012). Nền tảng quan trọng của phương thức tập trung đất đai này là hình thành được sự liên kết hợp tác giữa các nông dân với nhau thông qua các hình thức như tổ hợp tác, nhóm cùng sở thích. Chỉ trên cơ sở hợp tác này, các nông dân sản xuất nhỏ góp ruộng đất của mình (mà không thay đổi sở hữu đất) để sản xuất kinh doanh (Đỗ Kim Chung, 2012).

Đổi ruộng là các chủ đất có các thửa ruộng khác nhau, thương lượng với nhau trên cơ sở giá trị thu được để đổi cho nhau vì mục đích tạo ra mảnh ruộng lớn hơn, tiện lợi cho quá trình canh tác. Nguyên tắc cơ bản của đổi ruộng là sự trao đổi ngang bằng giá trị, nghĩa là các diện tích đổi với nhau cùng cấp độ hay cùng một giá trị. Đổi ruộng thường diễn ra tự phát, theo nhu cầu sản xuất kinh doanh nông nghiệp giữa các hộ nông dân và cũng là phương thức khá phổ biến trong nông thôn ở các nước, nhất là các nước đang phát triển (Đỗ Kim Chung, 2000; Nguyễn Văn Tiến, 2017)

Dồn điền đổi thửa cũng cũng là một phương thức nữa của tập trung đất đai. Phương thức này nghĩa là dồn ghép nhiều thửa ruộng nhỏ thành một thửa ruộng lớn hơn. Tham gia vào dồn điền đổi thửa, nông dân vẫn sở hữu đất nhưng có thay đổi về diện tích, vị trí và số thửa, thường là có thửa ruộng lớn hơn, để thuận lợi trong sản xuất, kinh doanh nông nghiệp. Việc này liên quan đến quy hoạch và thiết kế lại ô thửa, giao thông và thủy lợi nội đồng. Khác với hoạt động đổi ruộng, dồn điền đổi thửa thường

do một cộng đồng tiến hành (Chính quyền xã, thôn, hay Ban giám đốc các hợp tác xã). Căn cứ chủ yếu để dồn điền đổi thửa là giá trị làm ra trên các thửa ruộng khác nhau, giá trị này được tính theo thị trường, trên nguyên tắc ngang giá (cùng cấp độ và giá trị). Việc dồn điền đổi thửa đòi hỏi phải có sự đầu tư công khá lớn như đo đạc lại bản đồ, vẽ lại các trích lục bản đồ cho các hộ dân. Đây là một phương thức khá phổ biến hiện nay ở nước ta, nhất là các tỉnh phía Bắc.

Thu hồi đất để làm các dự án phát triển nông nghiệp công nghệ cao để thu hút doanh nghiệp vào nông nghiệp: Cấp có thẩm quyền (thường là UBND cấp tỉnh) phê duyệt dự án, xác định giá thu hồi đất, tổ chức thu hồi đất của nông dân và giao cho doanh nghiệp đầu tư để hình thành các khu nông nghiệp công nghệ cao quy mô lớn, tạo điều kiện để tăng năng suất và hiệu quả. *Phương thức này chỉ có ở các nước coi đất đai là tài sản của nhà nước.* Khi triển khai các dự án như thế này có hàng loạt các vấn đề lưu ý như giá đền bù đất của nông dân, việc làm của nông dân sau khi bị thu hồi đất và các vấn đề xã hội khác. Nếu giá đền bù phù hợp với thị trường và nông dân có việc làm ổn định sau thu hồi thì việc triển khai các dự án sẽ được bền vững và ngược lại.

2.4. Các yếu tố ảnh hưởng đến tích tụ và tập trung đất đai

Yếu tố quan trọng đầu tiên ảnh hưởng đến quá trình tích tụ và tập trung đất đai là thể chế và chính sách của Chính phủ, nhất là chính sách đất đai: như xác lập quyền tài sản về đất đai, chính sách hạn điền, thời hạn giao đất, các quy định về thuế và các vấn đề tài chính khác đối với đất đai. Yếu tố này có tính hai mặt: thúc đẩy quá trình tích tụ và tập trung nếu quyền tài sản về đất đai được xác lập, thời hạn giao đất dài, hạn điền phù hợp, chính sách thuế đất hợp lý và ngược lại. Ngoài ra, còn có hai nhóm yếu tố kích thích và hạn chế quá trình tích tụ và tập trung đất đai.

Những yếu tố thúc đẩy quá trình tích tụ đất đai liên quan đến cơ chế thị trường đất đai, thị trường đầu ra và đầu vào khác trong nông

nghiệp. Động lực cơ bản là lợi nhuận thu được trên đất đai đó. Nếu lợi nhuận kinh doanh từ sử dụng đất cao thì sẽ kích thích tích tụ và tập trung đất đai và ngược lại. Những yếu tố này tạo cho các chủ đất nắm bắt được tín hiệu thị trường, thực hiện các phương thức tích tụ và tập trung đất đai đã trình bày ở trên theo hướng tối đa hóa lợi nhuận.

Những yếu tố hạn chế đến quá trình tích tụ và tập trung đất đai gồm: a) Nông nghiệp là ngành sản xuất tuy quan trọng đối với xã hội nhưng giá nông sản thường rẻ, lợi nhuận thấp hơn so với công nghiệp, sản xuất kinh doanh hay gặp nhiều rủi ro, thu hồi vốn chậm. Vì thế, những đặc điểm này không hấp dẫn đầu tư vào nông nghiệp, hạn chế quá trình tích tụ và tập trung ruộng đất để hình thành các nông trại quy mô lớn. Chưa đầy 10% số người làm nông nghiệp ở các nước Nam Á và Đông Nam Á là chủ tư bản nông nghiệp và hơn 90% số người làm nông nghiệp ở các nước này vẫn là nông dân (Đỗ Kim Chung, 2000); Nền canh tác của hộ nông dân quy mô nhỏ vẫn là đặc trưng phổ biến của các nước đang phát triển, nhất là các nước Châu Á và Châu Phi (Henry, 2009; Hồ Đăng Hoa và cs., 2012); b) Tính truyền thống và văn hóa của các gia đình nông dân là sự kế thừa tài sản từ cha mẹ. Các mảnh ruộng của một hộ gia đình tiếp tục được chia nhỏ cho các thế hệ con cháu. Vì thế, quá trình này làm cho đất đai tiếp tục được chia nhỏ và manh mún hơn; c) Phần lớn nông dân vẫn coi đất đai là tài sản sinh kế quan trọng. Họ vẫn giữ ruộng đất ngay cả khi canh tác bị lỗ vì lo lắng rằng các nguồn thu nhập khác ngoài nông nghiệp chưa ổn định và chính sách có thể thay đổi (Đỗ Kim Chung, 2000; Nguyễn Văn Tiến, 2017, Hồ Xuân Hùng, 2017).

3. THỰC TIỄN TÍCH TỤ VÀ TẬP TRUNG ĐẤT ĐAI

3.1. Thực tiễn tích tụ và tập trung đất đai ở một số nước

Quá trình tích tụ và tập trung đất đai đã và đang diễn ra ở tất cả các nước và đều tuân theo các hình thức và nội dung đã thảo luận ở trên. Đã có nhiều nghiên cứu về tích tụ và tập trung đất

đai ở Châu Á, Châu Âu và Châu Phi (Đỗ Kim Chung, 2000; Timmer, 2008; Henry, 2009; European Coordination Via Compensina - ECVC, 2013; Trần Du Lịch, 2017). Có hai trào lưu của sự tích tụ và tập trung đất nông nghiệp: một là các nông trại thực hiện sự tích tụ và tập trung đất đai; hai là các nhà đầu tư nước ngoài thực hiện tích tụ đất cho kinh doanh. *Với trào lưu các nông trại tích tụ đất đai, quy mô của các nông trại ở Pháp, Mỹ, Nhật Bản, Hàn Quốc và Thái Lan trong hơn nửa thế kỷ qua nhưng tốc độ tăng chậm* (Đỗ Kim Chung, 2000, Henry, 2009). Phần lớn nông trại ở các nước châu Á đều có quy mô nhỏ (Timmer, 2008). Hơn 90% nông dân ở các nước trong vùng vẫn là nông dân sản xuất nhỏ (Đỗ Kim Chung, 2000). Tình trạng các nông trại tập trung ruộng đất chậm cũng diễn ra ở 13 nước Châu Âu (ECVC, 2013). *Trào lưu các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài tích tụ đất đã và đang diễn ra khá mạnh ở các nước ở Châu Âu, Châu Phi và một số vùng lãnh thổ khác. Các nhà đầu tư nước ngoài chủ yếu là các nhà đầu tư Trung Quốc, Hàn Quốc... tích tụ quy mô lớn đất đai ở châu Phi và một số nước Châu Âu. Tình trạng này gây ra sự bất bình đẳng về đất đai diễn ra ở một số nước châu Âu và Châu Phi và đặc biệt ở một số nước khác như Philipin, Braxin và Colombia. Các nghiên cứu cũng chỉ ra rằng, phương thức tập trung đất ít tạo ra sự bất bình đẳng về đất đai mà vẫn có thể tạo ra được sản xuất nông nghiệp hàng hóa. Ở các nước Bắc Âu, 70% diện tích của các trang trại cỡ lớn là đất thuê lại của các hộ nông dân và những hộ này trở thành người làm công trên mảnh đất của mình (Trần Du Lịch, 2017). Như vậy, các hộ nông dân ấy vẫn có thu nhập hàng ngày, về già không lao động được nữa thì có tiền bảo hiểm và tiền cho thuê đất để sinh sống. Vì vậy, tạo điều kiện để hộ nông dân an ninh về quyền tài sản về đất để thực hiện tập trung đất đai thông qua góp đất của mình cùng với doanh nghiệp sản xuất kinh doanh là giải pháp bền vững cả về kinh tế, chính trị và xã hội (ECVC, 2013).*

3.2. Tích tụ và tập trung đất đai ở Việt nam

Qua 30 năm đổi mới, nhất là từ khi thực hiện Khoán 10 trong nông nghiệp và Luật đất

đai được hoàn thiện qua các năm 1993, 2003, 2013, quá trình tích tụ và tập trung đất đai trong nông nghiệp được diễn ra khá rõ rệt dưới các hình thức sau.

3.2.1. Tích tụ đất đai

Việc tích tụ đất đai những năm qua ở nước ta được diễn ra chủ yếu thông qua các hoạt động chuyển nhượng, thừa kế, tặng, cho quyền sử dụng đất. Theo kết quả điều tra mức sống của hộ gia đình năm 2014, nguồn gốc đất nông nghiệp ở nông thôn có 40% do Nhà nước giao, 34% do thừa kế, chỉ 12% do mua trực tiếp hoặc đấu giá, còn lại là đất khai hoang hoặc nguồn gốc khác. Hoạt động chuyển nhượng quyền sử dụng đất của thị trường đất nông nghiệp có xu hướng giảm. Trong số đất nông nghiệp được mua có 29% được mua trước năm 1994, 41% được mua trong giai đoạn 1994 - 2003, 30% được mua trong giai đoạn từ năm 2004 đến nay (Tổng cục Thống kê, 2014). Hình thức thừa kế, tặng, cho quyền sử dụng đất nông nghiệp chiếm tỷ trọng không lớn trong nguồn gốc đất nông nghiệp của các hộ gia đình, cá nhân. Một số nơi như ở Thuận Thành (Bắc Ninh), trang trại LUCAVI đã thương lượng và đàm phán với hàng nghìn hộ dân - những người chuyển nghề nông sang làm nghề vàng mã để có được 59 hecta nuôi vịt trời, cá và cấy lúa đặc sản. Hiệu quả sản xuất kinh doanh khá rõ. Tuy nhiên, các trang trại hay doanh nghiệp nhận chuyển quyền sử dụng đất của hộ nông dân để sản xuất, kinh doanh nông nghiệp diễn ra chậm, chưa phổ biến do quá trình thỏa thuận giá với mỗi người dân rất phức tạp và tốn thời gian; thiếu hành lang pháp lý vì *toàn bộ đất đai mà họ canh tác chưa được cấp sổ đỏ chứng nhận quyền sử dụng ruộng đất. Do vậy, dù canh tác trên diện tích lớn nhưng các trang trại và doanh nghiệp này không có sổ đỏ để thực hiện thế chấp, tiếp cận tới các vốn vay tín dụng.* Mặt khác, giá chuyển nhượng đất nông nghiệp khá cao so với khung giá do Nhà nước quy định, rất khó để sản xuất nông nghiệp có lãi (giá giao dịch 2017 ở vùng đồng bằng sông Cửu Long, đồng bằng sông Hồng khoảng 1 - 2 tỷ đồng/ha đối với đất lúa, 3 - 5 tỷ đồng/ha đối với đất vườn). Vì thế, kết quả

khảo sát năm 2015 cho thấy 70% số trang trại có khó khăn về đất đai, nhất là chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng ruộng đất (Đỗ Kim Chung, 2015).

3.2.3. Hoạt động tập trung đất đai

a. Thuê quyền sử dụng đất nông nghiệp

Kết quả khảo sát cho thấy năm 2014 tỷ lệ hộ cho thuê đất nông nghiệp chỉ ở mức 10,5% và tỷ lệ đất nông nghiệp cho thuê dưới mức 5%, thậm chí cá nhân hộ gia đình cho thuê đất phần lớn chỉ giới hạn trong gia đình, họ hàng (Nguyễn Văn Tiến, 2017). Doanh nghiệp, hộ gia đình thuê quyền sử dụng đất để tổ chức sản xuất, kinh doanh nông nghiệp đất từ 5 - 20 năm của nông dân. Mô hình này đã được thực hiện chủ yếu ở các tỉnh miền Bắc như Hà Nam, Nam Định, Thái Bình... Hình thức tập trung này có các ưu điểm sau: 1) Phù hợp với những nơi nông dân đang muốn bỏ ruộng do hiệu quả sản xuất thấp trong khi doanh nghiệp thuê lại đất để phát triển nông nghiệp hàng hóa hiệu quả hơn; 2) Một số nông dân trở thành công nhân làm thuê cho doanh nghiệp, họ có thu nhập cao hơn trước và có cơ hội học nâng cao tay nghề; 3) Thúc đẩy phát triển được chuỗi giá trị nông sản. Tuy nhiên, hình thức doanh nghiệp thuê đất của nông dân còn chiếm tỷ lệ nhỏ vì còn nhiều khó khăn, chẳng hạn khi thuê đất doanh nghiệp phải hợp đồng với quá nhiều đối tượng với những điều kiện và yêu cầu khác nhau (VCCI, 2014).

Ở Hà Nam và Thái Bình, chính quyền đã đứng ra thuê đất của người dân để tạo quỹ đất "sạch" rồi cho doanh nghiệp thuê lại 20 năm. Cách làm này có nhiều rủi ro vì những lý do như: 1) Theo luật dân sự, ký kết hợp đồng thuê đất chỉ được diễn ra giữa các bên có các tổ chức đăng ký theo luật như là thể nhân: Phải là thể nhân, là một pháp nhân, nghĩa là một tổ chức có tài sản riêng hoặc quyền định đoạt tài sản đó theo pháp luật, nghĩa là pháp nhân đó là doanh nghiệp. Chỉ có pháp nhân và thể nhân mới được quyền ký hợp đồng với nhau. 2) Thuê đất là hoạt động kinh doanh, không thuộc chức năng của cơ quan nhà nước; 3) Giả dụ cho chính quyền nhà nước cấp dưới ký hợp đồng thì khó tránh được

việc dùng quyền ép dân, lấy đất đưa cho doanh nghiệp. Dân sau khi được đền bù thì trắng tay và khó có nguồn sinh kế lâu dài vì không có đất. Giá đền bù do UBND tỉnh quyết định, cố định trong 5 năm liền và không theo giá thị trường, không tính đến yếu tố trượt giá; 4) Nếu doanh nghiệp phá sản, chính quyền khó có thể và có khả năng lấy ngân sách đền bù cho dân; 5) Ở một số nơi, đại diện chính quyền địa phương cũng được lợi riêng trong việc ký hợp đồng với dân rồi giao đất cho doanh nghiệp¹ (Trần Đức Viên, 2017). Vì thế, hình thức này chỉ mới có ở một vài tỉnh chứ không phổ biến trên cả nước (Nguyễn Văn Tiến, 2017).

b. Nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất vào doanh nghiệp

Mô hình nông dân góp đất với doanh nghiệp trông cao su ở các tỉnh Tây Bắc như Điện Biên, Sơn La, Lai Châu, khoảng 27.000 ha. Mô hình góp vốn bằng quyền sử dụng đất của nông dân ở Công ty Mía đường Lam Sơn (tỉnh Thanh Hóa) với thời hạn 20 năm, Công ty đầu tư giống, vốn, kỹ thuật, nông dân vẫn sản xuất trên mảnh đất của mình nhưng vẫn được hưởng tiền công lao động vào khoảng 18 triệu đồng/ha/năm. Có rất nhiều mô hình nông dân góp quyền sử dụng ruộng đất cùng doanh nghiệp để sản xuất hàng hóa như Công ty TNHH Anh Nguyên, Công ty Hoàng Lan (Lào Cai), Công ty cổ phần Nam Dược (Hà Giang)... Đặc biệt, hàng chục ngàn hộ nông dân ở Ninh Bình, Thanh Hóa, Hòa Bình, Sơn La, Lai Châu, Bắc Kạn, Tuyên Quang, Lào Cai để sản xuất dứa, cam, quýt, nhãn vải, na ổi, lạc tiên, dưa chuột, ngô bao tử, măng, rau và đậu để xuất khẩu đã giúp hàng nghìn hộ nông dân thoát nghèo (Đỗ Kim Chung, 2016). Các mô hình này phần lớn tập trung ở khu vực miền núi phía Bắc, đồng bằng sông Hồng và Đông Nam Bộ. Đây là hình thức nông dân góp quyền sử dụng đất với doanh nghiệp, doanh nghiệp tổ chức sản xuất, người

¹ Kết quả khảo sát ở các tỉnh Đồng Bằng sông Hồng cho thấy: một trong những lý do dẫn chính quyền địa phương đứng ra thuê đất của nông dân và cho DN thuê lại là diện tích bờ vùng bờ thửa bờ ruộng đôi ra (khoảng 5 - 8% tùy theo mỗi nơi). Khi trả tiền cho nông dân, họ tính diện tích canh tác thật (trừ bờ), nhưng khi thu tiền của DN thì họ tính diện tích cả vùng

nông dân có đủ điều kiện được nhận vào làm công nhân trong doanh nghiệp và được hưởng sản phẩm theo tỷ lệ thỏa thuận. Tuy nhiên, hình thức này chưa phổ biến, còn gặp nhiều khó khăn trong thực tiễn, do chưa có những quy định rõ ràng về phương thức, chế tài xử lý khi góp giá trị quyền sử dụng đất tham gia cổ phần.

c. Hợp tác, liên kết sản xuất, xây dựng Cánh đồng lớn

Phương thức này được thực hiện khá sôi động trong những năm 2012 - 2013. Các nông dân liên kết lại hình thành hợp tác xã, nhóm sở thích hay tổ hợp tác, góp đất của mình liên kết với doanh nghiệp để sản xuất một loại nông sản trên quy mô lớn theo yêu cầu của doanh nghiệp. Doanh nghiệp ký hợp đồng với nhiều hộ nông dân, hợp tác xã cung ứng vật tư, giống, hướng dẫn kỹ thuật, bao tiêu sản phẩm theo hợp đồng trên diện tích lớn. Đến hết năm 2016, cả nước có khoảng trên 500.000 ha thực hiện theo hình thức cánh đồng lớn; trong đó có 337,4 nghìn hecta sản xuất lúa canh tác theo mô hình cánh đồng lớn, chủ yếu tập trung ở đồng bằng sông Cửu Long (259,4 nghìn hecta), miền Bắc (78 nghìn hecta). Nhiều vùng sản xuất cây công nghiệp, cây ăn quả hàng hóa tập trung quy mô lớn được duy trì, mở rộng: vùng cao su, cà phê, điều, hồ tiêu (Đông Nam Bộ và Tây Nguyên); vùng chè (trung du miền núi phía Bắc và Lâm Đồng); vùng cây ăn quả ở Nam Bộ, thanh long ở Bình Thuận, vải thiều ở Bắc Giang (Nguyễn Xuân Tiến, 2017). Tuy nhiên, có hàng loạt vấn đề nảy sinh khi thực hiện hình thức tập trung đất đai này như các doanh nghiệp liên kết với nông dân chủ yếu là *doanh nghiệp cung cấp đầu vào, ít các doanh nghiệp chế biến và tiêu thụ nông sản, công tác quy hoạch nông nghiệp chưa thật phù hợp, còn cứng nhắc, doanh nghiệp hay phá vỡ hợp đồng. Các dịch vụ công cho phát triển chuỗi nông sản chưa thật tốt, sự liên kết giữa nông dân với nông dân còn yếu* (Đỗ Kim Chung, 2012; 2015).

d. Đổi ruộng

Quá trình này đã và đang diễn ra rải rác ở các tỉnh Bắc Bộ, Trung Bộ và Nam Bộ. Tuy

nhiên, thường chỉ dưới 10% số nông hộ đổi ruộng cho nhau để tạo điều kiện cho canh tác thuận lợi hơn hay tập trung phát triển trang trại. Thường một xã ở đồng bằng sông Hồng có 2 - 3 hộ thực hiện đổi ruộng cho các hộ khác để làm trang trại (Tổng cục Thống kê, 2017). Tuy nhiên, hoạt động này tự phát, các cấp chính quyền ít nắm được và chưa hợp thức hóa hoạt động đổi ruộng này như cấp lại giấy chứng nhận quyền sử dụng ruộng đất.

e. Dồn điền, đổi thửa

Việc triển khai thực hiện “dồn điền, đổi thửa” được triển khai thực hiện trên cả nước đã giảm nhanh số thửa/hộ, mở rộng diện tích sản xuất/thửa, có tác dụng rất tích cực trong tổ chức sản xuất, giảm giá thành sản phẩm. Tại Ninh Bình, “dồn điền, đổi thửa” lần 1 diễn ra vào năm 2002 - 2003 đã giảm số thửa bình quân/hộ từ 7 xuống 4; “dồn điền, đổi thửa” lần 2 thực hiện cùng với Chương trình xây dựng nông thôn mới đã giảm số thửa bình quân/hộ từ 4 xuống 2. Tuy nhiên, có một số vấn đề đặt ra của dồn điền đổi thửa đó là: Các hoạt động dồn điền đổi thửa thiên về biện pháp phi thị trường hơn là thị trường; các mảnh ruộng được đổi ghép cho nhau được dựa chủ yếu vào hệ số quy đổi theo các hạng đất đã được phân hạng từ những năm 70 của thế kỷ trước. Tiêu chí phân hạng thời đó chủ yếu dựa vào năng suất lúa cao hay thấp, từ đó mà xếp hạng đất đó là hạng loại I hay hạng thấp hơn II, III, IV. Việc quy đổi cơ học này dựa **trên tiêu là** năng suất lúa đã **lỗi thời** trong khi cơ chế thị trường cho phép nông dân có nhiều cơ hội lựa chọn sử dụng đất hơn nhiều so với việc chỉ trồng lúa. Đất không phù hợp với lúa (đất hạng IV) trước đây bây giờ có thể lại là đất hạng I vì mang lại nhiều lợi nhuận từ nuôi tôm, cá... Mặt khác, khi dồn điền đổi thửa, các hộ nông dân có số mảnh ít hơn và ở ít cánh đồng hơn. *Điều này có thể tập trung rủi ro (úng hay hạn) cho một số hộ nông dân. Mặt khác, ở một số nơi các tỉnh đồng bằng Bắc Bộ có hiện tượng các hộ nhận mảnh ruộng mới nhưng không có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Nguyên nhân vì các địa phương dồn ruộng, chia lại ruộng nhưng thiếu kinh phí đo đạc và trích lục bản đồ nên*

không thể cấp số đỏ mới cho các hộ. Tình trạng này tạo ra khó khăn cho nông dân khi tiếp cận tín dụng và trao đổi đất đai.

g. Thu hồi đất để làm các dự án phát triển nông nghiệp công nghệ cao

Ở một số nơi cả ở Bắc Bộ, Nam Bộ và Trung bộ đã thực hiện tập trung đất đai theo hướng này. Cách thức tập trung đất từ nông dân của doanh nghiệp thường theo trình tự: (1) doanh nghiệp trình các dự án/đề án lên chính quyền, thường là cấp tỉnh, (2) chính quyền địa phương cùng doanh nghiệp tiến hành các thủ tục thu hồi đất của dân, (3) doanh nghiệp đền bù đất cho dân (theo mức đất nông nghiệp), giống như thu hồi cho các khu công nghiệp. Khác với sự tích tụ đất của doanh nghiệp như đã thảo luận ở mục 2.1 là dựa theo cơ chế thị trường, sự tập trung đất trong trường hợp này dựa trên sự can thiệp của chính quyền các cấp, nhất là cấp tỉnh: phê duyệt quy hoạch, định giá đất và thu hồi đất và giao cho doanh nghiệp kinh doanh. Kết quả khảo sát cho thấy các doanh nghiệp này trước mắt có thể làm nông nghiệp sau đó, có thể sang mục đích khác (Trần Đức Viên, 2017). Có một doanh nghiệp đã sử dụng trên quỹ đất công (vốn là của các nông lâm trường làm ăn thua lỗ) với giá đất gần như cho không để phát triển. Theo phương thức này, giá đất để “thu hồi” do Ủy ban nhân dân tỉnh quy định, được cố định trong 5 năm, thường không sát với giá thị trường. Vì thế, giá đất nông nghiệp rất rẻ². Có tới trên 95% nông dân không đồng tình với giá thuê vì: (a) giá thấp gần như bằng 50% giá thị trường, nông dân cho rằng sẽ không đủ tiền để mua thóc đảm bảo an ninh lương thực của gia đình³; (b) nông dân vẫn coi đất là sinh kế kiếm sống cơ bản; (c) giá thuê lúc đầu có thể hợp lý, nhưng theo thời gian thì giá thuê đó sẽ không phù hợp; (đ) doanh nghiệp chỉ thuê lao động trẻ

từ 18 - 35 tuổi trong khi phần lớn (trên 70%) lao động ở nông thôn hiện nay là người cao tuổi và trẻ em; e) Có một bộ phận lao động từ 35 tuổi trở lên đang bị các DN công nghiệp và dịch vụ từ đô thị loại thải lại trở về coi nông nghiệp là sinh kế cơ bản (Đỗ Kim Chung và Kim Thị Dung, 2010). Vì thế, cách làm này có thể làm tăng chênh lệch và khoảng cách nghèo, tăng mâu thuẫn xã hội và sự bất ổn như chúng ta đã thấy⁴.

3.3. Tích tụ và tập trung ruộng đất: tại sao chậm?

Mặc dù có các hoạt động tích tụ và tập trung đất đai như đã đề cập ở trên nhưng đến năm 2017 vẫn 90% đất nông nghiệp nước ta là thuộc các hộ nông nghiệp và trang trại, 6% thuộc các doanh nghiệp, số còn lại thuộc các cơ sở khác. Ruộng đất trong nông nghiệp vẫn manh mún và phân tán. Nhóm hộ canh tác trên ruộng dưới 0,5 hecta chiếm tới 69%, nhóm có diện tích từ 0,5 - 2 hecta chiếm 25% và nhóm có diện tích lớn hơn 2 hecta chỉ chiếm 6% (Tổng cục Thống kê, 2017). Như vậy, diện tích canh tác bình quân mỗi lao động nông nghiệp Việt Nam ở mức 0,34 hecta, chỉ bằng từ 0,6 - 0,8 lần các nước trong khu vực như Campuchia, Myanmar và Philipin. Có một số người tin rằng nếu duy trì sản xuất nhỏ manh mún thì có sự phân hóa thành hai thái cực: đại nông- tư bản nông nghiệp và nông dân không đất đi làm thuê. Nếu điều này đúng thì hơn 100 năm qua chắc các nước tư bản không còn nông dân sản xuất nhỏ! Nhưng thực tế, đại đa số người làm nông nghiệp ngay cả ở các nước phát triển vẫn là nông dân. Điều này được lý giải bởi: Kinh tế Nông dân có những sắc thái riêng, tồn tại độc lập ngoài phương thức sản xuất thống trị (Daniel & Smith, 1966). Chaynov (1925) và Frank Ellis (1993) đã chỉ ra rằng: hộ nông dân có những sắc thái riêng, không bị hòa tan bởi phương thức sản xuất thống trị, có đất đai và lao động gia đình làm phương tiện kiếm sống, tham gia từng phần vào thị trường (Đỗ Kim Chung, 2000). Mặt khác, mặc dù tỷ lệ cư dân nông thôn trong tổng dân số

²Ở các tỉnh Nam Bộ, nông dân với 1,5 ha đất nông nghiệp nếu đem thế chấp vào ngân hàng chỉ được vay 200 - 300 triệu đồng, không bằng một chủ sở hữu một ngôi nhà 40 m² có thể thế chấp và vay được 3-5 tỷ đồng. Ở Thái Bình đất được thuê với giá 140 kg thóc/sào/năm nhưng chỉ trả bằng giá thóc nhà nước tính thuế (450 - 470 nghìn/tạ) trong khi giá thị trường là 800 nghìn/tạ và DN trả 5 năm một lần.

³Kết quả khảo sát của tác giả tại Thái Bình và Hà Nam năm 2017.

⁴Theo Bộ Tài nguyên và Môi trường, đất đai chiếm tới 98% tổng số đơn thư khiếu nại tố cáo Bộ nhận được hàng năm.

Bảng 1. Dân số nông thôn và bình quân đất nông nghiệp trên đầu người của Việt Nam

Năm	Dân số nông thôn (triệu người)	Tỷ lệ dân số nông thôn (%)	Đất nông nghiệp /khẩu (m ²)
1930	16,375	93,1	2.542
1960	25,615	84,8	1.671
1990	45,143	80,6	829
2000	59,065	76,5	680
2005	63,750	75,0	630
2011	59,951	68,2	437
2015	60,640	66,12	408
2017	62,016	65,30	395

Nguồn: Số liệu từ 1930 - 2000 trích trong Đỗ Kim Chung, 2003; các số liệu 2005 và 2017 trích từ Niên giám Thống kê.

giảm từ 93,1% năm 1930 xuống 65,3% vào năm 2017 nhưng số lượng dân số nông thôn tiếp tục tăng từ 16,3 - 62,6 triệu người, kèm theo sẽ tăng số lượng hộ nông thôn (Bảng 1). Tình trạng manh mún này sẽ tiếp tục tăng trong tương lai do các hoạt động tách hộ và kế thừa ruộng đất như đã phân tích ở trên.

Cũng có ý kiến cho rằng mở rộng quy mô hạn điền là giải pháp cho tích tụ ruộng đất. Lịch sử và thực tiễn của các nước và vùng lãnh thổ đông dân và ít đất như Đài Loan, Hàn Quốc, Nhật Bản đã chứng minh điều này (Hayami, 2000). Chính phủ các nước này đã không mở rộng hạn điền mà nền nông nghiệp của họ vẫn phát triển. Philipin hạn điền rất rộng nhưng nông nghiệp vẫn không phát triển. Việt Nam luôn đứng đầu thế giới về gạo, cao su, cà phê, chè, hồ tiêu, cá tra và tôm... mà dân chưa giàu. Điều 129 và 130 của Luật Đất đai sửa đổi năm 2013 đã chỉ rõ: Hạn điền cho hộ sản xuất vừa trong hạn điền vừa được công nhận cho sang nhượng, tặng cho (như ở đồng bằng sông Cửu Long) tổng cộng: Đất trồng cây hàng năm (Lúa) 30 ha, vườn 100 ha, đất trồng rừng 300 ha. Qui mô đất như vậy đối với hộ sản xuất ở ta với trình độ và công nghệ hiện có là khá phù hợp. Vì với diện tích đó, muốn tăng giá trị sản xuất lên nhiều lần thì phải lập công ty và mới được luật pháp bảo vệ. Ngoài ra, nếu muốn sản xuất lớn, các doanh nghiệp kể cả doanh nghiệp FDI cần phải làm theo trình tự đầu tư, không hạn chế qui mô mấy ngàn hecta.

4. MỘT SỐ ĐỊNH HƯỚNG CHÍNH SÁCH CHO TÍCH TỤ VÀ TẬP TRUNG RUỘNG ĐẤT ĐỂ PHÁT TRIỂN NÔNG NGHIỆP HÀNG HÓA

4.1. Quan điểm

Có ý kiến cho rằng: nên khuyến khích tập trung đất đai, vì phần nhiều nông dân vẫn chưa muốn mất đi quyền sở hữu với mảnh đất của mình (Trần Du Lịch, 2017). Để khuyến khích tập trung đất đai, có thể áp dụng chính sách miễn thuế sử dụng đất nông nghiệp cho phần đất mà doanh nghiệp thuê của nông dân. Ngược lại, cũng có ý kiến nhấn mạnh tới tích tụ hơn tập trung. Bởi tập trung là quan hệ bằng hợp đồng, nên tiềm ẩn nhiều rủi ro, hạn chế như để có được một trang trại với diện tích lớn, chủ đầu tư phải đàm phán với rất nhiều nông dân, nguy cơ cao bị phá vỡ hợp đồng từ phía nông dân cho thuê đất; nếu xây dựng thương hiệu nông sản trên vùng đất thuê ấy thì thương hiệu đó sẽ thuộc về ai (Võ Trí Hào, 2017). Trong bối cảnh khách quan về điều kiện tự nhiên, nhân khẩu, văn hóa, sự thay đổi công nghệ, đặc biệt là công nghệ 4.0 trong giai đoạn hiện nay và hội nhập quốc tế, quan điểm về tích tụ và tập trung đất đai ở nước ta nên là: Trong điều kiện một nước nông nghiệp có nền kinh tế chuyển đổi như Việt Nam, nên coi trọng đồng thời cả tích tụ và tập trung đất đai, không nên quá thiên lệch một xu hướng nào. Đối với tích tụ đất đai, nhà nước chỉ cần thừa nhận sự tích tụ này và để nó diễn biến một cách tự nhiên theo cơ chế thị trường. Còn với tập trung, cần có

những chính sách khuyến khích để đẩy nhanh quá trình tập trung đất đai ở các địa phương, đồng thời có những chế tài đảm bảo quyền lợi của doanh nghiệp và nông dân (Trần Đình Thiên, 2017; Đỗ Kim Chung, 2012). Vì vậy, để thúc đẩy quá trình tích tụ và tập trung đất đai có hiệu lực và hiệu quả, cần quán triệt các quan điểm sau:

- Cần thừa nhận sự tồn tại cộng đồng nông nghiệp gồm sản xuất nhỏ tiểu nông, trung nông và đại nông và thậm chí cả nông dân không đất là một tất yếu khách quan. Tùy theo hoàn cảnh của mình mà người làm nông nghiệp có thể lựa chọn một hình thức tổ chức phù hợp thông qua các hoạt động tích tụ và tập trung đất đai.

- Cần thay đổi quan niệm “người cày có ruộng” thành “người lao động có việc làm” và chấp nhận một bộ phận nông dân không còn đất. Bộ phận nông dân không đất sẽ bổ sung vào lực lượng lao động để cung cấp cho các nông dân khác, các trang trại, doanh nghiệp và công ty.

- Dù tích tụ hay tập trung đất cần tuân theo nguyên tắc tối thượng là thị trường. Cần nhận thức và thúc đẩy thị trường đất đai phát triển, đảm bảo cho quá trình tích tụ và tập trung diễn ra hiệu lực và hiệu quả.

4.2. Một số gợi ý chính sách

Về vấn đề sở hữu đất đai⁵ và xác lập quyền tài sản về đất đai, với kinh nghiệm của các nước và điều kiện Việt Nam, nên thừa nhận chế độ đa sở hữu đất đai bao gồm sở hữu nhà nước (các loại đất phải do Nhà nước quản lý để sử dụng vì lợi ích chính trị, kinh tế, xã hội, môi trường và an ninh quốc phòng của đất nước như mặt nước biển, rừng đặc dụng...), sở hữu cộng đồng (do cộng đồng quản lý và sử dụng phục vụ lợi ích cộng đồng như một số diện tích rừng

phòng hộ, diện tích mặt nước lớn...), sở hữu tư nhân (do người dân quản lý và sử dụng phục vụ lợi ích gia đình và cá nhân, chủ yếu là đất nông nghiệp). Việc chấp nhận phương thức đa sở hữu như trên sẽ tạo điều kiện phát huy tối đa tiềm năng của đất đai, hài hòa các mục tiêu kinh tế, chính trị, xã hội, hài hòa lợi ích quốc gia, cộng đồng và lợi ích của dân. Trên cơ sở đó, hình thành được quyền tài sản về đất, làm cơ sở cho các hoạt động chuyển nhượng để tích tụ và tập trung đất cho phát triển nông nghiệp.

Cần chấp nhận thị trường đất đai trong nông nghiệp một cách đầy đủ. Cần vận dụng giá thị trường trong việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp, giá bồi thường đất nông nghiệp phải sát với thị trường. Đất đai là hàng hóa thì giá đất giao dịch trên thị trường phải theo quy luật thị trường, có sự thỏa thuận giữa người mua đất và bán đất, đảm bảo công khai và minh bạch. Khi Nhà nước và nhà đầu tư cần sử dụng đất của dân thì mua lại theo giá thỏa thuận.

Để khuyến khích tích tụ đất đai, cần có hành lang pháp lý quá trình thỏa thuận giá giữa doanh nghiệp, trang trại với nông dân khi thực hiện tích tụ đất đai. Cần hợp thức hóa và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng ruộng đất cho các chủ thể đã tích tụ, chuyển đổi ruộng đất để có cơ sở thế chấp, tiếp cận tới các vốn vay tín dụng.

Để khuyến khích việc góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng ruộng đất cần có những quy định rõ ràng về phương thức, chế tài xử lý khi nông dân góp giá trị quyền sử dụng đất tham gia cổ phần với doanh nghiệp.

Cần đổi mới công tác quy hoạch nông nghiệp theo hướng mở. Không nên cố định 3,8 triệu ha diện tích lúa, rồi phân bổ một cách cơ học cho các địa phương mà nên cố định diện tích đất nông nghiệp, tạo điều kiện cho hộ nông dân, trang trại, doanh nghiệp được sử dụng đất linh hoạt phù hợp với tín hiệu thị trường. Cố định diện tích lúa vừa không phù hợp với cơ chế thị trường, vừa tạo cơ hội cho tham nhũng⁶. Cần đổi

⁵ Đất đai là một tài sản đặc biệt, là sản phẩm của biết bao thế hệ người dân, tốn bao xương máu, công sức mà tạo lập ra. Vì thế, đất đai ở quốc gia nào cũng thuộc quyền sở hữu của quốc gia đó. Tuy nhiên, nói “sở hữu” có nghĩa là đề cập đến phương diện bảo toàn, toàn vẹn lãnh thổ của một quốc gia. Trên phương diện quản lý sử dụng đất, tùy theo chính sách của mỗi nước mà hiến pháp của nước đó trao quyền “sở hữu” cho hộ, gia đình và cá nhân có khác nhau. Các nước có nền kinh tế phát triển, trong khi chấp nhận phương thức đa sở hữu về đất đai, họ cũng đã trao cho tư nhân sở hữu đất một cách lâu dài. Chính đây là điều kiện cho họ phát triển.

⁶ Ở một số nơi ở các tỉnh Bắc Bộ, nông dân phải trả 1 - 2 triệu đồng/sào (360 m²) là “phí không chính thức” cho địa phương khi chuyển đổi đất lúa sang làm các sản phẩm nông nghiệp khác (cây màu, cây ăn quả...). (Nguồn: Khảo sát của tác giả, 2017).

mối quan niệm an ninh lương thực thành *An ninh dinh dưỡng*, nghĩa là bên cạnh lương thực phải phát triển cả rau, củ, quả, sản phẩm chăn nuôi... để đảm bảo dinh dưỡng cho người hơn là chỉ có hạt gạo.

Cần khuyến khích các doanh nghiệp chế biến và tiêu thụ nông sản đầu tư vào nông nghiệp để hình thành chuỗi giá trị nông sản. Cho phép doanh nghiệp tham gia tích tụ đất đai là có quyền chuyển nhượng đất lúa. Để phát triển nông nghiệp thì phải sản xuất theo chuỗi giá trị: trong đó, phải có sự liên kết giữa nông dân và doanh nghiệp thông qua chia sẻ lợi ích. Cần có liên kết ngang giữa nông dân với nông dân và liên kết dọc giữa nông dân với doanh nghiệp. Cần công nhận thị trường đất đai, đất nông nghiệp phải được xác định theo giá thị trường, không nên quy định khung giá đất cố định trong 5 năm. Doanh nghiệp có vai trò đầu tàu trong liên kết giúp người nông dân sản xuất theo chuỗi sản phẩm theo cơ chế thị trường cả trong và ngoài nước. Doanh nghiệp tập trung ruộng đất nhưng không làm người nông dân mất đất, mất kế sinh nhai và có cuộc sống tốt hơn. Lúc đó, nông dân mới có điều kiện tự nguyện nhượng cho doanh nghiệp quyền sử dụng đất hay cho thuê đất dài hạn. Doanh nghiệp tự thương thảo với người nông dân theo cơ chế thị trường tức là gặp nhau giữa “cung và cầu”. Khi có hợp đồng giữa doanh nghiệp và nông dân thì chính quyền đứng ra làm chứng, có con dấu xác nhận để dân yên tâm hơn. Các cấp chính quyền không nên đứng ra thuê đất của người dân để tạo quỹ đất “sạch” rồi cho doanh nghiệp thuê lại mà nên tạo điều kiện cho doanh nghiệp và người dân thỏa thuận với nhau theo cơ chế thị trường và hợp thức hóa kết quả thỏa thuận đó. Nhà nước chỉ nên là người tạo ra các luật chơi chứ không nên tham gia trực tiếp ký hợp đồng với nông dân rồi giao đất lại cho doanh nghiệp thuê. Nhà nước nên thực hiện vai trò kiến tạo của mình hơn là trực tiếp làm các chức năng kinh tế như các tổ chức kinh tế.

Không nên tập trung đất để phát triển các khu nông nghiệp công nghệ cao theo phương thức: chính quyền các cấp, nhất là cấp tỉnh, phê

duyet quy hoạch, định giá đất và thu hồi đất theo giá quy định thấp hơn với giá thị trường và giao cho doanh nghiệp kinh doanh như kiểu phát triển các khu công nghiệp vì phương thức này tiềm ẩn nhiều rủi ro.

Đổi mới việc cung cấp các dịch vụ công như cấp sổ đỏ, thuế đất, khuyến nông, khuyến công, khuyến thương, thủy lợi, thú y, bảo vệ thực vật... cho phát triển chuỗi nông sản, phát triển các hợp tác xã, nhóm sở thích... để liên kết sản xuất nhỏ, hợp tác hữu hiệu với doanh nghiệp.

Việc dồn điền đổi thửa phải được dựa theo nguyên tắc thị trường. Nghĩa là phải từ giá trị thu được trên đơn vị diện tích của từng loại đất để trao đổi. *Không nên dựa vào sự phân hạng đất theo chỉ số nông hóa thổ nhưỡng hay dựa vào năng suất lúa để làm hệ số quy đổi.* Vì hệ số này phân hạng chủ yếu dựa vào năng suất lúa tiềm năng, trên thực tế, không phải đất nào cũng sản xuất lúa. Nên dựa vào giá trị thị trường từ sử dụng các loại đất và để nông dân tham gia bình xét. Cần đầu tư một kinh phí đo đạc và trích lục bản đồ để cấp sổ đỏ cho các hộ sau khi đã dồn điền đổi thửa.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn (2018). Báo cáo tình hình nông nghiệp và định hướng phát triển trong giai đoạn 2018 - 2020
- Daniel, T. Basile, K. Smith (1966). Chayanov, A. V. On the Theory of Peasant Economy, Published for The American Economic Association by Richard D. Irwin, INC, Homewood Illinois.
- Đỗ Kim Chung và Kim Thị Dung (2012). Chính sách đất đai để phát triển tam nông, Tạp chí Tài chính, 8(574): 23-25.
- Đỗ Kim Chung (2000). Thị trường đất đai trong nông nghiệp Việt Nam: Thực trạng và định hướng chính sách, Nghiên cứu Kinh tế, Viện Kinh tế học, 260: 21-31.
- Do Kim Chung (2003). Rural development for Poverty reduction and Growth in Vietnam, Vietnam Journal of Agriculture and Rural Development, Ministry of Agriculture and Rural development, Hanoi, pp. 30-32
- Đỗ Kim Chung và Kim Thị Dung (2012). Chính sách đất đai để phát triển tam nông: Những vấn đề đặt ra, Tài Chính, 8(574).

- Đỗ Kim Chung (2012). Một số giải pháp phát triển cánh đồng mẫu lớn trong nông nghiệp, Nghiên cứu Kinh tế, Viện Kinh tế Việt Nam, 10(413): 55-60.
- Đỗ Kim Chung (2016). Xóa đói và giảm nghèo ở vùng Tây Bắc: Tác động và định hướng chính sách, Nhà xuất bản Đại học Nông nghiệp, Hà Nội, trang 301-302
- European Coordination Via Compensina (ECVC). Hand-off The Land (HOTL) Alliance (2013). Land concentration, land grabbing and people, truy cập ngày 22 tháng 5 năm 2018 trên <https://www.tni.org/es/node/1548>.
- Hayami, Yujiro (2000). An Ecological and Historical Perspective on Agricultural Development in Southeast Asia (March 1, 2000). World Bank Policy Research Working Paper No. 2296.
- Heath Henderson, Leonardo Corral and Eric Simning (2014). Land Accumulation Dynamics in Developing Country Agriculture, Inter-American Development Bank (IDB), Office of Strategic Planning and Development July 2014, IDB working paper series No. IDB-WP-519
- Henry B. (2009). V. I. Lenin and A. V. Chayanov: Looking Back, looking forward, The Journal of Peasant Studies, 36(1): 55-81.
- Hồ Đăng Hoa, Lê Thị Quỳnh Trâm, Phạm Duy Nghĩa và Malcolm F. McPherson (2012). Land accumulation and dealing with consequences, truy cập ngày 22 tháng 5 năm 2018 trên <http://english.vietnamnet.vn/fms/special-reports/52626/land-accumulation-and-dealing-with-consequences.html>.
- Hồ Xuân Hùng (2017). Một số giải pháp về tích tụ và tập trung đất đai. Bài trình bày tại Hội thảo Tích tụ ruộng đất: được và mất? do Tạp chí Nông thôn Việt tổ chức ngày 29/5/2017 tại Thành phố Hồ Chí Minh.
- Lê Đình Thắng (1999). Về Quan điểm giải quyết tình trạng nông dân không có ruộng đất ở Đồng bằng sông Cửu Long, Bài trình bày tại Hội nghị hàng năm của Hiệp hội Kinh tế nông nghiệp Việt Nam ngày 17-18/tháng 5 năm 1999 tại Thái Nguyên.
- Mạnh Thắng (2017). Tiền Hải: Tích tụ ruộng đất - hướng đi tất yếu trong sản xuất nông nghiệp. Truy cập ngày 14/3/2018 trên <http://baothaibinh.com.vn/tin-tuc/49/54072/tien-hai-tich-tu-ruong-dat-huong-di-tat-yeu-trong-san-xuat-nong-nghiep>.
- Marion Minaud (2015). Land concentration or land grabbing? Truy cập ngày 15/3/2018 trên <http://www.arc2020.eu/land-concentration-vs-land-grabbing-difference>.
- Miller C, and L Jones (2010). Agricultural value chains finance tools and lessons.
- Ngân hàng thế giới (2017). Báo cáo Phát triển Việt Nam, Hà Nội
- Nguyễn Văn Tiến (2017). Một số vấn đề xung quanh tích tụ, tập trung ruộng đất. Truy cập ngày 15/3/2018 trên <https://baomoi.com/mot-so-van-de-xung-quanh-tich-tu-tap-trung-ruong-dat/c/23406261.epi> ngày 29/9/2017, Published by FAO and Practical Action, Website: www.practicalactionpublishing.org.uk
- Thanh Sơn (2017). Ưu tiên tích tụ hay tập trung đất đai? Truy cập 14/3/2018 trên <https://baomoi.com>.
- Thảo Nguyên (2017). 6 điểm nhấn lớn trong bức tranh ngành nông nghiệp Việt Nam. Truy cập ngày 14/3/2018 trên <http://cafebiz.vn/6-diem-nhan-lon-trong-buc-tranh-nganh-nong-nghiep-viet-nam-20170721161405595.chn>.
- Timmer C. Peter (2008). Agriculture for Development, World Bank Annual Development Report, Washington DC.
- Tổng cục Thống kê (2015). Kết quả điều tra mức sống của hộ gia đình năm 2014
- Tổng cục Thống kê (2017). Kết quả tổng điều tra nông nghiệp và nông thôn năm 2016, Nhà xuất bản Thống kê
- Trần Đình Thiên (2017). Một số ý kiến về tích tụ và tập trung đất đai, Bài trình bày tại Hội thảo Tích tụ ruộng đất: được và mất? do Tạp chí Nông thôn Việt tổ chức ngày 29/5/2017 tại Thành phố Hồ Chí Minh.
- Trần Du Lịch (2017). Quan điểm về tích tụ và tập trung đất đai, Bài trình bày tại Hội thảo Tích tụ ruộng đất: được và mất? do Tạp chí Nông thôn Việt tổ chức ngày 29/5/2017 tại Thành phố Hồ Chí Minh.
- Trần Đức Viên (2017). Tích tụ ruộng đất để phát triển nông nghiệp công nghệ cao: Khuyến nghị chính sách, Tia sáng ngày 25/5/2017, <http://tiasang.com.vn/-dien-dan/Tich-tu-ruong-dat-va-phat-trien-nong-nghiep-CNC-Khuyen-nghi-chinh-sach-10689>
- Trần Hồng Hà (2017). Giải pháp cho tích tụ và tập trung đất đai để phát triển nông nghiệp, Bài trình bày tại Hội nghị bàn về giải pháp tích tụ, tập trung đất đai phục vụ phát triển nông nghiệp quy mô lớn tại Hà Nội tháng 4-2017.
- VCCI (2014). Báo cáo phát triển doanh nghiệp Việt Nam, Hà Nội.
- Võ Trí Hào (2017). Tích tụ hay tập trung đất đai, Bài trình bày tại Hội thảo Tích tụ ruộng đất: được và mất? do Tạp chí Nông thôn Việt tổ chức ngày 29/5/2017 tại Thành phố Hồ Chí Minh.
- Xuân Tiến (2016). Tích tụ ruộng đất sản xuất hướng đi tất yếu của nền nông nghiệp hiện đại. Truy cập ngày 14/3/2018 trên http://vuthu.thaibinh.gov.vn/News/Lists/KinhTe/View_Detail.aspx?ItemID=720.