

ĐỔI MỚI CHÍNH SÁCH ĐẤT NÔNG NGHIỆP VIỆT NAM TRONG BỐI CẢNH MỚI: THỰC TRẠNG VÀ CHÍNH SÁCH

BÙI QUANG TUẤN*

HÀ HUY NGỌC**

Tóm tắt: Trong hơn 30 năm Đổi mới, Đảng và Nhà nước Việt Nam đã ban hành nhiều chủ trương, chính sách liên quan đến đất đai, nhằm tạo điều kiện cho mọi chủ thể sản xuất, kinh doanh tiếp cận ngày càng thuận lợi hơn với nguồn tài nguyên quan trọng này. Tuy nhiên trong thực tiễn, chính sách đất đai vẫn bộc lộ nhiều hạn chế, nhất là các vấn đề: sở hữu đất đai, hạn mức đất đai, phân mảnh đất đai... Đây được coi là điểm nghẽn lớn cần phải được tháo gỡ nhằm tích tụ, tập trung ruộng đất quy mô lớn, tạo điều kiện cho phát triển nông nghiệp hàng hoá và ứng dụng công nghệ trong điều kiện mới. Bài viết tập trung vào nghiên cứu về một số vấn đề cốt lõi về ruộng đất ở Việt Nam hiện nay: 1) quyền sở hữu đất đai; 2) vấn đề hạn điền sử dụng đất; 3) những bất cập, hạn chế của chính sách cần được khắc phục và sửa đổi nhằm phát triển nông nghiệp Việt Nam theo hướng sản xuất hàng hoá.

Từ khóa: đất đai, đất nông nghiệp, chính sách đất nông nghiệp.

Nhận bài: 2/10/2017; **Gửi phản biện:** 5/1/2018; **Duyệt đăng:** 7/2/2018

1. Một số vấn đề chính sách đất nông nghiệp của Việt Nam qua các giai đoạn lịch sử

1.1. Đổi mới nhận thức về sở hữu đất đai

1.1.1. Giai đoạn từ 1980-1994

Đây là giai đoạn mà mô hình kinh tế tập trung, bao cấp bộc lộ một cách toàn diện mặt tiêu cực của nó, mà hậu quả là cuộc khủng hoảng kinh tế - xã hội sâu sắc vào cuối những năm 70 đầu những năm 80. Sản xuất lương thực không đáp ứng được nhu cầu đời sống của nhân dân, hàng năm vẫn phải nhập trên 1 triệu tấn lương thực. Vì vậy, các chính sách đất đai trong nông nghiệp trong giai đoạn này đều hướng vào thúc đẩy tập trung sản xuất nhằm giải quyết vấn đề an ninh lương thực cho nhân dân, hiện như sau:

Điều 19 của Hiến pháp năm 1980 đã quy định: "Đất đai, rừng núi, sông hồ, hầm mỏ, tài nguyên thiên nhiên trong lòng đất, ở vùng biển và thềm lục địa, các xí nghiệp

* Viện Nghiên cứu Phát triển bền vững Vùng, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam.

** Viện Địa lý Nhân văn, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam

công nghiệp, nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, thương nghiệp quốc doanh,... cơ sở văn hoá và xã hội cùng các tài sản khác mà pháp luật quy định là của Nhà nước - đều thuộc sở hữu toàn dân"; Điều 20 quy định: *"Những tập thể và cá nhân đang sử dụng đất đai được tiếp tục sử dụng và hưởng kết quả lao động của mình,... Đất dành cho nông nghiệp và lâm nghiệp không được dùng vào việc khác"*.

Trước tình hình đó, một số địa phương đã mạnh dạn tìm cách tháo gỡ và làm thử cách quản lý mới. Ngày 27/06/1980, Thành ủy Hải Phòng ra Nghị quyết 24-NQ/TU làm thử hình thức khoán việc và khoán sản phẩm cho xã viên và nhóm xã viên. Các thí điểm khác ở Vĩnh Phú, Nghệ Tĩnh cũng chứng minh hình thức đó là giải pháp tốt thúc đẩy tăng năng suất, sản phẩm, phát huy tính tích cực lao động, nâng cao ý thức tiết kiệm chi phí sản xuất, khai thác thêm một phần vật tư của gia đình xã viên. Căn cứ vào thực tế đó, Ban Bí thư Trung ương Đảng cho phép các địa phương mở rộng thí điểm khoán sản phẩm và khoán việc. Ngày 13/01/1981 Ban Bí thư Trung ương Đảng khóa V đã ra Chỉ thị số 100/CT-TU về công tác khoán sản phẩm đến nhóm lao động và người lao động trong hợp tác xã nông nghiệp (gọi tắt là Chỉ thị 100) (Ban Bí thư Trung ương Đảng khóa V, 1981). Với chính sách Khoán 100, các hợp tác xã được giao đất nông nghiệp đến nhóm và người lao động. Những người này có trách nhiệm trong ba khâu của quá trình sản xuất. Sản xuất vẫn dưới sự quản lý của hợp tác xã, cuối vụ hộ nông dân được trả thu nhập bằng thóc dựa trên sản lượng sản xuất ra và ngày công đóng góp trong 3 khâu của quá trình sản xuất. Đất đai vẫn thuộc sở hữu của Nhà nước và dưới sự quản lý của hợp tác xã. Mặc dù còn đơn giản nhưng Khoán 100 đã trở thành bước đột phá trong quá trình hướng tới nền kinh tế thị trường¹. Tuy nhiên, cơ chế "Khoán 100" cũng không thể tháo gỡ hết những khó khăn trong sản xuất nông nghiệp.

Bảng 1. So sánh khoán 100 và khoán 10

	Khoán 100	Khoán 10
Hình thức khoán	- Đất đai thuộc sở hữu nhà nước và dưới sự quản lý của HTX. - Hợp tác xã được giao đất nông nghiệp đến tận nhóm hộ và người lao động. - HTX quản lý quá trình sản xuất của hộ và cuối vụ hộ được trả bằng thóc dựa trên sản lượng sản xuất ra và ngày công.	- HTX là đơn vị chủ quản, hộ là xã viên là đơn vị kinh tế tự chủ. - Người nông dân được giao đất nông nghiệp. - Nhà nước công nhận sự tồn tại lâu dài và tác dụng tích cực của kinh tế cá thể, tư nhân. Ở vùng còn nhiều đất đai, mặt nước chưa khai thác, tùy tình hình cụ thể mà Nhà nước có thể cho thuê hoặc giao quyền sử dụng một số ruộng đất, đất rừng và mặt nước cho các hộ cá thể, tư nhân để họ tổ chức sản xuất, kinh doanh theo đúng pháp luật.

Nguồn: Tổng hợp của tác giả, 2017.

¹ Sự ra đời của Khoán 100 đã có những ảnh hưởng đáng kể đến sản xuất nông nghiệp, đặc biệt đối với sản xuất lúa gạo, tăng 6,3%/năm trong suốt giai đoạn 1981-1985, sản lượng lương thực tăng từ 14,4 triệu tấn năm 1980 tăng lên 18,4 triệu tấn năm 1986, bình quân mỗi năm tăng gần 70 vạn tấn, gấp 3 lần mức tăng trước đó.

Bước sang năm 1985, tăng trưởng trong sản xuất nông nghiệp bắt đầu giảm, lương thực không đáp ứng được nhu cầu dần tới thiếu ăn ở các tỉnh phía Bắc. Nhiều mâu thuẫn xảy ra trong quan hệ đất đai như, “cào bằng” về phân chia và điều chỉnh đất đai. Điều này đặt ra yêu cầu một cuộc cải cách mới trong chính sách đất đai.

Để giải quyết những mâu thuẫn đó, Quốc hội nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam đã ban hành Luật Đất đai năm 1987. Luật Đất đai năm 1987 quy định: “*Đất đai thuộc sở hữu toàn dân và do Nhà nước thống nhất quản lý, song người nông dân được quyền tự do bán và chuyển nhượng các thành quả lao động, thành quả đầu tư do mình bỏ ra trên mảnh đất được giao khoán*”. Đây là bước tiến quan trọng đầu tiên trong chính sách đất đai đối với nông dân của Đảng và Nhà nước.

Để hành động cùng với Quốc hội, Ngày 05/04/1988 Ban Chấp hành Trung ương ban hành Nghị quyết 10/NQ-TW về đổi mới quản lý kinh tế nông nghiệp (hay còn gọi “Khoán 10”): Nghị quyết 10 đề ra cơ chế khoán mới: 1) Xác định hợp tác xã nông nghiệp là đơn vị chủ quản, hộ gia đình xã viên là đơn vị kinh tế tự chủ nhận khoán với hợp tác xã; 2) Người nông dân được giao đất nông nghiệp sử dụng từ 10-15 năm. Như vậy, lần đầu tiên trong lịch sử, kinh tế hộ gia đình được thừa nhận là đơn vị kinh tế tự chủ. Nghị quyết 10 đã được giai cấp nông dân tiếp nhận với tinh thần phấn khởi, hăng hái sản xuất, nên sản xuất lương thực đã có sự khởi sắc đáng kể. Tuy nhiên, “Khoán 10” chưa đề cập quyền sử dụng ruộng đất cho hộ nông dân và việc xây dựng hợp tác xã mới (Nguyễn Tấn Phát, 2006: 4).

Để triển khai Luật Đất đai năm 1987, Thông tư liên bộ số 05-TT/LB ngày 18-12-1991 của Bộ Thủy sản và Tổng cục Quản lý ruộng đất hướng dẫn giao những ao nhỏ, mương rạch trong vườn nằm gọn trong đất thổ cư cho hộ gia đình; ao lớn, hồ lớn thì giao cho một nhóm hộ gia đình. Với những mặt nước chưa sử dụng có thể giao cho tổ chức, cá nhân không hạn chế. Và ngày 15/07/1992, Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng ra Quyết định số 327/CT về chính sách sử dụng ruộng đất, đồi núi trọc, rừng, bãi bồi ven biển và mặt nước, lấy hộ gia đình làm đơn vị sản xuất để giao đất rừng.

Như vậy chính sách đất đai giai đoạn 1980-1994 chủ yếu: 1) Thể hiện tinh thần đổi mới nhưng rất thận trọng, thực hiện từng bước chủ yếu mang tính thăm dò, thí điểm trong việc giao đất cho hộ nông dân; 2) Chủ yếu là điều chỉnh trong nông nghiệp và các đơn vị tập thể như nông, lâm trường, hợp tác xã và 3) Quyền sử dụng đất ổn định lâu dài của cá nhân vẫn chưa được thừa nhận.

1.1.2. Giai đoạn 1994-2003

Trước những kết quả khả quan của “Khoán 100” và “Khoán 10”, Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương khóa VII ra Nghị quyết về “Tiếp tục đổi mới và phát triển kinh tế - xã hội nông thôn”. Nghị quyết là cơ sở cho việc thông qua Luật Đất đai, Luật Thuế sử dụng đất nông nghiệp tại kỳ họp thứ 3 Quốc hội khóa IX ngày 14/07/1993.

Luật Đất đai năm 1993 thực chất là thể chế hóa chính sách đất đai cho phù hợp với yêu cầu kinh tế - xã hội Luật Đất đai năm 1993 tuy vẫn khẳng định: “*Đất đai thuộc sở*

hữu toàn dân và do Nhà nước thống nhất quản lý" (Quốc hội, 1993), song đã có những thay đổi hết sức căn bản so với trước:

1) Thừa nhận đất đai có giá: Nếu như các Luật Đất đai trước đây luôn coi đất đai là tặng vật của tự nhiên cho con người, nên nó không phải là thứ dùng để mua - bán, vì thế đất không có giá, thì Luật Đất đai năm 1993 đã thừa nhận đất có giá.

2) Tăng thời hạn giao quyền sử dụng đất: Thời hạn giao đất cho hộ nông dân sử dụng đã được tăng lên và rõ ràng hơn so với trước. Đối với đất trồng cây hàng năm thời hạn giao đất là 20 năm, đối với đất trồng cây lâu năm và đất rừng thời hạn giao đất là 50 năm. Luật cũng quy định: Khi hết thời hạn giao đất nếu trong quá trình sử dụng hộ nông dân không có vi phạm gì đối với các quy định của Luật và vẫn có nhu cầu sử dụng đất thì sẽ tiếp tục được giao diện tích đất đó để sử dụng trong chu kỳ tiếp theo.

3) Mở rộng quyền hạn cho người được giao quyền sử dụng đất: Hộ nông dân được giao đất sử dụng ổn định và lâu dài với 5 quyền hạn: Được quyền chuyển nhượng cho người khác, được chuyển quyền thừa kế cho con cái, được dùng nó để thế chấp cho ngân hàng khi cần vay vốn, được phép cho người khác thuê và được phép chuyển đổi với các hộ khác để có được những mảnh ruộng liền kề nhau, tạo điều kiện thuận lợi hơn cho sản xuất.

4) Cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất: Để khẳng định quyền của người dân đối với phần ruộng đất được giao, Nhà nước thực hiện việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho từng hộ.

Với những quy định trên, người nông dân có điều kiện (về tài chính, về lao động...) và biết làm nông nghiệp giỏi có thể tiến hành tích tụ và tập trung ruộng đất để tăng quy mô và hiệu quả sản xuất.

Tuy nhiên, nền kinh tế thị trường phát triển khiến các quan hệ xã hội trở nên phức tạp hơn, nhu cầu sử dụng và mua bán quyền sử dụng đất (thực chất là mua bán đất đai) trở nên thường xuyên đã làm phát sinh rất nhiều vấn đề mà Luật Đất đai năm 1993 khó giải quyết. Vì thế năm 1998, 2001 Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật Đất đai 1993 nhằm phù hợp với tình hình mới. Luật Đất đai sửa đổi 1998 đã bổ sung thêm một số điểm đối với Luật Đất đai năm 1993 theo hướng tăng thêm quyền cho người dân, cụ thể: Cho phép chuyển nhượng quyền sử dụng của tất cả các loại đất chứ không phải chỉ có đất nông nghiệp. Luật Đất đai sửa đổi 2001 do Quốc hội ban hành xuất hiện do trong thực tế việc thực hiện Luật Đất đai vẫn còn gặp nhiều vướng mắc, gây cản trở cho các hoạt động sản xuất - kinh doanh, làm nản lòng không ít các nhà đầu tư, làm thị trường đất đai, bất động sản khó hình thành và đi vào hoạt động theo đúng các quy luật của nền kinh tế thị trường (Lê Du Phong và Lê Huỳnh Mai, 2017).

1.1.3. Giai đoạn 2003 đến nay

Trong giai đoạn này, Việt Nam hội nhập ngày càng sâu rộng với các nền kinh tế

trong khu vực và thế giới, do yêu cầu phải đẩy nhanh nhịp độ công nghiệp hóa, hiện đại hóa và đô thị hóa, đòi hỏi Việt Nam phải nhanh chóng có một thị trường đất đai, bất động sản thật sự. Chính vì thế, Quốc hội (2003) đã ban hành Luật Đất đai mới có hiệu lực thi hành từ ngày 1/7/2004.

Bên cạnh việc kế thừa Luật Đất đai năm 1993 và Luật Đất đai sửa đổi, bổ sung năm 1998 và 2001, Luật Đất đai năm 2003 còn có thêm một số nội dung rất cơ bản sau đây:

1) Phân định trách nhiệm của các cơ quan trung ương trong quản lý đất đai: Xác định rõ nhiệm vụ giữa Quốc hội và Chính phủ, cũng như giữa Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp trong việc quản lý đất đai, nguồn tài nguyên đặc biệt quý giá của quốc gia.

2) Bổ sung thêm quyền cho người dân được giao đất: Các hộ nông dân bên cạnh 5 quyền đối với phần đất được giao trước đây, còn được thêm 2 quyền nữa là: có thể cho, tặng hoặc góp vốn kinh doanh bằng giá trị của diện tích đất được giao. Như vậy, hộ nông dân có 7 quyền đối với phần đất được giao: chuyển nhượng, thừa kế, thế chấp, cho thuê, chuyển đổi, cho - tặng và góp vốn để sản xuất - kinh doanh.

3) Phân cấp quản lý đất đai: Khung giá đất không phải do Chính phủ xác định nữa, mà giao cho chính quyền cấp tỉnh đảm nhận, và công việc này phải được tiến hành hàng năm phù hợp với sự biến động của thị trường đất đai.

Tuy nhiên, khi sản xuất hàng hoá phát triển đòi hỏi phải tích tụ, tập trung ruộng đất thì vấn đề hạn mức đất nông nghiệp cần được xem xét cho phù hợp với tình hình mới của sản xuất nông nghiệp hàng hoá.

Do đó, Luật Đất đai năm 2013 ra đời, Luật đã bổ sung thêm nhiều quy định mới so với Luật Đất đai năm 2003: 1) Quy định rõ quyền của Nhà nước (Chính quyền các cấp) đối với việc quản lý đất đai, đặc biệt là quy hoạch và kế hoạch hoặc sử dụng đất; 2) Quy định rõ về việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho các tổ chức, cá nhân, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất của công dân và các đối tượng được phép mua nhà ở; 3) Quy định rõ việc giao đất, cho thuê đất cho các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước thực hiện các dự án phát triển kinh tế - xã hội tại Việt Nam; 4) Thay đổi thời hạn giao đất cho hộ nông dân: Tăng thời gian giao đất trồng cây hàng năm từ 20 năm (theo Luật Đất đai năm 2003) lên 50 năm (Lê Du Phong và Lê Huỳnh Mai, 2017).

Như vậy, đặc điểm của chính sách đất đai giai đoạn 2003 đến nay có thể tóm tắt như sau: 1) Về ưu điểm: quyền sử dụng đất lâu dài của cá nhân đã được thừa nhận và đảm bảo thực hiện; đồng thời, có sự điều chỉnh cho phù hợp với tình hình thực tiễn; 2) Về nhược điểm: chính sách thiếu tầm chiến lược, không có khả năng dự báo dài hạn, thay đổi thường xuyên, thể hiện tính đối phó và xử lý tình huống.

Bảng 2. Tóm tắt chính sách về sở hữu đất đai và thuê đất qua các thời kỳ

	Trước 1980	Giai đoạn 1981-1994	Giai đoạn 1994-2003	Giai đoạn 2003- đến nay
Sở hữu đất đai và thuê đất	- Đất đai do Nhà nước quản lý, phân phối và sử dụng. - Nhà nước thu hồi đất của các cá nhân thành phần bóc lột.	- Đất đai, rừng núi,... mà pháp luật quy định là của Nhà nước - đều thuộc sở hữu toàn dân. - Nhà nước giao đất cho người sử dụng đất (nông lâm trường, HTX, xí nghiệp...) để sử dụng ổn định lâu dài. - Nhà nước khuyến khích đầu tư trên đất và đảm bảo cho người lao động được sử dụng những quyền lợi hợp pháp trên đất.	- Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do nhà nước quản lý. - Nhà nước giao đất cho các tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang; hộ gia đình và cá nhân sử dụng ổn định lâu dài. Nhà nước còn cho tổ chức, cá nhân nước ngoài thuê đất. - Hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước giao đất có quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê. - UBND xã, phường, thị trấn có quyền xét và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. - Nhà nước quy định thời hạn giao đất cho, các thẩm quyền giao đất cho UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.	- Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu. - Đưa ra căn cứ giao đất và cho thuê đất: quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; căn cứ vào nhu cầu sử dụng đất. - Luật đã phân định rõ các loại hình giao đất: giao đất không thu tiền sử dụng đất và giao đất có thu tiền; các hình thức cho thuê đất; chuyển mục đích sử dụng đất. - Quy định thẩm quyền giao đất, cho thuê đất cho UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; UBND huyện, quận, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh; UBND phường, xã, thị trấn. - Tăng thời hạn giao đất.

Nguồn: Tổng hợp của tác giả, 2017.

1.2. Đổi mới nhận thức về hạn mức đất nông nghiệp ở Việt Nam qua các giai đoạn lịch sử

1.2.1. Giai đoạn từ 1980-1994

Nghị quyết 10 của Bộ Chính trị ban hành ngày 5 tháng 4 năm 1988 về “Đổi mới quản lý kinh tế nông nghiệp” đã chỉ rõ: “Tiếp tục hoàn thiện cơ chế khoán sản phẩm cuối cùng đến nhóm và hộ xã viên, đến người lao động... phải điều chỉnh diện tích giao khoán, khắc phục tình trạng phân chia ruộng đất manh mún, bảo đảm cho người nhận khoán canh tác trên diện tích cũ quy mô thích hợp và ổn định trong khoảng 15 năm”. Việc phân chia ruộng đất theo chủ nghĩa bình quân tuy có mặt mạnh là đảm bảo sự công bằng trong tiếp cận đất đai, nhưng mặt khác lại làm cho đất canh tác trở nên manh mún, giảm hiệu quả canh tác và sử dụng đất.

1.2.2. Giai đoạn từ năm 1994 đến nay

Từ năm 1994 đến nay, Đảng và Nhà nước Việt Nam có chủ trương “đồn ô thửa nhỏ thành ô thửa lớn” với mục đích là làm xuất hiện những vùng chuyên canh lớn. Nghị quyết số 06-NQ/TW của Ban Bí thư ngày 10 tháng 11 năm 1998 về “Một số vấn đề phát triển nông nghiệp và nông thôn” đã nêu rõ: 1) Hình thành các vùng nông nghiệp tập trung có quy mô lớn; 2) Khuyến khích kinh tế hộ, hợp tác xã và trang trại chăn nuôi quy mô vừa và lớn; 3) Việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất, tích tụ và tập trung ruộng đất là hiện tượng sẽ diễn ra trong quá trình phát triển nông nghiệp lên sản xuất hàng hoá lớn, thực hiện chuyển dịch cơ cấu kinh tế và phân công lại lao động xã hội trong quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

Tiếp đến, Nghị quyết số 03/2000/NQ-CP ngày 02 tháng 02 năm 2000 của Chính phủ, kinh tế trang trại chính thức được công nhận như một loại hình sản xuất của thời kỳ kinh tế thị trường. Mô hình này đã tập trung và tích tụ ruộng đất với nhiều hình thức khác nhau để tổ chức sản xuất nông nghiệp hàng hoá quy mô lớn.

Các quan điểm, chính sách trên là cơ sở để điều chỉnh mức hạn điền của Luật Đất đai năm 2003 và các văn bản hướng dẫn thi hành Luật này (Điều 70 của Luật Đất đai năm 2003 về hạn mức giao đất nông nghiệp và Điều 69 của Nghị định 181 năm 2004 về hướng dẫn thi hành Luật Đất đai²).

Luật Đất đai 2013 mở rộng thời hạn giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân sản xuất nông nghiệp; mở rộng hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân đáp ứng yêu cầu tích tụ đất đai phục vụ sản xuất nông nghiệp theo hướng hiện đại phù hợp với đường lối phát triển nông nghiệp, nông thôn. Cụ thể là: Nâng thời hạn giao đất nông nghiệp trong hạn mức đối với hộ gia đình, cá nhân từ 20 năm lên 50 năm, thống nhất cho các loại đất nông nghiệp (đất trồng cây hàng năm và đất trồng cây lâu năm, đất lâm nghiệp); cho phép hộ gia đình, cá nhân tích tụ với diện tích lớn hơn (không quá 10 lần hạn mức giao đất nông nghiệp). Tuy nhiên, hạn mức giao đất nông nghiệp (hạn điền) vẫn giữ theo mức cũ là 3 ha.

Qua đó, cho thấy mục đích chung của việc quy định về hạn mức đất đai của Việt Nam là nhằm: 1) Đảm bảo cho hộ gia đình có đất để sản xuất khi có nhu cầu, tránh tình trạng tích tụ tập trung đất đai quá lớn, và sự phân hóa giai cấp ở khu vực nông thôn; 2) Khuyến khích những người lao động có thể làm giàu chính đáng trong phạm vi hạn mức giao đất mà nhà nước cho phép, khuyến khích phát triển các mô hình sản xuất từ mọi thành phần kinh tế; 4)

² Theo đó: 1) Hạn mức giao đất trồng trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối cho mỗi hộ gia đình, cá nhân không quá 3 ha đối với mỗi loại đất; 2) Hạn mức giao đất trồng cây lâu năm cho mỗi hộ gia đình, cá nhân không quá 10 ha đối với các xã, phường, thị trấn ở đồng bằng, không quá 30 héc-ta đối với xã, phường, thị trấn ở trung du miền núi; 3) Hạn mức giao đất rừng phòng hộ, đất rừng sản xuất cho mỗi hộ gia đình không quá 30 héc-ta đối với mỗi loại đất; 4) Trường hợp hộ gia đình, cá nhân được giao nhiều loại đất (đất trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối thì tổng hạn mức giao đất không quá 5 héc-ta; 5) Trường hợp hộ gia đình, cá nhân được giao thêm đất trồng cây lâu năm thì hạn mức là không quá 5 héc-ta đối với phường, xã, thị trấn đồng bằng; không quá 25 héc-ta đối với các xã, phường, thị trấn ở trung du, miền núi.

Tạo điều kiện để Nhà nước thực hiện công tác quản lý về đất đai; 5) Tạo tâm lý yên tâm cho người sử dụng đất, giúp người sử dụng đất lập kế hoạch đầu tư đúng đắn thu được hiệu quả cao nhất; và 6) Tạo cơ hội cho người sử dụng đất vay vốn trung hạn, dài hạn của tổ chức tín dụng để sản xuất kinh doanh.

Từ thực trạng trên có thể thấy chính sách hạn điền đối với đất nông nghiệp ở nước ta đã có từ rất sớm, và liên tục thay đổi qua các giai đoạn lịch sử khác nhau. Tuy đã thay đổi theo hướng mở rộng hạn điền và thời gian sử dụng đất, nhưng lại phải bảo đảm cho các hộ nông dân đều có vốn tài sản đất đai để canh tác. Do đó, chính sách hạn điền đã không đáp ứng kịp sự phát triển và thay đổi nhanh của sản xuất nông nghiệp, và vì thế trở thành là điểm nghẽn lớn cản trở phát triển sản xuất nông nghiệp hàng hoá, nông nghiệp công nghệ cao gắn với chuỗi giá trị.

2. Một số ảnh hưởng của chính sách đất đai đến tích tụ, tập trung ruộng đất cho phát triển nông nghiệp ở Việt Nam

Sự thay đổi về sở hữu đất đai và hạn điền đã làm cho chính sách đất đai thông thoáng, có tác động hết sức to lớn đến nông dân và sản xuất nông nghiệp. Trong thời gian qua tích tụ ruộng đất đang được diễn ra dưới nhiều hình thức: 1) Tích tụ ruộng đất thông qua kinh tế trang trại, tổ hợp tác: tăng diện tích sử dụng đất của một chủ thông qua mua bán, chuyển nhượng ruộng đất; thuê, mượn, nhận cầm cố ruộng đất để có diện tích lớn hơn; 2) Tích tụ ruộng đất thông qua dồn điền, đổi thửa, hình thành cánh đồng mẫu lớn, nhiều hộ sử dụng đất liền kề chung nhau góp đất lại tăng quy mô của thửa đất; 3) Tích tụ ruộng đất thông qua doanh nghiệp.

2.1. Tích tụ ruộng đất thông qua kinh tế trang trại

Kinh tế trang trại phát triển nhanh về số lượng ở hầu hết các vùng trong cả nước, đến thời điểm 01/7/2016 cả nước có 33.488 trang trại, tăng 13.460 trang trại (tăng 67,2%) so với năm 2011. Từ năm 2011 đến năm 2016 bình quân mỗi năm số lượng trang trại của cả nước tăng hơn 13%. Trong đó, vùng đồng bằng sông Hồng có số lượng trang trại tăng mạnh nhất (tăng 6.435 trang trại) chiếm gần một nửa số trang trại tăng thêm trong vòng 5 năm qua của cả nước; vùng Trung du, miền núi phía Bắc tăng 2.213 trang trại, chiếm 16,4%; vùng Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung tăng 1.885 trang trại, chiếm 14%; vùng Tây Nguyên tăng 1.513 trang trại, chiếm 11,2%; Đông Nam Bộ tăng 1.410 trang trại, chiếm 10,5% số trang trại tăng thêm của cả nước và vùng Đồng bằng sông Cửu Long gần như không thay đổi về số lượng trang trại.

2.2. Tích tụ ruộng đất thông qua dồn điền đổi thửa, cánh đồng mẫu lớn

Để khắc phục tình trạng sản xuất nông nghiệp còn manh mún, nhỏ lẻ, thiếu tính bền vững, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đã xây dựng chương trình “Cánh đồng mẫu lớn” trên phạm vi cả nước và được nhiều địa phương hưởng ứng mạnh mẽ. Hầu hết cánh đồng mẫu lớn được các tỉnh xây dựng đối với các cây hàng năm. Cánh đồng mẫu lớn là hình thức sản xuất tập trung với quy mô lớn, phát huy mối liên kết 4 nhà, tăng hiệu quả sản xuất, tạo đầu ra ổn định, giúp nông dân yên tâm sản xuất.

Tính đến thời điểm 01/7/2016, trên phạm vi cả nước có tổng số 2.262 cánh đồng mẫu lớn, trong đó Đồng bằng sông Hồng có 705 cánh đồng, chiếm 31,2% số cánh đồng; Trung du, miền núi phía Bắc có 176 cánh đồng, chiếm 7,8%; Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung có 675 cánh đồng, chiếm 29,8%; Tây Nguyên 83 cánh đồng, chiếm 3,7%; Đông Nam Bộ có 43 cánh đồng, chiếm 1,9%; Đồng bằng sông Cửu Long có 580 cánh đồng, chiếm 25,6%. Có 48/63 tỉnh/thành phố trực thuộc Trung ương đã xây dựng cánh đồng mẫu lớn, trong đó tỉnh Thanh Hóa có số lượng cánh đồng mẫu lớn nhiều nhất với 238 cánh đồng, tiếp theo là Bình Định có 202 cánh đồng, địa phương có số lượng cánh đồng mẫu lớn ít nhất là tỉnh Đắk Lắk có 01 cánh đồng.

Về quy mô sản xuất của cánh đồng mẫu lớn, năm 2016 tổng diện tích gieo trồng của cánh đồng mẫu lớn đạt 579,3 nghìn ha, trong đó diện tích trồng lúa 516,9 nghìn ha, chiếm 89,2%. Diện tích gieo trồng của một số cây trồng khác tương ứng lần lượt như sau: ngô đạt gần 3,5 nghìn ha, chiếm 0,6%; mía gần 14 nghìn ha, chiếm 2,4%; rau các loại 17 nghìn ha, chiếm 2,9%; chè búp xấp xỉ 7,6 nghìn ha, chiếm 1,3%.

Năm 2016, cả nước có khoảng 619.000 hộ tham gia sản xuất theo mô hình cánh đồng mẫu lớn. Bình quân số hộ tham gia một cánh đồng mẫu lớn là 274 hộ/cánh đồng, trong đó cao nhất ở khu vực Đồng bằng sông Hồng (375 hộ/cánh đồng); thấp nhất ở khu vực Đông Nam Bộ (50 hộ/cánh đồng). Các hộ tham gia sản xuất theo mô hình cánh đồng mẫu lớn với mục tiêu tạo dựng nên những cánh đồng mẫu lớn nhưng không dẫn đến tích tụ đất đai, người dân vẫn tiếp tục canh tác trên mảnh ruộng của mình và không trở thành người làm thuê.

Hiện nay, tỷ lệ diện tích gieo trồng theo mô hình cánh đồng mẫu lớn được ký hợp đồng bao tiêu trước khi sản xuất của cả nước trung bình đạt 29,2%, trong đó có đến 12/48 tỉnh có tỷ lệ này đạt 100%, 9/48 tỉnh đạt dưới 10%. Các cánh đồng được xây dựng theo mô hình cánh đồng mẫu lớn sẽ hình thành những vùng sản xuất tập trung, từ đó ứng dụng đồng bộ các tiến bộ khoa học kỹ thuật để sản xuất ra nông sản với khối lượng lớn và chất lượng đảm bảo, nhằm thu hút doanh nghiệp tham gia vào tiêu thụ sản phẩm (Trần Đức Viên, 2017a).

2.3. Tích tụ ruộng đất thông qua doanh nghiệp

Bên cạnh 2 hình thức tích tụ ruộng đất nói trên, trong thời gian qua ở một số nơi chính quyền địa phương thuê lại ruộng đất của hộ nông dân rồi giao lại cho doanh nghiệp để sản xuất quy mô lớn theo công nghệ cao. Xu hướng này diễn ra như sau: 1) Ở những nơi nông dân đang muốn bỏ ruộng do hiệu quả sản xuất thấp, thì việc doanh nghiệp thuê lại đất để sản xuất nông sản hàng hóa sẽ mang lại giá trị gia tăng cao cho nông sản và hình thành nền nông nghiệp công nghệ cao, quy mô tập trung, mà nông dân - trên lý thuyết - vẫn không mất đất; 2) Một số nông dân trở thành công nhân làm thuê cho doanh nghiệp, có thu nhập cao hơn trước, đồng thời học hỏi được nhiều công nghệ mới, kỹ thuật mới và cung cách quản lý trang trại mới theo cơ chế thị trường; 3) Doanh nghiệp thuê ruộng để sản xuất với quy mô lớn thì sẽ tận dụng được lợi thế kinh tế quy mô cả về sản xuất và tiêu thụ, tạo ra giá trị gia tăng cao trên đơn vị diện tích, trên đơn vị đầu tư và trên đơn vị ngày công, nhờ thế, năng suất lao động nông thôn tăng; 4) Thúc đẩy liên kết chuỗi,

trong đó doanh nghiệp (các tập đoàn lớn) là đầu tàu, chi phối toàn bộ hoạt động của chuỗi, có thể kiểm soát được chất lượng sản phẩm nông sản và thực phẩm, kết nối nông sản Việt Nam với thị trường toàn cầu; v.v. (Trần Đức Viên, 2017b).

Cách thức thu gom, tích tụ đất của dân, của doanh nghiệp thường theo trình tự: 1) Doanh nghiệp trình các dự án/dề 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; 4) Doanh nghiệp khảo sát, lựa chọn hộ và ký hợp đồng thuê đất, các hộ sản xuất theo yêu cầu quy trình công nghệ của doanh nghiệp, được doanh nghiệp bao tiêu sản phẩm theo giá của doanh nghiệp, thực ra, đây là dạng liên kết sản xuất giữa doanh nghiệp và nông dân.

Trong thời gian qua một số địa phương đi đầu thực hiện mô hình này là: Hà Nam, Thái Bình; và các tỉnh ở khu vực Đồng bằng sông Cửu Long (Tiền Giang, Đồng Tháp, Vĩnh Long,...). Điểm nổi bật của mô hình này là chính quyền địa phương đứng ra thuê đất rồi giao lại cho các doanh nghiệp có quy mô lớn, uy tín, các tập đoàn (như VinGroup, VinaSeed, Trường Hải, Hòa Phát, TH True Milk,...) để thực hiện các dự án nông nghiệp công nghệ cao. Tuy nhiên, mô hình này còn nhiều vấn đề cần phải làm rõ như sau: Khung pháp lý về đất đai hiện nay chưa phù hợp cho tích tụ quy mô lớn; Vai trò của chính quyền địa phương trong trường hợp (hợp đồng) cho doanh nghiệp thuê đất là không rõ ràng; Nhà nước có thể chủ động quy hoạch lại để thực hiện mục tiêu tích tụ đất cho sản xuất nông nghiệp quy mô lớn nhưng cần cân nhắc về những yếu tố như tâm lý của người dân, định giá đất, chuyển đổi cơ cấu kinh tế... để có giải pháp hợp lý; Cần có giải pháp đảm bảo điều khoản hợp đồng về giữ nguyên tình trạng đất nông nghiệp sau khi hết hạn cho thuê; Việc định giá đất để tích tụ và xác lập quyền sử dụng đất trong dài hạn cũng cần được quan tâm để đảm bảo lợi ích cho các bên liên quan.

Hộp 1. Tích tụ, tập trung ruộng đất cho phát triển nông nghiệp công nghệ cao: Nhìn từ trường hợp tỉnh Hà Nam

Để thực hiện tái cơ cấu ngành nông nghiệp, tỉnh Hà Nam đã xác định phải chuyển đổi cơ cấu nông nghiệp và thu hút doanh nghiệp đầu tư vào lĩnh vực này với quy mô lớn, hiện đại gắn với chuỗi giá trị, yêu cầu của thị trường. Do đó, trong giai đoạn 2015-2017 UBND tỉnh Hà Nam đã xây dựng, quy hoạch được 5 khu nông nghiệp công nghệ cao với tổng diện tích khoảng 650 ha ở các huyện Lý Nhân, Bình Lục. Để tích tụ, tập trung được ruộng đất với quy mô lớn, tỉnh Hà Nam đã tổ chức tập hợp đất của nông dân lại thành các diện tích đủ lớn và ban hành các chính sách ưu đãi đối với các doanh nghiệp đầu tư vào các dự án nông nghiệp công nghệ cao trong địa bàn đã được quy hoạch. Đây là một giải pháp có tính đột phá cao nhưng cũng đầy rủi ro vì thời điểm đó còn có khá nhiều vướng mắc về khung pháp lý chung (như Luật Đất đai, Luật Ngân sách,...). Mặc dù vậy, với tinh thần đột phá mạnh mẽ, chính quyền tỉnh Hà Nam đã thực hiện được một số mô hình thí điểm và thu hút được nhiều doanh nghiệp quy mô lớn, có uy tín (như VinGroup, VinaSeed,...) vào đầu tư cho nông nghiệp công nghệ cao, quy mô lớn. Các mô hình này bước đầu đang phát huy tác dụng, nâng cao được năng suất nông nghiệp, tạo việc làm tại chỗ với thu nhập cao, đóng góp đáng kể vào sự phát triển kinh tế chung của Tỉnh và tạo đà để tiếp tục thu hút các doanh nghiệp khác đầu tư rộng và sâu hơn cho nông nghiệp nông thôn tại Hà Nam.

Nguồn: Bộ Nông Nghiệp và Phát triển nông thôn, 2017.

3. Những hạn chế, bất cập của chính sách đất nông nghiệp hiện nay

Bên cạnh những mặt tích cực của chính sách đất đai như đã nêu, thực tiễn phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong những năm vừa qua cũng đã làm bộc lộ những mặt còn hạn chế, bất cập của chính sách này. Cụ thể:

3.1. Đất đai manh mún, phân mảnh

Việc giao đất cho hộ nông dân sử dụng ổn định, lâu dài với bảy quyền như đã nêu là một bước tiến lớn trong chính sách đất đai ở nông thôn của Việt Nam. Tuy nhiên, do đất đai có hạn, số hộ nông dân nhiều và đặc biệt là do cách giao đất theo phương thức: có gần, có xa, có tốt, có xấu, nên đất đai ở nông thôn đã bị xé nhỏ, bị phân tán hết sức manh mún. Ở đồng bằng Bắc Bộ, bình quân mỗi hộ nông dân chỉ được giao từ 2.000 - 4.000m², nhưng phải có đến gần chục thửa khác nhau. Dưới thời Pháp thuộc, cả nước ta chỉ có 15 triệu thửa ruộng, nhưng sau khi chia đất theo Luật Đất đai năm 1993, đến nay cả nước có trên 78 triệu thửa ruộng (Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, 2017).

Sự manh mún của đất đai, cộng với hình thức tổ chức sản xuất nông nghiệp chủ yếu là hộ gia đình nông dân với năng lực hạn chế là trở lực cơ bản đối với việc hình thành nền nông nghiệp sản xuất hàng hóa tập trung, quy mô lớn, cũng như đối với việc ứng dụng các thành tựu mới của khoa học - công nghệ vào sản xuất nông nghiệp, nhằm nâng cao nhanh năng suất lao động và hiệu quả sản xuất - kinh doanh của ngành này. Điều này đã làm cho nền nông nghiệp Việt Nam rơi vào tình trạng một nền nông nghiệp sản xuất nhỏ lẻ, phân tán, lạc hậu kéo dài suốt nhiều năm qua, làm cho nông nghiệp Việt Nam mất đi nhiều lợi thế cạnh tranh trong điều kiện hội nhập.

3.2. Chính sách hạn điền đang trở thành lực cản đối với việc phát triển nông nghiệp hàng hóa

Theo số liệu thống kê của Tổng cục Quản lý đất đai - Bộ Tài nguyên và Môi trường (2016), đến hết năm 2014, Việt Nam chỉ có khoảng 10,23 triệu ha đất nông nghiệp, nhưng lại có tới trên 9,32 triệu hộ nông lâm thủy sản³. Kết quả điều tra nông thôn, nông nghiệp và thủy sản năm 2006 và năm 2011 của Tổng cục Thống kê đã cho thấy, vào năm 2011, tổng số hộ nông, lâm, thủy sản đạt 15.166.804 hộ, tăng 100.010 hộ so với năm 2006 (15.066.794 hộ). Trong đó: Số hộ tham gia sản xuất nông nghiệp là 11,65 triệu hộ, diện tích đất nông nghiệp do các hộ quản lý là 8,38 triệu ha, quy mô bình quân mỗi hộ đạt 0,76 ha/hộ, tăng 0,04 ha/hộ so với năm 2006 (0,72 ha/hộ); Số hộ tham gia sản xuất lâm nghiệp đạt trên 1,48 triệu hộ, diện tích đất lâm nghiệp do các hộ quản lý trên 4,41 triệu ha, quy mô bình quân mỗi hộ đạt 2,98 ha/hộ, tăng 0,57 ha/hộ so với năm 2006 (2,41ha); Số hộ tham gia hoạt động thủy sản đạt gần 1,74 triệu hộ, giảm 254.874 hộ so với năm 2006. Diện tích mặt nước nuôi thủy sản do các hộ quản lý là 569,4 ha. Quy mô bình quân mỗi hộ là 0,33 ha, tăng 0,04 ha so với năm 2006 (0,29 ha). Cụ thể phản ánh ở bảng số liệu sau:

³ Báo cáo sơ bộ Kết quả Điều tra Nông thôn, nông nghiệp và Thủy sản năm 2016 của Ban Chỉ đạo điều tra Nông thôn, nông nghiệp và Thủy sản Trung ương.

Bảng 3. Số hộ NLTS và diện tích đất sản xuất của hộ năm 2006 đến 2011

Năm	DVT	Nông nghiệp	Lâm nghiệp	Thủy sản
2006	Số hộ tham gia sản xuất	11.653.478	1.421.843	1.991.473
	Tổng DT đất do hộ đang quản lý (1.000ha)	8.380,3	3.425,50	578,40
	Bình quân ha/hộ	0,72	2,41	0,29
2011	Số hộ tham gia sản xuất	11.948.261	1.481.944	1.736.599
	Tổng DT đất do hộ đang quản lý (1.000ha)	9.053,60	4.414,80	569,40
	Bình quân ha/hộ	0,76	2,98	0,33

Nguồn: Tổng cục Thống kê, 2012.

Vì vậy, để bảo đảm sinh kế cho nông dân, đồng thời cũng là ngăn chặn việc tích tụ, tập trung ruộng đất theo kiểu tư bản chủ nghĩa, chính sách đất đai của chúng ta đã đưa ra việc hạn điền. Mức hạn điền theo Luật Đất đai năm 1993 và năm 2003 là: Đối với đất cây hàng năm không quá 2 ha ở miền Bắc và miền Trung, không quá 3 ha ở vùng Đồng bằng sông Cửu Long; với cây dài ngày không quá 10 ha ở vùng đồng bằng và không quá 30 ha ở vùng miền núi. Luật Đất đai 2013 cho phép tăng thành dưới 20 ha và 30 ha đối với cây ngắn ngày và dưới 100 ha và 300 ha đối với cây lâu năm ở các vùng miền tương ứng.

Tuy Luật Đất đai năm 2013 đã có bước tiến khá xa về hạn điền so với các Luật trước, song với quy mô đất đai như quy định của Luật vẫn chưa thể đủ điều kiện để hình thành nên nền nông nghiệp sản xuất hàng hóa tập trung, quy mô lớn, đặc biệt là việc thực hiện cơ giới hóa sản xuất để nâng cao năng suất lao động trong nông nghiệp.

3.3. Thị trường đất đai của Việt Nam còn khoảng cách đáng kể so với thể chế kinh tế thị trường

Đất đai là một trong 4 yếu tố đầu vào quan trọng nhất của nền kinh tế (đất đai, vốn, lao động và khoa học công nghệ). Để có nền kinh tế thị trường đích thực, yêu cầu trước hết và cũng là yêu cầu quan trọng nhất là phải hình thành đồng bộ các loại thị trường, trong đó có thị trường đất đai. Muốn có thị trường đất đai đương nhiên phải có nhiều người cần mua đất và cũng có nhiều người cần bán đất.

Ở Việt Nam, người có nhu cầu mua đất thì rất nhiều (các doanh nghiệp, các tổ chức và cá nhân), nhưng theo Luật định, người bán đất chỉ có một, là Nhà nước (Nhà nước là người đại diện cho sở hữu toàn dân về đất đai). Bởi vậy, trên thực tế, dường như ở Việt Nam không có thị trường đất đai (cũng có người nói là không có thị trường sơ cấp về đất đai). Sở dĩ như vậy vì người dân chỉ là người được giao sử dụng đất đai (chứ không phải người sở hữu). Việt Nam đưa ra khái niệm “Thị trường quyền sử dụng đất đai” để thay cho thị trường đất đai.

Cứ coi như “Thị trường quyền sử dụng đất đai” có thể thay thế được “Thị trường đất đai”, nhưng trên thực tế, “Thị trường quyền sử dụng đất đai” của Việt Nam hết sức méo mó, cụt thể là:

(1) Mặc dù người dân được cho tới 7 quyền năng đối với phần đất được giao sử dụng và thời gian giao là 50 năm (theo quy định của Quốc hội, 2013), nhưng vì đất đai

thuộc sở hữu toàn dân, và Nhà nước (cụ thể là chính quyền các cấp) là người đại diện chủ sở hữu, nên phần đất đó có thể bị thu hồi bất kỳ lúc nào (nếu chính quyền thấy cần sử dụng phần đất đó). Chính vì vậy, việc chuyển quyền sử dụng đất cũng không phải là dễ và người mua được quyền sử dụng đất cũng không yên tâm sản xuất.

(2) Luật cho phép chính quyền cấp tỉnh được giao đất, cho thuê đất với số lượng không hạn chế (trước đổi mới, Chủ tịch tỉnh chỉ có quyền cấp 2 ha) và được phép định giá đất khi thu hồi. Đây là yếu tố rất quan trọng tạo ra nạn tham nhũng của bộ máy chính quyền các cấp, sự bất đồng ngày càng sâu sắc giữa chính quyền và người dân cũng như sự méo mó của thị trường quyền sử dụng đất. Chính quyền nhiều nơi đã vì tư lợi mà bất chấp quyền lợi của cộng đồng, quyền lợi của người dân, tìm mọi cách thu hồi đất của người dân (đền bù với giá rẻ mạt) để cho các chủ đầu tư trong và ngoài nước thuê. Tình trạng tham nhũng, thiếu trách nhiệm của bộ máy chính quyền các cấp trong việc thực thi chính sách đất đai đã dẫn đến sự bất bình giữa người dân với chính quyền địa phương ngày càng gia tăng. Những hạn chế, bất cập nêu trên của chính sách đất đai ở Việt Nam đã tồn tại nhiều năm nay nhưng vẫn chưa giải quyết được.

4. Một số vấn đề gợi mở và trao đổi

Thứ nhất, nhận thức đúng về quyền sở hữu đất đai

Từ những phân tích về đặc điểm của đất đai ở trên, cho thấy sở hữu đối với đất đai khác với sở hữu các tư liệu sản xuất và các tài sản thông thường. Sở hữu đất đai phải có hai cấp độ là sở hữu tối cao và sở hữu có mức độ:

Sở hữu tối cao về đất đai thuộc về Nhà nước

Vì đất đai là tặng vật của tự nhiên cho con người nên trước hết nó phải được dùng để phục vụ cho quốc gia, dân tộc. Người đại diện cho quốc gia, dân tộc là Nhà nước. Do đó, Nhà nước là người sở hữu tối cao đối với đất đai của quốc gia. Quyền sở hữu tối cao được thể hiện ở 3 điểm:

- Nhà nước là người quản lý, bảo vệ toàn bộ đất đai của quốc gia (lập hồ sơ đất đai, xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai cho cả nước, bảo vệ chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ quốc gia) và trực tiếp sở hữu các loại đất công (rừng, biển, núi non, sông ngòi và các đất công khác).

- Thu thuế đối với tất cả các chủ sở hữu khác và sử dụng nó để phục vụ cho lợi ích chung của quốc gia.

- Khi cần đất để phục vụ cho lợi ích của quốc gia hoặc cộng đồng, Nhà nước có quyền mua đất của tất cả các chủ sở hữu, và các chủ sở hữu phải có nghĩa vụ bán cho Nhà nước theo quy định, giá cả theo giá thị trường. Trường hợp các chủ đất không chấp hành, Nhà nước có quyền trưng mua hoặc trưng thu.

Sở hữu có mức độ của người dân

Bây quyền đối với đất đai mà Nhà nước giao cho dân hiện nay thực chất đã là quyền sở hữu có mức độ rồi, đã có chút nói lòng về mặt sở hữu rồi. Thêm vào đó, có ý kiến cho

rằng, khái niệm “quyền sử dụng” là không đúng. Không phải sở hữu của mình thì làm sao lại đem bán, cho, tặng, thế chấp... được (Lê Du Phong và Lê Huỳnh Mai, 2017).

Thứ hai, nghiên cứu sửa đổi thể chế pháp lý liên quan đến đất đai, như: 1) các quy định về hạn điền (Điều 130 Luật Đất đai 2013), thời hạn giao đất (Điều 126 Luật Đất đai 2013), đối tượng được tham gia chuyển nhượng và nhận chuyển nhượng đất nông nghiệp (Điều 191 Luật Đất đai 2013) và các quyền đối với đất nông nghiệp đã được giao, chuyển nhượng; 2) Nghiên cứu sửa đổi Luật Thuế đối với đất nhằm khuyến khích tích tụ tập trung đất nông nghiệp (giảm thuế phí có liên quan) đồng thời khuyến khích trả lại đất vào quỹ đất công (áp dụng thuế đất nông nghiệp hợp lý để giảm diện tích đất nông nghiệp không sử dụng hoặc sử dụng kém hiệu quả); 3) Hình thành và phát triển thị trường đất đai một cách thực sự nhằm xác định được giá đất đúng với giá thị trường phục vụ cho các mục tiêu chuyển nhượng, cho thuê, thế chấp, cầm cố, ... giữa mọi thành phần kinh tế một cách thuận lợi.

Thứ ba, định vị lại vai trò của Nhà nước trong tích tụ ruộng đất

Tích tụ ruộng đất là điều cần thiết để tiến tới áp dụng công nghệ cao, nâng cao năng suất. Tích tụ ruộng đất phải tuân theo quy luật thị trường, đảm bảo tính công khai, minh bạch và bình đẳng giữa các chủ thể (hộ gia đình, hợp tác xã, doanh nghiệp, ...). Quy luật thị trường sẽ tự nó phân phối nguồn lực đất đai (và các nguồn lực khác như vốn, lao động, và cả công nghệ tương thích nữa) một cách hiệu quả. Chính quyền chỉ nên làm vai trò xúc tác, trung gian hỗ trợ doanh nghiệp và hộ nông dân trong quá trình thỏa thuận thuê, mua đất. Xu hướng chung là người nông dân không muốn chuyển nhượng quyền sử dụng đất, tâm lý giữ đất vẫn phổ biến bất chấp nguồn thu nhập phi nông nghiệp được đảm bảo. Do đó, vai trò của thị trường thuê đất cần được chú ý để đảm bảo việc tiếp cận đất đai trong quá trình mở rộng sản xuất nông nghiệp. Mạnh dạn thay đổi chính sách, pháp luật nhằm khuyến khích việc chuyển đổi ruộng đất, cho thuê đất, góp vốn bằng quyền sử dụng đất nông nghiệp để tập trung phát triển sản xuất nông nghiệp hàng hóa quy mô lớn. Bỏ thời gian giao đất, nên xem xét giao đất nông nghiệp cho nông dân sử dụng lâu dài như đất ở, qua đó tăng giá trị tài sản cho họ khi góp đất vào doanh nghiệp hay cho doanh nghiệp thuê đất.

Doanh nghiệp tự thương thảo với người nông dân theo cơ chế thị trường, tức là gặp nhau giữa “cung và cầu”, chính quyền chỉ đứng ra làm chứng, xác nhận để dân yên tâm hơn. Nhà nước chỉ nên là người tạo ra các “luật chơi” và thực hiện vai trò kiến tạo của mình, chứ không nên tham gia trực tiếp vào “cuộc chơi” kiểu như đứng ra thuê đất của nông dân rồi cho doanh nghiệp thuê lại (Trần Đức Viên, 2017a).

Thứ tư, giải quyết vấn đề hạn điền đất đai

Nên bỏ chính sách hạn điền, nhằm khuyến khích việc tích tụ và tập trung ruộng đất để tạo ra nền nông nghiệp sản xuất hàng hóa tập trung, quy mô lớn với kỹ thuật và công nghệ hiện đại. Tuy nhiên, để buộc những người muốn có nhiều đất phải tính toán kỹ khi thực hiện tích tụ và tập trung đất đai và sau đó sử dụng nó một cách hợp lý, thực sự có hiệu quả, đồng thời ngăn chặn việc đầu cơ đất đai có thể xảy ra, Nhà nước cần phải áp dụng đánh thuế lũy tiến trong quản lý đất đai. Đây là phương thức tốt nhất để quản lý đất

đai và cũng là phương thức tốt nhất thể hiện quyền sở hữu tối cao của Nhà nước về đất đai. Ví dụ, với 20 ha đất, sử dụng mức thuế như bình thường (chẳng hạn 5% giá trị sản lượng), xong từ 21 đến 30 ha có thể là 7%, từ 31 đến 40 ha là 9%... Vấn đề quan trọng là xác định đúng mức bắt đầu thực hiện đánh thuế lũy tiến (Lê Du Phong và Lê Huỳnh Mai, 2017).

Tài liệu tham khảo

- Ban Chỉ đạo điều tra Nông thôn, Nông nghiệp và Thủy sản Trung ương. 2016. *Báo cáo sơ bộ kết quả điều tra Nông thôn, Nông nghiệp và Thủy sản*.
- Ban Bí thư Trung ương Đảng khóa V. 1981. *Chỉ thị số 100/CT-TƯ về công tác khoán sản phẩm đến nhóm lao động và người lao động trong hợp tác xã nông nghiệp*.
- Báo cáo Sơ bộ kết quả điều tra Nông thôn, nông nghiệp và Thủy sản năm 2016 của Ban Chỉ đạo điều tra Nông thôn, nông nghiệp và Thủy sản Trung ương.
- Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn. 2017. *Báo cáo thực trạng tích tụ ruộng đất trong sản xuất nông nghiệp hiện nay*.
- Bộ Tài nguyên và Môi trường. 2016. *Báo cáo về tình hình tích tụ, tập trung đất đai của một số địa phương thuộc khu vực phía Bắc 2016*.
- Hiến pháp năm 1980 của nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam.
- Lê Du Phong, Lê Huỳnh Mai. 2017. Chính sách đất đai - rào cản lớn nhất cản thảo gỡ để thúc đẩy kinh tế - xã hội phát triển. *Tạp chí Kinh tế và Phát triển*, tháng 6/2017.
- Luật Đất đai các năm 1987, 1993, 2003, 2013.
- Nguyễn Tấn Phát. 2006. Chính sách đất đai trong thời kỳ Đổi mới. *Tạp chí Nghiên cứu Kinh tế*, số 1 (332).
- Nghị quyết 03/2000/NQ-CP ngày 02 tháng 02 năm 2000 của Chính phủ về Kinh tế trang trại.
- Nghị quyết 10/NQ-TW về đổi mới quản lý kinh tế nông nghiệp được ban hành ngày 05-04-1988.
- Nghị quyết Số 06-NQ/TW của Ban Bí thư ngày 10 tháng 11 năm 1998 về "Một số vấn đề phát triển nông nghiệp và nông thôn".
- Tổng cục Thống kê. 2012. *Báo cáo kết quả tổng điều tra nông thôn, nông nghiệp và thủy sản năm 2006 và 2011*.
- Trần Đức Viên. 2017a. *Tích tụ ruộng đất và phát triển nông nghiệp công nghệ cao: Đôi điều trần trở*. Học viện Nông nghiệp.
- Trần Đức Viên. 2017b. *Tích tụ ruộng đất và phát triển nông nghiệp công nghệ cao: Khuyến nghị chính sách*. Học viện Nông nghiệp.