

**CÁC HÌNH THỨC TÍCH TỤ, TẬP TRUNG RUỘNG ĐẤT**  
**TRONG NÔNG NGHIỆP: VẤN ĐỀ VÀ GIẢI PHÁP**

**MỤC LỤC**

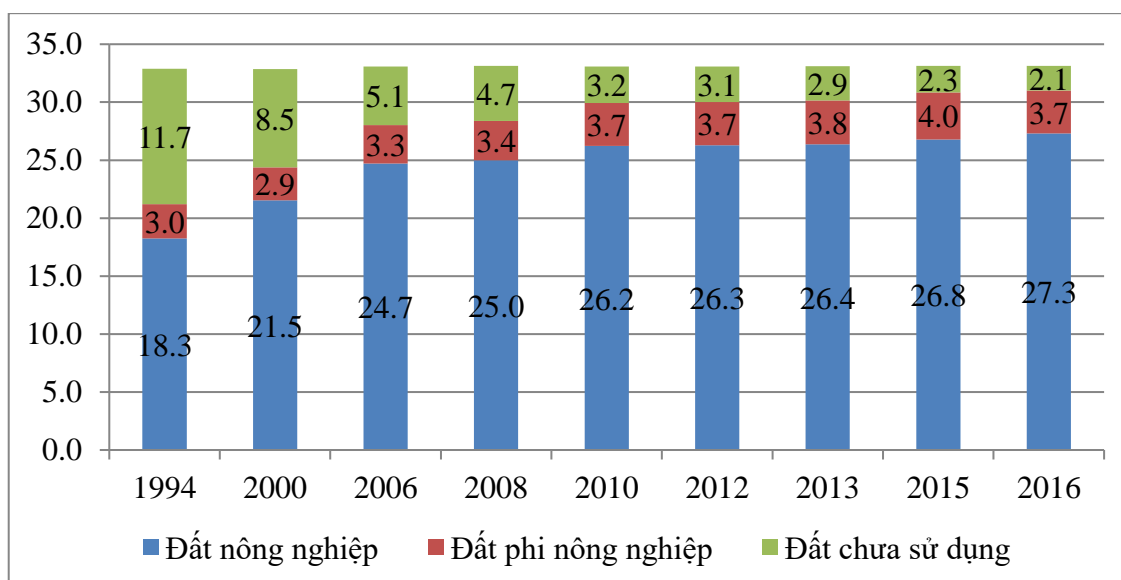
<b>I. KHÁI QUÁT VỀ TÌNH HÌNH BIẾN ĐỘNG ĐẤT NÔNG NGHIỆP THỜI GIAN QUA.....</b>	<b>2</b>
<b>II. MỘT SỐ HÌNH THỨC TÍCH TỤ, TẬP TRUNG RUỘNG ĐẤT TRONG NÔNG THÔN HIỆN NAY .....</b>	<b>4</b>
<b>III. NHỮNG KHÓ KHĂN, BẮT CẬP TRONG THỰC HIỆN TÍCH TỤ, TẬP TRUNG ĐẤT ĐAI.....</b>	<b>8</b>
1. Thị trường quyền sử dụng đất trong nông thôn còn chậm phát triển .....	8
2. Chưa tháo gỡ được nguồn cung đất đai trên thị trường.....	10
3. Khả năng thu hút lao động ra khỏi nông nghiệp còn yếu và đất đai đóng vai trò bảo hiểm rủi ro cho lao động rút khỏi nông nghiệp .....	10
4. Lo ngại những bất ổn trong nông thôn .....	11
5. Tiềm lực kinh tế của kinh tế hộ còn quá yếu, chưa có điều kiện tập trung ruộng đất .....	11
6. Chưa động viên được sự tham gia của khu vực doanh nghiệp đầu tư vào nông thôn .....	11
<b>IV. MỘT SỐ KIẾN NGHỊ NHẪM THÚC ĐẨY TÍCH TỤ, TẬP TRUNG ĐẤT ĐAI CHO PHÁT TRIỂN NÔNG NGHIỆP HÀNG HÓA.....</b>	<b>12</b>
1. Định hướng thúc đẩy tích tụ và tập trung ruộng đất cho sản xuất nông nghiệp hàng hóa.....	12
2. Phát triển thị trường đất nông nghiệp trong nông thôn phải gắn với thị trường lao động nông thôn .....	13
3. Tiếp tục đổi mới chính sách đất đai.....	13
<b>Tài liệu tham khảo.....</b>	<b>17</b>

## I. KHÁI QUÁT VỀ TÌNH HÌNH BIẾN ĐỘNG ĐẤT NÔNG NGHIỆP THỜI GIAN QUA

Theo mục đích sử dụng đất, đất đai ở Việt Nam được phân chia thành ba nhóm chính gồm: (i) đất nông nghiệp, (ii) đất phi nông nghiệp và (iii) đất chưa sử dụng. Trong đất nông nghiệp lại phân chia thành đất sản xuất nông nghiệp, đất lâm nghiệp, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối và đất nông nghiệp khác. Trong đất sản xuất nông nghiệp lại bao gồm đất trồng cây hàng năm và đất trồng cây lâu năm. Đất dành cho trồng cây hàng năm gồm đất trồng lúa và đất trồng cây ngắn ngày khác. Trong đất lâm nghiệp lại được phân chia thành đất rừng sản xuất, rừng phòng hộ và rừng đặc dụng.

**Hình 1: Biến động diện tích các loại đất giai đoạn 1994-2016**

*Đơn vị: Triệu ha*



*Nguồn: Tổng cục Thống kê, Bộ Tài nguyên và Môi trường*

Trong số trên 33,1 triệu ha đất đai của cả nước, lĩnh vực nông, lâm, ngư nghiệp đang sử dụng 27,3 triệu ha chiếm 81% tổng diện tích tự nhiên của cả nước. Diện tích đất nông nghiệp tăng đều trong suốt cả giai đoạn 1994-2016 từ 18,3 triệu ha lên 27,3 triệu ha. Thay đổi lớn nhất là đất chưa sử dụng đã giảm mạnh từ 11,7 triệu ha xuống còn 2,1 triệu ha trong cùng kỳ, cho thấy việc khai thác và sử dụng nguồn lực đất đai vào các mục đích khác nhau đã và đang được đẩy mạnh.

Đôi với đất nông nghiệp cũng có sự thay đổi đáng kể theo hướng tăng lên cả đôi với đất sản xuất nông nghiệp, đất lâm nghiệp và mặt nước nuôi trồng thủy sản nhờ đẩy mạnh khai hoang, thủy lợi đi đôi và cải tạo đất. Tuy nhiên cơ cấu đất nông nghiệp lại có sự thay đổi mạnh mẽ do chuyển dịch cơ cấu sản xuất và cơ cấu cây trồng, vật nuôi trong nông nghiệp thời gian qua. Chỉ tính riêng giai đoạn 2001 đến nay, mặc dầu diện tích đất sản xuất nông nghiệp đã tăng mạnh (từ 8,88 triệu ha lên 11,53 triệu ha, nhưng diện tích đất lúa lại giảm từ trên 4,34 triệu ha xuống còn 4,14 triệu ha, kèm theo đó là sự tăng lên của đất cây hàng năm khác và cây lâu năm. Việc giảm diện tích đất lúa có nguyên nhân một phần do đô thị hóa và công nghiệp hóa đã chuyển một phần đất nông nghiệp (trong đó có đất lúa) sang đất phi nông nghiệp, phần còn lại là do hiệu quả của trồng lúa thấp, không mang lại thu nhập hấp dẫn như nuôi tôm, thủy sản nước ngọt, trồng cây ăn quả, rau màu, hoa, cây cảnh, chăn nuôi...

**Biểu 1: Biến động diện tích đất nông nghiệp giai đoạn 1994-2014**

*Đơn vị: Triệu ha*

	1994	2001	2006	2011	2012	2014	2015
1. Đất sản xuất nông nghiệp	6.34	8.88	9.41	10.13	10.15	10.23	11.53
- Đất cây hàng năm	5.02	6.06	6.36	6.44	6.40	6.41	6.99
Trong đó đất lúa	4.19	4.34	4.15	4.12	4.09	4.08	4.14
- Đất cây lâu năm	1.32	2.81	3.05	3.69	3.75	3.82	4.53
2. Đất lâm nghiệp	12.06	11.82	14.44	15.37	15.37	15.85	14.92
3. Đất nuôi trồng thủy sản	0.32	0.50	0.70	0.69	0.71	0.71	0.80

*Nguồn: Tổng điều tra nông thôn, nông nghiệp, thủy sản 1994, 2001, 2006 2011 và NGTK 2016.*

Đất lâm nghiệp cũng tăng lên cùng với xu hướng trồng rừng, bảo vệ và phát triển rừng nhằm tăng diện tích che phủ. Đặc biệt có sự tăng lên nhanh chóng của diện tích mặt nước nuôi trồng thủy sản, trong giai đoạn 1994-2015 diện tích mặt nước nuôi trồng thủy sản đã tăng hơn gấp đôi từ 318 ngàn ha lên

tới 800 ngàn ha. Những thay đổi trong sử dụng đất vào các mục đích khác nhau của sản xuất nông nghiệp phần nào đã góp phần tạo nên chuyển dịch cơ cấu sản xuất nông nghiệp và đóng góp vào tăng trưởng của nông nghiệp trong thời gian qua

Về chủ thể sử dụng đất, kết quả thống kê về hiện trạng sử dụng đất nông nghiệp cho thấy đối với từng loại đất trong nông nghiệp cho thấy, đối với đất sản xuất nông nghiệp, phần lớn đã được giao cho hộ gia đình cá nhân ở nông thôn sử dụng với tỷ lệ tăng lên từ 88,8% lên 89,4% tổng diện tích đất sản xuất nông nghiệp trong giai đoạn 2006-2011. Tuyệt đại đa số diện tích đất trồng cây hàng năm, đặc biệt là diện tích đất trồng lúa đã được giao cho hộ gia đình nông dân sử dụng, chỉ còn 5-7% diện tích được giao cho các chủ thể khác.

Tương tự, có tới trên 80% diện tích mặt nước nuôi trồng thủy sản đã được giao cho hộ gia đình cá nhân sử dụng.

Ngược lại với đất sản xuất nông nghiệp, đất lâm nghiệp tuy đã được giao cho hộ gia đình sử dụng ngày càng nhiều nhưng vẫn còn chiếm tỷ trọng khiêm tốn, mới chỉ khoảng dưới 1/3 diện tích đất lâm nghiệp được giao cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng.

Điều đáng chú ý là chỉ có một phần rất nhỏ diện tích đất nông nghiệp được giao cho tổ chức, cá nhân nước ngoài sử dụng, trong đó chiếm tỷ trọng nhiều nhất là trong nuôi trồng thủy sản, chiếm 0,44% tổng diện tích mặt nước nuôi trồng thủy sản cả nước

## **II. MỘT SỐ HÌNH THỨC TÍCH TỤ, TẬP TRUNG RUỘNG ĐẤT TRONG NÔNG THÔN HIỆN NAY**

Tích tụ ruộng đất là một dạng tích tụ tư bản dưới hình thức hiện vật trong nông nghiệp, biểu hiện về quan hệ sản xuất phù hợp với trình độ phát triển của lực lượng sản xuất trong quá trình công nghiệp hóa nông nghiệp theo hướng sản xuất hàng hóa và chuyên môn hóa. Do đặc điểm của sản xuất nông nghiệp với đối tượng là các cây trồng, vật nuôi mang tính sinh học, nên tích tụ ruộng đất trong nông nghiệp cũng phải phù hợp và thúc đẩy phát huy lợi thế so sánh theo

quy mô của đơn vị sản xuất nông nghiệp trên các vùng sinh thái khác nhau dựa trên các đặc điểm sản xuất do tính sinh học của cây trồng, vật nuôi quy định. Ruộng đất được tích tụ sẽ khuyến khích nông dân, các nhà đầu tư nông nghiệp thay đổi cung cách sản xuất, chuyển từ sản xuất manh mún, tự cấp tự túc sang sản xuất hàng hóa, có điều kiện ứng dụng tiến bộ kỹ thuật vào sản xuất để nâng cao năng suất và hiệu quả sản xuất. Vì vậy, tích tụ ruộng đất trong sản xuất nông nghiệp hàng hóa là xu thế tất yếu của trong nhập kinh tế và phân công lao động quốc tế.

Ở Việt Nam hiện nay đang diễn ra các hình thức tích tụ ruộng đất chính như sau: (i) Tích tụ ruộng đất bằng lập trang trại thông qua giao đất, thuê, mua, mượn thừa kế, cho tặng đất đai để phát triển kinh tế trang trại có quy mô từ nhỏ đến lớn; (ii) Tích tụ ruộng đất thông qua dồn điền, đổi thửa để phát triển kinh tế nông hộ nhằm nâng cao hiệu quả kinh tế; (iii) Tích tụ ruộng đất thông qua việc các hộ nông dân tự nguyện góp đất, vốn mua máy lập tổ hợp tác sản xuất chế biến và tiêu thụ sản phẩm; (iv) tích tụ ruộng đất thông qua hợp đồng liên kết với doanh nghiệp hình thành nên chuỗi giá trị hàng nông sản.

### **Tích tụ, tập trung ruộng đất để phát triển kinh tế hộ gia đình**

Kết quả giao đất nông nghiệp cho hộ nông dân được thực hiện vào những năm đầu thập niên 90 của thế kỷ XX thể hiện nặng tính bình quân chủ nghĩa. Mặt tích cực của cách làm này là tạo được sự công bằng nhưng cũng kéo theo hệ lụy là đất đai được giao của hộ rất manh mún, ảnh hưởng tiêu cực tới sản xuất.

Để khuyến khích nông dân tập trung đất nông nghiệp phục vụ sản xuất quy mô lớn, Chính phủ đã ban hành chỉ thị số 10/1998/ CT - TTg ngày 20 tháng 2 năm 1998 và Chỉ thị số 18/1999 /CT- TTg ngày 01 tháng 7 năm 1999, khuyến khích nông dân, Chính quyền địa phương các cấp xây dựng phương án chuyển đổi ruộng đất từ thửa nhỏ manh mún dồn thành những thửa lớn thuận tiện cho việc sản xuất nông nghiệp

Thực tế cả quá trình dồn điền đổi thửa thời gian qua đã tạo được một số kết quả quan trọng, tuy nhiên chưa đáp ứng được yêu cầu của sản xuất nông nghiệp hàng hóa của hộ gia đình nông dân. Kết quả Điều tra hộ gia đình nông

thôn Việt Nam do Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương phối hợp cùng với Viện Chính sách Chiến lược Phát triển Nông nghiệp Nông thôn, Viện Khoa học Lao động Xã hội và Trường đại học tổng hợp Copenhagen (Đan Mạch) thực hiện 2 năm một lần từ năm 2006 đến nay cho thấy bình quân mảnh đất/hộ giảm rất chậm từ 4,9 mảnh/hộ năm 2006 xuống 4,6 mảnh/hộ năm 2010, năm 2012 là 4,4 mảnh và đến 2014 vẫn còn 4 mảnh/hộ. Điều đáng nói là quy mô bình quân mỗi mảnh đất của hộ nông dân cũng chỉ tăng rất chậm và số hộ có nhiều mảnh đất vẫn còn cao. Một điểm đáng lưu ý là những hộ giàu nhất lại là những hộ có ít đất nông nghiệp nhất, điều đó cho thấy trong điều kiện Việt Nam hiện nay thì với quy mô diện tích đất hiện nay thì khó có thể làm giàu từ nông nghiệp được. Vì vậy trong những năm gần đây nhiều địa phương đang đẩy mạnh kết hợp việc dồn điền đổi thửa gắn với quy hoạch đồng ruộng và quy hoạch sử dụng đất cho phát triển kinh tế nông thôn phục vụ chương trình Nông thôn mới.

### **Tích tụ, tập trung ruộng đất để phát triển kinh tế hộ trang trại**

Ngày 02 tháng 02 năm 2000 Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 03/2000/NQ-CP nhằm tạo môi trường và điều kiện thuận lợi hơn cho sự phát triển kinh tế trang trại, theo đó, Nhà nước khuyến khích và đảm bảo cho sự phát triển của kinh tế trang trại. Hộ gia đình, cá nhân đầu tư phát triển kinh tế trang trại được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ổn định, lâu dài theo pháp luật để sản xuất kinh doanh. Ưu tiên giao đất, cho thuê đất đối với những hộ nông dân có vốn, kinh nghiệm sản xuất, quản lý, có yêu cầu mở rộng quy mô sản xuất nông nghiệp hàng hoá và những hộ không có đất sản xuất nông nghiệp mà có nguyện vọng tạo dựng cơ nghiệp lâu dài trong nông nghiệp. Nhà nước còn hỗ trợ về vốn, khoa học-công nghệ, chế biến, tiêu thụ sản phẩm, xây dựng kết cấu hạ tầng, tạo điều kiện thuận lợi cho các trang trại phát triển bền vững.

Cùng với hộ gia đình và trang trại, một số công ty cổ phần, doanh nghiệp tư nhân, công ty trách nhiệm hữu hạn, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài cũng thuê đất của nông dân hoặc đất công để tổ chức sản xuất nông nghiệp.

Phần lớn các doanh nghiệp sản xuất các loại nông sản hàng hoá chất lượng cao như rau an toàn, hoa, cây cảnh, chăn nuôi, nuôi trồng thủy sản.

### **Tích tụ ruộng đất qua hình thức liên kết hình thành HTX, THT sản xuất nông nghiệp**

Trong hình thức này một số hộ gia đình liên kết lại với nhau để hình thành HTX, THT. Các thành viên cùng nhau góp đất đai, vốn liếng để tổ chức sản xuất nông nghiệp; trong đó HTX, THT thực hiện vai trò cung cấp dịch vụ cung ứng vật tư đầu vào, dịch vụ kỹ thuật cho sản xuất, cũng như tiêu thụ sản phẩm do các thành viên sản xuất ra. Thực tế tại nhiều địa phương đã hình thành các HTX, THT sản xuất rau, hoa quả ... theo hình thức này và mang lại hiệu quả tích cực.

### **Tích tụ, tập trung ruộng đất thông qua liên kết với doanh nghiệp hình thành nên chuỗi giá trị hàng nông sản**

Trong mô hình này, doanh nghiệp đóng vai trò là đầu tàu của chuỗi giá trị hàng nông sản. Doanh nghiệp có nhiều hình thức trong liên kết với nông dân như: (i) Nông dân góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất vào doanh nghiệp để trở thành cổ đông, trở thành công nhân của doanh nghiệp và nhận được cổ tức theo cổ phần đóng góp; (ii) Nông dân cho doanh nghiệp thuê đất có thời hạn để tổ chức sản xuất nông nghiệp, thời hạn cho thuê đủ dài để doanh nghiệp yên tâm đầu tư sản xuất kinh doanh, quyền sử dụng đất vẫn thuộc về hộ nông dân và nông dân vẫn có thể được doanh nghiệp thuê để canh tác trên đúng ruộng đất của mình nhưng theo quy trình canh tác chung của doanh nghiệp; (iii) Mô hình cánh đồng lớn, đây là mô hình được kế thừa từ rất nhiều các mô hình sản xuất nông nghiệp trước đây, các hộ nông dân hợp tác với nhau cùng nhau tổ chức sản xuất chung dưới sự hỗ trợ cung cấp vật tư, bao tiêu sản phẩm của các Công ty hoạt động trong lĩnh vực kinh doanh nông nghiệp. Mục đích của cách làm này là khắc phục tình trạng ruộng đất manh mún, không đồng nhất, gắn kết chuỗi sản xuất nông nghiệp từ khâu sản xuất đến khâu tiêu thụ sản phẩm. Như vậy “cánh đồng lớn” là hình thức canh tác tập trung, một hình thức hành động tập thể mà ở đó cánh đồng có thể một chủ hoặc nhiều chủ nhưng cùng được thực hiện một quy trình canh tác thống nhất, cùng kế hoạch tiêu thụ sản phẩm, cung ứng đồng

đều và ổn định về số lượng và chất lượng sản phẩm theo yêu cầu của thị trường. Đây là nhân tố tích cực tác động mạnh đến nhận thức tích tụ ruộng đất của các hộ nông dân và các đơn vị hoạt động sản xuất kinh doanh nông nghiệp sử dụng đất nông nghiệp có hiệu quả hơn. Theo Cục Trồng trọt, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, từ khi phát động mô hình “Cánh đồng lớn” đã nhận được sự hưởng ứng mạnh mẽ của nhiều địa phương, được coi là hướng mở ra cho nhiều nông sản hàng hóa trong giải quyết bất cập về đất đai manh mún của hộ nông dân và yêu cầu tập trung quy mô lớn của sản xuất hàng hóa. Diện tích tham gia “cánh đồng mẫu lớn” tăng lên nhanh chóng từ 8 ngàn ha từ vụ hè thu 2011 lên 20 ngàn ha vụ đông xuân 2011-2012 và đến vụ hè thu 2012 tăng lên trên 30 ngàn ha. Từ năm 2013 đến hết vụ Đông Xuân năm 2015 đã có hàng ngàn mô hình cánh đồng lớn được liên kết, xây dựng ở các địa phương với diện tích khoảng 556.000 ha, trong đó vùng Đồng bằng sông Cửu Long có diện tích thực hiện liên kết lớn nhất là 450.000 ha. Mô hình đã lôi cuốn được sự tham gia mạnh mẽ của các tỉnh đồng bằng sông Cửu Long và đã phát triển tại nhiều tỉnh phía Bắc.

### **III. NHỮNG KHÓ KHĂN, BẤT CẬP TRONG THỰC HIỆN TÍCH TỤ, TẬP TRUNG ĐẤT ĐAI**

#### ***1. Thị trường quyền sử dụng đất trong nông thôn còn chậm phát triển***

Thị trường quyền sử dụng đất trong nông thôn chưa phát triển cả về thị trường mua bán cũng như thị trường thuê đất; ngoài ra hoạt động của các thị trường này cũng không đồng đều giữa các vùng, miền. Có thể thấy dấu ấn rất rõ nét của thị trường sơ cấp về quyền sử dụng đất nông nghiệp ở nông thôn thông qua tỷ lệ lớn các mảnh đất của hộ có được là do Nhà nước giao đất. Theo thời gian, hoạt động giao dịch đất đai của hộ diễn ra làm cho tỷ lệ mảnh đất do Nhà nước giao có xu hướng giảm đi và tăng tỷ lệ mảnh đất có được qua mua bán, trao đổi trên thị trường hoặc qua thừa kế. Điều đó cho thấy vai trò của thị trường đất đai đang tăng dần.



Đối với thị trường mua bán và cho thuê đất trong nông thôn cho thấy thị trường mua bán quyền sử dụng đất phát triển mạnh hơn tại các tỉnh phía Nam nhưng thị trường cho thuê đất lại chiếm ưu thế hơn tại các tỉnh phía Bắc.

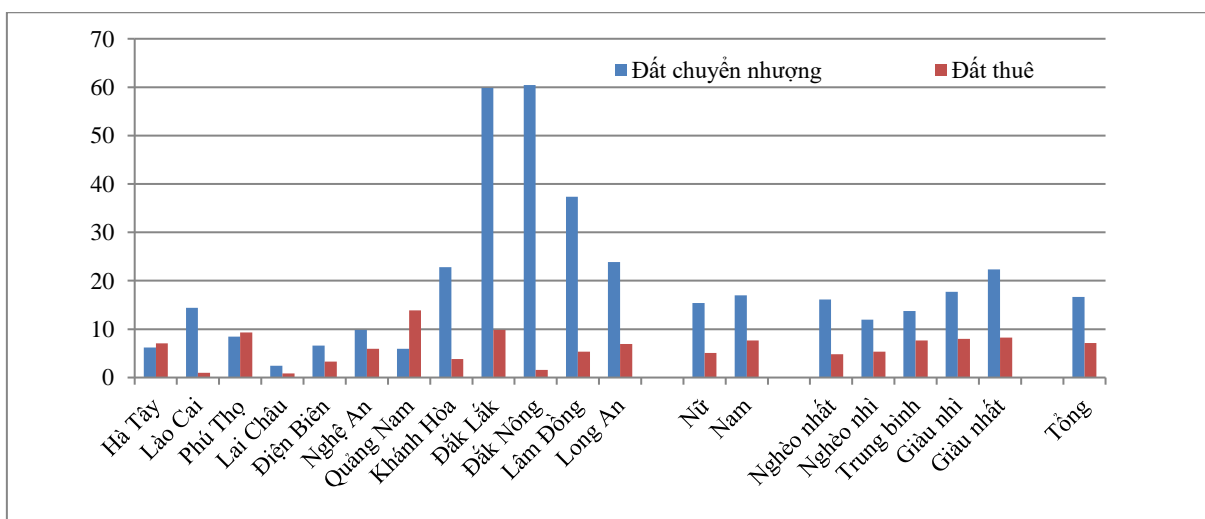
Đối với thị trường mua bán đất. Ở các tỉnh miền núi phía Bắc, các hộ có ruộng đất ít hơn thường có xu hướng mua đất nhiều hơn. Điều này lại ngược lại ở các tỉnh miền Nam. Ở các tỉnh đồng bằng sông Hồng, các hộ giàu hơn có xu hướng tham gia vào việc mua bán đất đai nhiều hơn trong khi ở các tỉnh đồng bằng sông Cửu Long, các hộ có nhiều thành viên trong độ tuổi lao động có xu hướng ít bán đất hơn, điều này trái ngược với khu vực đồng bằng sông Hồng.

Các hộ có nhiều lao động hơn có xu hướng thuê nhiều đất hơn. Các hộ có chủ hộ có trình độ cao hơn có xu hướng thuê nhiều đất hơn, ngoại trừ Tây Nguyên. Có thể thấy, thị trường cho thuê đất giúp dịch chuyển đất đai sang các hộ có khả năng cao hơn với thu nhập thấp hơn và có nhiều lao động nhàn rỗi hơn.

Như vậy có thể thấy thị trường mua bán đất ở nông thôn Việt Nam còn kém phát triển, với rất ít giao dịch diễn ra. Ở khía cạnh khác, các hoạt động cho thuê đất đang có xu hướng gia tăng và có tác động khá tích cực đến tính công bằng và hiệu quả. Riêng ở các tỉnh miền núi phía Bắc, hoạt động cho thuê đất đai hầu như rất ít, ít hơn nhiều so với các vùng khác.

**Hình 2: Tham gia vào thị trường mua bán và cho thuê đất nông nghiệp**

*Đơn vị: %*



*Nguồn: Đặc điểm kinh tế nông thôn Việt Nam: Kết quả điều tra hộ gia đình nông thôn năm 2014 tại 12 tỉnh.*

Hình thức chuyển nhượng đất phổ biến nhất là chuyển cho người thân (con cái của chủ hộ). Hình thức phổ biến thứ hai là chuyển/hiên đất cho Nhà nước. Khoảng 14% các mảnh đất được giao trở lại cho nhà nước là do thu hồi. Mặc dù các hộ đều đã được nhận bồi thường, nhưng đa phần họ không tự nguyện giao nộp lại các mảnh đất của mình.

## ***2. Chưa tháo gỡ được nguồn cung đất đai trên thị trường***

Hiên đất nông nghiệp được giao cho hộ gia đình sử dụng (theo hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất và giao đất không thu tiền sử dụng đất, nhưng phần lớn hộ nông dân được giao đất không thu tiền sử dụng đất). Việc sử dụng đất nông nghiệp của hộ (trong hạn mức) được miễn trả tiền thuê sử dụng đất. Ngoài ra nông dân còn được miễn thủy lợi phí. Nên đối với nông dân, đất nông nghiệp được coi như “của để dành” vì vậy chỉ trừ một số ít trường hợp bị nhà nước thu hồi, còn lại phần lớn nông dân vẫn có tâm lý nắm giữ đất đai để đảm bảo sinh kế cho các thế hệ con cháu sau này. Chính điều này làm hạn chế nguồn cung đất đai trên thị trường.

## ***3. Khả năng thu hút lao động ra khỏi nông nghiệp còn yếu và đất đai đóng vai trò bảo hiểm rủi ro cho lao động rút khỏi nông nghiệp***

Nước ta có diện tích đất nông nghiệp vào loại thấp trong khi số lượng lao động nông nghiệp còn đông nên bình quân diện tích đất nông nghiệp rất thấp. Đất nông nghiệp ít lại chia nhỏ và manh mún nên hiệu quả sản xuất thấp. Trong khi đó tốc độ CNH và ĐTH chưa thu hút được đáng kể số lượng lao động nông nghiệp hiện có cũng như số lượng lao động nông thôn đến tuổi lao động gia nhập vào lực lượng lao động hàng năm lên tới 1 triệu người.

Trong khi đó một bộ phận lao động tuy thoát khỏi nông nghiệp nhưng chỉ tham gia được vào thị trường lao động phi chính thức trong khu vực đô thị, trong bối cảnh đó đất đai trở thành tài sản bảo hiểm rủi ro cho họ. Theo điều tra của Bộ Lao động Thương binh và Xã hội, thì có tới 77% lực lượng lao động của

Việt Nam là thuộc về nhóm “lao động phi chính thức”, phần lớn tại những khu vực nông thôn đất chật, người đông thì phần lớn lao động nông thôn rút ra khu vực đô thị, công nghiệp thì những lao động “phi chính thức” này chấp nhận rủi ro rất lớn về tình trạng mất việc làm và hoàn toàn không được bảo đảm an sinh xã hội, vì vậy người lao động tuy ra khỏi nông thôn nhưng vẫn giữ lại đất đai để phòng khi bất trắc. Như vậy đất đai chuyển vai trò từ “tư liệu sản xuất” thành “vật bảo hiểm rủi ro”

#### ***4. Lo ngại những bất ổn trong nông thôn***

Mặc dầu xã hội nông thôn đã có nhiều thay đổi, nhưng quan điểm bình quân về đất đai và đảm bảo “người cày có ruộng” dẫn đến đất nông nghiệp rất manh mún và không tập trung vào tay những người làm nông nghiệp giỏi được, có nguyên nhân do những lo ngại bất ổn trong nông thôn liên quan đến đất đai, nên tốt nhất vẫn giữ bình quân để đảm bảo an toàn

#### ***5. Tiềm lực kinh tế của kinh tế hộ còn quá yếu, chưa có điều kiện tập trung ruộng đất***

Quy mô của kinh tế hộ tuy đã có sự tiến bộ những mới thoát khỏi tự cấp, tự túc, tiềm lực về vốn, khoa học công nghệ, kỹ năng quản lý, thâm nhập thị trường, thông tin, sản xuất hàng hóa, quan hệ thị trường ... còn yếu nên chưa có điều kiện để tập trung ruộng đất. Bên cạnh đó kinh tế tập thể chưa phát triển để hỗ trợ cho kinh tế hộ phát triển theo hướng kinh tế trang trại sản xuất hàng hóa

#### ***6. Chưa động viên được sự tham gia của khu vực doanh nghiệp đầu tư vào nông thôn***

Mặc dầu đã có nhiều cố gắng trong thu hút doanh nghiệp đầu tư vào nông thôn nhưng do tỷ suất lợi nhuận nông nghiệp thấp, quy mô đất đai của hộ manh mún, cơ sở hạ tầng nông thôn chậm phát triển .... nên chưa hấp dẫn các nhà đầu tư quan tâm đầu tư vào nông nghiệp. Thời gian gần đây, một số doanh nghiệp đã bắt đầu đầu tư vào nông nghiệp theo mô hình cánh đồng mẫu lớn, theo đó doanh nghiệp đóng vai trò đầu tàu trong lôi kéo các tác nhân khác trong chuỗi giá trị hàng nông sản. Tuy nhiên phạm vi còn hạn chế và ở hầu hết các địa phương

doanh nghiệp còn gặp nhiều khó khăn trong tiếp cận đất đai với quy mô đủ lớn để kinh doanh có lãi.

#### **IV. MỘT SỐ KIẾN NGHỊ NHẪM THÚC ĐẨY TÍCH TỤ, TẬP TRUNG ĐẤT ĐAI CHO PHÁT TRIỂN NÔNG NGHIỆP HÀNG HÓA**

##### ***1. Định hướng thúc đẩy tích tụ và tập trung ruộng đất cho sản xuất nông nghiệp hàng hóa***

Tích tụ ruộng đất là tất yếu của phát triển nông nghiệp hàng hoá theo cơ chế thị trường, quá trình tích tụ ruộng đất phải phù hợp với tình hình phát triển kinh tế, xã hội, giúp nông dân tiếp cận được ruộng đất để nâng cao đời sống. Tích tụ ruộng đất phải nhằm vào khai thác và sử dụng đất một cách hiệu quả nhất.

Tích tụ ruộng đất phải gắn với việc chuyển dịch một phần lớn lao động nông nghiệp sang làm công nghiệp dịch vụ tại nông thôn và cả ở đô thị. Hiện tại, nông dân - đối tượng đông nhất trong xã hội - lại ít được đào tạo nghề nên tỷ lệ thiếu việc làm luôn ở mức cao. Theo Bộ LĐ-TB-XH, có trên 83% lao động ở nông thôn chưa qua đào tạo bất kỳ chuyên môn gì (so với tỷ lệ này ở thành thị là 49%). Ngoài ra hàng năm nông nghiệp, nông thôn phải tiếp nhận hàng triệu thanh niên bước vào độ tuổi lao động và chia sẻ khối lượng công việc nông nghiệp vốn đã ít ỏi nên năng suất lao động và thu nhập trong nông nghiệp không thể cải thiện được dù năng suất cây trồng, con nuôi có tăng.

Chính sách tích tụ ruộng đất phải nhằm vào phát triển kinh doanh nông nghiệp và vì nông dân, cho nông dân. Khuyến khích nông dân tích tụ ruộng đất để phát triển sản xuất nông nghiệp, nghiêm cấm việc đầu cơ ruộng đất, sử dụng ruộng đất kém hiệu quả.

Tốc độ và quy mô tích tụ ruộng đất phải được tính toán theo vùng miền và phù hợp với tốc độ và quy mô việc rút lao động ra khỏi nông nghiệp để tránh tình trạng một bộ phận nông dân không còn đất sản xuất, nhưng vẫn chưa có việc làm mới để đảm bảo cuộc sống. Tiến trình này không giống nhau tại các địa phương, do đó quá trình tích tụ đất đai cũng mang đặc trưng từng vùng miền.

Tích tụ ruộng đất với mục tiêu là phát triển nông nghiệp, phát triển xã hội và đời sống người dân nông thôn. Do đó bên cạnh chính sách khuyến khích để nông dân trở thành chủ thể chính quá trình tích tụ, đồng thời giúp họ sở hữu tư liệu sản xuất, giúp họ sản xuất được những hàng hóa đủ sức cạnh tranh, giúp họ liên kết để tập trung sản xuất.

## ***2. Phát triển thị trường đất nông nghiệp trong nông thôn phải gắn với thị trường lao động nông thôn***

Một trong những nguyên nhân làm cho thị trường đất đai trong nông thôn chậm phát triển là do nguồn cung bị hạn chế do tâm lý giữ đất như vật bảo đảm rủi ro. Vì vậy, phát triển thị trường đất đai trong nông thôn phải đi liền với giải quyết tốt thị trường lao động. Một khi lao động tham gia vào thị trường trả công, trả lương nhiều hơn, ít phụ thuộc hơn vào thị trường lao động phi chính thức, thì khi đó sẽ giữ bỏ được tâm lý giữ đất qua đó tạo nguồn cung cho thị trường.

Cần mạnh dạn trong rút bớt lao động ra khỏi nông nghiệp phục vụ cho các hoạt động phi nông nghiệp ở nông thôn. Cần có chế độ khung về bảo hiểm lao động cho dân cư nông thôn đảm bảo họ được chăm sóc y tế và bảo hiểm rủi ro và nhận lương hưu khi về già

Phát triển kinh tế dịch vụ ở nông thôn tạo việc làm phù hợp với kỹ năng và trình độ của lao động nông thôn, đồng thời qua đó rèn luyện tinh thần và tác phong lao động công nghiệp cho họ

Phát triển công nghiệp và đô thị tại các nơi có nhiều đất trống, đồi núi trọc để thu hút lao động nhưng không mất đất nông nghiệp. Đồng thời với đó là xây dựng và hình thành các khu nông nghiệp công nghệ cao, có hệ thống hạ tầng hiện đại đảm bảo cho nông nghiệp phát triển hiệu quả

## ***3. Tiếp tục đổi mới chính sách đất đai***

### ***3.1 Pháp luật hóa công nhận quyền sử dụng đất là quyền tài sản***

Hiện nay, trong luật đất đai hiện hành chưa công nhận quyền sử dụng đất là quyền tài sản, chưa đưa giá trị quyền sử dụng đất vào danh mục tài sản. Khi được công nhận là tài sản thì người sở hữu tài sản đương nhiên có quyền sử dụng còn chỉ được công nhận quyền sử dụng thì chưa phải đó là tài sản. Vì thế,

cơ chế bảo vệ quyền lợi của người dân (người sử dụng đất) rất mong manh, cơ chế thu hồi đất sẽ dễ bị lợi dụng dẫn đến tham nhũng và tiêu cực. Điều này làm cho người dân không yên tâm để chuyển nhượng quyền sử dụng đất vì sợ dễ bị tước đoạt, bị thiệt hại từ đó kéo theo phía cung của thị trường quyền sử dụng đất bị hạn chế.

### *3.2 Tăng và tiến tới xóa bỏ thời hạn sử dụng đất nông nghiệp.*

Theo Luật Đất đai 2013, thời hạn sử dụng đất nông nghiệp đã được tăng lên là 50 năm và 70 năm đối với đất thuộc các địa bàn kinh tế-xã hội khó khăn, đặc biệt khó khăn, đất cho các dự án có vốn đầu tư lớn nhưng thu hồi vốn chậm. Tuy nhiên hướng tới cần công nhận quyền sử dụng lâu dài và xóa bỏ hạn mức nhận chuyển nhượng đất nông nghiệp để tạo điều kiện cho thị trường phát triển

### *3.3. Điều tiết phân bổ địa tô chênh lệch khi chuyển đổi mục đích sử dụng đất vào tay nhà nước*

Mục đích sử dụng đất nông nghiệp cần phải đảm bảo tính ổn định. Việc chuyển đổi mục đích sử dụng từ đất nông nghiệp sang các loại đất phi nông nghiệp gây ra tình trạng tăng giá trị của đất lên rất nhiều lần. Hơn nữa, mục đích sử dụng đất nông nghiệp hiện nay có rất nhiều biến động và không ổn định. Những điều này cũng là một nguyên nhân quan trọng làm cho người có quyền sử dụng đất nông nghiệp không muốn chuyển nhượng quyền sử dụng cho người khác để trông đợi vào sự thay đổi mục đích sử dụng từ đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp nhằm thu lợi lớn từ việc chuyển đổi mục đích sử dụng này

### *3.4 Thực hiện tốt công tác quy hoạch*

Cần có các quy định và sự giám sát chặt chẽ về việc lập, điều chỉnh và thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, việc thu hồi đất đai và việc chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp nhằm hạn chế tối đa sự can thiệp của Nhà nước thông qua các quyền này. Theo đó:

Trước hết việc lập quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất phải đảm bảo chất lượng (trong đó đòi hỏi phải có tầm nhìn chiến lược dài hạn để hạn chế tối đa việc thay đổi, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất);

Cần có các quy định, chế tài đủ mạnh buộc các cấp phải thực hiện theo đúng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được phê duyệt, trong đó gắn chặt trách nhiệm của các cá nhân, tổ chức thẩm định, phê duyệt quy hoạch, kế hoạch. Việc điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch và mục đích sử dụng đất chỉ được áp dụng trong những điều kiện đặc biệt, có phạm vi và mức độ ảnh hưởng lớn trong toàn vùng hoặc quốc gia và phải được quy định cụ thể, chặt chẽ. Chỉ điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch và mục đích sử dụng đất trong các trường hợp để phát triển kinh tế-xã hội có ảnh hưởng lớn trên phạm vi toàn vùng và quốc gia.

Việc thu hồi đất không nên áp dụng đối với các trường hợp thu hồi cho các doanh nghiệp, tổ chức, đơn vị để hoạt động kinh doanh.

Thu hồi đất để phát triển kinh tế-xã hội (ngoại trừ các dự án xây dựng kết cấu hạ tầng kỹ thuật, công trình di tích lịch sử-văn hoá) cần đạt được thoả thuận với tối thiểu 90% (hoặc một mức nhất định-cần nghiên cứu thêm) người có đất bị thu hồi đồng ý với phương án bồi thường được đưa ra.

Sự rộng quyền hiện nay, cùng với hệ thống giám sát không đủ mạnh có thể dễ dàng tạo ra những sự tuỳ tiện trong việc thực thi pháp luật về đất đai của bộ máy hành chính nhà nước, qua đó làm cho các quyền tài sản và quyền sử dụng đất đai của các cá nhân, hộ gia đình và tổ chức không được đảm bảo đầy đủ.

Để tăng cường sử dụng đất, cần phải quy hoạch đất sao cho hạn chế việc phải chuyển đổi mục đích sử dụng đất. Giải quyết vấn đề này, công tác quy hoạch đất phải tính đến quy mô quy hoạch lớn hơn như quy hoạch theo vùng, theo khu vực; cùng với đó là tăng thời gian cho kỳ kế hoạch sử dụng đất, hiện nay là 5 năm, nên tăng lên 10 năm; công khai khu vực nào được khu vực nào được phép và không được phép tham gia giao dịch trên thị trường quyền sử dụng đất.

### *3.5 Minh bạch và hiện đại hóa thông tin thị trường*

Xây dựng hệ thống thông tin đất đai đầy đủ, khoa học, đảm bảo công khai, minh bạch và dễ dàng tiếp cận đối với mọi đối tượng khi muốn có thông

tin về mảnh đất trước khi thực hiện các giao dịch về đất đai trên thị trường quyền sử dụng đất.

Hiện nay, công tác quản lý đất đai chưa được hiện đại hóa, các thửa đất chưa được số hóa. Chỉ có một số hoạt động trong nội dung quản lý nhà nước về đất đai được điện tử hóa. Gần đây, Luật đất đai 2013 đã có quy định việc đăng ký đất đai, nhà ở và các tài sản khác gắn liền với đất được triển khai bằng hai hình thức khác nhau đó là đăng ký trên giấy và đăng ký điện tử và cả hai đều có giá trị pháp lý như nhau.

Vì thế, để thuận lợi cho việc quản lý nhà nước về đất đai cũng như thuận lợi cho các giao dịch về quyền sử dụng đất của người dân Nhà nước phải nâng cấp hạ tầng thông tin để việc đăng ký, cấp giấy quyền sử dụng đất, quản lý các giao dịch liên quan đến quyền sử dụng đất được thuận lợi, nhanh chóng và công khai.

### *3.6 Hoàn thiện cơ chế hoạt động cho thị trường quyền sử dụng đất*

Hiện nay, các giao dịch quyền sử dụng đất trong xã hội phần lớn thực hiện "ngầm", bên cung và bên cầu tự trao đổi quyền sử dụng đất cho nhau, không có sự công nhận của nhà nước thông qua việc nộp thuế hay thay đổi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Do đó, nhà nước nên tạo cơ chế thuận lợi để các giao dịch quyền sử dụng đất được hợp pháp, thuận lợi, dễ dàng như các sản giao dịch bất động sản hiện nay. Hiện nay đã có sản giao dịch bất động sản, nhưng hoạt động chưa hiệu quả do thiếu minh bạch (chủ yếu phụ thuộc vào bên bán), hoạt động không có sự gắn kết với các địa phương khác, thị trường thường bị cắt khúc xét dưới góc độ chủ thể đầu tư và loại sản phẩm, chi phí cao tham gia thị trường cao... Vì thế, nên tránh những hạn chế này để thị trường hoạt động được thông suốt, hiệu quả và phù hợp với từng loại hàng hóa.

### *3.7 Tăng cường việc hoàn thiện xác nhận lại quyền sử dụng đất*

Hiện nay, việc chuyển quyền sử dụng đất đang diễn ra rất phổ biến ở nhiều địa phương khác nhau trong cả nước, đặc biệt từ khi có chính sách dồn điền đổi thửa. Trên thực tế, nhiều hộ gia đình đang sử dụng đất của gia đình khác và gia đình khác đang sử dụng đất của gia đình mình mà không cần đăng



ký lại quyền sử dụng đất. Việc chưa tiến hành đăng ký lại (sang tên, đổi chủ) do nhiều nguyên nhân, cả từ phía hộ gia đình, cả từ phía cơ quan nhà nước. Về phía hộ gia đình không muốn đăng ký lại bởi vì thủ tục phức tạp, chi phí phải trả như thuế trước bạ, lệ phí còn cao vượt quá khả năng đối với phần lớn hộ gia đình. Hơn nữa, họ không đăng ký lại cũng chưa ảnh hưởng gì đến quyền lợi của họ. Về phía nhà nước, việc tiến hành đăng ký lại phải tốn nhiều thời gian, kinh phí vì phải đo đạc lại hiện trạng đất, lập lại bản đồ, điều chỉnh lại quy hoạch (nếu có) và chi phí in lại giấy chứng nhận. Việc không đăng ký lại sẽ tiềm ẩn nhiều tranh chấp hơn nữa sẽ khó khi thực hiện các lần chuyển nhượng kế tiếp. Do đó, để thúc đẩy thị trường quyền sử dụng đất phát triển, thủ tục cấp lại giấy chứng nhận quyền sử dụng đất phải được nhà nước đảm bảo thực hiện dễ dàng, nhanh chóng, Nhà nước phải xem đây là dịch vụ công phục vụ nhân dân.

*3.8 Tăng cường công tác cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lần đầu cho các đối tượng sử dụng đất.*

Hiện nay, cả còn khoảng 5% tổng diện tích đất chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lần đầu vì các loại đất này có nguồn gốc sử dụng đất phức tạp, đất đang có tranh chấp, xây dựng trái phép, giao đất trái thẩm quyền, đất lấn chiếm v.v. Vì thế, trong thời gian tới nhà nước nên sớm hoàn thiện thủ tục như hoàn thành công tác đo đạc, quy hoạch, lập bản đồ địa chính, giải quyết các tranh chấp... để cấp nốt số diện tích đất còn lại này để tăng cường khối lượng cung về quyền sử dụng đất ra thị trường./.

### **Tài liệu tham khảo**

Đặng Kim Sơn, Nguyễn Đỗ Anh Tuấn (2011): Chính sách đất đai cho phát triển tại Việt Nam - Cơ hội hay thách thức.

Klaus Deininger (2003): Chính sách đất đai cho tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo. Báo cáo nghiên cứu chính sách của Ngân hàng Thế giới.

Lưu Đức Khải và cộng sự (2013): Access to land: Market and non-market land transaction in rural Viet Nam” trong cuốn sách “Land Tenure Reform in

Asia and Africa: Assessing Impacts on Poverty and Natural Resource Management” do Nhà xuất bản Palgrave Macmillan.

Martin Ravallion, Dominique van de Walle (2008): Đất đai trong thời kỳ chuyển đổi: Cải cách và nghèo đói ở nông thôn Việt Nam. NXB Văn hóa Thông tin, Hà Nội.

Phạm Duy Nghĩa (2012): *Sở hữu toàn dân về đất đai và DNNN: Một số ưu tiên chính sách trong tái cấu trúc nền kinh tế.*

Quy\_Toan Do, & Iyer, L. (2003): Quyền đối với đất đai và phát triển kinh tế: Các bằng chứng từ Việt Nam. Báo cáo công tác về nghiên cứu chính sách của Ngân hàng Thế giới, số 3120.

Sally P. March et al (2007): Phát triển nông nghiệp và chính sách đất đai ở Việt Nam.