

# Một số vấn đề về chính sách đất nông nghiệp ở nước ta hiện nay

NGUYỄN QUỐC THÁI

## 1. Tác động của chính sách đất nông nghiệp và vấn đề đặt ra

Cùng với đổi mới cơ chế quản lý kinh tế nói chung, những đổi mới về chính sách đất nông nghiệp đã góp phần làm thay đổi kỳ diệu sản xuất nông nghiệp ở nước ta thời gian qua. Từ một nước phải nhập khẩu lương thực đến nay an ninh lương thực quốc gia cơ bản được bảo đảm, số hộ nghèo đói lương thực trong nước đã giảm từ 34% năm 1990 còn 12% năm 2003. Một số thực phẩm trước đây phải nhập khẩu thường xuyên thì những năm gần đây nước ta đã có thể tự túc và xuất khẩu được như: đường, thịt cá, dầu ăn, hoa quả; đồng thời tạo nguồn nguyên liệu đầu vào rất quan trọng cho phát triển nhiều ngành công nghiệp chế biến trong nước. Sản xuất nông nghiệp trở thành khu vực có đóng góp lớn cho xuất khẩu, trong 10 năm gần đây, kim ngạch xuất khẩu các sản phẩm nông - lâm - thủy sản luôn chiếm ở mức 1/3 kim ngạch xuất khẩu của cả nước. Ngoài ra, hiện nay chúng ta còn là nước xuất khẩu quan trọng một số mặt hàng nông sản như: gạo, cà phê, cao su, điều, tiêu, chiếm 10 - 15% thị trường thế giới. Tốc độ tăng trưởng sản xuất nông - lâm - thủy sản tương đối ổn định, bình quân đạt xấp xỉ 4.0%/năm từ năm 1991 đến nay. Từ năm 1990 đến nay, nước ta đã trồng thêm được 2.3 triệu ha rừng, giảm được đáng kể tình trạng phá rừng thường từ trên 100 nghìn ha/năm những năm 1980 xuống chỉ còn khoảng 20 nghìn ha/năm vào cuối những năm 1990 và đến nay là dưới 5 nghìn ha/năm. Nhờ đó, môi trường sinh thái được tăng cường, giảm nhẹ được thiên tai lũ lụt cho một số vùng và bảo vệ cho nhiều công trình xây dựng lớn, góp phần duy trì tăng trưởng ổn định của nền kinh tế.

Những đổi mới về chính sách đất nông nghiệp như giao đất, giao rừng cho các cá nhân, hộ gia đình và các tổ chức quản lý, sử dụng lâu dài, cụ thể hóa các quyền và nghĩa vụ của họ đối với đất như: quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, thừa kế, cho thuê và thế chấp, mức hạn điền... đã tạo điều kiện cho người nông dân yên tâm và chủ động trong sản xuất, khuyến khích họ tăng cường đầu tư vốn, trang thiết bị, máy móc, ứng dụng các tiến bộ khoa học - công nghệ vào sản xuất nông nghiệp, thâm canh tăng năng suất, luân canh, luân vụ đi đôi với giữ gìn bảo vệ tài nguyên đất. Đây là vấn đề rất quan trọng khi sản xuất nông nghiệp ở nước ta được tiến hành trong điều kiện đất chật người đông. Mặt khác, những đổi mới về chính sách đất đai đã tạo điều kiện mở rộng quy mô đất sản xuất cho các hộ gia đình có khả năng đầu tư vốn, kỹ thuật để hình thành kinh tế trang trại, góp phần chuyển dịch cơ cấu kinh tế nông nghiệp theo hướng sản xuất hàng hóa, khai thác tốt nguồn vốn, lao động và quỹ đất nông, lâm nghiệp và mặt nước nuôi trồng thủy sản, đi đôi với giảm dần diện tích đất hoang hóa<sup>1</sup>, giải quyết phần nào tình trạng manh mún của sản xuất nông nghiệp, đóng góp tích cực cho tăng trưởng nông nghiệp và ngân sách nhà nước, hình thành các vùng sản xuất tập trung, tạo tiền đề phát triển công nghiệp chế biến nông - lâm - thủy sản, bảo vệ nguồn lợi tự nhiên và môi trường, giải quyết việc làm, góp phần xóa đói

---

Nguyễn Quốc Thái, TS, Học viện CTQG Hồ Chí Minh.

1. Các trang trại đã biến hàng chục ngàn ha đất hoang hóa trở thành đất nông, lâm nghiệp và mặt nước nuôi trồng thủy sản. Theo số liệu thống kê năm 2001, diện tích đất và mặt nước hoang hóa do các trang trại cải tạo khoảng 50 nghìn ha.

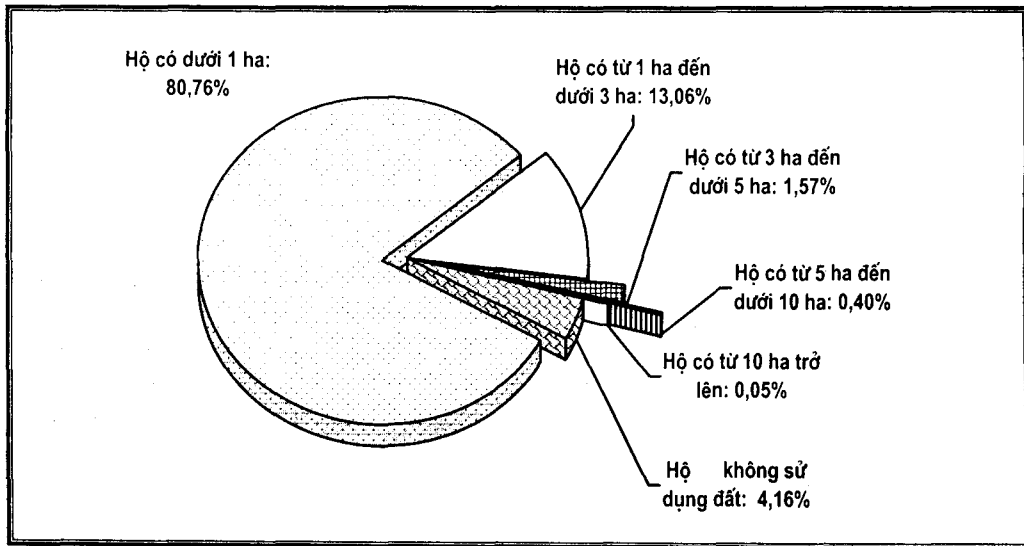
giảm nghèo, tạo tiền đề đưa công nghiệp và dịch vụ vào nông thôn... góp phần làm thay đổi diện mạo nông thôn theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa.

Tuy nhiên, bên cạnh những mặt tích cực, thực tế sử dụng đất nông nghiệp và chính sách đất nông nghiệp ở nước ta trước yêu cầu phát triển nền nông nghiệp sản xuất hàng hóa trong bối cảnh mở cửa, hội nhập ngày càng sâu, rộng vào nền kinh tế thế giới đã bộc lộ những bất cập, đó là:

**Thứ nhất, đất nông nghiệp ít, phân bố không đồng đều, quy mô ruộng đất của hộ nông dân nhỏ.** Tình trạng này có nguyên nhân khách quan từ điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội ở nước ta - một nước nông nghiệp, đất chật, người đông. Quỹ đất nông nghiệp ở nước ta hiện có 9,3 triệu ha, trong đó đất trồng trọt có gần 9 triệu ha, trong số này có khoảng 3,2 triệu ha là đất đồi núi, đất dốc canh tác không thuận lợi. Bình quân cả nước, diện tích đất nông nghiệp và đất

canh tác/đầu người sống ở nông thôn nước ta rất thấp, chỉ là 0,1 ha đất nông nghiệp/người và 0,07 ha đất canh tác/người. Bình quân đất nông nghiệp của một hộ nông nghiệp ở nước ta là 0,8 ha, trong khi đó ở Thái Lan diện tích này là 3,2 ha, ở Lào là 1,6 ha, ở Trung Quốc là 1,6 ha. Bình quân ruộng đất ở nước ta thấp song lại phân bố không đồng đều giữa các vùng. Trong khi ở các vùng như đồng bằng sông Hồng, Bắc Trung Bộ bình quân đất nông nghiệp mỗi hộ chỉ có 0,22 ha và 0,42 ha thì ở các vùng như Tây Nguyên, Đông Nam Bộ, đồng bằng sông Cửu Long bình quân mỗi hộ có 1,9 ha, 1,46 ha và 1,1 ha. Dẫn đến tình trạng vùng có dân số thưa, dân trí còn thấp, tập quán canh tác lạc hậu là khó khăn lớn để đẩy nhanh tốc độ khai thác và sử dụng hiệu quả đất đai thì có quỹ đất sản xuất lớn. Vùng dân cư đông đúc, trình độ dân trí cao hơn, tập quán canh tác tiên tiến hơn thì quỹ đất hạn chế làm khó khăn cho phát triển sản xuất hàng hóa.

**Cơ cấu hộ nông nghiệp theo đất nông nghiệp 2001 (%)**



Nguồn: Tổng cục Thống kê 2003.

Số hộ nông nghiệp sống không có ruộng đất ở nông thôn chiếm 4,16%, tương đương 419,7 nghìn hộ, số hộ có diện tích đất nông nghiệp dưới 1 ha chiếm tới 80,76% tổng số hộ nông nghiệp. Số hộ lâm nghiệp có diện tích

đất lâm nghiệp dưới 1 ha chiếm 47% tổng số hộ lâm nghiệp. Quy mô diện tích nuôi trồng thủy sản của phần lớn các hộ còn nhỏ, đặc biệt là ở các tỉnh phía Bắc và Tây Nguyên. Trong cả nước, 89,2% số hộ có diện tích nuôi

trồng dưới 5.000 m<sup>2</sup>, trong đó 77% số hộ có diện tích nuôi trồng dưới 1.000 m<sup>2</sup>; 10,8% số hộ có diện tích nuôi trồng trên 5.000 m<sup>2</sup>.

Ngay cả các trang trại ở nước ta cũng có quy mô đất rất nhỏ bé<sup>2</sup>. Ở các trang trại trồng cây hàng năm: bình quân diện tích của 1 trang trại là 5,3 ha; 60,58% số trang trại có quy mô dưới 5 ha; 32,89% có quy mô từ 5 ha đến dưới 10 ha; 6,53% có quy mô từ 10 ha trở lên. Ở các trang trại trồng cây lâu năm: bình quân đất của 1 trang trại là 4,92 ha; 62,8% số trang trại có quy mô dưới 5 ha; 26,91% có quy mô từ 5 ha đến dưới 10 ha; 7,81% có quy mô từ 10 ha đến dưới 20 ha; 2,49% có quy mô từ 20 ha trở lên. Ở các trang trại lâm nghiệp: bình quân đất của 1 trang trại là 20,32 ha; 71,22% số trang trại có quy mô dưới 20 ha; 22,12% có quy mô từ 20 đến 50 ha; 5,04% có quy mô từ 50 đến 100 ha; 1,62% có quy mô trên 100 ha. Ở các trang trại nuôi trồng thủy sản: bình quân diện tích mặt nước của 1 trang trại là 3,53 ha; 22,77% số trang trại có quy mô dưới 2 ha; 63,82% có quy mô từ 2 đến dưới 5 ha; 9,6% có quy mô từ 5 đến dưới 10 ha; 3,81% có quy mô từ 10 ha trở lên.

Điều đáng lưu ý nữa là sự biến động đất nông nghiệp trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội ở nước ta thời kỳ vừa qua và những năm tới. Trong quá trình này, một phần không nhỏ ruộng đất, đặc biệt là ruộng đất chất lượng tốt ở các khu vực đồng bằng, mà chủ yếu là đất trồng lúa, đã và sẽ bị chuyển đổi mục đích sử dụng trong quá trình đô thị hóa ở các địa phương, trong khi đó đất nông nghiệp được bổ sung thêm thường là đất khai hoang ít thuận lợi và cho năng suất không cao. Chỉ tính hai vùng đồng bằng sông Hồng và Bắc Trung Bộ - những vùng đất chật người đông - đất trồng lúa đã bị giảm không có diện tích bù lại là 62,6 nghìn ha trong thời kỳ 1990 - 2000. Trong cả nước 5 năm qua, đất nông nghiệp bị lấy để sử dụng vào mục đích khác là 399,5 nghìn ha. Theo dự báo, thời kỳ từ 2010 đến 2020, với tốc độ đô thị hóa 3 - 4% và phát

triển công nghiệp - xây dựng tăng trưởng bình quân 10 - 12%/năm, nếu kể cả khoanh giữ đất để bảo vệ môi trường, ước tính trung bình mỗi năm khoảng 100 nghìn ha đất nông nghiệp sẽ bị chuyển đổi mục đích sử dụng. Cũng theo dự báo đến năm 2020, quỹ đất nông nghiệp của cả nước có khoảng 9,9 triệu ha, tăng khoảng 0,6 triệu ha so với hiện nay do khai hoang phục hóa theo quy hoạch. Tuy nhiên, do lao động nông nghiệp và dân số ở nông thôn vẫn chiếm tỷ trọng lớn trong tổng số lao động và dân cư của cả nước, lao động ở nông thôn mỗi năm tăng thêm khoảng 1,1 triệu người, khả năng thu hút lao động nông nghiệp vào các hoạt động công nghiệp và dịch vụ của nền kinh tế nước ta còn rất hạn chế<sup>3</sup>, nên đến năm 2020 bình quân đất nông nghiệp/lao động của chúng ta sẽ ở mức 0,4 - 0,5 ha, không tăng hơn bao nhiêu so với mức hiện nay.

*Thứ hai, tình trạng ruộng đất được giao của các hộ nông dân bị manh mún, phân tán.* Tình trạng này phổ biến ở nhiều vùng trong nước, đặc biệt là ở các địa phương thuộc đồng bằng Bắc Bộ, Khu Bốn cũ, miền núi trung du phía Bắc và Duyên hải miền Trung. Hiện cả nước có gần 100 triệu thửa đất, tình trạng một hộ có từ 5 - 15 thửa đất nằm phân tán là khá phổ biến, thậm chí nhiều hộ có tới 25 - 30 thửa, đại bộ phận các thửa có diện tích dưới 200m<sup>2</sup>. Nhằm khắc phục những ảnh hưởng tiêu cực do sự manh mún, phân tán của ruộng đất gây ra, 16 tỉnh

2. Theo số liệu năm 2001 của Tổng cục Thống kê, 9,45% số chủ trang trại đề nghị Nhà nước cấp thêm đất để mở rộng sản xuất - kinh doanh.
3. Theo dự báo, trong thời kỳ từ nay tới năm 2020, trung bình mỗi năm chúng ta chỉ giảm được 200 nghìn lao động nông - lâm - thủy sản, khoảng 0,8 - 0,9% năm. Hiện nay, số lao động thường xuyên trong sản xuất nông - lâm - thủy sản là 25,8 triệu người, đến năm 2020 chúng ta vẫn còn khoảng 22,4 triệu lao động sản xuất nông lâm thủy sản (chiếm 43% tổng số lao động trong các ngành kinh tế và lĩnh vực xã hội của cả nước tính đến thời điểm đó). Riêng sản xuất nông nghiệp đến năm 2020 còn xấp xỉ 20 triệu lao động với khoảng 10 triệu hộ nông dân vẫn sống dựa vào sản xuất nông nghiệp.

trong nước đã và đang tiến hành chuyển đổi ruộng đất trong các hộ nông dân theo phương thức "dồn điền, đổi thửa", tuy nhiên, kết quả thu được còn rất hạn chế.

Tình trạng người đông, đất sản xuất ít, lại phân bố không đều ở các vùng nông thôn khiến cho quy mô sản xuất của từng nông hộ rất nhỏ bé cùng với tính tự phát trong tổ chức sản xuất, sự manh mún, phân tán về ruộng đất đang gây trở ngại to lớn cho việc áp dụng tiến bộ khoa học - kỹ thuật vào sản xuất nông nghiệp, phát triển sản xuất nông nghiệp hàng hóa quy mô lớn, nâng cao khả năng cạnh tranh của nông sản trên thị trường trong và ngoài nước, thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp, nông thôn. Tình trạng đó còn là một trong những nguyên nhân quan trọng làm cho năng suất<sup>4</sup> và tốc độ tăng trưởng nông nghiệp, khả năng cạnh tranh và chất lượng nông sản<sup>5</sup> của nước ta thấp hơn nhiều so với nhiều nước khác có điều kiện tự nhiên tương đồng, sản xuất hàng hóa nông sản chưa tương xứng với tiềm năng, thu nhập của đa số các hộ nông dân vẫn còn ở mức giấp ranh nghèo đói<sup>6</sup>.

*Thứ ba, tiến độ giao đất, giao rừng, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất không đồng đều giữa các địa phương, có nơi tiến hành rất chậm.* Thực hiện chủ trương giao đất, giao rừng cho hộ gia đình quản lý và sử dụng, đến tháng 10 năm 2001 đã có 87,53% tổng quỹ đất của xã đã được giao cho hộ gia đình sử dụng lâu dài hoặc qua đầu thầu, trong đó đất trồng cây hàng năm đã giao chiếm 87,53%, đất trồng lúa đã giao cho hộ gia đình quản lý chiếm 92,6%. Dẫn đầu trong việc giao đất, giao rừng là các vùng đồng bằng sông Cửu Long (95,89%), Đông Bắc (90,35%). Tuy nhiên, vẫn còn một số vùng giao đất cho hộ gia đình chậm như Tây Nguyên (63,73%), Tây Bắc (72,94%). Thực hiện chủ trương đẩy mạnh giao đất lâm nghiệp cho các hộ gia đình để trồng và bảo vệ rừng, cả nước đã giao 32,5% tổng quỹ đất lâm nghiệp trên địa bàn xã, tuy nhiên một số vùng

trọng điểm về lâm nghiệp lại thực hiện rất chậm như Duyên hải miền Trung (13,02%), Tây Nguyên (5,29%).

4. Năng suất lao động nông nghiệp ở nước ta còn thấp. Bình quân giá trị sản xuất trên 1 ha đất nông nghiệp mới đạt 20,1 triệu đồng. Năng suất lao động nông - lâm - thủy sản tính theo giá trị gia tăng trên một lao động thường xuyên của chúng ta mới chỉ đạt 330 USD, thấp hơn cả Myanma là 400 USD, bằng hơn một nửa của Thái Lan, Philippin và chỉ bằng 1/12 của Malaixia. Nếu tính trên 1 ha đất nông nghiệp chúng ta mới đạt 950 USD/ha, chưa bằng một nửa của Trung Quốc, 1/15 của Đài Loan hiện nay. Năng suất cây trồng, vật nuôi cũng thấp hơn so với các nước trong vùng, ngoài một số cây trồng được chú ý đầu tư như lúa, cà phê, năng suất của đa số các sản phẩm khác còn rất thấp như năng suất ngô mới chỉ bằng 60% mức trung bình của thế giới, chè bằng 54%, chăn nuôi lợn bằng 50%, tôm nuôi bằng 30 - 35%.
5. Tốc độ tăng trưởng bình quân 4,1%/năm trong 10 năm qua, tuy cao gấp 1,5 lần so với những năm 1980, nhưng còn thấp so với Thái Lan, Trung Quốc ở thời kỳ phát triển tương đồng (1971- 1990) là 4,5% và 5%. Chưa cao so với Trung Quốc và Myanma là những nước có mức GDP bình quân đầu người không cao so với chúng ta, nhưng có mức tăng trưởng trung bình năm của nông nghiệp thời kỳ 1991 - 2000 là 5,1% và 4,1%. Tốc độ tăng kim ngạch xuất khẩu của nông nghiệp bình quân 8,5% trong thời kỳ vừa qua còn thấp so với các nước trong khu vực, đứng trên Lào, Campuchia và Brunêi, nhưng chỉ bằng một nửa của Thái Lan, Indônêxia và một phần ba của Myanma. Thực tế đó cho thấy, khả năng cạnh tranh và tốc độ chuyển dịch cơ cấu sản phẩm theo hướng xuất khẩu trong nông nghiệp của ta còn yếu và chậm so với các nước xung quanh.
6. Bình quân thu nhập đầu người nông dân từ sản xuất nông nghiệp ở nước ta hiện nay mới đạt gần 1,8 triệu đồng/năm, tuy cao hơn ngưỡng nghèo 1,2 triệu đồng/năm do Bộ Lao động - Thương binh - Xã hội tính toán, song còn thấp hơn nhiều so với ngưỡng thu nhập bình quân đầu người thoát nghèo mà UNDP đề ra là 1 USD/ngày. Tỷ lệ hộ nghèo đói trong nông dân còn rất lớn, hiện chiếm 16 - 17% tổng số nông hộ.

Về đất đai của các trang trại. Tính đến ngày 01-10-2001, có 61.017 trang trại của cả nước sử dụng 373,2 nghìn ha đất nông, lâm nghiệp và diện tích mặt nước nuôi trồng thủy sản. Tuy nhiên, 19,3% diện tích đất nông, lâm nghiệp và diện tích mặt nước nuôi trồng thủy sản mà các trang trại hiện đang sử dụng vẫn chưa được giao quyền sử dụng lâu dài, trong đó 50,6% là đất thuê mượn, đấu thầu, 26,5% là đất chuyển nhượng và 23,9% là đất thuộc các nguồn khác như đất do các chủ trang trại tự khai hoang..., do vậy, các chủ trang trại chưa yên tâm đầu tư vốn ổn định sản xuất<sup>7</sup>.

*Thứ tư, tình trạng vẫn giữ đất nông nghiệp của nhiều tổ chức, hộ gia đình khi đã chuyển sang các hoạt động phi nông nghiệp và không toàn dụng đất nông, lâm nghiệp ở các doanh nghiệp nông, lâm nghiệp và thủy sản nhà nước trong khi nhiều hộ nông dân, trang trại, hợp tác xã nông nghiệp lại thiếu đất canh tác.* Theo kết quả tổng điều tra nông thôn, nông nghiệp và thủy sản năm 2001 do Tổng cục Thống kê tiến hành, tỷ lệ đất thực tế các doanh nghiệp sử dụng còn rất thấp so với diện tích mà Nhà nước giao cho các doanh nghiệp này quản lý. Tính đến ngày 01-10-2001, diện tích đất nông nghiệp mà các doanh nghiệp nông, lâm nghiệp và thủy sản sử dụng là 503.305,8 ha, trong đó chủ yếu là đất do các doanh nghiệp nông, lâm nghiệp và thủy sản nhà nước sử dụng, bao gồm 476.342,5 ha, chiếm 94,6%. Tuy nhiên, diện tích đất nông nghiệp mà các doanh nghiệp nông, lâm nghiệp và thủy sản nhà nước thực tế sử dụng chỉ chiếm 78,2%, đất lâm nghiệp thực tế sử dụng chỉ chiếm 88,7% so với diện tích đất nông nghiệp và lâm nghiệp mà Nhà nước quy hoạch giao cho các doanh nghiệp đó quản lý. Như vậy, tổng số đất nông, lâm nghiệp mà các doanh nghiệp nông, lâm nghiệp và thủy sản nhà nước được giao quản lý nhưng không sử dụng lên tới 600.340 ha, trong đó

có 133.086 ha đất nông nghiệp.

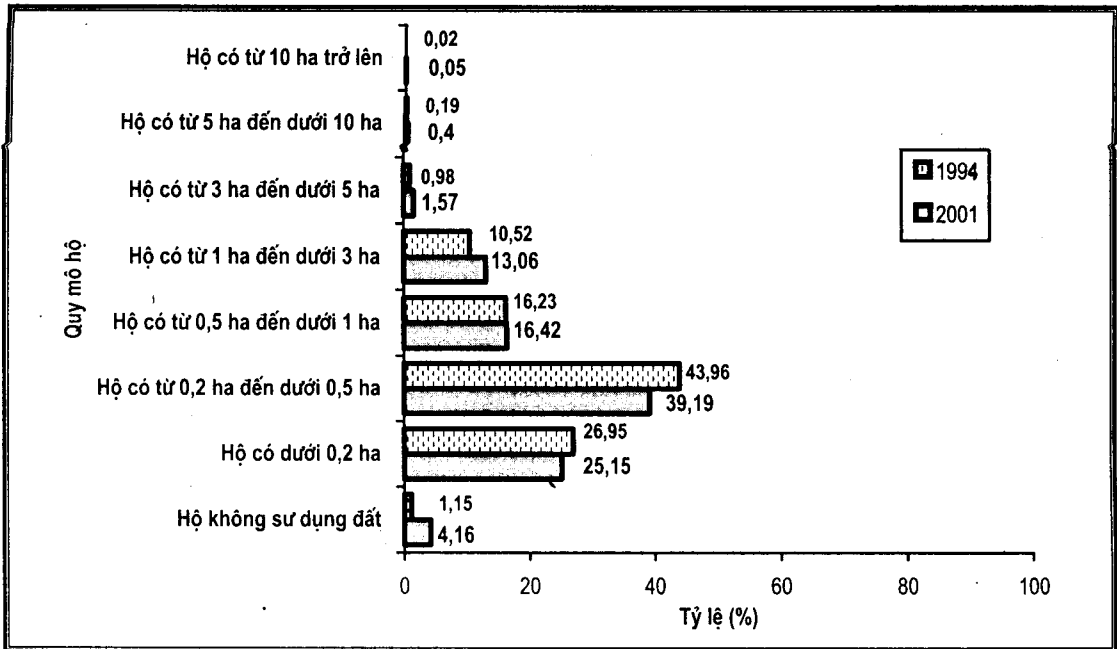
Mặt khác, ở nhiều địa phương trong cả nước hiện nay, đặc biệt là ở vùng Đồng bằng sông Hồng, phổ biến tình trạng các hộ nông dân, các tổ chức đã chuyển từ sản xuất nông nghiệp sang các ngành nghề phi nông nghiệp, nhưng vẫn giữ ruộng đất làm cản trở việc tích tụ ruộng đất, mở rộng quy mô sản xuất của các hộ nông dân, trang trại và hợp tác xã nông nghiệp có nhu cầu. Tình trạng này do nhiều nguyên nhân, trong đó có nguyên nhân từ chính sách đất đai của Nhà nước và tâm lý tư hữu sản xuất nhỏ của người nông dân.

*Thứ năm, tình hình tích tụ ruộng đất diễn ra chậm, đồng thời cũng làm phát sinh những vấn đề bức xúc.*

Trong những năm qua, việc tích tụ và tập trung đất nông nghiệp ở nước ta đã làm cho số hộ có quy mô ruộng đất trên 1 ha tăng lên, số hộ có quy mô ruộng đất dưới 1 ha giảm xuống, nhờ đó đã khắc phục phần nào tình trạng ruộng đất manh mún, phân tán, gia tăng các mô hình sản xuất nông nghiệp có quy mô lớn hơn, mang tính sản xuất hàng hóa cao hơn. Xu hướng này diễn ra rõ nét nhất ở các tỉnh Đông Nam Bộ và Tây Nguyên. Tỷ lệ hộ nông nghiệp có quy mô đất dưới 1 ha năm 1994 ở 2 vùng này tương ứng là 69,2% và 74,9%, đến năm 2001 tương ứng là 52,5% và 54,2%, tức là giảm tương ứng 16,7% và 20,7%; tỷ lệ hộ nông nghiệp có quy mô đất trên 1 ha năm 1994 tương ứng là 29,2% và 24,3%, đến năm 2001 các con số này tương ứng là 35% và 43,9%, tức là tăng tương ứng 5,8% và 19,6%. Đáng chú ý là số hộ nông nghiệp có quy mô đất từ 3 ha trở lên năm 2001 ở Tây Nguyên tăng hơn 5 lần và ở Đông Nam Bộ tăng hơn 3 lần so với năm 1994.

7. Theo số liệu năm 2001, 20,99% số chủ trang trại có nguyện vọng được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Tình hình tích tụ đất nông nghiệp của các hộ nông nghiệp (%)



Nguồn: Tổng cục Thống kê 2003.

Tuy nhiên, nhìn một cách tổng thể, quá trình tích tụ và tập trung ruộng đất nhằm chuyển dịch cơ cấu nông nghiệp theo hướng sản xuất hàng hóa ở nước ta còn chậm. Ngoài một số vùng sản xuất tập trung đã có từ trước như lúa ở đồng bằng sông Hồng, đồng bằng sông Cửu Long; chè ở miền núi trung du phía Bắc, Tây Nguyên; cà phê, cao su ở Tây Nguyên, Đông Nam Bộ; cây ăn quả ở đồng bằng sông Cửu Long; quá trình mở rộng, đa dạng hóa sản xuất nông nghiệp, hình thành các vùng cây trồng, vật nuôi tập trung lớn đáp ứng được các yêu cầu của thị trường trong và ngoài nước còn chậm so với những tiềm năng, lợi thế về điều kiện tự nhiên và sinh thái của các vùng trong nước. Ngay trong các vùng sản xuất tập trung hiện có này, sản xuất nông nghiệp về cơ bản vẫn được tổ chức theo quy mô hộ gia đình nhỏ lẻ, kỹ thuật sản xuất lạc hậu, đặc biệt là ở đồng bằng sông Hồng. Gần đây, một số trang trại, vùng nông nghiệp chuyên canh, nuôi trồng thủy sản mới được hình thành, song chủ yếu là tự phát, chưa được tổ chức hoàn chỉnh kết hợp giữa sản xuất, chế biến và tiêu thụ sản phẩm. Ngoài ra, nhiều hộ

nông nghiệp hiện nay muốn có thêm đất để mở rộng sản xuất, nhưng quỹ đất tại chỗ không còn, trừ một số vùng miền núi, nơi xa xôi hẻo lánh, điều kiện khai phá khó khăn.

Quá trình tích tụ ruộng đất ở nước ta diễn ra chậm do một số nguyên nhân sau đây:

- Mức hạn điền thấp;
- Thị trường chuyển nhượng ruộng đất chưa phát triển;
- Giữ ruộng đất chờ quy hoạch; giữ ruộng đất phòng rủi ro trong trường hợp đã chuyển sang ngành nghề phi nông nghiệp; tâm lý tự hữu của người sản xuất nhỏ, tư tưởng "cố thủ trên đất", đặc biệt là của nông dân miền Bắc.
- Tác động của các ngành nghề phi nông nghiệp vào việc chuyển dịch cơ cấu lao động ở nông thôn còn yếu.

Mặt khác, cùng với xu hướng tích tụ, tập trung ruộng đất để phát triển sản xuất hàng hóa, ở nông thôn đã xuất hiện và ngày càng gia tăng tình trạng một bộ phận hộ nông nghiệp thiếu và không có đất sản xuất. Tình trạng này do các nguyên nhân như cầm cố,

sang nhượng, chia tách hộ, vốn dĩ thiếu đất và không có đất, chủ ruộng đất cũ đòi lại đất, đã chuyển đi nơi khác rồi quay lại và từ nơi khác đến, Nhà nước thu hồi đất xây dựng kết cấu hạ tầng. Tính đến ngày 01-10-2001, cả nước có 445.000 hộ nông nghiệp không sử dụng đất nông nghiệp, chiếm 4,2% tổng số hộ nông nghiệp, tăng 335.000 hộ so với năm 1994. Hộ không sử dụng đất nông nghiệp tập trung chủ yếu ở vùng Đông Nam Bộ và đồng bằng sông Cửu Long, với 398.000 hộ, chiếm 89,5% tổng số hộ không sử dụng đất của cả nước. Đây cũng là những vùng có số hộ nông nghiệp không sử dụng đất tăng nhanh, đặc biệt là vùng đồng bằng sông Cửu Long với 295.000 hộ năm 2001, gấp 24 lần so với năm 1994. Đại bộ phận các hộ nông nghiệp không sử dụng đất nông nghiệp là những hộ không còn ruộng đất do đã cho thuê, cầm cố hoặc chuyển nhượng, nguồn thu nhập chính của các hộ này là từ làm thuê các công việc nông nghiệp; ngoài ra còn một số ít hộ nông nghiệp không có nhu cầu sử dụng đất như hộ chuyên chăn nuôi, hộ dịch vụ nông nghiệp, hộ ở các doanh nghiệp trồng cao su...

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến cầm cố, sang nhượng ruộng đất, bao gồm ốm đau, tai nạn, làm ăn thua lỗ do thiếu kinh nghiệm sản xuất, không có vốn sản xuất, trả nợ, lười lao động, chuyển sang làm nghề khác có lợi hơn. Trong số các nguyên nhân này chỉ có nguyên nhân cuối cùng là mang tính tích cực.

Kết quả điều tra của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn cho thấy, hầu hết các hộ nông nghiệp thiếu đất, không có đất sản xuất đều là những hộ nghèo và sự nghèo đói của các hộ này nghiêm trọng hơn rất nhiều so với các hộ nghèo đói khác; thiếu đất, không có đất để sản xuất là một trong những nguyên nhân hàng đầu dẫn đến nghèo đói và tái nghèo đói ở các hộ đó. Chẳng hạn, ở huyện Trà Cú tỉnh Trà Vinh, tỷ lệ hộ nghèo là 27,1% mà phần lớn các hộ này không có đất hoặc chỉ có rất ít đất để sản xuất, ở xã Nhị Mỹ huyện Cao Lãnh tỉnh Đồng Tháp, trong số 199 hộ không có đất thì 106 hộ là hộ nghèo.

Điều đáng chú ý nữa là phần lớn các giao dịch chuyển nhượng ruộng đất trong quá trình tích tụ, tập trung ruộng đất ở nước ta thời gian qua diễn ra ngầm, không thông qua chính quyền nhằm trốn thuế và các khoản lệ phí. Cũng vì vậy, một mặt, Nhà nước bị thất thu, mặt khác không kiểm soát được các nguyên nhân dẫn đến việc chuyển nhượng ruộng đất của các hộ nông dân.

Trong điều kiện quy mô sản xuất hộ gia đình nhỏ, ruộng đất ít, tính chất thuần nông của kinh tế hộ ở nông thôn vẫn còn phổ biến<sup>8</sup>, lao động nông nghiệp dư thừa nhiều<sup>9</sup>, công nghiệp và dịch vụ nông thôn còn nhỏ bé, tác động vào nông nghiệp và kinh tế nông thôn chưa mạnh, giải quyết việc làm, hạn chế thời gian nông nhàn nhằm cải thiện và nâng cao đời sống dân cư ở khu vực nông thôn trở thành vấn đề hết sức nan giải, việc tích tụ và tập trung ruộng đất để phát triển sản xuất hàng hóa ở nước ta trong những năm tới sẽ gặp rất nhiều khó khăn. Mặc dù vậy, tích tụ và tập trung ruộng đất nhằm phát triển nông nghiệp sản xuất hàng hóa là một đòi hỏi khách quan. Tuy nhiên, không để quá trình này diễn ra tự phát vượt quá giới hạn làm cho người nông dân mất ruộng mà không tìm được việc làm, bị bán cùng hóa, song cũng cần tránh tình trạng duy trì mãi việc bình quân ruộng đất, chia đều nghèo khổ.

8. Theo Tổng cục Thống kê, đến ngày 01-10-2001, khu vực nông thôn của cả nước có 13,07 triệu hộ với 58,41 triệu nhân khẩu (không bao gồm những người tham gia lực lượng vũ trang và đang lao động ở nước ngoài) và 31,34 triệu người trong độ tuổi lao động. Trong tổng số hộ ở nông thôn, 80,93% hoạt động nông lâm nghiệp và thủy sản, trong đó 95,58% số hộ sản xuất nông nghiệp, 4,19% hộ thủy sản. Trong tổng số lao động ở nông thôn, 77,4% là lao động nông nghiệp thuần túy, 22,6% là lao động nông nghiệp kiêm các ngành nghề khác. Tỷ trọng lao động nông-lâm-thủy sản trong lao động xã hội năm 2002 là 66,0%. Tỷ trọng dân số khu vực nông thôn trong dân cư cả nước năm 2003 là 74,6%.

9. Tình trạng thiếu việc làm ở nông thôn diễn ra rất phổ biến, tỷ lệ thời gian nông nhàn ở nông thôn năm 2003 chiếm 22,06%, tương đương gần 7 triệu lao động.

*Thứ sáu, tình trạng tự phát chuyển đổi mục đích sử dụng đất trong nông nghiệp.* Tình trạng tự phát trong chuyển đất lúa năng suất và hiệu quả thấp sang nuôi trồng thủy sản diễn ra tương đối phổ biến ở nhiều địa phương, đặc biệt là ở các địa phương ven biển. Bên cạnh một số lợi ích kinh tế cục bộ, việc chuyển mục đích sử dụng đất nói trên đã phá vỡ nhiều quy hoạch tổng thể và cụ thể về phát triển nông - lâm nghiệp và thủy sản, làm xuất hiện những bất cập về môi trường sinh thái và tính bền vững trong nuôi trồng thủy sản. Nguyên nhân của tình trạng này có nhiều, trong đó có thể kể đến sự buông lỏng quản lý của các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai và những hạn chế trong công tác quy hoạch sử dụng đất nông nghiệp ở nước ta thời gian qua.

### **2. Một số giải pháp hoàn thiện chính sách đất nông nghiệp**

Nhiệm vụ công nghiệp hóa, hiện đại hóa, đưa nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp vào năm 2020 trong điều kiện chúng ta bắt đầu thực hiện các cam kết của AFTA, APEC và WTO đòi hỏi phải đẩy mạnh sản xuất nông - lâm - thủy sản theo hướng hàng hóa với cơ cấu và chất lượng sản phẩm đa dạng, nhằm nâng cao hơn nữa khả năng cạnh tranh của nông sản hàng hóa trên thị trường trong nước và quốc tế. Do vậy, nâng cao hiệu quả sử dụng đất nông nghiệp, đẩy nhanh việc hình thành các vùng sản xuất tập trung và chuyên môn hóa nông sản hàng hóa cả về số lượng và quy mô diện tích với chất lượng sản phẩm đáp ứng được các yêu cầu của thị trường trong và ngoài nước là vấn đề cấp bách. Xuất phát từ đó, chính sách đất nông nghiệp cần phải được đổi mới theo hướng sau đây:

- Hoàn thiện Quy hoạch tổng thể đất đai theo hướng khai thác lợi thế từng vùng, từng địa phương, góp phần bảo vệ môi trường sinh thái.

- Trên cơ sở quy hoạch và quản lý đất đai theo quy hoạch, đẩy nhanh tiến độ giao đất, giao rừng, cấp giấy chứng nhận quyền sử

dụng đất lâu dài hoặc có thời hạn thích hợp cho các hộ nông dân và các trang trại (kể cả quỹ đất chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, song có nguồn gốc rõ ràng, hợp lý mà các trang trại đang sử dụng) để họ yên tâm đầu tư sản xuất, thu lợi nhuận và đóng góp cho Nhà nước.

- Nâng cao mức hạn điền tùy điều kiện cụ thể ở từng vùng, từng địa phương để thúc đẩy việc tích tụ ruộng đất đáp ứng yêu cầu của nền nông nghiệp sản xuất hàng hóa. Riêng đối với các vùng đất trống, đồi trọc, vùng đất hoang hóa, đất bạc màu, Nhà nước nên khuyến khích tập trung đất hoặc giao đất không hạn chế quy mô để hình thành các trang trại đối với những người có khả năng, có nguyện vọng kinh doanh nông nghiệp ở các vùng này nhằm tận dụng đất, tránh lãng phí đất. Tuy nhiên, việc tập trung ruộng đất cần đặt dưới sự giám sát, quản lý của chính quyền địa phương để tránh tình trạng một bộ phận nông dân vì quá nghèo mà mất đất, đồng thời việc giao đất phải tuân thủ Luật Đất đai và có phương pháp tiến hành thích hợp nhằm tránh tình trạng manh mún, phá vỡ cảnh quan môi trường.

- Đẩy mạnh dồn điền, đổi thửa nhằm khắc phục tình trạng manh mún về đất đai, tạo điều kiện đẩy mạnh cơ giới hóa sản xuất nông nghiệp, chuyên canh cây trồng, vật nuôi, giảm chi phí canh tác...

- Giải quyết tình trạng các hộ gia đình, các tổ chức đã chuyển sang kinh doanh các ngành nghề phi nông nghiệp nhưng vẫn giữ đất đang xảy ra ở nhiều địa phương hiện nay, trong khi đó nhiều hộ nông dân, trang trại, hợp tác xã nông nghiệp có điều kiện để đầu tư mở rộng sản xuất lại bị thiếu đất.

- Thúc đẩy hình thành thị trường đất nông nghiệp.

- Giải quyết tình trạng hộ nông nghiệp thiếu và không có đất sản xuất thông qua các biện pháp khuyến khích khai hoang, phục hóa xây dựng vùng kinh tế mới. Để có thể thực hiện được việc khai hoang, phục



hóa, Nhà nước cần đầu tư kết cấu hạ tầng đi trước một bước, sau đó mới đưa người dân lên. Đối với bộ phận nông dân thiếu đất và mất đất do đã cầm cố, chuyển nhượng vì những nguyên nhân tiêu cực có tính chất tạm thời như ốm đau, tai nạn, không có vốn, làm ăn thua lỗ do thiếu kinh nghiệm nhưng thực sự thiết tha với đất, Nhà nước, mà cụ thể là chính quyền địa phương, cần xây dựng và thực hiện chính sách hỗ trợ có điều kiện, có thời hạn phù hợp về vốn, chuyển giao khoa học công nghệ... để họ thoát khỏi những khó khăn nhất thời đó.

Nâng cao năng lực quản lý cho các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai.

Do tình trạng ruộng đất manh mún, phân tán, nên việc thúc đẩy quá trình tập trung ruộng đất, nâng cao hiệu quả sử dụng đất là vấn đề liên ngành. Việc giải quyết chúng đòi hỏi phải phối hợp các biện pháp của chính sách đất đai với việc thực hiện đồng bộ các giải pháp về tổ chức sản xuất nông nghiệp (cả về mô hình sản xuất liên ngành, kết hợp các thành phần kinh tế và quy hoạch phát

triển các vùng nông nghiệp) lẫn xây dựng các mô hình sản xuất, đa dạng hóa cây trồng, vật nuôi, ngành nghề sản xuất nông nghiệp, phát triển ngành nghề phi nông nghiệp ở địa phương, chính sách đầu tư, tài chính tín dụng, chính sách thị trường, chính sách giáo dục, đào tạo... nhằm hỗ trợ người nông dân phát triển sản xuất theo chiều sâu, xây dựng các hiệp hội nhằm bảo vệ quyền lợi của những lao động làm thuê trong nông nghiệp.../.

### TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Khoa QLKT - Học viện CTQG Hồ Chí Minh (2004): "Mô hình phát triển hợp tác xã nông nghiệp trong tiến trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp, nông thôn hai thập niên đầu thế kỷ XXI", Đề tài cấp bộ, Học viện CTQG Hồ Chí Minh.
2. Hội khoa học kinh tế nông - lâm nghiệp: "Kinh tế và chính sách đất đai ở Việt Nam", Nxb Nông nghiệp, H. 2000.
3. Tổng cục Thống kê: "Kết quả tổng điều tra nông thôn, nông nghiệp và thủy sản năm 2001", Nxb Thống kê, H. 2003.