

TÍCH TỤ VÀ TẬP TRUNG ĐẤT ĐAI - TẠO ĐIỀU KIỆN LIÊN KẾT, MỞ RỘNG QUY MÔ SẢN XUẤT, HƯỚNG ĐẾN MỘT NỀN NÔNG NGHIỆP HIỆN ĐẠI

Trần Thị Thanh Bình *

Tóm tắt: Đất đai là nguồn tài nguyên quý giá không tái sinh, là nhân tố đầu vào mang tính quyết định cho mọi hoạt động sản xuất. Luật Đất đai năm 1993 lần đầu tiên tạo ra đột phá cho thúc đẩy nền kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa ở nước ta. Từ đó đến nay, mặc dù đã qua nhiều sửa đổi, bổ sung, nhưng quy định pháp luật về đất đai và việc triển khai chúng còn nhiều hạn chế, bất cập, còn nhiều điểm nghẽn. Bài nghiên cứu này làm rõ một số hạn chế trong quy định pháp luật về đất đai, đồng thời đề xuất một số giải pháp xử lý những hạn chế đó.

Từ khóa: Đất đai, Luật Đất đai, nông nghiệp.

Summary: Land is a valuable non-renewable resource, a decisive input factor for all production activities. The 1993 Land Law first created a breakthrough for promoting the socialist market economy in our country. Since then, although there have been many amendments and supplements, the land law regulations and their implementation still have many limitations, inadequacies, and many bottlenecks. This study clarifies a number of limitations in the land legislation, and proposes some solutions to deal with those limitations.

Keywords: Land, Land Law, agriculture.

Nông nghiệp nước ta có tiềm năng và lợi thế so sánh. Nhờ đổi mới cơ chế và chính sách của Đảng và Nhà nước, nông nghiệp phát triển, bảo đảm an ninh lương thực, ổn định xã hội, đời sống nông dân được cải thiện. Nhưng cho đến nay, những gì do cơ chế đem lại đã khai thác gần cạn, dư địa phát triển không còn nhiều, đặc biệt là trong bối cảnh nước ta đã và đang hội nhập ngày càng sâu vào nền kinh tế thế giới. Để trở thành một nền nông nghiệp hiện đại có nhiều việc phải làm, trước hết là tư duy phát triển phải phù hợp với tư duy thị trường toàn cầu, tiếp tục đổi mới chính sách đất đai, tổ chức sản xuất, ứng dụng

khoa học, công nghệ, khắc phục tình trạng nhỏ lẻ, manh mún, tự phát bằng tích tụ tập trung đất đai, kết nối chặt chẽ hộ nông dân với doanh nghiệp, nâng cao năng lực nội sinh, khả năng thích nghi và ứng phó với thị trường có nhiều biến động.

1. Giới hạn về đất đai – điểm nghẽn trong phát triển nông nghiệp ở nước ta

Đất đai là tư liệu sản xuất đặc biệt, nguồn sống của nhiều thế hệ nông dân, không thể thay thế trong sản xuất nông nghiệp. Quá trình đổi mới kinh tế, trong đó đổi mới cơ chế quản lý chính sách đất đai của Đảng và Nhà nước tạo động lực, đã đạt được những thành tựu to lớn trong

* Trường ĐH KD&CN Hà Nội

phát triển nông nghiệp, nông thôn, bảo đảm an ninh lương thực, ổn định xã hội, trụ đỡ trong điều kiện kinh tế thế giới có nhiều biến động. Việt Nam đã trở thành một trong những quốc gia hàng đầu về xuất khẩu nông sản, với 18 mặt hàng có giá trị trên 1 tỷ USD. Tuy nhiên, dư địa để tiếp tục phát triển đã tới hạn, đặc biệt là giới hạn về đất đai, trình độ công nghệ và phương thức sản xuất. Theo số liệu của Tổng cục Thống kê năm 2019, có 17.308 nghìn hộ nông thôn, trong đó, hộ sản xuất nông nghiệp, thủy sản là 9.344 nghìn hộ (chiếm khoảng 54% số hộ nông thôn), được giao sử dụng 10.291.950 ha đất sản xuất nông nghiệp (chiếm 90,40%). Quy mô sử dụng đất nông nghiệp: bình quân hộ nông thôn là 1,580 ha/hộ, bình quân hộ nông nghiệp là 2,921ha/hộ; đất sản xuất nông nghiệp: bình quân 0,6643 ha/hộ nông thôn, 1,2302 ha/hộ nông nghiệp; đối với đất lâm nghiệp: bình quân 0,8632 ha/hộ nông thôn, 1,600 ha/hộ nông nghiệp. Theo kết quả điều tra của Tổng cục Thống kê giai đoạn 2016-2020, tính đến tháng 12 năm 2020, cả nước có 27.983,5 nghìn ha đất nông nghiệp với 16.880 nghìn hộ nông dân. Sản xuất nông, lâm nghiệp và thủy sản ở nước ta được tổ chức theo 3 hình thức sản xuất chủ yếu, gồm: hộ, hợp tác xã và doanh nghiệp. Theo kết quả điều tra năm 2020, cả nước có 9.123.018 đơn vị sản xuất nông, lâm nghiệp và thủy sản, giảm 1,82% so với năm 2016. Trong đó, 9.108.129 hộ sản xuất, giảm 1,86%; 7.418 hợp tác xã, tăng 6,80%; 7.471 doanh nghiệp, tăng 94,25%. Sự biến động số đơn vị sản xuất theo xu hướng tăng giảm khác nhau có nhiều nguyên nhân khách quan và chủ quan, trong đó

có việc tổ chức lại sản xuất, ưu tiên phát triển những hình thức và quy mô sản xuất có năng suất, chất lượng, hiệu quả và giá trị hàng hóa cao.

Trong những năm vừa qua, nhiều hộ đã mở rộng quy mô sản xuất. Số thửa đất sản xuất nông nghiệp bình quân 1 hộ tăng từ 2,5 thửa năm 2016 lên 2,8 thửa năm 2020 và diện tích bình quân 1 thửa tăng từ 1.843,1 m² lên 2.026,3 m². Như vậy, mặc dù có cải thiện, nhưng quy mô diện tích của hộ nông dân và quy mô của mỗi thửa ruộng của Việt Nam thấp hơn Trung Quốc và thấp hơn rất nhiều so với các nước khác trong khu vực. Mô hình tổ chức sản xuất có tỷ suất và giá trị hàng hóa cao của hộ là trang trại. Tại thời điểm 01/7/2020, cả nước có 20.611 trang trại, gồm: 5.910 trang trại trồng trọt, chiếm 28,67% tổng số trang trại; 11.688 trang trại chăn nuôi, chiếm 56,71%; 2.782 trang trại nuôi trồng thủy sản, chiếm 13,50%; 139 trang trại lâm nghiệp, chiếm 0,67% và 53 trang trại tổng hợp, chiếm 0,26%. Ngoài ra còn có 39 trang trại sản xuất muối, chiếm 0,19%.

Tình trạng ruộng đất nhỏ lẻ, manh mún kéo dài, ảnh hưởng tới năng suất lao động, giá trị gia tăng và hiệu quả, lãng phí thời gian và tăng chi phí trung gian, ảnh hưởng trực tiếp đến thu nhập và đời sống của nông dân. Trên danh nghĩa, ai cũng có đất, nhưng thu nhập từ đất không đủ sống; một bộ phận lao động trẻ, khỏe, có văn hoá phải tự phát rời làng đi tìm việc ở thành phố hoặc xuất khẩu lao động, nên một bộ phận đất đai bị hoang hoá.

Một vấn đề cần chú ý trong những năm gần đây là tốc độ tăng trưởng giá trị sản lượng nông nghiệp bình quân/1ha đất canh tác không ổn định. Giá trị sản

xuất bình quân trên 1 ha trồng trọt giai đoạn 2016-2021 đạt 3,96%, nuôi trồng thủy sản – 5,62%. Thu nhập từ nông nghiệp cùng với các khoản thu tính theo đầu ruộng sụt giảm là nguyên nhân chính làm cho nông dân không thiết tha với sản xuất nông nghiệp, thậm chí bỏ ruộng. Tình trạng nông dân di cư ra thành phố ngày càng tăng, phần lớn là lao động giản đơn, chưa được đào tạo. Khi ở đô thị, họ không nhận được sự hỗ trợ cần thiết về an sinh và phải đối mặt với nhiều rủi ro. Chính vì vậy, nhiều người, tuy đã rời làng nhiều năm, nhưng vẫn giữ đất để đề phòng bất trắc.

Hiện nay, kinh tế nước ta đã hội nhập khá sâu vào nền kinh tế thế giới. Ngoài các tổ chức thương mại đa phương (WTO, APEC, ASEAN), chúng ta đã và đang liên kết để thực hiện các hiệp định thương mại thế hệ mới khác (CPTTP, EVFTA), các rào cản về thương mại sẽ được dỡ bỏ, sẽ có nhiều cơ hội và cả những thách thức lớn. Nông sản nước ta phải cạnh tranh bất cân xứng với nông sản thế giới. Một bên là các nông trại quy mô lớn, công nghệ cao, kết nối chặt chẽ với các tập đoàn có uy tín, một bên là hộ nông dân nhỏ lẻ, tự phát, hạn chế về nhiều mặt, thua kém về năng suất, chất lượng và sức cạnh tranh. Từ những vấn đề trên đây, để phát triển liên kết, phát triển nông nghiệp theo hướng hiện đại, có nhiều việc phải làm, trong đó có vấn đề tích tụ và tập trung đất đai, tận dụng lợi thế về quy mô, làm cho đất đai trở thành yếu tố đầu vào của sản xuất hàng hoá lớn, ứng dụng khoa học, công nghệ, gắn hộ nông dân với doanh nghiệp và phát triển dịch vụ, giảm mạnh lực lượng lao động trong nông nghiệp, ổn

định nghề nông, hình thành một đội ngũ nông dân chuyên nghiệp.

2. Các chủ thể và cơ chế tích tụ, tập trung đất đai: Các chủ thể tích tụ và tập trung đất đai bao gồm hộ gia đình (trang trại gia đình), hợp tác xã và doanh nghiệp, trong đó trang trại gia đình là chủ thể quan trọng. Ở các nước có nền nông nghiệp và dịch vụ hiện đại, đối tượng sản xuất là sinh vật, đặc điểm sinh học đòi hỏi người quản lý và người lao động phải có khả năng thích ứng và kiểm soát quá trình sản xuất diễn ra trong từng loại cây con, từng thửa ruộng, có kỹ năng chăm sóc và trách nhiệm cao trong quản trị. Vì vậy, quy mô đất đai phải phù hợp với tầm hạn quản trị sản xuất. Quy mô nhỏ không tận dụng được lợi thế về quy mô, không bảo đảm cuộc sống và tích lũy, nhưng lớn quá, vượt quá tầm hạn quản trị, sẽ không hiệu quả.

Đối với các doanh nghiệp, việc tích tụ đất đai quy mô lớn vẫn phải dựa vào trang trại gia đình. Doanh nghiệp không thể thực hiện những khâu sản xuất mang tính sinh học; đó thuộc trách nhiệm của hộ gia đình. Doanh nghiệp chủ yếu làm chức năng đầu tư, cung ứng dịch vụ đầu vào, đầu ra. Như vậy, trong mô hình liên kết này có 2 chủ thể tham gia vào quá trình kinh doanh nông nghiệp trên cùng một mảnh đất và phân giao trách nhiệm, lợi ích theo cơ chế thỏa thuận. Trang trại gia đình là chủ thể cơ bản. Để có hiệu quả cần xác định quy mô đất tối ưu. Trên thực tế, quy mô tối ưu phụ thuộc vào nhiều yếu tố: ngoài đặc điểm sinh học, còn tùy thuộc vào khả năng quỹ đất, bảo đảm thu nhập và khả năng tái đầu tư phát triển, phù hợp với đặc điểm ngành và sản phẩm: trồng trọt, chăn nuôi, nuôi trồng

thủy sản, trồng, bảo vệ rừng, vùng địa lý: ven đô, đồng bằng, miền núi, trình độ công nghệ, phát triển theo chiều rộng hay theo chiều sâu. Theo Ngân hàng thế giới, và Viện Chiến lược và Chính sách phát triển nông nghiệp và nông thôn, đối với hộ chuyên trồng lúa, phải có ít nhất 2 ha đất mới vượt qua đói nghèo, 3 ha mới đạt ngưỡng thu nhập trung bình và có điều kiện phát triển.

Để phát triển trang trại gia đình, ngoài quy mô đất đai, năng lực quản trị của chủ hộ, để hỗ trợ sản xuất kinh doanh, giảm chi phí, rất cần hợp tác xã. Hợp tác xã có vai trò phối hợp liên kết các trang trại gia đình, lo dịch vụ đầu vào, đầu ra, với những hoạt động đa dạng như cung ứng vật tư (giống, phân bón, thuốc bảo vệ thực vật, công cụ sản xuất), tiêu thụ sản phẩm; làm đầu mối liên kết các hộ gia đình với doanh nghiệp, các tổ chức tín dụng và với chính quyền địa phương, tiếp nhận sự hỗ trợ của Nhà nước để giảm các chi phí giao dịch. Doanh nghiệp có vai trò quan trọng trong việc phát triển nông nghiệp thành nền sản xuất lớn theo hướng hiện đại thông qua liên kết sản xuất với những hình thức thích hợp:

Một là, liên kết với trang trại gia đình hình thành cánh đồng lớn, chuyên canh, sản xuất một loại giống xuất khẩu. Doanh nghiệp là nhà đầu tư cung ứng giống, phân bón, thuốc bảo vệ thực vật, xây dựng, hướng dẫn, giám sát chất lượng theo yêu cầu của các tổ chức xuất khẩu, ứng dụng công nghệ sản xuất, chế biến hiện đại, bảo đảm tiêu thụ sản phẩm, xây dựng và thực hiện các thoả thuận về lợi ích một cách công khai.

Hai là, nông dân góp vốn vào doanh

niệp bằng quyền sử dụng đất. Điển hình là Tổng công ty Cao su Việt Nam với hộ nông dân ở 3 tỉnh Sơn La, Điện Biên và Lai Châu: ngoài trả công theo lao động, phân chia lợi ích theo cổ phần, đây là một cơ chế tốt có lợi cho doanh nghiệp và nông dân đã thực hiện thuận lợi trong 3 năm đầu. Tuy nhiên, sản xuất cao su có chu kỳ dài, sau 5 năm mới có kết quả, lượng mủ cao su chưa được khảo nghiệm, sản lượng còn tùy thuộc vào thổ nhưỡng, khí hậu, thị trường đất đai, chưa hình thành nên việc đánh giá chính xác vốn, quyền sử dụng đất, nên hiện nay hoạt động kinh doanh của Công ty và những hộ nông dân góp vốn vẫn còn khó khăn.

Ba là, doanh nghiệp thuê đất của hộ nông dân để sản xuất sản phẩm xuất khẩu đã được triển ở một số địa phương và đạt được kết quả tích cực: doanh nghiệp nâng cao hiệu quả kinh doanh, nông dân có thu nhập từ tiền cho thuê đất và từ lao động. Ở Lâm Đồng có nhiều doanh nghiệp thuê đất để trồng hoa, rau, quả xuất khẩu; ở Long An có doanh nghiệp thuê 240 ha trồng chuối xuất khẩu sang Nhật. Chính quyền xã ở các tỉnh Hưng Yên, Hà Nam, Vĩnh Phúc, Thái Bình đứng ra huy động đất đai và ký hợp đồng với doanh nghiệp,... Khác với cơ chế góp vốn bằng quyền sử dụng đất, các doanh nghiệp thuê đất đã thực hiện khá thành công, nhờ các cam kết bằng hợp đồng, bảo đảm ổn định tiêu thụ, quản trị chặt chẽ chất lượng trên cơ sở nền tảng của nông nghiệp hữu cơ (sạch, bảo đảm an toàn thực phẩm), có chỉ dẫn địa lý, bảo đảm hài hoà về lợi ích giữa doanh nghiệp và hộ nông dân. Các doanh nghiệp nhập khẩu là những đối tác có uy tín bảo đảm ổn định đầu ra.

3. Vai trò của Nhà nước trong tích tụ và tập trung đất đai

Để tích tụ và tập trung đất đai phát triển nông nghiệp theo hướng hiện đại, cần phải có sự kết hợp giữa Nhà nước và thị trường. Nhà nước xây dựng chiến lược, quy hoạch phát triển nông nghiệp cho từng vùng, từng sản phẩm trên cơ sở nghiên cứu thị trường, cung ứng dịch vụ công cho hộ nông dân và doanh nghiệp; thông tin về thị trường, xúc tiến thương mại, quảng bá sản phẩm, hỗ trợ pháp lý, xây dựng cơ sở hạ tầng, đào tạo nghề cho nông dân.

Để có thông tin về thị trường cần đổi mới tư duy đầu tư, gia tăng đầu tư cho cầu, sản xuất gắn với nhu cầu thị trường và sự phù hợp với xu hướng tiêu dùng của thế giới. Do có lợi thế về thổ nhưỡng, khí hậu và truyền thống canh tác, một số nông sản nước ta có sản phẩm thặng dư: thủy sản, rau quả, cà phê, cao su, hồ tiêu, chè,... có năng lực cạnh tranh. Nhưng do chưa quan tâm đúng mức nghiên cứu thị trường, nên không chuyển được từ lợi thế so sánh sang lợi thế cạnh tranh. Do thiếu thông tin về thị trường, phần lớn nông hộ gặp khó khăn về tiêu thụ và chịu thua thiệt khi thị trường biến động, không tránh được hệ quả: được mùa mất giá, tự phát thay cây, thay con, chặt phá, đào lấp diễn ra khá phổ biến, gây thiệt hại lớn. Thiếu định hướng và quản trị về chất lượng bảo đảm các tiêu chuẩn vệ sinh an toàn thực phẩm, xây dựng thương hiệu, tạo dựng uy tín và niềm tin đối với khách hàng.

Để phát triển nông nghiệp theo hướng hiện đại, nâng cao năng lực cạnh tranh và hiệu quả, cần có giải pháp khắc phục tình trạng nhỏ lẻ, tự phát bằng các chính sách đồng bộ:

+ Trên cơ sở chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, hoàn thiện quy hoạch phát triển nông nghiệp, quy hoạch phát triển các sản phẩm chủ lực, Việt Nam có tiềm năng lợi thế, trên cơ sở làm tốt việc nghiên cứu và dự báo thị trường, xu hướng tiêu dùng nông sản của thế giới.

+ Khuyến khích hình thành thị trường đất đai. Hiện nay ở nước ta, chưa có thị trường đất đai đúng nghĩa. Nếu chưa thừa nhận sở hữu tư nhân đối với đất đai thì nên thừa nhận quyền sử dụng đất là quyền tài sản. Đất đai sẽ thuận mua vừa bán làm cho việc chu chuyển đất đai thuận tiện cho những ai có năng lực kinh doanh có hiệu quả cao hơn, xóa bỏ được tiêu cực, tham nhũng, các xung đột lợi ích giữa chủ đầu tư, chính quyền địa phương với nông dân. Bên cạnh đó, cần tạo nguồn cung đất nông nghiệp, những nông dân đi lập nghiệp ở thành phố sẽ có cơ hội chuyển nhượng đất đai thành vốn, có chính sách tạo điều kiện cho họ trở thành thị dân, không phải trở về làm nông nữa. Việc phát triển các khu công nghiệp phải đồng bộ với các khu dân sinh: nhà ở xã hội, trường học, chợ, nhà văn hoá, trạm y tế để công nhân an cư lạc nghiệp và họ sẵn sàng bán ruộng hoặc cho thuê lâu dài. Có cơ chế khuyến khích những nông dân biết tích tụ đất đai để làm giàu, biết làm ăn lớn, có khả năng quản trị để gia tăng quy mô, để hình thành nguồn cầu cho thị trường đất đai.

+ Có chính sách khuyến khích các nhà đầu tư phù hợp với đặc điểm sản xuất nông nghiệp: chu kỳ dài, nhiều rủi ro, tỉ suất lợi nhuận thấp, chậm hoàn vốn với cơ chế đặc thù: mở rộng quy mô thuê đất, thời hạn thuê đất, giá thuê đất, thuế, nhằm bảo đảm khả năng hoàn vốn và kinh doanh

có lãi, có cơ chế riêng đối với các doanh nghiệp ứng dụng công nghệ cao.

+ Ban hành các thể chế xây dựng và thực hiện hợp đồng, quy định cụ thể trách nhiệm, nghĩa vụ và quyền lợi của các bên tham gia, bảo đảm thực hiện đúng mục đích sử dụng đất, thực hiện các nghĩa vụ tài chính đối với nông dân cho thuê đất và với Nhà nước sau này; tiếp nhận lao động vào làm việc tại doanh nghiệp để trở thành nông dân chuyên nghiệp.

+ Đề hỗ trợ nông dân, ngoài vai trò của hợp tác xã, doanh nghiệp cần khuyến khích hình thành các hiệp hội ngành hàng với tư cách là một tổ chức dân sự, bao gồm

hộ gia đình, doanh nghiệp có lợi ích liên quan trong chuỗi giá trị, bảo vệ lợi ích của các tác nhân tham gia. Đây là xu hướng tất yếu của thị trường hiện đại. Vai trò của hiệp hội là hỗ trợ phát triển, là cầu nối giữa hộ nông dân, doanh nghiệp chế biến, các doanh nghiệp xuất khẩu, đại diện cho hộ nông dân và doanh nghiệp trong việc giải quyết các tranh chấp thương mại, chống lại các quy định bảo hộ của các nước nhập khẩu, chống bán phá giá, các rào cản kỹ thuật, triển khai các hoạt động xúc tiến thương mại ở tầm quốc gia, tổ chức mạng lưới tiếp thị tập thể, bảo vệ thương hiệu, hỗ trợ tái cơ cấu và chuyển giao công nghệ./.

Tài liệu tham khảo

1. Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn (2017). *Báo cáo tình hình tổ chức sản xuất theo hướng nâng cao giá trị gia tăng*. Hà Nội.
2. Nguyễn Xuân Cường (2018). “*Nâng cao hiệu quả quá trình tái cơ cấu lại nông nghiệp Việt Nam trong giai đoạn hiện nay*”. Tạp chí Cộng sản, tháng 5/2018.
3. Nguyễn Cúc (2017). “*Tích tụ tập trung đất đai nhằm nâng cao năng lực cạnh tranh hướng đến một nền nông nghiệp hiện đại*”. Tạp chí Cộng sản, tháng 6/2017.
4. Cục Thống kê tỉnh Thái Bình (2016-2021). *Báo cáo hàng năm*.
5. Phạm Việt Dũng (2022). “*Phát triển thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp: Thúc đẩy tích tụ, tập trung ruộng đất, hướng đến nền nông nghiệp sản xuất hàng hóa lớn*”. Tạp chí Cộng sản, tháng 8/2022.
6. Đảng Cộng sản Việt Nam (2008). *Về nông nghiệp, nông dân, nông thôn*. Nghị quyết số 28-NQ/TW, ngày 5/8/2008.
7. *Kết quả tổng điều tra nông thôn, nông nghiệp và thủy sản năm 2016, 2020*. Thông cáo báo chí.
8. Tổng cục Thống kê (2018-2021). *Niên giám thống kê quốc gia*.

Nhận ngày 5/10/2022

Trao đổi với tác giả ngày 5/9/2022

Biên tập ngày 6/10/2022

Đăng ngày 11/2022