

TÍCH TỤ RUỘNG ĐẤT TẠI ĐỒNG BẰNG SÔNG CỬU LONG VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA

TẠ DOÃN CƯỜNG*

Khái niệm và thực trạng tích tụ ruộng đất tại Đồng bằng sông Cửu Long được giới thiệu như là một phần không thể thiếu khi nghiên cứu hình thái kinh tế trang trại trong nông nghiệp của khu vực này. Có sự khác biệt giữa tích tụ ruộng đất với các hành vi đầu tư, mua bán, đầu cơ và các hình thức tập trung ruộng đất khác. Có thể nói, các hoạt động khai hoang, chuyển đổi mục đích, mua thêm, thừa kế và đi thuê là các hình thức để các cá nhân hoặc tổ chức thực hiện tích tụ ruộng đất.

Như vậy, tập trung ruộng đất và tích tụ ruộng đất là hai khái niệm tách biệt, từ đây đã hình thành hai hướng phát triển sản xuất nông nghiệp quy mô lớn tại Đồng bằng sông Cửu Long là “cánh đồng lớn” và kinh tế trang trại. Hình thức “cánh đồng lớn” được Nhà nước tuyên truyền, vận động, hỗ trợ và xuất hiện nhanh tại nhiều địa phương. Trong khi đó, kinh tế trang trại suy giảm, nhiều nơi gần như không còn tồn tại và thiếu nguồn lực phục hồi sau khi Nhà nước nâng các tiêu chuẩn về trang trại trong năm 2011.

Từ khóa: Tích tụ ruộng đất, tập trung ruộng đất

Nhận bài ngày: 7/9/2016; đưa vào biên tập: 5/8/2016; phản biện: 25/11/2016; duyệt đăng: 20/12/2016

1. KHÁI NIỆM CHUNG VỀ TÍCH TỤ RUỘNG ĐẤT

Một trong những cơ sở tất yếu và quan trọng để hình thành kinh tế trang trại là tích tụ ruộng đất. Trong các yếu tố đầu vào của sản xuất nông nghiệp như vốn, lao động, đất đai, khoa học kỹ thuật... thì đất đai là yếu tố đặc thù và là cơ sở không thể thiếu đối với sản xuất nông nghiệp. Cho dù cuộc cách mạng khoa học kỹ thuật tạo ra năng suất vượt bậc, làm giảm nhanh vai trò của tài nguyên đất và ảnh

hưởng của qui mô đất đai đối với kết quả sản xuất nông nghiệp, nhưng đất đai vẫn là yếu tố không thể thay thế trong toàn ngành nông nghiệp.

Tích tụ ruộng đất bao gồm các hành vi khai hoang, thừa kế, mua trực tiếp hoặc đi thuê để tạo ra quy mô ruộng đất lớn hơn phục vụ cho mục đích sản xuất nông nghiệp. Còn trong các hành vi mua bán để đầu cơ, ruộng đất được xem là một loại hàng hóa và việc sinh lời thường có nguồn gốc từ giá đất và chênh lệch giá đất. Đầu tư sản xuất nông nghiệp, trong đó có thể có việc mua ruộng đất làm tư liệu sản xuất,

* Viện Khoa học xã hội vùng Nam Bộ.

khác với việc đầu cơ, do gắn với mục đích sản xuất, kinh doanh, bao gồm cả việc đầu tư sau đó cho thuê lại để sản xuất nông nghiệp. Đầu tư mua ruộng đất nhiều lần là biểu hiện của quá trình tích tụ.

Quy mô tích tụ ruộng đất biểu hiện thông qua diện tích đất đai mà cá nhân hoặc các tổ chức sở hữu. Dấu hiệu tích tụ ruộng đất xuất hiện khi số diện tích sở hữu của ai đó vượt hơn mức sở hữu bình quân trong khu vực hoặc hạn điền của Nhà nước. Việc khai hoang, chuyển đổi mục đích sử dụng đất, thừa kế, mua thêm hoặc đi thuê là hành vi gia tăng tuyệt đối quy mô tích tụ ruộng đất. Còn liên kết, hợp tác giữa các đơn vị sở hữu để hình thành nên diện tích canh tác lớn hơn không làm thay đổi tình trạng sở hữu đất được xem là tập trung ruộng đất.

Trên phương diện cộng đồng, quá trình tích tụ ruộng đất biểu hiện thông qua hiện tượng các nhóm sở hữu ít ruộng đất sẽ suy giảm đồng thời các nhóm sở hữu nhiều ruộng đất sẽ gia tăng. Nhu cầu mở rộng quy mô đất đai sản xuất dường như là vô hạn trong khi quỹ đất của cộng đồng hoặc khu vực nào đó thì có hạn, do đó diện tích ruộng đất có thêm của người này sẽ tương ứng với diện tích giảm đi do nhiều nguyên nhân của người khác. Kết quả của tích tụ ruộng đất là một số người sẽ sở hữu nhiều ruộng đất, một số khác thì ít đất thậm chí không còn đất sản xuất.

Ruộng đất là phương tiện sản xuất và do đặc tính sinh học của quy trình sản

xuất nông nghiệp, người lao động luôn phải quan tâm, theo dõi thường xuyên từng mảnh ruộng, từng vật nuôi... nên ruộng đất liền canh vẫn có lợi thế hơn ruộng đất phân tán. Khác với các ngành sản xuất khác, đất đai là đối tượng trực tiếp của quá trình sản xuất nông nghiệp nên nhu cầu về đất đai trong nông nghiệp có thể xem là vô hạn. Mặc dù có áp dụng khoa học, công nghệ, nhưng sản lượng trên một đơn vị diện tích đất canh tác vẫn là con số có giới hạn. Vì vậy để tăng tổng sản lượng thì việc mở rộng quy mô sản xuất thông qua tích tụ ruộng đất là điều thường làm ở các nhà sản xuất nông nghiệp.

Tích tụ ruộng đất phải trải qua nhiều năm, nhiều thế hệ, là thành quả lao động cần cù, bền bỉ của các hộ sản xuất nông nghiệp và cũng là mục tiêu hướng tới của nhiều thế hệ nông dân và chủ trang trại. Quá trình tích tụ ruộng đất diễn ra lành mạnh sẽ tạo cơ sở để phát triển bền vững nông nghiệp và nông thôn. Tuy có vài hệ lụy nhưng tích tụ ruộng đất vẫn là cơ sở khách quan không thể thiếu đối với quá trình hình thành và phát triển kinh tế trang trại.

Tích tụ ruộng đất ngày nay thường thông qua quan hệ mua bán, trao đổi hoặc thừa kế, nó phản ánh quan hệ xã hội và liên quan nhiều tới quyền sở hữu đất đai của cá nhân, hộ gia đình. Hiện nay, Nhà nước đang quản lý, điều tiết hành vi tích tụ ruộng đất thông qua việc quy hoạch, cấp phép sử dụng đất, định giá đất, chính sách

thuế, các quy định về hạn mức giao đất, nhận chuyển nhượng và thời hạn sử dụng đất.

2. THỰC TRẠNG TÍCH TỤ RUỘNG ĐẤT TẠI ĐỒNG BẰNG SÔNG CỬU LONG

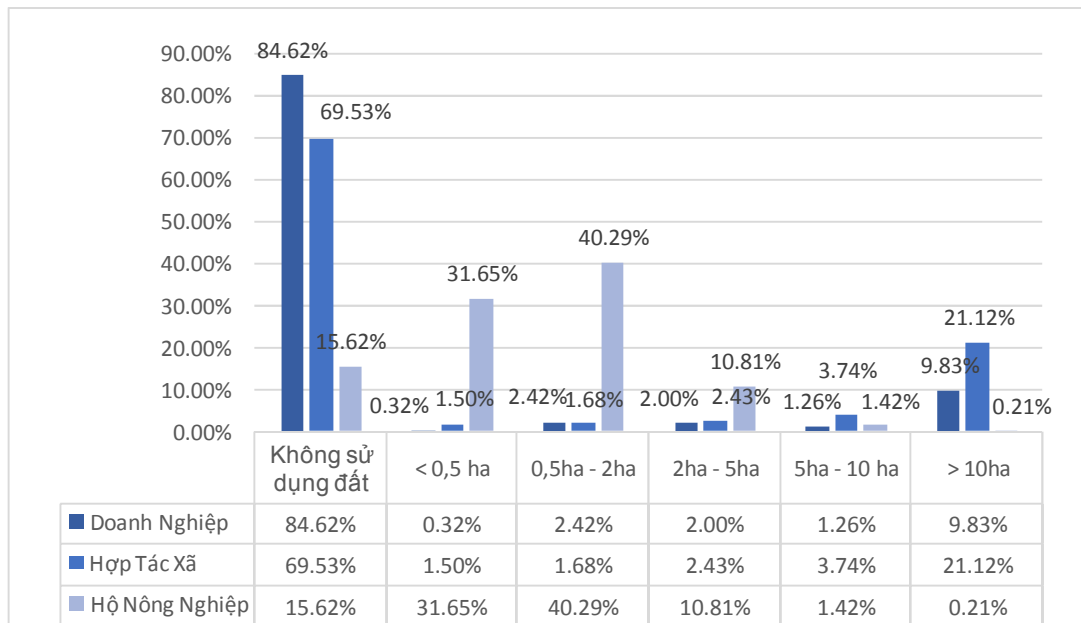
Đồng bằng sông Cửu Long có hơn 3,4 triệu ha đất sản xuất nông nghiệp, (Tổng cục Thống kê 2011) phân bố cho 3 loại đối tượng sử dụng chính, đó là hộ sản xuất nông nghiệp, hợp tác xã và doanh nghiệp. Các doanh nghiệp tại Đồng bằng sông Cửu Long hưởng lợi nhiều thông qua việc cung cấp vật tư nông nghiệp, thu mua và chế biến nông sản và thủy sản; lợi ích của doanh nghiệp không liên quan nhiều tới việc sử dụng đất. Có 84,62% doanh nghiệp trong lĩnh vực nông nghiệp không sử dụng đất, nhóm sử dụng với quy mô đất trên 10ha chỉ

chiếm 9,83%. Loại hình hợp tác xã với nguồn thu chủ yếu từ các dịch vụ phục vụ sản xuất nông nghiệp cũng ít đất, bởi có đến 69,53% số hợp tác xã không sử dụng đất, nhóm sử dụng đất trên 10ha chiếm 21,12% (Tổng cục Thống kê 2011) (xem Biểu đồ 1).

Các hộ sản xuất nông nghiệp mới là đối tượng chính trong sử dụng đất nông nghiệp, phản ánh rõ nét qua quá trình tích tụ ruộng đất của các hộ. Kết quả của tích tụ ruộng đất trong các năm trước được thể hiện ở quy mô sử dụng ruộng đất hiện tại.

Tại thời điểm năm 2011, sở hữu và sử dụng đất đai của các hộ sản xuất nông nghiệp tại Đồng bằng sông Cửu Long vẫn phổ biến với diện tích dưới 2ha/hộ, chiếm 71,94%, trong đó không sử dụng đất là 15,62%; sở hữu dưới 0,5ha chiếm 31,65% và từ 0,5

Biểu đồ 1: Quy mô sử dụng đất theo loại hình sản xuất ở Đồng bằng sông Cửu Long



Nguồn: Tổng điều tra nông thôn, nông nghiệp và thủy sản 2011 của Tổng cục Thống kê. <https://www.gso.gov.vn/default.aspx?tabid=754>

đến 2ha chiếm phần lớn, 40,29%; ở quy mô 5ha - 10ha là 1,42% và quy mô lớn hơn 10ha chỉ chiếm 0,21% (xem Biểu đồ 1).

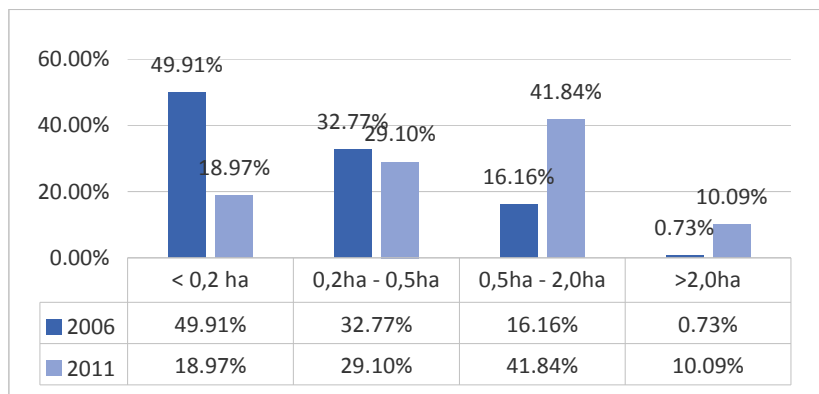
Từ 2006 tới 2011 tỷ lệ hộ sử dụng dưới 0,2ha giảm từ 49,91% xuống còn 18,97%, nhóm sử dụng 0,2 - 0,5ha giảm từ 32,77% xuống 29,1%; trong khi các nhóm sử dụng từ 0,5 - 2ha tăng từ 16,16% lên 41,84% và nhóm 2ha trở lên tăng từ 0,73% lên 10,09% (Tổng cục Thống kê 2011) (xem Biểu đồ 2).

Tại Đồng bằng sông Cửu Long, quá trình tích tụ ruộng đất giai đoạn gần đây nhất được ghi nhận từ những năm 1980, bắt đầu là chủ trương khai hoang lấp trống Đồng Tháp Mười, khai phá vùng Tứ giác Long Xuyên cùng với chính sách di dân, khuyến khích các hộ dân đi xây dựng vùng kinh tế mới. Bên cạnh đó là chính sách hợp tác hóa trong nông nghiệp được thực hiện từ sau 1975 dẫn đến

đất đai tập trung hầu hết tại các nông, lâm trường, các tập đoàn sản xuất nông nghiệp với các hộ dân là thành viên.

Sau khi thực hiện chính sách đổi mới (1986), nhiều nông - lâm trường, hợp tác xã sản xuất bị giải thể và quá trình giao đất cho hộ nông nghiệp được tiến hành dựa trên quỹ đất sản xuất của địa phương và số nhân khẩu từng hộ. Việc giao đất sau này được quy định cụ thể tại Nghị định 64/CP ngày 27/9/1993 của Chính phủ, trong đó hạn mức giao nhận đất trồng cây hàng năm tại Đồng bằng sông Cửu Long là không quá 3ha/hộ, đất trồng cây lâu năm không quá 10ha/hộ. Đây có thể được xem là điểm mốc đầu tiên của quá trình tích tụ ruộng đất tại Đồng bằng sông Cửu Long, khi mà sở hữu ruộng đất của các hộ nông nghiệp mang tính hạn mức bình quân. Việc sở hữu ruộng đất vượt mức hạn điền đã tồn tại ít nhiều và được Nhà nước ghi nhận nhưng tích tụ ruộng

Biểu đồ 2: So sánh cơ cấu quy mô sử dụng đất theo hộ ở Đồng bằng sông Cửu Long, 2006-2011



Nguồn: Tổng điều tra nông thôn, nông nghiệp và thủy sản 2011 của Tổng cục thống kê. <https://www.gso.gov.vn/default.aspx?tabid=754>

đất vẫn chưa được xem là hiện tượng. Thời điểm này, điều kiện cơ giới hóa, năng suất giống cây trồng còn rất thấp, khả năng tài chính không có nên việc mua bán ruộng đất để mở rộng sản xuất của các hộ dân rất khó thực hiện. Hộ dân

không có điều kiện tích tụ ruộng đất và tích tụ ruộng đất chưa trở thành mục tiêu và động lực của hộ sản xuất nông nghiệp.

Việc khai hoang Đồng Tháp Mười, Tứ giác Long Xuyên hình thành nên quỹ đất to lớn cho sản xuất nông nghiệp. Việc mua bán ruộng đất tại các vùng khai hoang, vùng kinh tế mới cũng đã diễn ra giữa các hộ dân do nhiều hộ từ bỏ nông nghiệp vì không thích nghi được điều kiện sản xuất. Sau này, đất đai quy mô lớn hàng trăm héc-ta trở lên của các chủ trang trại tại Đồng bằng sông Cửu Long phần lớn có xuất xứ từ quỹ đất khai hoang.

Tới nay ruộng đất mọi nơi đều có chủ, đất khai hoang tại Đồng bằng sông Cửu Long cũng không còn và giá đất không thấp như 10-15 năm trước. Hơn nữa người dân cũng hiếm khi rời bỏ ruộng đất ngay cả khi họ có các công việc phi nông nghiệp ổn định.

3. MỘT VÀI VẤN ĐỀ ĐẶT RA LIÊN QUAN TỚI TÍCH TỤ RUỘNG ĐẤT

Trao đổi mua bán ruộng đất là điều kiện không thể thiếu đối với quá trình tích tụ ruộng đất. Hiện nay, việc trao đổi mua bán ruộng đất cũng không gặp nhiều trở ngại và Luật Đất đai 2013 đã có sự nói rộng về hạn mức nhận chuyển nhượng đối với ruộng đất sản xuất nông nghiệp. Tuy nhiên, do quỹ đất có giới hạn nên quá trình tích tụ ruộng đất gặp phải trở ngại về sự khan hiếm nguồn đất. Phải có người bán đất thì quan hệ mua bán mới được khởi động. Có nhiều lý do để hộ sản xuất nông nghiệp bán đất

như làm ăn thua lỗ, chữa bệnh, lo việc học cho con cháu, di cư... nhưng chẳng lý do nào nên khuyến khích, ngoại trừ ai đó đã có ngành nghề phi nông nghiệp ổn định.

Chuyển dịch cơ cấu kinh tế nông thôn là hướng thay đổi căn bản, sẽ tạo ra quỹ đất cho việc mua bán và tích tụ ruộng đất. Nhưng chuyển dịch cơ cấu kinh tế hộ tại Đồng bằng sông Cửu Long từ năm 2001 tới năm 2011 diễn ra còn chậm, thể hiện ở mức giảm tỷ lệ hộ sản xuất nông nghiệp từ 80,93% năm 2001 xuống 71,06% trong năm 2006 và 65,58% trong năm 2011. Các hộ sản xuất công nghiệp và xây dựng tăng tương ứng các năm là 5,76% lên 10,1% và 12,48%. Hộ dịch vụ tăng từ 10,57% lên 14,92% và 19,89% (Tổng cục Thống kê 2011).

Phát triển kinh tế trang trại là một mục tiêu của quá trình tích tụ ruộng đất. Hộ sản xuất nông nghiệp đầu tư, tích tụ ruộng đất để phát triển sản xuất và sản xuất với quy mô lớn. Nhưng hiện nay Nhà nước đang khuyến khích các hộ sản xuất nông nghiệp liên kết thành các hợp tác sản xuất với quy mô lớn như “hợp tác xã kiểu mới” hoặc “cánh đồng lớn”.

Hướng vận động này là một hình thức tập trung ruộng đất, không phải là tích tụ ruộng đất. Với mô hình này, sở hữu ruộng đất không thay đổi và người nông dân không phải ly hương, nhưng nó cũng dễ xảy ra hiện tượng độc quyền trong sản xuất nông nghiệp của các tập đoàn được Nhà nước lựa chọn đứng ra ký kết với các hộ dân.

Nông dân có nhiều lợi ích trong các mô hình này, nhưng cũng dễ bị lệ thuộc ngay tại mảnh ruộng của gia đình mình. Chưa nói tới sự bất bình đẳng, nhưng để thấy những hộ “cánh đồng lớn” sẽ được hưởng lợi hơn các hộ khác không tham gia.

Hai hướng sản xuất lớn trong nông nghiệp là kinh tế trang trại và “cánh đồng lớn” tại các địa phương đối diện với việc phải cùng chia sẻ các nguồn lực phát triển nông nghiệp, trong đó có quỹ đất đai giới hạn. Tính chất nhỏ lẻ và phân tán về sử dụng đất của hộ nông nghiệp tại các địa phương tạo ra ưu thế cho kiểu liên kết “cánh đồng lớn”, bên cạnh sự hỗ trợ, khuyến khích nhiều từ phía Nhà nước, thuận tiện cho việc tuyên truyền, vận động hình thành kiểu hợp tác, liên kết “cánh đồng lớn”, trong khi tính chất phân tán lại là bất tiện cho việc sản xuất kinh doanh của các hộ gia đình sản xuất quy mô trang trại.

Tại thời điểm 1/7/2011, khi áp dụng tiêu chuẩn mới cho kinh tế trang trại, số lượng trang trại tại Đồng bằng sông Cửu Long giảm đáng kể, nhiều khu vực gần như không còn trang trại

như Hậu Giang (4) Trà Vinh (19) Cà Mau (22) (Tổng cục Thống kê 2011). Chênh lệch số lượng trang trại giữa 2 năm 2011 và 2010 lên tới hơn 90% ở hầu khắp các tỉnh Đồng bằng sông Cửu Long và số lượng hộ sản xuất nông nghiệp ở quy mô “bán trang trại” ước tính lên tới hơn 65.000 hộ trong toàn vùng. Do nguồn lực cá nhân có hạn, một phần trong các hộ sản xuất ở quy mô “bán trang trại” có lẽ nên được đánh giá, lựa chọn và tiếp tục hỗ trợ để họ có thể phục hồi hoặc phát triển đạt các chuẩn mới về trang trại. Nhưng việc này đã bị bỏ qua và họ có thể xem như bị bỏ rơi khi không tiếp cận được các nguồn lực hỗ trợ trước đây và các chính sách hỗ trợ kinh tế trang trại theo các chuẩn mới.

Chưa có đánh giá so sánh về hai hướng phát triển giữa kinh tế trang trại và “cánh đồng lớn”, hay nói cách khác là giữa tích tụ và tập trung ruộng đất. Nhưng dường như, tích tụ ruộng đất để hình thành và phát triển sản xuất nông nghiệp với quy mô lớn thông qua các trang trại tư nhân sẽ là việc tự thân của các hộ dân trong nhiều năm tới. □

CHÚ THÍCH

1. Sở hữu nhỏ lẻ về ruộng đất có thể là thuộc tính khó thay đổi trong vấn đề ruộng đất tại Việt Nam nhiều năm tới do bị chi phối bởi các quy định pháp luật về thừa kế.

Diện tích được thừa kế = Diện tích đất thừa kế $\times \frac{1}{\text{Số người hưởng thừa kế}}$

Tỷ lệ $\frac{1}{\text{Số người hưởng thừa kế}}$ luôn ≤ 1 nên diện tích đất thừa kế luôn nhỏ hơn hoặc bằng diện tích đất thừa kế. Do vậy ruộng đất sở hữu của các thế hệ sau luôn có chiều hướng bị phân chia nhỏ hơn nếu không có việc trao đổi, mua bán thêm.

Bên cạnh đó, chính sách hạn điền cũng dẫn đến hiện tượng chủ đất cho người khác đứng tên để hợp thức hóa diện tích đất vượt hạn điền.

2. Mô hình “cánh đồng lớn” được nhiều ưu đãi trong đó có ưu đãi về thuế đất, ưu tiên tham gia các hợp đồng xuất khẩu, mua tạm trữ nông sản và nhiều hỗ trợ về chi phí trong quá trình sản xuất... Tham khảo thêm Quyết định số 62/2013/QĐ-TTg ngày 25/10/2013 của Thủ tướng Chính phủ.
3. Quy mô “Bán trang trại” là quy mô sản xuất của các hộ gần đạt các tiêu chuẩn hoặc đạt không đầy đủ các tiêu chuẩn trang trại hiện hành.

TÀI LIỆU TRÍCH DẪN

1. Tạ Doãn Cường. *Kinh tế trang trại Đồng bằng sông Cửu Long: Thực trạng và giải pháp*. Đề tài khoa học cấp cơ sở, Viện Khoa học xã hội vùng Nam Bộ, 2013.
2. Tổng cục Thống kê. 2011. <https://www.gso.gov.vn/default.aspx?tabid=754>
3. Tổng cục Thống kê. *Số liệu điều tra nông thôn, nông nghiệp và thủy sản 2011*; <https://www.gso.gov.vn/default.aspx?tabid=754>