

NHỮNG BẤT CẬP VÀ GIẢI PHÁP PHÂN BỐ NGUỒN LỰC TRONG NÔNG NGHIỆP, NÔNG THÔN VIỆT NAM

NGUYỄN THỊ TÓ QUYÊN*

Tóm tắt: Nguồn lực sản xuất trong nông nghiệp, nông thôn sẽ suy giảm mạnh và đến lúc tới hạn, đặc biệt là, nguồn lực đất đai (diện tích giảm và chất lượng đất kém) cộng với nguồn nước cung cấp cho nông nghiệp không ổn định do hiện tượng biến đổi khí hậu. Bên cạnh đó, trong bối cảnh hội nhập ngày càng sâu rộng vào nền kinh tế thế giới và mô hình tăng trưởng trong 10 năm tới lấy mục tiêu phát triển con người làm trung tâm và chủ yếu dựa vào nguồn nhân lực chất lượng cao (trí tuệ, tiềm năng công nghệ lớn) thì thách thức lớn của nông nghiệp - nông thôn nước ta sắp tới là sức ép về việc làm đối với lực lượng lao động nông thôn. Vì thế, phân bổ lại hai loại nguồn lực (lao động và ruộng đất) sẽ giúp giải quyết căn bản một số vấn đề bất cập trong nông nghiệp, nông thôn hiện nay.

Từ khóa: nguồn lực lao động, nông nghiệp, nông thôn, phân bổ, đất đai.

Trong bối cảnh toàn cầu hoá và hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng sâu rộng, đặc biệt với tư cách là thành viên của Tổ chức thương mại thế giới (WTO), Việt Nam có cơ hội để khai thác các lợi thế phát triển. Tác động bên ngoài là lực kéo quan trọng giúp Việt Nam cải tổ khu vực nông nghiệp, nông thôn. Song, đây cũng là thách thức lớn đối với nền kinh tế nước ta còn mang nặng tính tiểu nông mà ở đó khu vực nông nghiệp và nông thôn bị tác động nhiều nhất. Hơn nữa, trước bối cảnh mới với mô hình tăng trưởng kinh tế giai đoạn tới, chúng ta phải nhìn nhận rõ những bất cập trong nông nghiệp, nông

thôn, để từ đó có giải pháp giải quyết phù hợp.

1. Những bất cập trong nông nghiệp, nông thôn ở Việt Nam hiện nay

Thứ nhất, sau hai mươi lăm năm đổi mới, sản xuất nông nghiệp về cơ bản vẫn là sản xuất thủ công theo lối truyền thống, được tổ chức chủ yếu bởi kinh tế hộ gia đình với qui mô nhỏ lẻ, manh mún và tự phát. Chất lượng sản phẩm nông nghiệp thấp với số lượng không ổn định, giá thành sản phẩm cao nên khả năng cạnh tranh hàng nông sản trên thị trường yếu.

(*) Tiến sĩ, Viện Kinh tế Việt Nam.

Có thể thấy, qui mô ruộng đất của các nông hộ ngày càng bị thu hẹp (do thu hồi đất để phát triển công nghiệp, đô thị cùng với tình hình biến đổi khí hậu), trong khi dân số vẫn ngày càng gia tăng ở nông thôn khiến lực lượng lao động nông nghiệp, nông thôn giảm không đáng kể. Bên cạnh đó, phương tiện sản xuất nông nghiệp chủ yếu vẫn là thủ công và cơ khí nhỏ. Mức độ cơ giới hóa trong nông nghiệp thấp, cụ thể: cơ giới hóa trong làm đất trồng lúa đạt 75%, trong làm đất trồng các loại cây cạn (mía, dừa, ngô, đậu, lạc) đạt 70%, trong tưới chủ động đạt 80%, trong sấy lúa vụ hè thu đồng bằng sông Cửu Long đạt 70%, trong thu hoạch lúa chỉ đạt 15% ... (trong khi ở các nước phát triển tỷ lệ cơ giới hóa tất cả các khâu tới 100%). Trình độ khoa học và công nghệ trong sản xuất, chế biến nông lâm sản, trình độ thương mại hóa nông sản còn thấp. Do đó, *chất lượng nông sản, năng suất lao động kém hơn nhiều so với các nước tiên tiến trong khu vực và thế giới, sức cạnh tranh nông sản hàng hóa trên thị trường thế giới yếu, thậm chí ngay tại thị trường trong nước cũng khó cạnh tranh với một số nông sản thực phẩm nhập ngoại.*

Sản xuất nông nghiệp tự phát diễn ra thường xuyên. Người nông dân muốn trồng cây gì, muốn nuôi con gì thì thường làm phong trào và theo tâm lý đám đông. Thêm vào đó, sự phản ứng nhanh nhạy nhưng lại ít suy nghĩ của

nông dân trước những tín hiệu thuận lợi của thị trường càng góp phần làm nặng nề thêm tình trạng sản xuất tự phát kém bền vững.

Thứ hai, chuyển dịch cơ cấu kinh tế, cơ cấu lao động trong nông nghiệp và nông thôn diễn ra chậm. Lao động nông nghiệp vẫn chiếm tỷ lệ lớn. 80% số hộ nông thôn vẫn sống bằng nghề nông, lâm thủy sản; số hộ làm công nghiệp, xây dựng và dịch vụ ở nông thôn chỉ chiếm 20%. *Chất lượng chuyển dịch cơ cấu chưa cao, thiếu bền vững và có xu hướng chững lại trong vài năm gần đây, khó lòng đáp ứng được yêu cầu công nghiệp hóa – hiện đại hóa (CNH - HĐH) đặt ra vào năm 2020.* Về lý thuyết, lực lượng sản xuất ảnh hưởng trực tiếp đến sự hình thành cơ cấu kinh tế. Lực lượng sản xuất phát triển không ngừng, nên cơ cấu kinh tế luôn luôn thay đổi. Song, do lực lượng sản xuất trong nông nghiệp, nông thôn hiện nay kém phát triển nên sự biến đổi của cơ cấu kinh tế nông nghiệp nông thôn cũng diễn ra chậm chạp, không mang tính đột biến.

Thứ ba, công nghiệp nông thôn phát triển chậm, các cơ sở công nghiệp chủ yếu tập trung ở vùng ven và phổ biến là qui mô nhỏ, dưới 5 tỷ đồng (chiếm trên 70%), các cơ sở mới xây dựng có máy móc thiết bị hiện đại chiếm tỷ lệ nhỏ. Đáng chú ý là sự yếu kém, lạc hậu và chậm phát triển của công nghiệp chế biến nông lâm, thủy hải sản, đặc biệt của công nghệ trong và sau sản xuất hàng

nông sản (thu hoạch, làm khô, chế biến, bảo quản, đóng gói nông sản). Chẳng hạn, công nghệ thu hoạch hầu hết là thủ công thô sơ, hiện cơ giới hóa khâu thu hoạch lúa vẫn còn quá thấp, chỉ có 10% diện tích thu hoạch bằng máy. Điều này đã gây thất thoát sản lượng sau thu hoạch, thiệt thòi cho ngành nông nghiệp và bản thân người nông dân. Vô hình trung, công nghệ chế biến, bảo quản kém phát triển đã làm cho người nông dân và doanh nghiệp kinh doanh trong lĩnh vực nông nghiệp mất đi phần lợi nhuận đáng kể lẽ ra phải thu được qua khâu chế biến, thương mại và dịch vụ, nếu như họ có khả năng áp dụng được những công nghệ tiên tiến để thực hiện tốt các khâu trung gian này. Ngoài ra, quy hoạch trong sản xuất nông nghiệp lại chưa thực sự gắn với chế biến và gắn với thị trường. Điều này đã làm cho tự phát gia tăng, khủng hoảng thiếu, thừa nông sản diễn ra liên tục, thu nhập của nông dân thấp và không ổn định.

Thứ tư, các hoạt động chuyển nhượng quyền sử dụng đất và đặc biệt là việc thu hồi và bồi thường đất trên thực tế vẫn chưa diễn ra theo đúng qui luật, còn gặp nhiều cản trở, gây nên nhiều mâu thuẫn, xung đột xã hội mới trong nông thôn. Có thể thấy, mâu thuẫn trong nông thôn ngày càng rõ nét, cụ thể là mâu thuẫn giữa chính quyền, bộ máy lãnh đạo và người dân; mâu thuẫn trong việc cạnh tranh nguồn lực (chủ yếu đất đai) giữa các cộng đồng dân cư ở nông thôn.

Chẳng hạn, mâu thuẫn đã từng xảy ra tại Thái Bình thực chất là mâu thuẫn giữa dân và bộ máy lãnh đạo. Mâu thuẫn đã từng xảy ra tại Hà Tây thực chất là mâu thuẫn cạnh tranh nguồn lực (cụ thể nguồn lực đất đai) trong quá trình đô thị hoá và công nghiệp hoá giữa nông dân và doanh nghiệp mà ở đó chính quyền địa phương đã không làm tốt vai trò trọng tài, quá thiên vị doanh nghiệp. Còn ở Tây nguyên, đã từng xảy ra mâu thuẫn giữa cộng đồng người dân (phần lớn người Kinh) sản xuất nông nghiệp theo thị trường đòi hỏi qui mô ruộng đất lớn, vận hành theo cơ chế cạnh tranh với cộng đồng người dân tộc thiểu số vận hành theo hệ thống sản xuất truyền thống và cách quản lý của cộng đồng.

Bên cạnh đó, quá trình tích tụ ruộng đất trong nông nghiệp, nông thôn diễn ra chậm, hầu như dậm chân tại chỗ, đặc biệt ở các tỉnh miền Bắc. Nói cách khác, thị trường mua bán, trao đổi ruộng đất chính thức giữa các hộ nông dân với nhau chưa phát triển.

Thứ năm, chất lượng lao động nông nghiệp, nông thôn còn nhiều bất cập, thể hiện ở trình độ về chuyên môn kỹ thuật thấp, chưa đáp ứng với yêu cầu đặt ra của thực tiễn, đặc biệt là yêu cầu công nghiệp hoá, hiện đại hoá. Hầu hết lao động nông thôn là lao động phổ thông không có tay nghề, hoặc tay nghề thấp.

Do sự phát triển, phân bổ không đồng đều, mất cân đối nghiêm trọng của lực lượng lao động cộng với chất lượng lao

động ở nông thôn yếu kém nên thị trường lao động luôn ở tình trạng mất cân đối về cung - cầu lao động. Nói cách khác, chất lượng lao động và số lượng lao động tăng không song hành đang làm gia tăng áp lực việc làm ở nước ta. Thực tế lao động để làm việc trong các cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp còn thiếu, nhưng lực lượng lao động hiện có thì lại không thể đáp ứng tiêu chuẩn của nhà tuyển dụng và đặc biệt không đáp ứng được yêu cầu của công việc. Đã có những doanh nghiệp "kêu trời" vì tuyển không được lao động, dù rằng đã bỏ công sức, kinh phí ra để đào tạo trong một khoảng thời gian nhất định. Điều này hiện đang gây khó khăn cho sự phát triển bền vững của nền kinh tế Việt Nam.

Thứ sáu, tuy xét về tổng thể, đất nông nghiệp có xu hướng ngày càng ít trong khi lực lượng lao động nông nghiệp vẫn chiếm đa số nhưng vấn đề đào tạo và đào tạo lại nghề để chuyển đổi ngành nghề cho lao động nông thôn cũng như đào tạo để nâng cao chất lượng lao động nông nghiệp lại chưa được các cấp, các ngành quan tâm đúng mức và đầu tư thỏa đáng. Năng lực hệ thống các trường đào tạo và dạy nghề ở nông thôn rất hạn chế. Mạng lưới cơ sở dạy nghề phát triển tập trung chủ yếu ở vùng đô thị. Ở khu vực nông thôn, đặc biệt ở miền núi, vùng sâu vùng xa, số lượng cơ sở dạy nghề rất ít. Tính đến nay, cả nước còn 253 huyện chưa có trung tâm dạy nghề; 31% phòng học và 20,7% số nhà xưởng

thực hành của các cơ sở dạy nghề là nhà cấp 4, nhà tạm, tập trung chủ yếu ở các cơ sở đào tạo do địa phương quản lý, ở các tỉnh khó khăn, huyện nghèo. Đội ngũ giáo viên dạy nghề cho lao động nông thôn thiếu về số lượng, cơ cấu ngành nghề đào tạo chưa phù hợp, chất lượng còn hạn chế. Hiện có 42 trung tâm dạy nghề không có giáo viên cơ hữu; 39 trung tâm dạy nghề chỉ có 1 giáo viên cơ hữu; 100 trung tâm có từ 2-3 giáo viên cơ hữu. Bên cạnh đó, các cán bộ quản lý dạy nghề ở một số cơ sở dạy nghề lại chưa đạt chuẩn về trình độ chuyên môn và thiếu kinh nghiệm quản lý. Nhìn chung, việc dạy nghề trong nhiều trường công lập chưa gắn với nhu cầu của sản xuất, kinh doanh, do đó nhiều người học xong vẫn không tìm được việc làm hoặc nơi tiếp nhận họ phải tốn thêm thời gian và kinh phí để đào tạo lại.

Thứ bảy, kết cấu hạ tầng phục vụ cho sản xuất và đời sống của dân cư nông thôn mặc dù đã được cải thiện, song hầu hết chất lượng còn kém. Hệ thống các công trình thủy lợi thì lạc hậu và phần lớn phục vụ cho trồng trọt. Ở nhiều vùng, nhiều loại cây trồng còn thiếu nước tưới nghiêm trọng, trong khi việc sử dụng nước vẫn còn lãng phí. Điều này cũng xuất phát từ khâu quản lý nước cũng như các công trình thủy lợi còn nhiều bất cập. Nhiều hệ thống thủy nông bị xuống cấp nghiêm trọng. Hệ thống đê điều nhiều vùng nông thôn chưa đáp

ứng được yêu cầu bảo vệ sản xuất, dân sinh cũng như đối phó với tình trạng nước biển dâng.

Chất lượng đường giao thông nông thôn chưa đáp ứng được yêu cầu phục vụ sản xuất và lưu thông hàng hóa. Hệ thống kết cấu hạ tầng chuyên dùng cho thương mại kém phát triển; số xã chưa có chợ còn nhiều; chưa hình thành được các trung tâm thương mại, dịch vụ nông thôn; thiếu hệ thống kho lạnh, xe lạnh, cầu, cảng để phục vụ lưu thông hàng hóa. Điều này làm tăng tỷ lệ hao hụt nông sản do thời gian vận chuyển lâu, chi phí vận chuyển tốn kém. Bên cạnh đó, từ khi hệ thống hợp tác xã cũ tan rã, mạng lưới bán lẻ được hình thành hầu như tự phát, phân tán, manh mún và lặt vặt, không được đầu tư hiện đại hoá một cách thoả đáng. Hệ thống thông tin yếu kém; thông tin chủ yếu là một chiều từ phía các cơ quan nhà nước, các tổ chức, đoàn thể đến người dân; thông tin chiều ngược lại còn ít và hầu như không được quan tâm.

Những hạn chế này không chỉ ảnh hưởng đến năng suất, hiệu quả của sản xuất nông nghiệp, mà còn gây ách tắc về giao lưu hàng hoá và chia cắt vùng sản xuất với thị trường, cản trở quá trình phát triển kinh tế hàng hoá và quá trình tự do hoá thị trường nội địa, đặc biệt ở nông thôn. Điều này ảnh hưởng lớn đến khả năng tiêu thụ nông sản và thu nhập của nông dân.

Thứ tám, ô nhiễm môi trường trong

nông nghiệp và nông thôn đang ở mức báo động, gây ảnh hưởng đến cảnh quan cũng như đe dọa trực tiếp đến sức khoẻ của hàng chục triệu người dân nông thôn. Việc xử lý chất thải, lạm dụng thuốc bảo vệ thực vật cũng như rác thải sinh hoạt làm cho nguồn nước, không khí bị ô nhiễm, *ảnh hưởng đặc biệt nghiêm trọng đến chất lượng đất canh tác*. Trong khi đó, hệ thống nước sạch và vệ sinh môi trường ở nông thôn rất yếu cả về số lượng và chất lượng. Đa số người dân sống ở nông thôn, đặc biệt là ở vùng núi, vùng sâu, vùng xa, chưa được sử dụng nguồn nước sạch.

Thứ chín, thu nhập của người dân nông thôn, đặc biệt là nông dân, còn thấp; đời sống của đa số người dân nông thôn khó khăn. Tỷ lệ hộ nghèo ở miền núi, vùng sâu, vùng xa và những hộ thuần nông còn cao. Tích lũy trong nông dân hầu như rất hạn hẹp. Nếu có tích lũy thì cũng từ những nguồn thu khác ngoài nông nghiệp. Đặc biệt ở Đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL), do văn hoá sinh hoạt nên đa số nông dân ở đây kiếm được bao nhiêu thì tiêu hết bấy nhiêu. Trong khi đó, họ vẫn phải có nghĩa vụ đóng góp với xã hội, cộng đồng. Điều này khiến cho khả năng tiếp cận các dịch vụ cơ bản của người nông dân (như giáo dục, y tế, nước sạch,...) còn hạn chế. Đa số họ không có năng lực tiếp cận được việc làm có thu nhập, điều đó khiến cho chất lượng cuộc sống của nông dân không được đảm bảo. Thực tế, nông dân

vẫn phải chịu nhiều thua thiệt trong sản xuất và kinh doanh nông sản. Nhiều nghiên cứu đã chỉ ra, trong chuỗi cung ứng giá trị nông sản, người nông dân chỉ được hưởng 15-20% giá trị, 50-60% còn lại thuộc về các doanh nghiệp chế biến.

Do trình độ giáo dục thấp, quá trình đào tạo chấp vá, thiếu thông tin nên nông dân, đặc biệt là nông dân ở miền núi, đã không tự bảo vệ quyền lợi của mình. Hiện nay, mặc dù phần lớn nông sản được dành cho xuất khẩu nhưng nông dân Việt Nam vẫn chưa gắn bó với thị trường vì thiếu kiến thức (để có thể gắn sản xuất với tiêu thụ) và thiếu thông tin. Do không có sự gắn kết giữa người sản xuất, người kinh doanh và người tiêu dùng, nên nông dân không nắm bắt được nhu cầu của thị trường, sản phẩm của họ làm ra không đủ tiêu chuẩn xuất khẩu (không đảm bảo về chất lượng và vệ sinh an toàn thực phẩm thấp), hoặc đối với thị trường tiêu dùng trong nước thì cung vượt cầu.

Như vậy, có thể thấy, những bất cập trong nông nghiệp, nông thôn hiện nay hầu hết nằm ở: chất lượng chuyển dịch cơ cấu; chất lượng lao động; chất lượng cơ sở hạ tầng; thu nhập thấp và chất lượng đời sống nông dân yếu kém, đặc biệt là chất lượng của nguồn lực lao động và đất đai. Bối cảnh quốc tế (toàn cầu hoá, khủng hoảng lương thực thế giới, biến đổi khí hậu, kết quả của vòng đàm phán Đô-ha...) cùng với bối cảnh trong nước (công nghiệp hóa ồ ạt, thực hiện các

cam kết gia nhập WTO) đã tác động mạnh mẽ tới nông nghiệp, nông thôn và nông dân Việt Nam, khiến cho việc giải quyết những vấn đề còn tồn tại trong nông nghiệp, nông thôn và nông dân ngày càng trở nên phức tạp.

Do quá trình công nghiệp hóa và biến đổi khí hậu nên nguồn lực đất đai và nguồn cung nước ngày càng hạn hẹp. Bên cạnh đó, mô hình tăng trưởng trong 10 năm tới là lấy mục tiêu phát triển con người làm trung tâm và chủ yếu dựa vào nguồn nhân lực chất lượng cao (trí tuệ, tiềm năng công nghệ lớn), mô hình đó sẽ tạo ra một thách thức lớn đối với nông nghiệp, nông thôn nước ta (lao động nông thôn có chất lượng trong khi thị trường lao động đòi hỏi ngày càng cao). *Vì thế, việc phân bổ lại hai loại nguồn lực (lao động và ruộng đất) sẽ giúp giải quyết căn bản một số vấn đề đặt ra trong nông nghiệp, nông thôn hiện nay.*

2. Giải pháp phân bổ nguồn lực lao động và đất đai nhằm giải quyết những bất cập trong nông nghiệp, nông thôn ở Việt Nam hiện nay

Có hai thành tố quyết định trong những nguồn lực chủ yếu của nông nghiệp, nông thôn là: lao động và ruộng đất. Sự phát triển của nông nghiệp tùy thuộc rất nhiều vào sự chuyển hóa hay thay đổi trong lao động và ruộng đất. Vì sự phát triển của nông nghiệp diễn ra trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hoá nên các nguồn lực cơ bản của

nông nghiệp (tức lao động và ruộng đất), cũng chịu sự chi phối của quá trình này. Trong quá trình này lao động tách ra khỏi ruộng đất và chuyển thành hàng hóa sức lao động. Ruộng đất mang các quan hệ thị trường, quan hệ hàng hóa - tiền tệ, tức ruộng đất trở thành hàng hóa. Trong quan hệ thị trường, dưới hình thái hàng hóa, các nguồn lực truyền thống này trở thành các nguồn lực tất yếu của sự phát triển. Trong suốt thời gian vừa qua, mặc dù nền kinh tế đã và đang chuyển sang kinh tế thị trường, song các nguồn lực đó lại cơ bản vẫn là các nguồn lực của nền kinh tế tiểu nông. Trong nông nghiệp, nông thôn, nguồn lực đất đai vẫn chưa được vốn hóa, nguồn lực lao động (đáng chú ý là chất lượng lao động) thì chưa bắt kịp xu hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Nguồn nhân lực lạc hậu, chậm phát triển ở nông thôn đang là một trở ngại đối với tiến trình công nghiệp hoá và hiện đại hoá. Bởi vậy, một trong cách giải quyết các vấn đề của nông nghiệp, nông thôn nước ta hiện nay là phải hàng hóa hóa vốn hóa ruộng đất và sức lao động.

2.1. Phân bổ nguồn lực lao động

Con người được xem là yếu tố cơ bản, năng động cho sự phát triển bền vững. Ở nông thôn, lực lượng lao động trong khu vực này khá dồi dào, nhưng chất lượng lại không tỷ lệ thuận với số lượng. Chất lượng lao động thấp không đáp ứng được sự phát triển của công nghiệp, thương mại, dịch vụ và ngay cả

với nông nghiệp thương phẩm công nghiệp hóa. Lao động nông nghiệp hiện nay chủ yếu là lao động giản đơn, làm theo kinh nghiệm cha truyền con nối. Trong khi đó, cuộc cách mạng khoa học kỹ thuật công nghệ hiện đại trên toàn cầu với tính thị trường hoá ngày càng cao đã tạo ra diện mạo mới, vừa thuận lợi, vừa khó khăn đối với nước ta. Ưu thế nguồn lao động rẻ, tài nguyên phong phú đang giảm dần và thực tế hiện nay không còn là ưu thế. Do đó, lực lượng lao động nông nghiệp, nông thôn rất cần được đào tạo và đào tạo lại.

Chính vì chất lượng thấp nên sức lao động khó trở thành hàng hóa có giá trị cao và cũng khó chuyển vào các lĩnh vực hoạt động của nền kinh tế thị trường. Bởi vậy, cần có hai loại chính sách giúp phân bổ lại nguồn lực lao động trong nông thôn. Đó là: chính sách nhằm nâng cao năng lực nguồn lao động thích ứng với thị trường lao động; chính sách nhằm tạo điều kiện để lao động có thể di chuyển và chuyển vào hoạt động trong các lĩnh vực khác nhau của nền kinh tế với thu nhập thích ứng thông qua giáo dục và đào tạo nghề kể cả đào tạo lại. Đây có thể xem là một chính sách cơ bản, lâu dài và trọng yếu đối với sự thay đổi, phát triển nông nghiệp, nông thôn và của toàn nền kinh tế. Trong quá trình chuyển đổi, tài sản lớn nhất và quý nhất của người nông dân chính là sức lao động của họ. Bởi vậy, sức lao động của họ mà yếu kém, không thích hợp trong

bối cảnh mới thì sự chuyển hóa của họ không đạt yêu cầu và suy cho cùng sự phát triển của nền kinh tế là khó khăn và kém hiệu quả.

2.2. Phân bổ nguồn lực đất đai

Đất đai là tài sản lớn của quốc gia và là nguồn lực đặc biệt không thể thay thế được trong quá trình phát triển của nông nghiệp. Từ nhiều đời nay, mối quan hệ giữa con người và đất đai luôn là mối quan hệ đa chiều, vừa mang tính chất kinh tế lại vừa mang tính chất xã hội. Để giải quyết các vấn đề của nông nghiệp, nông dân và nông thôn hiện nay phải có những đột phá về chính sách đất đai, từ việc phân bổ lại nguồn lực đất đai, cho đến khâu quản lý việc sử dụng và tích tụ đất nông nghiệp trên cả nước. Chúng ta rất khó mở rộng diện tích đất canh tác bởi vì tổng cung quỹ đất là cố định, diện tích đất không sinh thêm. Vì thế cho nên điều quan trọng là phải phân bổ và quản lý đất đai hiệu quả hơn.

Trong giai đoạn vừa qua, mặc dù nền kinh tế đã chuyển sang kinh tế thị trường, vận hành theo cơ chế thị trường, nhưng luật đất đai và các chính sách đất đai về cơ bản hình thành ngoài khung của cơ chế thị trường. Đất đai thuộc sở hữu toàn dân (chủ sở hữu nhà nước mang tính tượng trưng, danh nghĩa); trong khi đó đất đai là tư liệu sản xuất cơ bản của nông nghiệp; nông dân là người được giao sử dụng ổn định, lâu dài. Đất đai tuy được cho thuê, cho mượn, chuyển nhượng, song không phải là hàng hóa, do đó không được mua bán.

Nói cách khác, ruộng đất nói riêng, đất đai nói chung nằm ngoài sự vận hành của cơ chế thị trường. Do không mang hình thái hàng hóa, hay không được hàng hóa hóa, nên ruộng đất về cơ bản không được vốn hóa. Tóm lại, ruộng đất khó chuyển hóa và lưu thông trong hệ thống kinh tế thị trường. Mặc dù Nhà nước là chủ sở hữu danh nghĩa và nông dân là chủ sử dụng ruộng đất, nhưng khi ruộng đất chuyển thành đất xây dựng, đất đô thị, giá đất tăng vọt, người được hưởng lợi trong quan hệ chuyển đổi đất đai lại là những người trung gian và các chủ dự án kinh tế. Thực ra, trong điều kiện kinh tế tiểu nông, với nông nghiệp tự cung, tự cấp thì người nông dân chỉ cần quyền sử dụng ruộng đất và có đất để sản xuất nông nghiệp là đủ. Hơn nữa, mặc dù về danh nghĩa, nông dân chỉ có quyền sử dụng đất đai trong quan hệ với sản xuất nông nghiệp, nhưng Nhà nước với tư cách chủ sở hữu ruộng đất không thu địa tô từ ruộng đất, do đó, nông dân là người thực tế nắm địa tô ruộng đất.

Xét về bản chất kinh tế, nông dân không chỉ là chủ sử dụng ruộng đất, mà còn là chủ sở hữu ruộng đất. Thực chất quyền sở hữu ruộng đất chỉ nằm trong khung của kinh tế tiểu nông, tự cung, tự cấp, bởi vì, khi ruộng đất chuyển thành đất công nghiệp hay đất đô thị, thì nông dân sẽ phải giao lại đất cho Nhà nước. Trong ngôn ngữ thường ngày, khi nông dân trao trả ruộng đất cho Nhà nước, việc người nông dân không còn đất canh tác được gọi là *mất đất*. Xét về lý, người

nông dân không là chủ đất, Nhà nước là chủ đất và Nhà nước giao đất cho nông dân sử dụng mà thôi. Khi thu hồi đất, mặc dù Nhà nước có đền bù và hỗ trợ để người nông dân chuyển đổi nghề nghiệp, nhưng thực tế vẫn tồn tại nhiều bất cập. Đó là: tiền đền bù thấp hơn rất nhiều so với giá của ruộng đất khi đã chuyển thành đất công nghiệp, hay đất đô thị hóa; số tiền đền bù đó không đủ để người nông dân chuyển đổi nghề nghiệp. Mặc dù số tiền đền bù là rất ít, song khoản tiền đó là khá lớn với một hộ nông dân tiểu nông. Khoản tiền đó không những không đủ chuyển đổi được nghề nghiệp cho hộ nông dân, mà trái lại còn gây ra một cuộc khủng hoảng trong kinh tế của hộ nông dân (họ sử dụng một cách kém hiệu quả, thường là tăng đột ngột tiêu dùng và đầu tư cải thiện các điều kiện sinh hoạt, vốn trước đó là khá thấp kém). Nói khác đi, khoản tiền đền bù không chuyển thành vốn sản xuất, kinh doanh, mà chủ yếu chuyển thành nguồn chi tiêu trực tiếp. Sự chi tiêu phung phí và tăng tiêu dùng đột ngột thường kèm theo những hệ lụy xã hội cho các hộ bị thu hồi đất. Việc phân bổ lại đất đai theo cơ chế xin - cho, cấp - phát, xét cho cùng là không phù hợp và gây ra những mâu thuẫn về mặt lợi ích. Đây là nguồn gốc cơ bản của những mâu thuẫn và xung đột xảy ra trong nông thôn. Trong lịch sử cách mạng Việt Nam, nông dân thường được quan tâm ở chính sách ruộng đất: người cày có ruộng và giao đất sử dụng ổn định,

lâu dài. Song chính sách phân bổ lại ruộng đất trong quá trình công nghiệp hóa, đô thị hóa chưa đáp ứng được lợi ích chính đáng của nông dân, trái lại nghiêng về lợi ích của doanh nghiệp. Xét cho cùng, đây không phải là chính sách ưu tiên cho nông dân hay doanh nghiệp, mà là phân bổ lại nguồn lực cho phát triển. Chính sách đất đai này đã không đáp ứng được yêu cầu của các quy luật kinh tế thị trường và do đó, gây ra mâu thuẫn cũng như làm tổn thương đến lợi ích nông dân và Nhà nước.

Vì vậy, trong giai đoạn tới, chính sách đất đai cần phải thay đổi theo hướng có lợi hơn cho người nông dân. Việt Nam muốn phát triển một nền nông nghiệp hàng hoá theo chiều sâu thì điểm mấu chốt vẫn là tích tụ ruộng đất. Nếu duy trì mức độ tích tụ ở mức bình quân 0,6 ha/hộ dân như ở Việt Nam hiện nay thì sản xuất nông nghiệp sẽ vẫn phân tán, manh mún, đạt năng suất thấp (cho dù người nông dân có cần mẫn đến đâu cũng vẫn nghèo). Do đó, việc phân bổ lại nguồn lực đất nông nghiệp cần phải theo hướng tích tụ ruộng đất vào những nông dân thực sự có nhu cầu và khả năng kinh doanh trong lĩnh vực nông nghiệp để sản xuất lớn. Điều này có thể thực hiện thông qua điều tra phỏng vấn hộ nông dân để tìm hiểu nhu cầu, đánh giá kinh nghiệm và khả năng của nông dân đối với sản xuất kinh doanh trong nông nghiệp. Bên cạnh đó, Nhà nước phải dần tiến tới xây dựng và phát triển thị trường đất đai trong nông nghiệp,

nông thôn để đẩy nhanh quá trình tích tụ và tập trung ruộng đất, tạo điều kiện cho những nông dân muốn làm giàu từ nông nghiệp có khả năng tích tụ ruộng đất cao hơn. Hơn nữa, thông qua giá thị trường đất nông nghiệp, Nhà nước có thể thúc đẩy việc tối ưu hoá các nguồn lực lao động và đất đai trong nông thôn.

Nhà nước cần có chính sách khuyến khích những nông dân sản xuất nông nghiệp yếu kém chuyển sang làm công nghiệp, dịch vụ, nhường đất lại cho những người có khả năng làm giàu từ nông (tất nhiên phải hỗ trợ đào tạo nghề cho những nông dân chuyển đổi này). Ngoài ra, cần tích cực thực hiện chính sách sang, nhượng, cho thuê quyền sử dụng đất; chính sách dồn điền, đổi thửa trên cơ sở xây dựng tiêu chí phân loại đất đai, hệ số quy đổi, để có cơ hội tích tụ ruộng đất. Mặc dù theo Luật đất đai ở nước ta, người dân có rất nhiều quyền đối với đất đai do mình sử dụng, nhưng thực tế nông dân không có quyền quyết định trong việc nhượng lại đất của mình cho một dự án nào đó. Do đó, việc tích tụ ruộng đất để sản xuất đòi hỏi phải có những bước đi thích hợp, làm sao để có thể giảm thiểu những “tổn thất” cho nông dân và đáp ứng yêu cầu của thời kỳ mới.

Về thời hạn giao đất, theo Luật đất đai đến năm 2013 là thời gian diễn ra việc chia lại quyền sử dụng đất, điều đó gây nên tâm lý không ổn định và không yên tâm của nông dân trong sản xuất nông nghiệp. Nhà nước đã khẳng định

không chia lại đất và sẽ nhanh chóng điều chỉnh Luật đất đai, trong đó khẳng định các quyền sử dụng đất ổn định, lâu dài. Cụ thể, chủ trương sửa đổi Luật đất đai tới đây sẽ nâng thời hạn giao đất nông nghiệp lên thành 50 năm. Đây là điều thích hợp nên được thể hiện trong chính sách đất đai để góp phần tạo điều kiện cho nông dân yên tâm sản xuất, đặc biệt là tạo sự ổn định xã hội. Tuy nhiên, thời hạn giao đất nông, lâm nghiệp cho hộ gia đình không nên quy định theo vùng, theo tỉnh mà theo quỹ đất cụ thể của mỗi địa phương. Bên cạnh đó, tại những vùng sản xuất hàng hoá lớn, nên điều chỉnh tăng mức hạn điền đối với sản xuất trên cơ sở điều tra nhu cầu của dân cư từng tỉnh, loại hộ gia đình để làm cơ sở cho việc định mức hạn điền. Ngoài ra, nên xác định rõ những vùng nông nghiệp có tính chiến lược quốc gia trong việc đảm bảo an ninh lương thực, đối với những vùng đó thì hạn giao nên dài hơn. Với những đối tượng thực sự là nông dân trực canh thì nên mạnh dạn giao đất với thời hạn dài hơn cho họ.

Tài liệu tham khảo

1. Bộ Lao động Thương binh và Xã hội (2010), *Bản tin Khoa học lao động và xã hội*, số 22.
2. Tổng cục Thống kê (2011, 2012), *Số liệu điều tra Lao động và việc làm năm 2011, 2012* (9 tháng đầu năm).
3. Tổng cục Thống kê (2006), *Kết quả tổng điều tra nông thôn, nông nghiệp và thủy sản năm 2006*, tập 2.

