

CHÍNH SÁCH ĐẤT ĐAI – RÀO CẢN LỚN CẢN THÁO DỠ ĐỂ THỨC ĐẨY KINH TẾ - XÃ HỘI PHÁT TRIỂN

Lê Du Phong

*Trường Đại học Kinh tế quốc dân
Email: leduphong43@yahoo.com.vn*

Lê Huỳnh Mai

*Khoa Kế hoạch và Phát triển, Trường Đại học Kinh tế quốc dân
Email: huynhmai208@gmail.com*

Ngày nhận: 24/4/2017

Ngày nhận bản sửa: 12/5/2017

Ngày duyệt đăng: 25/5/2017

Tóm tắt:

Trên cơ sở hệ thống hóa và phân tích chính sách đất đai, đặc biệt là Luật Đất đai của Việt Nam qua từng thời kỳ khác nhau, bài viết chỉ ra những hạn chế của những chính sách này trên các khía cạnh: Chế độ sở hữu, chính sách hạn điền, sản xuất nhỏ lẻ và tham nhũng từ đất đai. Các hạn chế trên đã và đang là rào cản lớn đối với phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Để khắc phục những rào cản này, bài viết đề xuất giải pháp tháo gỡ: Thừa nhận hai cấp độ sở hữu về đất đai (Nhà nước sở hữu tối cao, người dân sở hữu có mức độ) và xóa bỏ chính sách hạn điền. Đây là cơ sở để tích tụ, tập trung ruộng đất cho việc thực hiện sản xuất quy mô lớn, hiện đại trong nông nghiệp và xóa bỏ tình trạng tham nhũng dựa vào chính sách đất đai.

Từ khóa: Chính sách đất đai, rào cản, phát triển kinh tế xã hội.

Land policies: barriers need to be removed to promote socio-economic development in Vietnam

Abstract:

By analyzing the land policies, especially the Laws on land of Vietnam over different periods, this paper presents the limitations of these policies in the following aspects: ownership type, policy of limit on agricultural land allocation, small scale production, and land corruption. These are the key barriers to the socio-economic development in Vietnam. The paper also provides some recommendations to remove the barriers: (i) Two levels of land ownership (including state ownership at supreme level and private ownership at restricted level) should be acknowledged; (ii) Removing the policy of limit on agricultural land allocation. This is foundation for large-scaled and modern agricultural production, and eliminating land corruption.

Keywords: Land policies, barriers, socio-economic development.

1. Đặt vấn đề

Đất đai là đầu vào của mọi hoạt động sản xuất - kinh doanh của nền kinh tế. Riêng trong lĩnh vực nông nghiệp, đất đai là tư liệu sản xuất chủ yếu, không thể thay thế được. Trong 30 năm đổi mới vừa qua, Đảng và Nhà nước Việt Nam đã có nhiều đổi mới trong chính sách đất đai, tạo điều kiện cho doanh nghiệp và người dân tiếp cận ngày càng thuận lợi hơn với nguồn tài nguyên thiên nhiên này. Trong sản xuất nông nghiệp, các hộ nông dân được giao

ruộng đất để sử dụng ổn định, lâu dài với 7 quyền: chuyển nhượng, thừa kế, thế chấp, cho thuê, chuyển đổi, cho-tặng và góp vốn sản xuất- kinh doanh.

Mặc dù vậy, trong thực tiễn, chính sách đất đai vẫn bộc lộ rất nhiều hạn chế, nhất là các vấn đề: thu hồi đất đai, giá cả đền bù đối với đất bị thu hồi, chính sách hạn điền, tham nhũng trong giải quyết các vấn đề có liên quan đến đất đai. Chính sách đất đai đã làm cho không ít doanh nghiệp và người dân nản lòng, mất lòng tin. Mỗi năm cả nước có khoảng 250.000-300.000 đơn,

thư khiếu kiện của tổ chức, cá nhân gửi cho các cơ quan có trách nhiệm của Đảng và Nhà nước thì 2/3 trong số đó có liên quan đến đất đai. Chính sách đất đai vì thế đã thành rào cản lớn cần được tháo gỡ, nhằm tạo điều kiện cho kinh tế - xã hội phát triển. Tháo gỡ các rào cản này là vấn đề bức thiết hiện nay để tạo sự thông thoáng cho việc quản lý và sử dụng đất đai, thúc đẩy sản xuất phát triển.

Bài viết tập trung vào nghiên cứu các chính sách đất đai của Việt Nam qua các thời kỳ, đặc biệt là theo hệ thống Luật Đất đai ra đời và sửa đổi từ năm 1993 đến nay, xem xét tác động của các chính sách này đến sự phát triển kinh tế - xã hội đất nước, từ đó tìm ra những rào cản chính sách cần được khắc phục và sửa đổi.

2. Kết quả nghiên cứu

2.1. Chính sách đất đai của Việt Nam qua các thời kỳ

2.1.1. Giai đoạn trước năm 1986

Chính sách đất đai là một trong những chính sách hàng đầu được Đảng cộng sản Việt Nam quan tâm xây dựng và được điều chỉnh cho phù hợp với hoàn cảnh của đất nước trong từng giai đoạn lịch sử. Cụ thể:

- Thứ nhất, khi Đảng Cộng sản mới ra đời, để tập hợp nông dân quanh Đảng lật đổ chế độ đô hộ của thực dân Pháp, giành lấy độc lập cho đất nước, tự do cho nhân dân (năm 1930 trên 90% dân cư của nước ta là nông dân), Đảng đã đưa ra khẩu hiệu “Ruộng đất cho dân cày” (Nguyễn Cúc, 2015);

- Thứ hai, sau khi giành được chính quyền, nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa được thành lập (năm 1945), đất đai của bọn thực dân và chính quyền tay sai bị tịch thu, giao cho dân, đồng thời Nhà nước tuyên bố công nhận và bảo vệ sở hữu tư nhân về đất đai của người dân (Nguyễn Cúc, 2015);

- Thứ ba, từ năm 1958-1975 ở miền Bắc và từ năm 1976-1986 trong phạm vi cả nước, Đảng và Nhà nước chủ trương xây dựng nền kinh tế xã hội chủ nghĩa, theo cơ chế kế hoạch hóa tập trung với sự thống trị của chế độ công hữu xã hội chủ nghĩa về tư liệu sản xuất dưới 2 hình thức toàn dân và tập thể. Nông dân không được làm ăn cá thể mà phải vào hợp tác xã, ruộng đất và các tư liệu sản xuất chủ yếu của họ phải góp vào hợp tác xã và biến thành sở hữu tập thể. Các hộ nông dân chỉ được giữ lại 5% ruộng đất để làm kinh tế phụ gia đình. Sở hữu tư nhân về đất đai bị xóa bỏ.

Chính sách đất đai thời kỳ này đã tỏ ra không phù hợp. Các hợp tác xã sản xuất nông nghiệp quản lý 95% ruộng đất, nhưng chỉ cung cấp được cho các hộ nông dân 35-45% thu nhập của gia đình họ (cung cấp 1 phần lương thực, tối thiểu 13 kg và tối đa là 18 kg/tháng/người và một ít tiền mặt). Các hộ gia đình chỉ có 5% ruộng đất, nhưng diện tích đất này lại tạo ra 55-65% thu nhập của họ. Đất đai, tư liệu sản xuất chủ yếu do hợp tác xã nắm, người nông dân thực chất chỉ là người làm thuê. Bởi vậy, họ không có động lực làm việc, không quan tâm đến công việc đồng áng. Hậu quả là sản xuất nông nghiệp của Việt Nam phát triển hết sức chậm chạp trong suốt giai đoạn này.

Trong 10 năm, từ 1976-1986, sản lượng lúa của Việt Nam tăng thêm được 4.175.900 tấn, song dân số lại tăng thêm 11.949.000 người (từ 49.160.000 người lên 61.109.000 người), bình quân lượng thóc trên một đầu người cũng chỉ tăng được từ 240 kg năm 1976 lên 261 kg năm 1986. Mức tăng như vậy là rất thấp. Chính vì thế, tuy mang danh là nước nông nghiệp, song sản xuất nông nghiệp không đáp ứng đủ nhu cầu lương thực, thực phẩm ở mức tối thiểu cho người dân, mỗi năm Nhà nước phải nhập của nước ngoài từ 0,5 đến 1 triệu tấn lương thực để trang trải cho các nhu cầu trong nước (Lê Du Phong, 2009).

2.1.2. Giai đoạn từ sau năm 1986 đến nay

Trước những khó khăn chồng chất do khủng hoảng kinh tế tạo ra, Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI của Đảng Cộng sản Việt Nam (tháng 12/1986) đã đưa ra một quyết định mang tính cách mạng và lịch sử vô cùng trọng đại: Đoạn tuyệt với nền kinh tế Xã hội chủ nghĩa vận hành bởi cơ chế kế hoạch hóa tập trung, quan liêu, bao cấp, chuyển sang xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng Xã hội chủ nghĩa vận hành theo cơ chế thị trường là chính. Để thực hiện điều đó, cùng với việc thay đổi hệ thống chính sách chung, chính sách đất đai cũng được Đảng và Nhà nước hết sức quan tâm.

Luật Đất đai 1987 quy định: “Đất đai thuộc sở hữu toàn dân và do Nhà nước thống nhất quản lý, song người nông dân được quyền tự do bán và chuyển nhượng các thành quả lao động, thành quả đầu tư do mình bỏ ra trên mảnh đất được giao khoán” (Quốc hội, 1987). Đây là bước tiến quan trọng đầu tiên trong chính sách đất đai đối với nông dân của Đảng và Nhà nước.

Tư tưởng đổi mới căn bản chính sách đất đai ở khu vực nông thôn được thể hiện rõ ràng và quyết

liệt nhất ở nghị quyết của Bộ Chính trị năm 1988 về “Đổi mới quản lý kinh tế nông nghiệp”. Trên cơ sở thừa nhận hộ gia đình nông dân là một đơn vị kinh tế tự chủ, có quyền bình đẳng với các thành phần kinh tế khác trước pháp luật, Nghị quyết cho phép điều chỉnh lại quan hệ sở hữu về tư liệu sản xuất trong nông nghiệp. Cụ thể là giao khoán ruộng đất ổn định và lâu dài (đối với đất trồng cây hàng năm là 15 năm, đối với đất trồng cây công nghiệp lâu năm và cây rừng có thể giao từ một đến hai chu kỳ kinh doanh) cho hộ gia đình nông dân. Trong thời gian được giao quyền sử dụng đất, hộ nông dân được chuyển quyền thừa kế cho con cái. Trong trường hợp chuyển sang làm nghề khác thì được chính quyền cho phép chuyển nhượng quyền tiếp tục sử dụng cho người khác.

Luật Đất đai năm 1993, tuy vẫn khẳng định: “Đất đai thuộc sở hữu toàn dân và do Nhà nước thống nhất quản lý” (Quốc hội, 1993), song đã có những thay đổi hết sức căn bản so với trước:

(a) *Thừa nhận đất có giá*: Nếu như các Luật Đất đai trước đây luôn coi đất đai là tặng vật của tự nhiên cho con người, nên nó không phải là thứ dùng để mua-bán, vì thế đất không có giá, thì Luật Đất đai năm 1993 đã thừa nhận đất có giá;

(b) *Tăng thời hạn giao quyền sử dụng đất*: Thời hạn giao đất cho hộ nông dân sử dụng đã được tăng lên và rõ ràng hơn so với trước. Đối với đất trồng cây hàng năm thời hạn giao đất là 20 năm, đối với đất trồng cây lâu năm và đất rừng thời hạn giao đất là 50 năm. Tuy nhiên, Luật cũng quy định: khi hết thời hạn giao đất nếu trong quá trình sử dụng hộ nông dân không có vi phạm gì đối với các quy định của Luật và vẫn có nhu cầu sử dụng đất thì sẽ tiếp tục được giao diện tích đất đó để sử dụng trong chu kỳ tiếp theo;

(c) *Mở rộng quyền hạn cho người được giao quyền sử dụng đất*: Hộ nông dân được giao đất sử dụng ổn định và lâu dài với 5 quyền hạn: Được quyền chuyển nhượng cho người khác, được chuyển quyền thừa kế cho con cái, được dùng nó để thế chấp cho ngân hàng khi cần vay vốn, được phép cho người khác thuê và được phép chuyển đổi với các hộ khác để có được những mảnh ruộng liền kề nhau, tạo điều kiện thuận lợi hơn cho sản xuất;

(d) *Cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất*: Để khẳng định quyền của người dân đối với phần ruộng đất được giao, Nhà nước thực hiện việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho từng hộ.

Với những quy định trên, những người nông dân có điều kiện (về tài chính, về lao động...) và biết làm nông nghiệp giỏi có thể tiến hành tích tụ và tập trung ruộng đất để tăng quy mô và hiệu quả sản xuất. Tuy nhiên, Luật cũng quy định mức hạn điền đối với cây hàng năm của vùng Bắc Bộ và Trung Bộ là không quá 2 ha/hộ, đối với vùng Nam Bộ là không quá 3 ha/hộ. Với cây lâu năm, Luật quy định đối với vùng đồng bằng không quá 10 ha/hộ, ở Trung du và Miền núi không quá 30 ha/hộ (Lê Du Phong, 2007a, 2007b, 2009).

Luật Đất đai sửa đổi 1998 đã bổ sung thêm một số điểm đối với Luật Đất đai năm 1993 theo hướng tăng thêm quyền cho người dân, cụ thể:

- Cho phép chuyển nhượng quyền sử dụng của tất cả các loại đất chứ không phải chỉ có đất nông nghiệp;

- Thực hiện việc miễn, giảm thuế sử dụng đất đối với các dự án được Chính phủ hoặc chính quyền địa phương xếp vào diện ưu tiên (Quốc hội, 1998).

Luật Đất đai sửa đổi 2001: Nhận thấy việc thực hiện Luật Đất đai vẫn còn gặp nhiều vướng mắc, gây cản trở cho các hoạt động sản xuất - kinh doanh, làm nản lòng không ít các nhà đầu tư, làm thị trường đất đai, bất động sản khó hình thành và đi vào hoạt động theo đúng các quy luật của nền kinh tế thị trường, từ đó hạn chế tốc độ phát triển của nền kinh tế, Quốc hội (2001) đã một lần nữa quyết định sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai, thêm 5 nội dung mới:

(a) Quy định Chính phủ là người xác định khung giá đất và nguyên tắc, phương pháp xác định giá đất;

(b) Quy định Chính phủ chỉ quyết định giao đất có thu tiền tạo vốn xây dựng cơ sở hạ tầng và đất an ninh quốc phòng;

(c) Đất sử dụng vào mục đích sản xuất-kinh doanh giao cho chính quyền cấp tỉnh quyết định và không giới hạn về diện tích (trước đây cấp tỉnh chỉ được phép giao đất sử dụng vào mục đích sản xuất-kinh doanh có quy mô từ 1-2 ha tùy thuộc từng loại đất);

(d) Cơ quan hành chính cấp huyện, thị xã thuộc tỉnh có quyền giao đất cho hộ và cá nhân (không thuộc nội thị) và cho phép chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông-lâm-ngư nghiệp và đất ở;

(e) Cho phép người Việt Nam định cư ở nước ngoài có nhu cầu sinh sống, làm ăn thường xuyên ở Việt Nam được mua nhà ở gắn với quyền sử dụng đất.

Luật Đất đai 2003: Việt Nam hội nhập ngày càng sâu rộng với các nền kinh tế trong khu vực và thế

giới, do yêu cầu phải đẩy nhanh nhịp độ công nghiệp hóa, hiện đại hóa và đô thị hóa để đến năm 2020 về cơ bản Việt Nam trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại, đòi hỏi Việt Nam phải nhanh chóng có một thị trường đất đai, bất động sản thật sự và ngày càng hoàn hảo. Chính vì thế, Quốc hội (2003) đã ban hành Luật Đất đai mới có hiệu lực thi hành từ ngày 1/7/2004.

Bên cạnh việc kế thừa Luật Đất đai năm 1993 và Luật Đất đai sửa đổi, bổ sung năm 1998 và 2001, Luật Đất đai năm 2003 còn có thêm một số nội dung rất cơ bản sau đây:

(a) *Phân định trách nhiệm của các cơ quan trung ương trong quản lý đất đai*: Xác định rõ nhiệm vụ giữa Quốc hội và Chính phủ, cũng như giữa Hội đồng Nhân dân và Ủy ban Nhân dân các cấp trong việc quản lý đất đai, nguồn tài nguyên đặc biệt quý giá của quốc gia;

(b) *Bổ sung thêm quyền cho người dân được giao đất*: Các hộ nông dân bên cạnh 5 quyền đối với phần đất được giao trước đây, còn được thêm 2 quyền nữa là: Có thể cho, tặng hoặc góp vốn kinh doanh bằng giá trị của diện tích đất được giao. Như vậy, hộ nông dân có 7 quyền đối với phần đất được giao: chuyển nhượng, thừa kế, thế chấp, cho thuê, chuyển đổi, cho-tặng và góp vốn để sản xuất - kinh doanh;

(c) *Phân cấp quản lý đất đai*: Khung giá đất không phải do Chính phủ xác định nữa, mà giao cho chính quyền cấp tỉnh đảm nhận, và công việc này phải được tiến hành hàng năm phù hợp với sự biến động của thị trường đất đai (Quốc hội, 2003).

Luật Đất đai 2013: sau gần 10 năm thực hiện Luật Đất đai 2003, tình hình kinh tế - xã hội của Việt Nam nói riêng và tình hình quốc tế nói chung đã có nhiều thay đổi nên Quốc hội (2013) đã quyết định đổi Luật Đất đai một lần nữa (Năm 2009 Quốc hội cũng có sửa điều 121 của Luật Đất đai năm 2003 cùng với Điều 126 của Luật Nhà ở).

Luật Đất đai năm 2013 (có hiệu lực ngày 1/7/2014) bổ sung thêm nhiều quy định mới so với Luật Đất đai 2003:

(a) Quy định rõ quyền của Nhà nước (Chính quyền các cấp) đối với việc quản lý đất đai, đặc biệt là quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất;

(b) Quy định rõ về việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho các tổ chức, cá nhân, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất của công dân và các đối tượng được phép mua nhà ở;

(c) Quy định rõ việc Nhà nước thu hồi đất để phục vụ cho phát triển kinh tế-xã hội, quốc phòng an ninh và việc bồi thường, hỗ trợ tái định cư, ổn định việc làm và đời sống cho các đối tượng có đất bị thu hồi;

(d) Quy định rõ việc giao đất, cho thuê đất cho các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước thực hiện các dự án phát triển kinh tế - xã hội tại Việt Nam;

(e) Thay đổi nguyên tắc định giá đất: Luật 2003 quy định giá đất được chính quyền cấp tỉnh xác định hàng năm, Luật 2013 quy định định kỳ 5 năm một lần;

(g) Thay đổi thời hạn giao đất cho hộ nông dân: Tăng thời gian giao đất trồng cây hàng năm từ 20 năm (theo Luật năm 2003) lên 50 năm;

(h) Cho phép tích tụ đất đai ở quy mô lớn, tuy nhiên không quá 10 lần mức giao đối với đất nông nghiệp (Quốc hội, 2013).

2.2. Tác động của chính sách đất đai đối với phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam

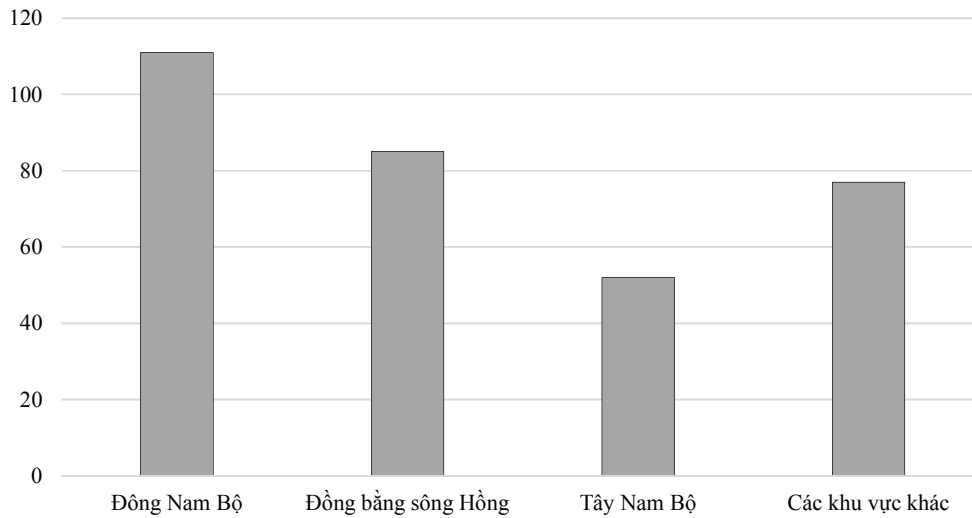
Chính sách đất đai của Việt Nam đã dần thông thoáng hơn, tạo điều kiện thuận lợi cho kinh tế - xã hội của đất nước phát triển nhanh và đạt được nhiều thành tựu to lớn:

- Các quy định mới trong chính sách đất đai về thu hồi, bồi thường và giải phóng mặt bằng đã thúc đẩy sự gia tăng diện tích đất phi nông nghiệp trong những năm vừa qua của cả nước, trong đó tăng chủ yếu là đất các công trình công cộng (259.739ha), đất sản xuất kinh doanh (101.519ha) và đất ở (82.011ha) góp phần chuyển dịch cơ cấu kinh tế, cơ cấu lao động theo hướng công nghiệp hóa - hiện đại hóa, nâng cao đời sống nhân dân, rút ngắn được khoảng cách giữa thành thị và nông thôn.

- Nhờ thu hồi và giải phóng mặt bằng tương đối nhanh, nên cho đến nay cả nước đã hình thành được 325 khu công nghiệp với tổng diện tích là 94.900 ha; 16 khu kinh tế, với diện tích 815.000 ha (có cả diện tích mặt nước) (Thái Hoàng, 2017). Các khu kinh tế và khu công nghiệp đã thu hút trên 4000 dự án lớn, nhỏ ở trong và ngoài nước, với số vốn đầu tư khoảng trên 150 tỷ USD. Các cơ sở sản xuất - kinh doanh ở các khu kinh tế đã thu hút và giải quyết việc làm cho trên 2,5 triệu lao động trực tiếp và trên 1,8 triệu lao động gián tiếp; tạo ra phần lớn các mặt hàng công nghiệp xuất khẩu của đất nước; đóng góp không nhỏ cho ngân sách của Nhà nước (Lê Du Phong, 2007a).

- Diện tích đất dành cho phát triển đô thị tăng nhanh đã hình thành hệ thống mạng lưới đô thị phân

Hình 1. Phân bố các khu công nghiệp theo vùng ở Việt Nam



Nguồn: Thái Hoàng (2017)

bổ tương đối hợp lý trên các vùng lãnh thổ cả nước. Hệ thống đô thị trên cả nước ngày càng tăng về số lượng và chất lượng. Từ 629 đô thị (năm 1999) với số dân 14,9 triệu người lên 787 đô thị (12/2015) với số dân 32,247 triệu người.

- Chính sách đất đai thông thoáng đã có tác động hết sức to lớn đến nông dân và sản xuất nông nghiệp. Với 7 quyền đối với đất đai, người nông dân được chia ruộng đất đã rất phần khởi, tích cực ứng dụng các tiến bộ khoa học - công nghệ vào các hoạt động sản xuất - kinh doanh, tích cực đầu tư thâm canh trong sản xuất nông nghiệp. Nhờ đó, sản xuất nông nghiệp đã phát triển nhanh, mạnh và đạt được những thành tựu hết sức ấn tượng trong gần 30 năm qua. Sản xuất lúa gạo là một ví dụ điển hình.

Từ một nước thiếu thốn lương thực, Việt Nam đã

trở thành một quốc gia xuất khẩu gạo hàng đầu thế giới. Bên cạnh đó, Việt Nam còn đứng trong top đầu thế giới về xuất khẩu hạt tiêu, hạt điều, cà phê, chè và thủy sản (Lê Du Phong, 2009).

2.3. Những hạn chế, bất cập của chính sách đất đai

Bên cạnh những mặt tốt, mặt tích cực của chính sách đất đai như đã nêu, thực tiễn phát triển kinh tế xã hội của đất nước trong những năm vừa qua cũng đã làm bộc lộ ra những mặt còn hạn chế, bất cập của chính sách này. Cụ thể:

2.3.1. Chính sách đất đai làm cho ruộng đất bị chia tách manh mún, từ đó tạo ra một nền nông nghiệp sản xuất nhỏ, phân tán, lạc hậu

Việc giao đất cho hộ nông dân sử dụng ổn định, lâu dài với 7 quyền năng như đã nêu là một bước tiến

Bảng 1. Sản xuất lúa gạo của Việt Nam giai đoạn 1990-2015

Năm	Diện tích (1000 ha)	Năng suất (tạ/ha)	Sản lượng (triệu tấn)	Sản lượng gạo xuất khẩu (triệu tấn)
1986	5.688,6	28,1	16,003	-
1990	6.476,9	31,9	19,225	1,460
1995	6.765,7	36,9	24,964	1,988
2000	7.666,3	42,4	32,530	3,477
2005	7.329,2	48,9	35,833	5,255
2010	7.489,4	53,4	40,006	6,886
2015	7.834,9	57,7	45,216	6,575

Nguồn: Tổng hợp từ số liệu của Tổng cục Thống kê (1995-2015), Tổng cục Thống kê (1991).

lớn trong chính sách đất đai ở nông thôn của Việt Nam. Tuy nhiên, do đất đai có hạn, số hộ nông dân nhiều và đặc biệt là do cách giao đất theo phương thức: có gần, có xa, có tốt có xấu, nên đất đai ở nông thôn đã bị xé nhỏ, bị phân tán hết sức manh mún. Ở Đồng bằng Bắc Bộ, bình quân mỗi hộ nông dân chỉ được giao từ 2.000 - 4.000 m², nhưng phải có đến gần chục thửa khác nhau. Dưới thời Pháp thuộc, cả nước ta chỉ có 15 triệu thửa ruộng, nhưng sau khi chia đất theo Luật Đất đai năm 1993, theo tính toán của các cơ quan chuyên môn, cả nước có trên 75 triệu thửa (Lê Du Phong, 2007b).

Sự manh mún của đất đai, cộng với hình thức tổ chức sản xuất nông nghiệp chủ yếu là hộ gia đình nông dân với năng lực mọi mặt hạn chế là trở lực cơ bản đối với việc hình thành nền nông nghiệp sản xuất hàng hóa tập trung, quy mô lớn, cũng như đối với việc ứng dụng các thành tựu mới của khoa học-công nghệ vào sản xuất nông nghiệp, nhằm nâng cao nhanh năng suất lao động và hiệu quả sản xuất - kinh doanh của ngành này. Điều này đã làm cho nền nông nghiệp Việt Nam rơi vào tình trạng một nền nông nghiệp sản xuất nhỏ lẻ, phân tán, lạc hậu kéo dài suốt nhiều năm qua, làm cho nông nghiệp Việt Nam mất đi nhiều lợi thế cạnh tranh trong điều kiện hội nhập.

2.3.2. Chính sách hạn điền là trở lực không nhỏ đối với việc hình thành nền nông nghiệp sản xuất hàng hóa tập trung, quy mô lớn

Việt Nam chỉ có khoảng 10 triệu ha đất nông nghiệp, nhưng lại có tới trên 12 triệu hộ nông dân làm nông nghiệp. Vì vậy, để bảo đảm sinh kế cho nông dân, đồng thời cũng là ngăn chặn việc tích tụ, tập trung ruộng đất theo kiểu tư bản chủ nghĩa (quan niệm của thời kỳ trước), chính sách đất đai của chúng ta đã đưa ra

việc hạn điền. Mức hạn điền theo Luật Đất đai 1993 và 2003 là: Đối với đất cây hàng năm không quá 2 ha ở miền Bắc và miền Trung, không quá 3 ha ở vùng Đồng bằng sông Cửu Long; với cây dài ngày không quá 10 ha ở vùng đồng bằng và không quá 30 ha ở vùng miền núi. Luật Đất đai 2013 cho phép tăng thành dưới 20 ha và 30 ha đối với cây ngắn ngày và dưới 100 ha và 300 ha đối với cây lâu năm ở các vùng miền tương ứng (Lê Du Phong, 2012).

Tuy Luật Đất đai năm 2013 đã có bước tiến khá xa về hạn điền so với các Luật trước, song với quy mô đất đai như quy định của Luật vẫn chưa thể đủ điều kiện để hình thành nên nền nông nghiệp sản xuất hàng hóa tập trung, quy mô lớn, đặc biệt là việc thực hiện cơ giới hóa sản xuất để nâng cao nhanh năng suất lao động trong nông nghiệp.

2.3.3. Chính sách đất đai của Việt Nam còn khoảng cách đáng kể so với thể chế kinh tế thị trường

Đất đai là một trong 4 yếu tố đầu vào quan trọng nhất của nền kinh tế (đất đai, vốn, lao động và khoa học công nghệ). Để có nền kinh tế thị trường đích thực, yêu cầu trước hết và cũng là yêu cầu quan trọng nhất là phải hình thành đồng bộ các loại thị trường, trong đó có thị trường đất đai. Muốn có thị trường đất đai đương nhiên phải có nhiều người cần mua đất và cũng có nhiều người cần bán đất.

Ở Việt Nam, người có nhu cầu mua đất thì rất nhiều (các doanh nghiệp, các tổ chức và cá nhân), nhưng theo Luật định, người bán đất chỉ có một, là Nhà nước (Nhà nước là người đại diện cho sở hữu toàn dân về đất đai). Bởi vậy, trên thực tế, dường như ở Việt Nam không có thị trường đất đai (cũng có người nói là không có thị trường sơ cấp về đất đai). Sở dĩ như vậy vì người dân chỉ là người được giao sử dụng đất đai (chứ không phải người sở hữu). Việt

Bảng 2. Mức độ manh mún đất đai ở Đồng bằng sông Hồng

Địa phương	Tổng số thửa ruộng/hộ		Trung bình
	Ít nhất	Nhiều nhất	
Hà Tây (cũ)	-	-	9,5
Hải Phòng	5	18	6-8
Hải Dương	9	17	11
Vĩnh Phúc	7	47	9
Nam Định	3,1	19	5,7
Hà Nam	7	37	8,2
Ninh Bình	3,3	24	8

Nguồn: Viện Quy hoạch và Thiết kế, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2006).

Nam đưa ra khái niệm “Thị trường quyền sử dụng đất đai” để thay cho thị trường đất đai.

Cứ coi như “Thị trường quyền sử dụng đất đai” có thể thay thế được “Thị trường đất đai”, nhưng trên thực tế, “Thị trường quyền sử dụng đất đai” của Việt Nam hết sức méo mó, cụ thể là:

(a) Mặc dù người dân được cho tới 7 quyền năng đối với phần đất được giao sử dụng và thời gian giao là 50 năm (theo quy định của Quốc hội, 2013), nhưng vì đất đai thuộc sở hữu toàn dân, và Nhà nước (cụ thể là chính quyền các cấp) là người đại diện chủ sở hữu, nên phần đất đó có thể bị thu hồi bất kỳ lúc nào (nếu chính quyền thấy cần sử dụng phần đất đó). Chính vì vậy, việc chuyển quyền sử dụng đất cũng không phải là dễ và người mua được quyền sử dụng cũng không yên tâm sản xuất;

(b) Luật cho phép chính quyền cấp tỉnh được giao đất, cho thuê đất với số lượng không hạn chế (trước đổi mới, chủ tịch tỉnh chỉ có quyền cấp 2 ha) và được phép định giá đất khi thu hồi. Đây là yếu tố rất quan trọng tạo ra nạn tham nhũng của bộ máy chính quyền các cấp, sự bất đồng ngày càng sâu sắc giữa chính quyền và người dân cũng như sự méo mó của thị trường quyền sử dụng đất.

Chính quyền nhiều nơi đã vì tư lợi mà bất chấp quyền lợi của cộng đồng, quyền lợi của người dân, tìm mọi cách thu hồi đất của người dân (đền bù với giá rẻ mạt) để cho các chủ đầu tư trong và ngoài nước thuê. Nhiều người cho rằng tham nhũng thì tham những đất đai là có lợi lớn nhất. Chẳng hạn, ở Dương Nội (Hà Nội) chính quyền thu hồi đất được giao của dân và chỉ đền bù 220.000 VND/m², nhưng sau đó chuyển cho nhà đầu tư với giá 35 triệu VND/m². Hay đất ở Thủ Thiêm (Thành phố Hồ Chí Minh), chính quyền đền bù cho dân 400.000 VND/m², chuyển cho tập đoàn Đại Quang Minh xây khu đô thị Sala, giá đất biệt thự khu này là 150 triệu VND/m². Theo số liệu thống kê, từ năm 2004-2010 chính quyền các cấp trong cả nước đã thu hồi 728.000 ha đất, trong đó có 536.000 ha là đất nông nghiệp của 826.012 hộ và cá nhân. Giá đất đền bù do các địa phương công bố thường chỉ bằng 30-60% giá thị trường. Rõ ràng số tiền các cấp chính quyền kiếm được từ thu hồi đất là không nhỏ. Thị trường quyền sử dụng đất vì thế mà rất không “thực”.

Nhiều nơi dân mất đất không có việc làm, cuộc sống vô cùng khốn đốn, nhưng đất thu hồi rồi bỏ hoang hàng chục năm, chính quyền vẫn mặc kệ. Chẳng hạn, ở thành phố Hồ Chí Minh có tới 502 dự

án treo; Công viên Tuổi Trẻ, phường Thanh Nhàn, quận Hai Bà Trưng, Hà Nội treo tròn 45 năm; hay dự án khu đô thị Nhơn Hội tại bãi biển Nhơn Lý - Quy Nhơn - Bình Định sau 15 năm quy hoạch vẫn là khu đất hoang.

Tình trạng tham nhũng, thiếu trách nhiệm của bộ máy chính quyền các cấp trong việc thực thi chính sách đất đai đã dẫn đến sự bất bình giữa người dân với chính quyền ngày càng gia tăng. Trong những năm qua mỗi năm trung bình các cơ quan có trách nhiệm của Đảng và Nhà nước tiếp nhận từ 250.000-300.000 đơn, thư khiếu kiện, thì 2/3 trong số đó là khiếu kiện về các vấn đề có liên quan đến đất đai. Chẳng hạn, năm 2014 có 392.700 lượt công dân khiếu kiện, trong đó có 4.876 đoàn đông người, với 63,5% là kiện về các vấn đề có liên quan tới đất đai (Thế Kha, 2015).

Điều nhức nhối là những hạn chế, bất cập nêu trên của chính sách đất đai Việt Nam đã tồn tại nhiều năm nay và dường như ai cũng biết, cũng thấy, nhưng vẫn không giải quyết được.

Vì sao lại như vậy? Cũng đã có nhiều nghiên cứu lý giải về nguyên nhân của vấn đề này, từ đó đưa ra các giải pháp khắc phục. Tuy nhiên, tình hình cũng không cải thiện được nhiều. Sở dĩ có điều đó là do chúng ta chưa tìm ra được nguyên nhân gốc rễ của nó, vì thế các giải pháp đưa ra cũng chưa thật phù hợp. Cái chính là chúng ta chưa hiểu đúng và đầy đủ về bản chất của đất đai.

3. Một số kiến nghị

3.1. Nhận thức đúng về đất đai

Đất đai, trước hết là một phạm trù tự nhiên, nó có trước con người và không phải là sản phẩm do lao động của con người tạo ra, mà là sản phẩm của tự nhiên, là tặng vật của tự nhiên cho con người. Bởi vậy, về nguyên tắc, đất không có giá và không thuộc sở hữu của bất kỳ ai (cho dù đó là tổ chức hay cá nhân). Đây là điều trước tiên cần phải nhận thức.

Tuy nhiên, đất mà thiên nhiên ban tặng cho con người lúc đầu là đất hoang hóa, chỉ từ khi con người xuất hiện trên trái đất, bằng sức lao động của mình từ thế hệ này sang thế hệ khác, con người đã khai khẩn, cải tạo, bồi bổ, biến đất thành có ích cho đời sống của từng con người và cộng đồng. Lao động của con người được kết tinh ngày càng nhiều trong đất. Đất có giá trị từ khi có lao động của con người tác động vào và giá trị này không ngừng tăng lên cùng với sự phát triển của xã hội loài người. Như vậy, đất đai không chỉ là cái nôi để con người và xã

hội loài người tồn tại và phát triển, mà còn là điều kiện của lao động của con người, đất đai kết hợp với lao động là nguồn gốc sinh ra mọi của cải vật chất phục vụ con người và xã hội loài người. Từ đó có thể thấy, đất đai sau khi có con người vừa là phạm trù tự nhiên vừa là phạm trù xã hội. Đây là điều thứ hai cần phải nắm vững.

Đất đai là tặng vật của tự nhiên cho con người và về nguyên tắc không thuộc sở hữu của bất kỳ một ai, song từ khi con người xuất hiện, để tồn tại và phát triển, mỗi người (hoặc cộng đồng nhỏ) đều chiếm giữ một diện tích đất đai nhất định để làm chỗ ở và làm nơi sản xuất lương thực, thực phẩm nuôi sống bản thân, gia đình và đóng góp cho cộng đồng. Diện tích đất này được họ chiếm giữ, cải tạo và bồi đắp từ thế hệ này qua thế hệ khác và được cộng đồng thừa nhận.

Nhà nước chỉ ra đời khi xã hội loài người đã phát triển ở trình độ tương đối cao, các cộng đồng người đã tập hợp lại thành từng quốc gia riêng biệt, việc phân chia thành các giai cấp đã xuất hiện trong xã hội. Như vậy, Nhà nước ra đời và thực hiện việc quản lý lãnh thổ quốc gia sau khi chiếm giữ rất nhiều đất đai của từng con người và cộng đồng. Bởi vậy, nếu thừa nhận Nhà nước là người thay mặt con người ở một quốc gia quản lý tặng vật của tự nhiên cho con người ở quốc gia đó, thì cũng phải thừa nhận phần đất mà người dân và cộng đồng đã chiếm giữ, cải tạo từ bao đời để lại. Đây là điều thứ ba cần nhận thức đúng.

3.2. Nhận thức đúng về quyền sở hữu đất đai

Từ những phân tích về đặc điểm của đất đai ở trên, cho thấy sở hữu đối với đất đai khác với sở hữu các tư liệu sản xuất và các tài sản thông thường. Sở hữu đất đai phải có hai cấp độ: Sở hữu tối cao và sở hữu có mức độ.

3.2.1. Sở hữu tối cao về đất đai thuộc về Nhà nước

Vì đất đai là tặng vật của tự nhiên cho con người nên trước hết nó phải được dùng để phục vụ cho quốc gia, dân tộc. Người đại diện cho quốc gia, dân tộc là Nhà nước. Do đó, Nhà nước là người sở hữu tối cao đối với đất đai của quốc gia. Quyền sở hữu tối cao được thể hiện ở 3 điểm:

- Nhà nước là người quản lý, bảo vệ toàn bộ đất đai của quốc gia (lập hồ sơ đất đai, xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai cho cả nước, bảo vệ chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ quốc gia) và trực tiếp sở hữu các loại đất công (rừng, biển, núi non, sông ngòi và các đất công khác);

- Thu thuế đối với tất cả các chủ sở hữu khác và

sử dụng nó để phục vụ cho lợi ích chung của quốc gia;

- Khi cần đất để phục vụ cho lợi ích của quốc gia hoặc cộng đồng, Nhà nước có quyền mua đất của tất cả các chủ sở hữu, và các chủ sở hữu phải có nghĩa vụ bán cho Nhà nước theo quy định, giá cả theo giá thị trường. Trường hợp các chủ đất không chấp hành, Nhà nước có quyền trưng mua hoặc trưng thu.

3.2.2. Sở hữu có mức độ của người dân

Bảy quyền năng đối với đất đai mà Nhà nước giao cho dân hiện nay thực chất đã là quyền sở hữu có mức độ rồi. Ta dùng khái niệm “quyền sử dụng” là không đúng. Không phải sở hữu của mình làm sao lại đem bán, cho, tặng, thế chấp... được.

Nếu làm được như vậy thì Nhà nước chẳng phải lo gì chuyện đền bù, tái định cư, hỗ trợ cho người dân,... mỗi khi cần đất, nạn tham nhũng từ đất sẽ không còn đất để tồn tại, tình hình xã hội nhờ đó sẽ đỡ phức tạp.

3.3. Về hạn điền

Nên bỏ chính sách hạn điền, nhằm khuyến khích việc tích tụ và tập trung ruộng đất để tạo ra nền nông nghiệp sản xuất hàng hóa tập trung, quy mô lớn với kỹ thuật và công nghệ hiện đại. Tuy nhiên, để buộc những người muốn có nhiều đất phải tính toán kỹ khi thực hiện tích tụ và tập trung đất đai và sau đó sử dụng nó một cách hợp lý, thực sự có hiệu quả, đồng thời ngăn chặn việc đầu cơ đất đai có thể xảy ra, Nhà nước cần phải áp dụng đánh thuế lũy tiến trong quản lý đất đai. Đây là phương thức tốt nhất để quản lý đất đai và cũng là phương thức tốt nhất thể hiện quyền sở hữu tối cao của Nhà nước về đất đai. Ví dụ, với mức 20 ha đất, sử dụng mức thuế như bình thường (chẳng hạn 5% giá trị sản lượng), song từ ha thứ 21 đến ha thứ 30 có thể là 7%, từ ha thứ 31 đến 40 là 9%,... Vấn đề quan trọng là xác định đúng mức bắt đầu thực hiện đánh thuế lũy tiến.

Tóm lại, nếu chúng ta mạnh dạn thay đổi nhận thức về đất đai, hiểu đúng bản chất của nó, chắc chắn chúng ta sẽ có chính sách đúng về nó. Chính sách đúng về đất đai sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho kinh tế-xã hội, đặc biệt là cho nền nông nghiệp nước ta phát triển nhanh và mạnh, sớm đi vào công nghiệp hóa, hiện đại hóa.

Lời thừa nhận/cảm ơn: Bài báo là sản phẩm của Đề tài KX.01.03/16-20.

Tài liệu tham khảo

- Bộ Chính trị (1988), *Nghị quyết số 10-NQ/TW về Đổi mới quản lý kinh tế nông nghiệp*, ban hành ngày 5 tháng 4 năm 1988.
- Lê Du Phong (2006), *Nguồn lực và động lực phát triển trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam*, Nhà xuất bản Lý luận Chính trị, Hà Nội.
- Lê Du Phong (2007a), *Thu nhập, đời sống, việc làm của những người có đất bị thu hồi để xây dựng các khu công nghiệp, khu đô thị, kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội, các công trình công cộng phục vụ lợi ích quốc gia*, Nhà xuất bản Lý luận Chính trị, Hà Nội.
- Lê Du Phong (2007b), ‘Vấn đề đất đai ở nông thôn Việt Nam’, *Tap chí nghiên cứu kinh tế*, 12, 34-42.
- Lê Du Phong (2009), *Chính sách phát triển nông nghiệp, nông thôn, nông dân của Hungary trong quá trình chuyển đổi nền kinh tế và vận dụng cho Việt Nam*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
- Lê Du Phong (2012), *Xây dựng nền kinh tế thị trường, kinh nghiệm của Hungary và bài học vận dụng cho Việt Nam*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- Nguyễn Cúc (2015), ‘Thế chế đất đai trong quá trình phát triển đất nước’, Đề tài nghiên cứu khoa học đột xuất phát sinh cấp Nhà nước, Học viện Chính trị khu vực I, Hà Nội.
- Quốc hội (1987), *Luật Đất đai số 3-LCT/HĐNN8*, ban hành ngày 29 tháng 12 năm 1987.
- Quốc hội (1993), *Luật Đất đai số 24-L/CTN*, ban hành ngày 14 tháng 7 năm 1993.
- Quốc hội (1998), *Luật của Quốc hội số 10/1998/QH10 ngày 2 tháng 12 năm 1998, sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai*, ban hành ngày 2 tháng 12 năm 1998.
- Quốc hội (2001), *Luật của Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam số 25/2001/QH10 về sửa đổi bổ sung một số điều của Luật Đất đai*, ban hành ngày 29 tháng 6 năm 2001.
- Quốc hội (2003), *Luật Đất đai số 13/2003/QH11*, ban hành ngày 26 tháng 11 năm 2003.
- Quốc hội (2013), *Luật Đất đai số 45/2013/QH13*, ban hành ngày 29 tháng 11 năm 2013.
- Thái Hoàng (2017), ‘Việt Nam có 341 khu công nghiệp, khu kinh tế đến năm 2016’, *Vietnambiz*, truy cập lần cuối ngày 15 tháng 02 năm 2017, từ <<http://vietnambiz.vn/viet-nam-co-341-khu-cong-nghiep-khu-kinh-te-den-nam-2016-14369.html>>.
- Thế Kha (2015), ‘Kiểm tra việc tiếp dân của các Tỉnh ủy, Thành ủy’, *Dân trí*, truy cập lần cuối ngày 21 tháng 03 năm 2015, từ <<http://dantri.com.vn/xa-hoi/kiem-tra-viec-tiep-dan-cua-cac-tinh-uy-thanh-uy-1428460650.htm>>.
- Tổng cục Thống kê (1991), *Số liệu Nông nghiệp Việt Nam 35 năm (1956-1990)*, Nhà xuất bản Thống kê, Hà Nội.
- Viện Quy hoạch và Thiết kế, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2006), ‘Thực trạng tình hình ruộng đất vùng Đồng bằng sông Hồng’, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ.