

Ghi chú Bài giảng 17

Chiếm hữu đất đai và phát triển

Trần Tiến Khai

Bảo hộ quyền tiếp cận đến đất đai là nền tảng của sinh kế hộ nông dân. Đất đai cũng cung cấp các thành tố quan trọng cho các chiến lược sinh kế đa dạng của hộ có các hoạt động ngoài nông trại. Đối với nông dân nghèo đất đai là nền tảng của việc sản xuất tự cung tự cấp, tạo ra thu nhập cho gia đình, tạo ra công việc làm cho lao động gia đình và lao động cộng đồng. Bảo hộ quyền tiếp cận đến đất đai và các tài nguyên tự nhiên có thể thúc đẩy sinh kế, giúp bảo vệ hộ chống lại các cú sốc về thời tiết, giá cả và thất nghiệp. Đối với người di dân ra thành thị, đất đai là tài sản quan trọng và là nguồn bảo đảm an toàn về sinh kế. Bảo hộ quyền tiếp cận đất đai cũng tạo điều kiện cho nông dân đầu tư lâu dài và áp dụng các phương pháp sản xuất bền vững. Các thể chế chiếm hữu đất và các quyền đối với đất đai, vì vậy là các yếu tố trung tâm quyết định chiến lược sinh kế của hộ nghèo ở nông thôn.

Tầm quan trọng của việc chiếm hữu đất đai phải được xem xét trong bối cảnh động của các thay đổi kinh tế, nhân khẩu và nông nghiệp. Lịch sử của xã hội nông nghiệp và quyền sở hữu đất đai, bao gồm cả các ý tưởng chính trị của chính phủ và các bên tham gia khác đều phải được tính đến.

Ở châu Phi, phân bố đất đai tương đối bình đẳng và nhiều vùng nông thôn vẫn áp dụng hệ thống chiếm hữu đất theo tục lệ xa xưa. Mặc dù vậy, các chính phủ châu Phi thường bảo hộ quyền tối thượng đối với phần lớn đất đai của quốc gia, trong khi vẫn giao quyền sở hữu hoặc cho người sử dụng đất tư nhân thuê đất. Mặc dù được coi là thiếu tiến bộ và cản trở phát triển, hệ thống chiếm hữu đất theo tục lệ có khả năng đáp ứng việc tăng dân số và phát triển thị trường, cung cấp các quyền lợi và sự an toàn cho nông dân. Ngược lại, việc khuyến khích các nhà đầu tư tư nhân tạo ra cơ hội tích tụ đất đai cho tầng lớp giàu có người bản xứ và các lợi ích nước ngoài. Chính sách đất đai ở châu Phi đang cố gắng thỏa mãn cả nhu cầu phát triển kinh tế quốc gia và sinh kế của người dân nông thôn.

Ở hầu hết các nước châu Mỹ La-tinh, phân bố đất đai rất không bình đẳng. Các chủ đất giàu có sở hữu phần lớn đất đai từ nhiều thập kỷ trước đây, và các chính phủ có xu hướng bảo vệ quyền sở hữu tư nhân, vì thế ủng hộ sự bất bình đẳng cơ cấu và lại thúc đẩy quá trình tích tụ đất đai. Các vấn đề đất đai có tính chính trị rất lớn ở các nước này.

Ở châu Á, vấn đề lại khác biệt nhiều. Ở một số nước như Pakistan, Ấn Độ và Nepal, tình trạng chủ đất lớn chiếm hữu nhiều đất đai, tránh né hạn điền và thuế khá phổ biến. Trong khi đó, tình trạng nông dân nghèo không đất và đất đai manh mún là vấn nạn của các vùng đồng bằng đông dân ở các nước Nam Á và Đông Nam Á. Quyền sử dụng đất cho dân bản địa và dân tộc ít người vẫn còn là các vấn đề chưa được giải quyết rõ ràng.

Hiện nay, tự do hóa kinh tế cũng cải thiện môi trường đầu tư và tăng trưởng kinh tế, nhưng đồng thời cũng kích thích việc tăng cường chiếm hữu đất đai của Nhà nước và của các nhà đầu tư nước ngoài, người vốn luôn muốn được bảo hộ quyền sở hữu tư nhân và tích tụ đất đai. Tự do hóa kinh tế cũng liên quan đến việc tư hữu hóa đất công, đất cộng đồng và làm xói mòn tính an toàn về đất đai của người nghèo. Xu hướng toàn cầu hóa kinh tế và văn hóa cũng tạo điều kiện cho các thành phần tư nhân đầu tư xuyên quốc gia đến các nước đang phát triển, và khuyến khích tích tụ đất đai theo kiểu phương Tây.

Theo nghiên cứu của IFPRI (2008) và Ngân Hàng Thế giới gần đây (Klaus Deininger *et al.*, 2011) vấn đề *thâu tóm đất đai* mang tính toàn cầu của một số quốc gia hoặc công ty cũng được nhắc đến như là một trong những nguyên nhân làm tăng giá lương thực trên thế giới và tạo ra thêm sự bất bình đẳng có hại cho người nghèo ở các quốc gia châu Phi. Đến năm 2008, có đến 56 triệu ha đất nông nghiệp được các nhà đầu tư nước ngoài quan tâm, trong đó có đến 2/3 (29 triệu ha) là ở khu vực Sub-Sahara châu Phi. Hầu hết các dự án thâu tóm đất đai này chú trọng tới các loại cây trồng như đậu nành, cải dầu, hướng dương và cọ dầu chiếm hơn một nửa diện tích.

Quyền tiếp cận đến đất đai tác động rất lớn đến tăng trưởng kinh tế theo nhiều cách khác nhau. Trước hết, bảo hộ quyền sở hữu hoặc quyền sử dụng đất giúp gia tăng động lực cho nông hộ và cá nhân để đầu tư, tạo cho họ cơ hội tiếp cận tín dụng tốt hơn. Bảo hộ quyền đối với đất đai cũng giúp thúc đẩy việc chuyển nhượng hoặc cho thuê đất đai với chi phí thấp, cải thiện việc phân bổ đất đai và sản xuất, đồng thời hỗ trợ phát triển thị trường tài chính và tăng cường các hoạt động phi nông nghiệp tại chỗ cũng như thúc đẩy quá trình di dân ra thành thị.

Đối với người nghèo ở nông thôn, đất đai là phương tiện sản xuất cơ bản để tạo ra sinh kế, tích lũy phúc lợi và chuyển giao chúng cho các thế hệ tiếp theo. Vì đất đai chiếm giữ phần lớn giá trị tài sản của người nghèo, bảo hộ quyền đối với đất đai cho họ cũng là một phương cách tăng phúc lợi ròng cho họ. Quyền đối với đất đai cũng tạo cho người nghèo các cơ hội khác như (1) khả năng tự cung tự cấp cho hộ và tạo ra sản lượng dư thừa có thể thương mại hóa; (2) cải thiện vị thế kinh tế xã hội của người nghèo; (3) tạo ra động lực đầu tư và sử dụng đất một cách bền vững và (4) tạo ra khả năng cho người nghèo tiếp cận thị trường tài chính.

Quyền về đất đai là một vấn đề quan trọng ở Việt Nam, nơi mà nông nghiệp chiếm gần $\frac{1}{4}$ tổng sản phẩm quốc nội và $\frac{2}{3}$ lực lượng lao động. Từ năm 1988, đất nông nghiệp ở Việt Nam được chuyển đổi từ hình thức tập thể hóa sang giao quyền sử dụng đất cho hộ. Luật Đất đai 1993 bắt đầu thừa nhận các quyền thừa kế, chuyển nhượng, trao đổi, cho thuê và thế chấp quyền sử dụng đất. Các quyền này được thể hiện thông qua việc cấp giấy Chứng nhận sử dụng đất cho tất cả các nông hộ.

Dưới góc độ lịch sử, vấn đề chiếm hữu đất đai ở Việt Nam đã thay đổi qua nhiều thời kỳ khác nhau. Dưới thời thuộc địa, các chủ đồn điền thực dân hoặc các chủ đất lớn người Việt sở hữu phần lớn đất đai: cho tới giữa thập kỷ 40 có 3% người bản xứ chiếm hữu đến 52% đất đai, và hơn 60% nông dân cả nước là nông dân không đất. Sau độc lập, cải cách ruộng đất được thực hiện ở miền Bắc. Quyền sở hữu đất được phân phối cho nông dân, và sản lượng nông nghiệp gia tăng rất nhanh ngay sau đó. Tuy nhiên, chính sách thay đổi, và đất đai bắt đầu được tập thể hóa vào cuối thập niên 50, theo tư tưởng xã hội chủ nghĩa. Kết quả là đến năm 1960 có đến 86% hộ nông dân và 68% đất nông nghiệp được tập thể hóa. Mặc dù sản lượng nông nghiệp suy giảm nhanh chóng, quá trình tập thể hóa vẫn được tiến hành và đến giữa thập kỷ 60 đã có 90% hộ nông dân ở miền Bắc canh tác ở các hợp tác xã nông nghiệp. Trong khi đó, mặc dù nông hộ chỉ được phân phối 5% đất mang tính tư nhân, nhưng đã tạo ra được 60%–70% thu nhập từ diện tích đất này. Ở miền Nam, việc truất hữu ruộng đất của các chủ đất lớn được thực hiện hai lần, và Luật Người cày có ruộng được ban hành vào năm 1970. Nông hộ có quyền sở hữu đất với giới hạn tối đa 20 ha.

Sau khi thống nhất đất nước, việc tập thể hóa nông nghiệp tiếp tục được tiến hành ở miền Nam nhưng với nhiều khó khăn: đến cuối năm 1986, chỉ có 5,9% nông dân ở ĐBSCL và 20% ở Đông Nam Bộ vào hợp tác xã, trong khi ở đồng bằng ven biển miền Trung con số này tăng đến 85% (Pingali và Xuan 1992). Theo cơ chế này, nông dân được trả một phần sản lượng theo số ngày công làm việc trên đất tập thể. Vào năm 1981, các thay đổi đầu tiên xuất hiện khi nông dân được phép giữ lại phần dư thừa so với sản lượng giao khoán theo hợp đồng. Tuy nhiên, chính sách này lại bị chỉnh sửa, và chế độ khoán lại bị xem xét lại, kết quả là sản lượng nông nghiệp lại tuột dốc, và đến cuối năm 1985, Việt Nam vẫn phải nhập khẩu lương thực. Sau đó, Nghị quyết 10 năm 1988 cho phép giao quyền sử dụng đất và quyền quyết định việc đầu tư, canh tác cho hộ nông dân. Đất được giao cho hộ nông dân với thời hạn sử dụng 10–15 năm, thị trường đầu ra được tự do hóa. Từ đó, quyền sở hữu tư nhân được thể chế hóa theo một cách ‘áo’ vì nông dân không có quyền chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Do đó, thị trường đất đai không phát triển dù có các giao dịch không chính thức. Ở miền Bắc và một vài nơi ở miền Nam, đất đai được giao cho hộ dựa trên tính công bằng về diện tích và hạng đất. Tình hình giao đất ở miền Nam phức tạp hơn nhiều vì Nghị quyết 10 quy định người dân có thể lấy lại đất mà họ sở hữu trước năm 1975, và gây ra sự bất thuận giữa nông dân và chủ đất cũ, và cuối cùng tình hình yên ổn khi năm 1989 một Nghị định giao quyền cho nông dân.

Đến năm 1993 Luật đất đai bảo hộ quyền sử dụng đất của nông hộ và cho phép thừa kế, chuyển nhượng, trao đổi, cho thuê và thế chấp quyền sử dụng đất. Luật cũng giãn thời hạn giao đất tới 20 năm đối với đất trồng cây hàng năm và 50 năm đối với đất trồng cây lâu năm. Luật cũng quy định việc cấp giấy Chứng nhận sử dụng đất để nông hộ có thể thực hiện các quyền của mình. Hạn mức đất đai được quy định tối đa 3 ha đối với hộ trồng cây hàng năm ở các vùng đồng bằng.

Luật Đất đai 2003 mở rộng quyền sử dụng đất bằng cách giao cho nông dân các quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, thừa kế, tặng cho, cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất; thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất. Có thể nói, các điều luật này là nền tảng cho việc hình thành thị trường đất đai một cách chính thức ở Việt Nam và tạo điều kiện cho người sử dụng đất khai thác tốt đất đai cho lợi ích sinh kế của mình.

Đến năm 2007, Quốc Hội cho phép nâng hạn mức giao đất (hạn điền) lên đến 6 ha ở vùng đồng bằng để khuyến khích việc tích tụ đất đai nhằm nâng cao hiệu quả sản xuất. Điều này cũng cho thấy việc tích tụ đất đai cho sản xuất nông nghiệp hàng hóa ngày càng được Nhà nước thừa nhận. Tuy nhiên, cho đến hiện tại, Hiến pháp và các luật về đất đai vẫn không thừa nhận quyền sở hữu đất đai đối với cá nhân, hộ gia đình và tổ chức.

Trong các năm trước đây, sự chậm chạp của tiến trình cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ở Việt Nam cũng tạo ra các khó khăn nhất định cho người sử dụng đất nông nghiệp. Mặc dù vậy, nghiên cứu về tác động của việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ở Việt Nam, Do và Iyer (2008) cho rằng tác động của việc cấp giấy chứng nhận sử dụng đất ở Việt Nam thể hiện không lớn lắm. Mặc dù chính sách này có tác động ở phạm vi hẹp đến quyết định đầu tư nông nghiệp dài hạn và đầu tư cho các hoạt động phi nông nghiệp của nông hộ nhưng lại (1) không có tác động đối với thu nhập nông nghiệp; (2) không ảnh hưởng đến chi tiêu của hộ; (3) không làm tăng khả năng tiếp cận đến tín dụng và các hoạt động thị trường trường đất đai; và (4) không gây ra các thay đổi lớn về phân bố đất đai của nông hộ.

Tuy nhiên, trên thực tế, việc thừa nhận và đẩy nhanh tiến trình cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trong những năm gần đây đã thúc đẩy việc tích tụ đất đai nông nghiệp, nhất là từ khi mức hạn điền được nâng lên.

Một nghiên cứu gần đây tập trung vào phân tích về quyền sử dụng đất trên góc độ sự tự do lựa chọn cây trồng của nông dân (Markussen, Tarp & Van Den Broeck, 2011). Các tác giả này phân tích tác động của chính sách bắt buộc nông dân trồng lúa trên đất đai đã quy hoạch cho mục đích sử dụng này. Kết quả cho thấy việc bắt buộc trồng lúa có tác động thuận đối với cung lao động, nhưng không có tác động đối với thu nhập của hộ nông dân từ canh tác cây trồng.

Trên thực tế, đất đai vẫn là nguồn lực khan hiếm đối với Việt Nam. Đất đai quá khan hiếm, quá ít ỏi để đủ nuôi sống nông dân và gia đình của họ. Bình quân ruộng đất trên hộ gia đình nông nghiệp ở miền Bắc là 0,25 ha; ở Đồng bằng Sông Cửu Long từ 0,5-1,0 ha. Điều này cũng cho thấy, hạn chế cơ bản của nông dân Việt Nam là mức sử dụng đất thực tế quá thấp, so với nhiều nước trên thế giới. Đây chính là hạn chế chủ yếu của động lực phát triển nông nghiệp Việt Nam vì đất đai manh mún gây ra khó khăn trong việc áp dụng cơ giới hóa và công nghệ thâm dụng vốn vào sản xuất nông nghiệp, tạo ra nguồn sản phẩm không đồng nhất và manh mún, khó tập trung để bán ra thị trường và khó quản lý, kiểm soát chất lượng.

Mâu thuẫn giữa việc bảo đảm công bằng tương đối về đất đai của nông dân và tăng trưởng nông nghiệp trong bối cảnh đất đai đã được khai thác triệt để là một vấn đề chưa tìm được lối ra. Chính vì vậy mà việc nâng cao hạn điền luôn là chủ đề tranh cãi của giới nghiên cứu và chính trị. Biện pháp tái tổ chức sản xuất theo hướng tập thể hóa tự nguyện cũng được quan tâm, nhưng trên thực tế rất khó thiết lập liên kết ngang trong sản xuất kinh doanh giữa nông dân (dưới dạng tổ nhóm sản xuất, hợp tác xã) để nâng cao lợi thế nhờ quy mô vì cả lý do tâm lý tiểu nông lẫn các khó khăn về chính sách hỗ trợ, thúc đẩy, cũng như động lực của chính quyền địa phương. Gần đây, chính sách đất đai chuyển biến theo hướng khẳng định quyền sử dụng đất lâu dài cho nông dân (thông qua việc nỗ lực cấp Giấy Chứng nhận quyền sử dụng đất), và nâng cao mức hạn điền để thúc đẩy quá trình tích tụ đất cho sản xuất hàng hóa. Ngoài ra, Nhà nước cũng điều chỉnh khung giá đất nông nghiệp và giá đền bù đất nông nghiệp khi thu hồi đất để bảo vệ quyền lợi của nông dân.

Nghị quyết số 26-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X về nông nghiệp, nông dân, nông thôn tiếp tục khẳng định đất đai là sở hữu toàn dân, khuyến khích các hình thức liên kết dọc để hỗ trợ kinh tế hộ phát triển theo hướng gia trại, trang trại có quy mô phù hợp, sản xuất hàng hoá lớn, đồng thời tiếp tục đổi mới, phát triển hợp tác xã, tổ hợp tác phù hợp với nguyên tắc tổ chức của hợp tác xã và cơ chế thị trường. Điều này cho thấy về cơ bản, Nhà nước vẫn nhất quán với hệ thống chính sách đất đai và định hướng về các hình thức tổ chức sản xuất hiện nay.

Mặc dù vậy, những tranh luận về yêu cầu chuyển đổi nhận thức từ chỉ thừa nhận quyền sử dụng đất đai nói chung, và đất nông nghiệp nói riêng đến sở hữu đất đai ngày càng phổ biến hơn. Gần đây mức độ tranh luận càng tăng khi có những vấn đề mâu thuẫn gay gắt trong xã hội về việc thu hồi đất nông nghiệp của nông dân để phục vụ cho các mục đích sử dụng đất khác bộc lộ ra, ví dụ vụ việc Tiên Lãng, Hải Phòng. Tuy nhiên, vì sự phức tạp mang tính lịch sử và khó khăn hiện tại trong việc thừa nhận quyền sở hữu đối với đất đai, những thay đổi có khả năng xảy ra nhất là tăng hạn mức giao đất và tăng thời hạn sử dụng đất nông nghiệp, và xóa khung giá đất (do Chính phủ ban hành) và giao cho địa phương chủ động hơn trong việc ban hành bảng giá đất gần hơn với giá giao dịch trên thị trường.

Bảng 1. Phân bố nông hộ theo quy mô nông trại (%)

	Tổng cộng	Không đất	Dưới 0,2 ha	0,2- 0,5 ha	0,5- 1,0 ha	1,0- 3,0 ha	3,0- 5,0 ha	5,0- 10,0 ha	Từ 10,0 ha
Cả nước	100	1,1	27,0	44,0	16,2	10,5	1,0	0,2	0,0
Miền Bắc	100	1,2	35,4	51,1	9,6	2,5	0,1	0,0	0,0
Vùng núi phía Bắc		0,8	25,5	49,1	17,2	6,9	0,4	0,1	-
ĐB sông Hồng		0,8	45,5	50,4	3,2	0,1	-	-	-
Bắc Trung bộ		2,3	30,7	54,7	11,1	1,1	0,0	0,0	-
Miền Nam		1,0	12,8	32,1	27,2	23,9	2,4	0,5	0,0
Nam Trung bộ		1,4	28,0	46,2	17,6	6,4	0,3	0,1	0,0
Tây Nguyên		0,8	10,2	32,3	32,5	22,9	1,2	0,2	0,0
Đông Nam Bộ		1,7	9,5	27,5	29,7	27,9	2,8	0,8	0,1
ĐBSCL		0,7	6,2	25,7	30,7	32,5	3,6	0,7	0,1

Nguồn: Số liệu thống kê Nông, Lâm, Ngư nghiệp 1984-1985, Tổng cục Thống kê

Bảng 2. Hiện trạng sử dụng đất nông nghiệp năm 2005

Stt	CHỈ TIÊU	Năm 2000		Năm 2005		So sánh diện tích
		Diện tích (ha)	%	Diện tích (ha)	%	
I	Diện tích đất nông nghiệp	20.939.679	100	24.822.560	100	3.882.881
I.1	Đất sản xuất nông nghiệp	8.977.500	42,87	9.415.568	37,93	438.068
A	Đất trồng cây hàng năm	6.167.093	68,69	6.370.029	67,65	202.936
	<i>Trong đó: Đất trồng lúa</i>	4.467.770	72,45	4.165.277	65,39	-302.493
B	Đất trồng cây lâu năm	2.810.407	31,31	3.045.539	32,35	235.132
I.2	Đất lâm nghiệp	11.575.027	55,28	14.677.409	59,13	3.102.382
A	Đất rừng sản xuất	4.733.684	40,9	5.434.856	37,03	701.172

B	Đất rừng phòng hộ	5.398.181	46,64	7.173.689	48,88	1.775.508
C	Đất rừng đặc dụng	1.443.162	12,47	2.068.864	14,1	625.702
I.3	Đất nuôi trồng thủy sản	367.846	1,76	700.061	2,82	332.215
I.4	Đất làm muối	18.904	0,09	14.075	0,06	-4.829
I.5	Đất nông nghiệp khác	402	0	15.447	0,06	15.045

Nguồn: Đặng Hùng Võ, 4/2007

Bảng 3. Thay đổi về quy mô đất sản xuất ở ĐBSCL

Quy mô đất của hộ sản xuất nông nghiệp	ĐBSCL (1994)	ĐBSCL (2006)	Cả nước (2006)
Dưới 0,2 ha	6,15	16,63	32,21
Từ 0,2 đến dưới 0,5 ha	25,65	28,41	35,64
Từ 0,5 đến dưới 1ha	30,65	25,12	15,52
Từ 1 đến dưới 2 ha	32,48	18,62	9,85
Từ 2 đến dưới 3 ha		6,70	3,39
Từ 3 đến dưới 5 ha	3,63	3,58	1,87
Từ 5 đến dưới 10 ha	0,68	0,85	0,54
Từ 10 ha trở lên	0,05	0,09	0,08

Nguồn: Số liệu 1994: Lê Mạnh Hùng và ctv. (1996). Kinh tế xã hội Việt Nam: Hiện trạng, Xu hướng và Giải pháp. Nhà Xuất bản Thống kê. Hà Nội. Việt Nam. Số liệu 2006: Tổng điều tra nông thôn, nông nghiệp và thủy sản năm 2006. Tổng Cục Thống kê.

Bảng 4. Số lượng Giấy chứng nhận sở hữu/sử dụng đất nông nghiệp cấp cho nông dân

Việt Nam 2000	Thái Lan 1980s	Indonesia 1996-2000	Peru
11 triệu	8,7 triệu	1,87 triệu	1,2 triệu

Nguồn: Do và Iyer (2008)