

Bài giảng 19

Chính sách đất đai và phát triển

Trần Tiến Khai

Nội dung trình bày

- ▶ Vai trò của đất đai với xã hội
- ▶ Đất đai và nông dân
- ▶ Các quyền đối với đất đai
- ▶ Quyền tiếp cận đến đất đai và tăng trưởng kinh tế
- ▶ Quyền đất đai ở Việt Nam

Vai trò của đất đai trong xã hội

- ▶ Trong bối cảnh khan hiếm đất đai ở Đông Á và Đông Nam Á, đất càng trở nên có vai trò quyết định đối với sinh kế nông dân.
- ▶ Tài sản của nông dân quyết định các hoạt động tạo ra sinh kế.
- ▶ Vốn tự nhiên có vai trò rất quan trọng trong việc chọn lựa các chiến lược sinh kế, trong đó đất đai là nguồn lực tự nhiên quan trọng nhất, đặc biệt đối với người nghèo, vốn phụ thuộc rất nhiều vào nguồn lực này.

3

Vai trò của đất đai trong xã hội

- ▶ Đối với hầu hết người nghèo ở nông thôn, đất đai là phương tiện chủ yếu tạo ra sinh kế, tự cung tự cấp, thu nhập và là nguồn tạo ra việc làm cho lao động gia đình, là nguồn tạo ra của cải và chuyển của cải này cho thế hệ sau.
- ▶ Đất đai là nguồn lực quan trọng bên cạnh các tài sản sinh kế khác như lao động, vốn con người, là tài sản bảo đảm tạo ra thu nhập và là tài sản thế chấp chủ yếu để tiếp cận tín dụng (Heltberg, 2001).

4

Vai trò của đất đai trong xã hội

- ▶ Đất đai cung cấp hợp phần quan trọng trong chiến lược đa dạng sinh kế đối với những người dựa một phần vào các công việc phi-nông trại.
- ▶ Đất đai có những đặc điểm cơ bản khác với những nguồn lực sản xuất khác:
 - Đất đai là nguồn lực cố định, không thể tăng hoặc giảm, và cũng không bị mất đi.
 - Chất lượng của đất đai không đồng nhất mà thay đổi rất nhiều. Mỗi lô đất có chất lượng và vị trí khác nhau.

5

Vai trò của đất đai trong xã hội

- ▶ Ở các nước đang phát triển, đất đai đóng vai trò trung tâm trong sinh kế nông thôn, vì đóng góp phần quan trọng trong danh mục tài sản của hộ gia đình nông thôn.
 - Uganda: 50% - 60% tài sản của các hộ nghèo
 - Nam Á: tương quan rất chặt với thu nhập, hơn 50% thu nhập của hộ gia đình ở Pakistan.

6

Đất đai và nông dân

- Phải bảo hộ quyền tiếp cận đến đất đai để bảo đảm sinh kế hộ nông dân vì:
 - thúc đẩy sinh kế
 - bảo vệ hộ chống lại các cú sốc về thời tiết, giá cả và thất nghiệp
 - tạo điều kiện cho nông dân đầu tư lâu dài
 - tạo điều kiện cho nông dân áp dụng các phương pháp sản xuất bền vững
- Tạo nền tảng an toàn cho người di dân ra thành thị

Đất đai và nông dân

- 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

Các Quyền đối với đất đai

- Quyền sở hữu (tư nhân, Nhà nước, cộng đồng)
- Quyền sử dụng
 - quyền chuyển đổi,
 - chuyển nhượng,
 - cho thuê,
 - cho thuê lại,
 - thừa kế,
 - tặng cho,
 - thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất

Các quyền đối với đất đai

- ▶ Các quyền đối với đất đai có thể là chính thức hay phi chính thức:
 - Các quyền chính thức: được Nhà nước xác lập và thừa nhận
 - Các quyền không chính thức: thiếu sự thừa nhận và bảo hộ

Tại sao Quyền sở hữu đối với đất đai lại quan trọng?

- Quyền Sở hữu tác động đến tăng trưởng kinh tế theo nhiều cách. Nếu được xác định rõ và bảo hộ thì:

- (1) Hộ gia đình có động lực đầu tư nhiều và lâu dài vào sản xuất.
- (2) Tăng khả năng tiếp cận tín dụng vì có tài sản thế chấp.
- (3) Kích thích thị trường đất đai vì hộ đầu tư nhiều vào đất đai sẽ thu lợi được khi họ không canh tác nữa.
- (4) Giúp việc sử dụng đất đúng chức năng, cho phép nông dân đầu tư chuyên môn hóa sản xuất, tạo ra thu nhập cho bản thân và xã hội.

11

Tại sao Quyền sở hữu đối với đất đai lại quan trọng?

- ▶ Một vài ghi nhận quan trọng

- (1) Phát triển kinh tế và tăng trưởng thu nhập nông trại nhờ vào bảo hộ quyền đối với đất đai có thể dẫn đến tăng thu nhập từ kinh tế phi nông trại và phi nông nghiệp.
- (2) Đất đai không được bảo hộ và phân chia không đồng đều thường dẫn đến việc nông dân nghèo và nông dân không đất tìm kiếm thu nhập phi nông trại và tạo ra quan hệ ngược giữa kinh tế nông trại và phi nông trại (Sanjak and Cornhiel 1998).
- (3) Hiệu quả của việc bảo hộ đất đai còn phụ thuộc và bối cảnh kinh tế, chính trị, ví dụ như trợ cấp công, dịch vụ kỹ thuật, v.v. (Sikor et al. 2003)

12

Quyền tiếp cận đến đất đai và tăng trưởng kinh tế

- Gia tăng động lực cho nông hộ và cá nhân để đầu tư.
- Tạo cơ hội tiếp cận đến tín dụng tốt hơn.
- Thúc đẩy việc hình thành và phát triển thị trường đất đai: chuyển nhượng hoặc cho thuê đất đai với chi phí thấp.
- Cải thiện việc phân bổ đất đai và sản xuất.
- Hỗ trợ phát triển thị trường tài chính.
- Tăng cường các hoạt động phi nông nghiệp tại chỗ.
- Thúc đẩy quá trình di dân ra thành thị.

Quyền tiếp cận đến đất đai và sinh kế nông hộ

- Tạo ra sinh kế, tích lũy phúc lợi và chuyển giao chúng cho các thế hệ tiếp theo.
- Tăng phúc lợi ròng cho người nghèo ở nông thôn.
- Tạo cho người nghèo các cơ hội
 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;
 3. tạo ra động lực đầu tư và sử dụng đất một cách bền vững và
 4. tạo ra khả năng tiếp cận thị trường tài chính.

Chính sách đất đai

- Phải được xem xét trong bối cảnh động của các thay đổi kinh tế, nhân khẩu và nông nghiệp.
- Ảnh hưởng của yếu tố lịch sử của xã hội nông nghiệp và quyền sở hữu đất đai,
- Ảnh hưởng của các ý tưởng chính trị của chính phủ và các bên tham gia khác.
- Châu Phi
- Châu Mỹ La Tinh
- Châu Á

Chính sách đất đai

- Ảnh hưởng của tự do hóa kinh tế.
- Ảnh hưởng của toàn cầu hóa kinh tế và văn hóa.

Quyền đất đai ở Việt Nam

- Giai đoạn thuộc địa: các chủ đồn điền thực dân hoặc các chủ đất lớn người Việt sở hữu phần lớn đất đai: 3% người chiếm hữu đến 52% đất đai, hơn 60% nông dân không đất.
- Xác lập khái niệm “sở hữu toàn dân” về đất đai
- Giai đoạn tập thể hóa ruộng đất ở miền Bắc trước 1975:
 - Năm 1960: 86% hộ nông dân; 68% đất nông nghiệp
 - Giữa 60s: 90% hộ nông dân
 - Đất 5% tạo ra được 60%–70% thu nhập

Quyền đất đai ở Việt Nam

- Truất hữu ruộng đất ở miền Nam trước 1975:
 - Truất hữu ruộng đất
 - Luật Người cày có ruộng
 - Hạn điền 20 ha

Quyền đất đai ở Việt Nam

- Sau 1975:
 - Xác lập sở hữu toàn dân về đất đai trên cả nước
 - Tập thể hóa ruộng đất ở miền Nam
 - 1981: khoán sản lượng giao nộp và phần dư
 - 1988: Nghị quyết 10 cho phép giao quyền sử dụng đất và quyền quyết định việc đầu tư, canh tác cho hộ nông dân.

Quyền đất đai ở Việt Nam

- Sau 1975:
 - Luật Đất đai 1993: 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, cấp Giấy Chứng nhận sử dụng đất.
 - Luật Đất đai 2003: 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.
 - 2007: tăng hạn điền từ 3 ha → 6 ha

QUYỀN CỦA NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI ĐẤT ĐAI

Điều 13. Quyền của đại diện chủ sở hữu về đất đai

- ▶ 1. Quyết định quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất.
- ▶ 2. Quyết định mục đích sử dụng đất.
- ▶ 3. Quy định hạn mức sử dụng đất, thời hạn sử dụng đất.
- ▶ 4. Quyết định thu hồi đất, trưng dụng đất.
- ▶ 5. Quyết định giá đất.
- ▶ 6. Quyết định trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất.
- ▶ 7. Quyết định chính sách tài chính về đất đai.
- ▶ 8. Quy định quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất.

QUYỀN CỦA NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI ĐẤT ĐAI

- ▶ **Điều 14. Nhà nước quyết định mục đích sử dụng đất**
- ▶ Nhà nước quyết định mục đích sử dụng đất thông qua quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất và cho phép chuyển mục đích sử dụng đất.

QUYỀN CỦA NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI ĐẤT ĐAI

- ▶ **Điều 15. Nhà nước quy định hạn mức sử dụng đất, thời hạn sử dụng đất**
- ▶ 1. Nhà nước quy định hạn mức sử dụng đất gồm hạn mức giao đất nông nghiệp, hạn mức giao đất ở, hạn mức công nhận quyền sử dụng đất ở và hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp.
- ▶ 2. Nhà nước quy định thời hạn sử dụng đất bằng các hình thức sau đây:
 - ▶ a) Sử dụng đất ổn định lâu dài;
 - ▶ b) Sử dụng đất có thời hạn.

QUYỀN CỦA NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI ĐẤT ĐAI

Điều 16. Nhà nước quyết định thu hồi đất, trưng dụng đất

- ▶ 1. Nhà nước quyết định thu hồi đất trong các trường hợp sau đây:
 - a) Thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế – xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng;
 - b) Thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai;
 - c) Thu hồi đất do chấm dứt việc sử dụng đất theo pháp luật, tự nguyện trả lại đất, có nguy cơ đe dọa tính mạng con người.
- ▶ 2. Nhà nước quyết định trưng dụng đất trong trường hợp thật cần thiết để thực hiện nhiệm vụ quốc phòng, an ninh hoặc trong tình trạng chiến tranh, tình trạng khẩn cấp, phòng, chống thiên tai.

Tác động của việc cấp Giấy Chứng nhận sử dụng đất ở Việt Nam

Bảng 3. Giấy chứng nhận sở hữu/sử dụng đất nông nghiệp

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)

Tác động của việc cấp Giấy Chứng nhận sử dụng đất ở Việt Nam

- 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
- không có tác động đối với thu nhập nông nghiệp và chi tiêu dùng của hộ;
- không làm tăng khả năng tiếp cận đến tín dụng và các hoạt động thị trường trường đất đai; và
- không gây ra các thay đổi lớn về phân bố đất đai của nông hộ

Nguồn: Do và Iyer (2008)

Hiện trạng sử dụng đất

		2000		2005		So sánh
		Diện tích (ha)	%	Diện tích (ha)	%	
I	Đất Nông lâm nghiệp	20.939.679	100	24.822.560	100	3.882.881
I.1	Đất canh tác	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: 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, 2007

Phân bố nông hộ theo quy mô đất đai sản xuất cả nước

	Tổng cộng	Khôn g 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

Phân bố nông hộ theo quy mô đất đai sản xuất ở ĐBSCL (1994)

	Landless farmer s	< 0.2 ha	0.2 - 0.5 ha	0.5 - 1 ha	1 - 3 ha	3 - 5 ha	5 - 10 ha	>=10 ha	>=3 ha
MRD	0.70	6.15	25.65	30.65	32.48	3.63	0.68	0.05	4.37
Long An	0.48	6.38	28.50	30.56	28.98	3.68	1.22	0.20	5.10
Dong Thap	0.10	4.35	22.23	31.88	35.84	4.74	0.82	0.04	5.60
An Giang	1.14	4.75	26.78	29.25	32.94	4.13	0.93	0.07	5.14
Tien Giang	0.45	11.60	39.64	33.51	14.43	0.33	0.04	0.00	0.37
Ben Tre	0.31	14.37	41.99	33.01	10.20	0.11	0.01	0.00	0.12
Vinh Long	0.34	7.05	31.84	37.59	22.78	0.36	0.03	0.00	0.40
Tra Vinh	0.67	4.19	25.90	35.06	32.28	1.73	0.16	0.00	1.89
Can Tho	0.44	6.16	23.88	32.08	35.24	1.93	0.26	0.01	2.20
Soc Trang	2.62	2.18	12.77	24.85	48.11	7.64	1.68	0.15	9.47
Kien Giang	0.99	1.30	11.32	25.14	51.32	8.45	1.40	0.08	9.93
Minh Hai	0.56	1.07	9.50	24.15	55.02	8.41	1.26	0.03	9.70

Source: Socioeconomic Vietnam: Status, Tendency and Solution, L.E. Manh Hung et al, Statistical Publishing House, Hanoi - Vietnam, 8/1996

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		18,62	9,85
Từ 2 đến dưới 3 ha	32,48	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.

Các câu hỏi để thảo luận

- ▶ Tích tụ đất nông nghiệp có cần thiết không?
- ▶ Tích tụ đất nông nghiệp ở Việt Nam có dễ dàng hay không?
- ▶ Quy hoạch sử dụng đất nông nghiệp cần cải thiện như thế nào?
- ▶ Làm sao bảo vệ quỹ đất nông nghiệp ít ỏi?
- ▶ Thu hồi đất của Nhà nước nên như thế nào?
- ▶ Giải quyết hệ lụy xã hội khi tích tụ đất hay thu hồi đất ra sao?