

# **Những bất cập hiện nay của chính sách đất đai và thách thức đối với phát triển tam nông ở Việt Nam**

**NGUYỄN TẤN PHÁT**

**N**hững bất cập trong chính sách quản lý đất đai ở nước ta là: vướng mắc về lý luận quyền sử dụng đất với quyền sở hữu đất; không hợp lý về thời hạn sử dụng đất; quy định hạn điền mâu thuẫn với xu hướng tích tụ và tập trung ruộng đất; cơ chế hai giá đất; nội dung tổ chức - quản lý nhà nước về đất đai chưa rõ ràng; mâu thuẫn xung đột giữa các quy định trong Luật Đất đai với các luật khác. Những nguyên nhân chủ yếu gây nên bất cập của chính sách đất đai đối với sự phát triển nông nghiệp, nông dân và nông thôn cũng được nêu rõ. Thách thức của những bất cập là nghiêm trọng, đòi hỏi chính sách của Nhà nước cần phải được đổi mới, phù hợp với thực tiễn.

## **1. Những bất cập hiện nay của chính sách đất đai trong nông nghiệp và phát triển nông thôn ở Việt Nam**

*Thứ nhất, bất cập về lý luận quyền sử dụng đất với quyền sở hữu đất làm cho nông dân trở nên yếu thế trong xã hội.*

Mặc dù Việt Nam đã có những đổi mới mạnh mẽ trong chính sách đất đai nói chung và trong nông nghiệp và phát triển nông thôn nói riêng, song vẫn chưa triệt để và còn lúng túng về mặt lý luận. Trong các qui định của pháp luật đất đai, Nhà nước đã cho người dân đến 7 quyền đối với ruộng đất như: quyền sử dụng, quyền thừa kế, quyền thế chấp, quyền cho thuê, quyền chuyển đổi, quyền tặng, quyền góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất, làm cho quyền sử dụng tiến sát tới quyền sở hữu nhưng vẫn là quyền sử dụng. Điều này mâu thuẫn và gây khó khăn trong các quyết định bán, cho, tặng, thế chấp, thừa kế và càng làm cho người dân yếu thế trong việc đảm bảo hưởng dụng các lợi ích từ đất và đặc biệt là khả năng bảo vệ đất đai của mình. Nông dân bị coi là nhóm yếu thế trong xã hội, thể hiện ở việc hiện nay quyền sở hữu tài sản ở nông thôn chưa rõ ràng. Nông dân không có

quyền bảo vệ ruộng đất, thậm chí nhà ở của mình. Họ không thể bảo vệ ruộng đất, bởi vì ruộng đất đó có thể bị trưng dụng bất cứ lúc nào để ưu tiên cho phát triển công nghiệp, dịch vụ, đô thị, sân golf; nhiều trường hợp vì quyền lợi, ý muốn của nhà đầu tư giàu có. Họ không thể bảo vệ nhà cửa của mình bởi có thể bị di dời, giải phóng mặt bằng bất cứ lúc nào mà hầu như không được tham gia để biết, đàm phán trong quyết sách của chính quyền về quy hoạch, mức giá bồi thường. Như vậy, nông dân khó khăn trong việc bảo vệ tài sản cũng như điều kiện sống của mình, điều đó cho thấy nông dân yếu thế. Hội Nông dân hoạt động cũng không hiệu quả cho sự đảm bảo quyền lợi của nông dân.

*Thứ hai, thời hạn sử dụng đất làm giảm quyền sử dụng đất.*

Trong nền kinh tế thị trường quyền sử dụng đất phải được nhìn nhận như là hàng hóa, như tài sản có thể mua bán, thế chấp, chuyển nhượng, thừa kế, cho thuê, cho thuê lại. Nhưng vì Nhà nước chỉ giao cho người dân quyền sử dụng, kèm theo thời hạn nhất định, do đó, các quyền năng trên bị giới hạn

---

Nguyễn Tấn Phát, Khoa Kinh tế, Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh.

bởi thời gian sử dụng đất. Theo quy định của Luật Đất đai năm 2003, thời hạn sử dụng đất nông nghiệp hiện nay 20 năm đối với đất trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản và đất làm muối; 50 năm đối với cây lâu năm. Thật ra, việc qui định như thế chưa chứng minh tính khoa học, tức là không lý giải là tại sao phải bao nhiêu ấy thời gian mà không nhiều hơn hay ít hơn: Đồng thời, việc qui định thời gian sử dụng đất làm giảm hiệu lực của mục đích giao đất lâu dài cũng như quyền năng của các quyền thừa kế, thế chấp, cho thuê, cho thuê lại. Trong thực tế diễn ra thời gian qua cũng cho thấy qui định về thời hạn sử dụng đất cũng không có ý nghĩa. Chẳng hạn, ngay khi thực hiện chủ trương khoán hộ năm 1988, đất đai của các hợp tác xã đã được chia lại cho các hộ nông dân và họ canh tác cho đến nay đã 20 năm nhưng không có cơ quan nhà nước nào đến đặt vấn đề thu hồi lại hoặc qui định phải đăng ký lại (theo qui định của Luật Đất đai 2003, nếu hết thời gian sử dụng đất, mà tổ chức, cá nhân có nhu cầu tiếp tục sử dụng thì đăng ký để được xét duyệt). Ngoài ra, Luật Đất đai thường lấy mốc từ ngày 15 tháng 10 năm 1993 là thời điểm giao đất cho các hộ, vậy đến năm 2013 là hết thời gian sử dụng đất (đối với đất trồng cây hàng năm, làm muối, làm thủy sản) thì việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất như thế nào, trong khi hiện nay nhiều nơi còn chưa cấp xong giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã được giao từ năm 1993, thậm chí trước đó. Hơn nữa sẽ rất xáo trộn và tổn kém nguồn lực khi phải đo đạc lại, cưỡng chế thu hồi đất, phân chia cấp lại...đất đai. Vì vậy, việc quy định thời gian sử dụng đất không phù hợp cần phải bãi bỏ. Một minh chứng nữa, việc qui định thời gian sử dụng đất vô tình đã triệt tiêu cơ hội để người dân tiếp cận tín dụng bởi vì các tổ chức tín dụng căn cứ vào thời gian sử dụng đất để cho vay. Nếu còn ít thời gian thì không thể vay vốn được. Như vậy, nguồn lực đất đai lẽ ra là vốn nội lực để sản xuất kinh doanh nhưng lại bị triệt tiêu. Mặt khác, quyền thừa kế hiệu theo nghĩa

thông thường là chuyển từ thế hệ này sang thế hệ khác. Mỗi thế hệ từ 20 – 30 năm, như vậy, nếu đời cha chuyển thừa kế đất đai cho đời con lúc ấy thời hạn sử dụng đất đã hết.

*Thứ ba, quy định hạn điền mâu thuẫn với xu hướng tích tụ và tập trung ruộng đất để phát triển kinh tế trang trại để đủ sức cạnh tranh trong nền kinh tế thị trường.*

Điều 70 của Luật Đất đai năm 2003 về hạn mức giao đất nông nghiệp và Điều 69 của Nghị định 181 năm 2004 về hướng dẫn Luật Đất đai 2003 như sau: (1) hạn mức giao đất trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối cho mỗi hộ gia đình, cá nhân không quá 3 ha đối với mỗi loại đất đối với các tỉnh thành phố trực thuộc Trung ương thuộc khu vực Đông Nam Bộ và khu vực Đồng bằng sông Cửu Long; không quá 2 ha đối với các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương khác; (2) hạn mức giao đất trồng cây lâu năm cho mỗi hộ gia đình, cá nhân không quá 10 ha đối với các xã, phường, thị trấn ở đồng bằng; không quá 30 ha đối với các xã, phường, thị trấn ở trung du, miền núi; (3) hạn mức giao đất rừng phòng hộ, đất rừng sản xuất cho mỗi hộ gia đình không quá 30 ha đối với mỗi loại đất; (4) trường hợp hộ gia đình, cá nhân được giao nhiều loại đất bao gồm đất trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối thì tổng hạn mức giao đất không quá 5 ha; (5) trường hợp hộ gia đình, cá nhân được giao thêm đất trồng cây lâu năm thì hạn mức đất trồng cây lâu năm là không quá 5ha đối với các xã, phường, thị trấn ở đồng bằng; không quá 25 ha đối với các xã, phường, thị trấn ở trung du, miền núi. Trường hợp hộ gia đình, cá nhân được giao thêm đất rừng sản xuất thì tổng hạn mức giao đất rừng không quá 25 ha.

Cơ sở và mục đích của hạn điền không được giải thích ở bất kỳ văn bản pháp lý nào nhưng trong thực tế việc qui định hạn điền làm giảm khả năng tích tụ và tập trung sản xuất ở những người sản xuất giỏi. Hạn điền làm hạn chế qui mô sản xuất, cũng đồng

nghĩa là sản xuất nhỏ, manh mún và khó tồn tại trong kinh tế thị trường toàn cầu hiện nay. Ngoài ra, hạn điền chỉ có ý nghĩa với việc giao đất chứ không có ý nghĩa đối với trường hợp mua quyền sử dụng đất để tích tụ và tập trung ruộng đất. Càng không thể kiểm soát nổi hạn điền của người mua nhiều mảnh đất ở các địa phương khác nhau, hoặc nhờ người thân đứng tên rồi thuê lại vô thời hạn. Hệ thống thông tin kiểm soát đất đai của các cơ quan quản lý Việt Nam quá yếu để tập hợp và là cơ sở không chế trường hợp tập trung quá nhiều ruộng đất vào tay một người.

Chúng ta biết rằng, nền nông nghiệp vận động theo xu thế sản xuất hàng hóa tất yếu sẽ dẫn đến quá trình tích tụ đất và phân công lại lao động ở nông thôn. Để thực hiện, những hộ có tiềm lực và có khả năng kinh doanh nông nghiệp sẽ tập trung ruộng đất để kinh doanh nghề khác phù hợp hơn. Sự tồn tại hạn điền làm lãng phí nguồn lực đất đai, ngăn chặn những người có khả năng sản xuất thực sự. Không thể có nền sản xuất nông nghiệp lớn theo kiểu trang trại hiện đại nếu như tồn tại qui định không quá 2 hoặc 3 ha. Hạn điền chỉ có ý nghĩa đối với đất ở khu vực thành thị. Nên dùng công cụ tài chính như thuế sử dụng đất (đất nông nghiệp và đất ở theo kiểu lũy tiến) hơn là qui định hạn điền.

### *Thứ tư, cơ chế hai giá đất.*

Trong các qui định hiện nay về xác lập khung giá đất vô tình nảy sinh hiện tượng tồn tại cơ chế hai giá đất tạo nên sự phức tạp trong quan hệ tổ chức – quản lý đất đai, đó là: giá đất do Nhà nước qui định và giá đất trên thị trường đất đai. Tất nhiên, hầu hết các quốc gia trên thế giới hiện nay đều tồn tại song song hai hệ thống giá này, nhưng điều quan trọng là khoảng cách giữa hai hệ thống này là không quá xa và nó phản ánh gần đúng quan hệ cung cầu trên thị trường đất đai. Thông thường, trong một nền kinh tế hoạt động tốt và ổn định thì giá đất của hai hệ thống này là gần bằng nhau.

Điều này thể hiện sự thiết lập và phản ánh khá chính xác khung giá đất của cơ quan quản lý đất đai cũng như khả năng sinh lợi từ đất. Trong khi hiện nay, sự chênh lệch giữa hai hệ thống giá đất ở Việt Nam là quá lớn, đồng thời giá đất thực tế ở nhiều khu vực đô thị ở Việt Nam cao hơn nhiều so với khả năng sinh lợi từ đất. Điều này không chỉ gây khó khăn cho cơ quan quản lý đất đai trong việc xác lập giá đất mà còn tạo nên tâm lý của nông dân đòi hỏi giá đền bù cao và gia tăng khiếu kiện, khiếu nại. Cụ thể, tại khu đô thị mới Thủ Thiêm, mức giá nông nghiệp được đền bù chỉ có 150.000 đồng/m<sup>2</sup> nhưng giá đất trên thị trường tại trung tâm Thủ Thiêm không dưới 10 triệu đồng/m<sup>2</sup>.

Điểm bất cập nữa trong việc xác định khung giá đất dựa trên giá thị trường là không nêu được cơ sở để xác định giá thị trường. Giá thị trường hiện nay chưa được yếu tố đầu cơ không thể làm chuẩn để xác định giá đất. UBND tỉnh, thành phố chỉ được điều chỉnh vào tháng 1 hàng năm trong khi giá đất trên thị trường lại thay đổi hàng ngày. Trên thực tế, giá đất do UBND tỉnh quy định mới đạt từ 50% - 70% giá thị trường.

Những bất cập đó đã gây ra sự khó khăn trong giải phóng mặt bằng và bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất để thực hiện dự án.

*Thứ năm, nội dung tổ chức - quản lý nhà nước về đất đai chưa rõ ràng, đặc biệt là nghĩa vụ và trách nhiệm của Nhà nước về đất đai.*

Mặc dù Luật Đất đai đã được sửa đổi, bổ sung nhiều lần nhưng nội dung về trách nhiệm và nghĩa vụ của Nhà nước về đất đai chưa có qui định. Chẳng hạn, trong chương II của Luật Đất đai năm 2003 chỉ qui định về “quyền của Nhà nước đối với đất đai và quản lý nhà nước về đất đai” chứ không nói tới nghĩa vụ và trách nhiệm của Nhà nước trong lĩnh vực này. Vì chưa qui định về nghĩa vụ và trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước về đất đai nên không thể yêu cầu hoặc ràng buộc trách nhiệm trong việc nâng cao hiệu quả

quản lý đất đai, từ đó dễ dẫn đến hiện tượng buông lỏng quản lý và lãng phí đất đai ở nhiều địa phương. Trong đó, vấn đề tổ chức nhân sự trong quản lý đất đai của Nhà nước chưa hợp lý. Chẳng hạn, Luật Đất đai năm 2003 qui định trong phần "Tổ chức cơ quan quản lý đất đai" như sau: "Cơ quan quản lý đất đai được thành lập thống nhất từ Trung ương đến cơ sở; cơ quan quản lý đất đai cấp nào thì trực thuộc cơ quan hành chính nhà nước cấp đó; và cán bộ địa chính cấp xã, phường, thị trấn là do UBND huyện, quận, thị xã tương ứng bổ nhiệm hoặc miễn nhiệm". Như vậy, mọi quyền hành về đất đai sẽ tập trung trong tay một người ở cấp hành chính trong nhiệm kỳ làm việc và đến nhiệm kỳ hành chính khác thì cán bộ địa chính mới sẽ thay thế người tiền nhiệm. Ngoài ra, cán bộ địa chính ở cấp xã, phường chưa được nhìn nhận như là công chức nhà nước. Họ làm việc với tư cách là nhân viên hợp đồng với xã, phường, trong khi khối lượng, áp lực công việc đòi hỏi tinh thần trách nhiệm rất cao. Mọi trách nhiệm trong tổ chức - quản lý đất đai cứ như vậy trôi đi và không ai phải chịu trách nhiệm về việc của ai. Hậu quả từ những sai phạm của những người tiền nhiệm không bị xử lý dẫn đến người sau biết sai nhưng vẫn cứ làm. Điều đó, dẫn đến trường hợp hiện tượng phổ biến là không có cán bộ địa chính chuyên sâu nắm vững qui hoạch, địa bàn cũng như qui trình thủ tục đất đai. Do vậy, sẽ không sâu sát trong việc nắm bắt tình hình thay đổi đất đai ở địa phương. Điều này dẫn đến thiếu sót trong quản lý hồ sơ địa chính ở nhiều địa phương dẫn đến buông lỏng quản lý đất đai, tạo ra sự lấn chiếm trái phép đất đai và tự chuyển đổi mục đích sử dụng đất. Ở Trung Quốc muốn chuyển đổi 5 ha đất nông nghiệp sang mục đích sử dụng khác phải do Quốc vụ viện quyết định vì đất dùng cho nông nghiệp là đất cấu tượng ổn định về nước và sinh vật hàng ngàn năm nay. Trong khi đó ở Việt Nam việc chuyển đất nông nghiệp sang mục đích khác do chính quyền địa phương quyết định. Nếu chính quyền các cấp hiểu được tầm quan trọng của đất nông nghiệp thì hẳn đã hạn chế

được tình trạng bê tông hóa đất để bán cho các nhà thầu xây dựng các khu công nghiệp.

*Thứ sáu, sự thiếu phù hợp và nhất quán giữa qui hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội và thời hạn giao đất cho người sử dụng đất dẫn tới những mâu thuẫn phát sinh và gây ra những khó khăn cho doanh nghiệp.*

Theo quy định tại Điều 25 của Luật Đất đai 2003 thì quy hoạch tổng thể là 10 năm và có thể xem xét sửa đổi 5 năm 1 lần, trong khi thời hạn giao đất cho các dự án đầu tư của doanh nghiệp là 50 năm. Với thời gian thay đổi quy hoạch như vậy thì đã có nhiều doanh nghiệp phải di dời do thay đổi qui hoạch. Không chỉ doanh nghiệp mà ngay cả nông dân cũng khổ vì sự thay đổi qui hoạch. Đất trồng lúa lâu đời phút chốc thay đổi thành khu đô thị, khu chế xuất, khu công nghiệp. Những thay đổi như vậy dẫn đến tâm lý lo ngại và lựa chọn phương án đầu tư ngắn hạn, do đó giảm hiệu quả sử dụng đất.

*Thứ bảy, mâu thuẫn xung đột giữa các qui định trong Luật Đất đai với các luật khác gây ra nhiều khó khăn cho các nhà đầu tư và người sử dụng đất.*

Có thể khái quát một số mâu thuẫn như sau: (1) mâu thuẫn giữa Luật Đất đai và Luật Xây dựng: theo Điều 122 Luật Đất đai năm 2003, yêu cầu hồ sơ xin cấp đất của nhà đầu tư phải có đơn xin cấp đất, giấy phép đầu tư (quyết định đầu tư), nhưng theo Điều 37 của Luật Xây dựng thì nhà đầu tư phải có các văn bản: thông tin giải trình về dự án (tác động kinh tế, xã hội, môi trường...), thiết kế cơ bản cho các công trình (thiết kế công trình, giải pháp xây dựng và sử dụng đất), nên nhà đầu tư không thể xin phê duyệt và cấp phép đầu tư nếu không có đất cho dự án; (2) mâu thuẫn giữa Luật Đất đai và Luật Dân sự: trước khi Luật Đất đai năm 2003 có hiệu lực thì mọi hợp đồng, giấy tờ về chuyển quyền sử dụng đất không có công chứng hoặc chứng nhận của chính quyền cơ sở đều có hiệu lực thi hành, nhưng theo qui định của Luật Dân sự lại không có hiệu lực thi hành. Mâu thuẫn giữa Luật Đất

đai với các luật khác, cộng với những điểm chưa rõ ràng trong Luật Đất đai tạo ra những kẽ hở dễ dẫn đến tranh chấp, lãng phí không đáng có.

## **2. Nguyên nhân bất cập của chính sách đất đai đối với sự phát triển nông nghiệp, nông thôn và nông dân**

Sau khi nghiên cứu về những bất cập của chính sách đất đai trong thời kỳ chuyển đổi kinh tế và thách thức hiện nay đối với sự phát triển bền vững nông nghiệp, nông dân và nông thôn, có thể rút ra một số nguyên nhân chủ yếu sau đây:

*Thứ nhất, sự phân định không rõ ràng về quyền sở hữu ruộng đất và quyền sử dụng đất đai của nông dân.*

Sự phân định không rõ này xuất phát từ phạm trù sở hữu toàn dân và sở hữu nhà nước về đất đai bắt đầu xuất hiện ở Việt Nam trong Hiến pháp năm 1959 đến Hiến pháp 1980 và Hiến pháp 1992. Theo sự tìm hiểu và nghiên cứu của tác giả, ở Việt Nam cho đến nay chưa thấy một văn bản pháp lý chính thống nào của Đảng Cộng sản Việt Nam hay của Nhà nước lý giải về sự khác nhau giữa sở hữu toàn dân và sở hữu nhà nước về đất đai nói chung và ruộng đất nói riêng. Mà chỉ có các bài báo, sách của vài cá nhân phân biệt sở hữu toàn dân và sở hữu nhà nước theo cách hiểu riêng của mình. Do đó, cơ sở pháp lý đề cập đến sở hữu toàn dân và sở hữu nhà nước chỉ gói gọn tại một số điều của Hiến pháp. Theo Hiến pháp năm 1959, tại Điều 11: "...hình thức sở hữu của Nhà nước, tức là của toàn dân". Điều 12 "...Các hầm mỏ, sông ngòi, và những rừng cây, đất hoang, tài nguyên khác mà pháp luật qui định là của Nhà nước, đều thuộc quyền sở hữu của toàn dân". Theo Hiến pháp năm 1980, tại Điều 19: "Đất đai, rừng núi, sông hồ, hầm mỏ, tài nguyên thiên nhiên trong lòng đất... là của Nhà nước – đều thuộc sở hữu toàn dân". Hiến pháp năm 1992, tại Điều 17: "Đất đai, rừng núi, sông hồ, nguồn nước, tài nguyên trong lòng đất, nguồn lợi ở vùng biển, thềm lục địa

...là của Nhà nước, đều thuộc sở hữu toàn dân".

Như vậy, với những qui định trong các hiến pháp từ năm 1959 đến năm 1992 ở Việt Nam thì có thể hiểu tất cả những gì được qui định là thuộc sở hữu toàn dân là của Nhà nước, tức thuộc sở hữu nhà nước. Từ đó, kết luận rằng sở hữu nhà nước và sở hữu toàn dân được qui định của các hiến pháp ở Việt Nam là như nhau.

Đối với vấn đề thừa nhận quyền sở hữu ruộng đất của nông dân có ảnh hưởng gì đến sở hữu toàn dân? Theo tác giả sự thừa nhận này là tất yếu và không mâu thuẫn gì với lý luận sở hữu toàn dân. Bởi vì một số lý do sau đây:

*Một là,* Hiến pháp năm 1959 đã thừa nhận sở hữu ruộng đất của nông dân và nhà tư sản dân tộc, tại Điều 11: ở nước Việt Nam dân chủ cộng hòa trong thời kỳ quá độ, các hình thức sở hữu chủ yếu về tư liệu sản xuất hiện nay: hình thức sở hữu của Nhà nước, tức là của toàn dân, hình thức sở hữu của hợp tác xã tức là hình thức sở hữu tập thể của nhân dân lao động, hình thức sở hữu của người lao động riêng lẻ, và hình thức sở hữu của nhà tư sản dân tộc. Tại điều 12: Các hầm mỏ, sông ngòi, và những rừng cây, đất hoang, tài nguyên khác mà pháp luật qui định là của Nhà nước, đều thuộc quyền sở hữu của toàn dân. Tại Điều 14: Nhà nước chiếu theo pháp luật bảo hộ quyền sở hữu ruộng đất và các tư liệu sản xuất khác của nông dân. Tại Điều 16: Nhà nước chiếu theo pháp luật bảo hộ quyền sở hữu về tư liệu sản xuất và của cải khác của nhà tư sản dân tộc. Như vậy, trong thời kỳ quá độ, việc tồn tại nhiều hình thức sở hữu là tất yếu khách quan, đồng thời Nhà nước không những thừa nhận quyền tư hữu ruộng đất mà còn bảo hộ quyền tư hữu đó.

*Hai là,* Hiến pháp 1980, không thừa nhận sở hữu ruộng đất của nông dân với mục đích thực hiện triệt để mô hình kinh tế hợp tác xã đã không mang lại kết quả như mong muốn, ngược lại làm cho sản xuất nông nghiệp trì trệ, gây khủng hoảng lương thực nghiêm

trọng. Trong khi đó, mô hình kinh tế phụ của gia đình xã viên với mảnh ruộng phân trăm ít ỏi được chia lại là nguồn thu nhập chính. Thực chất, mảnh ruộng phân trăm gắn bó với gia đình xã viên giống như là nông dân sở hữu ruộng đất là một bằng chứng cho thấy việc thừa nhận sở hữu ruộng đất của nông dân là xác đáng. Mặc dù trong thời kỳ 1980 – 1992, sở hữu toàn dân về tư liệu sản xuất chủ yếu, nhất là đất đai vẫn triệt để thực hiện. Ngoài ra, việc khoán hộ (khoán 100 và khoán 10) với ý nghĩa giao lại ruộng đất cho nông dân canh tác đã minh chứng sự cần thiết gắn bó ruộng đất với nông dân có ý nghĩa to lớn như thế nào.

*Ba là*, Hiến pháp 1992, với việc thừa nhận kinh tế hàng hóa nhiều thành phần, nhiều hình thức sở hữu khác nhau trong thời kỳ quá độ, cho phép tư nhân phát triển kinh tế, khuyến khích kinh tế gia đình; giao đất lâu dài, ổn định cho nông dân là cơ sở để Luật Đất đai dần dần hoàn thiện và nông dân được giao 7 quyền sử dụng như hiện nay: quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, thế chấp, tặng và góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất. Đã mang lại sức sống cho phát triển nông nghiệp với sản lượng ngày càng tăng, khẳng định hàng hóa nông sản Việt Nam trên thế giới như gạo, cà phê, cao su, tiêu, điều...thì không có lý do gì để ngăn cản việc trao quyền sở hữu ruộng đất cho nông dân.

*Thứ hai, việc giao đất sử dụng đất lâu dài cho các tổ chức và cá nhân được qui định trong Hiến pháp năm 1992 với việc áp dụng trong Luật Đất đai 1993, 1998, 2001 và 2003 là không phù hợp.*

Tại khoản 2, Điều 18 của Hiến pháp năm 1992 qui định: Nhà nước giao đất cho các tổ chức và cá nhân sử dụng ổn định lâu dài. Điều này cũng hàm nghĩa ruộng đất giao cho nông dân sử dụng lâu dài và không có thời hạn thu hồi. Thế nhưng trong Luật Đất đai các năm qua lại qui định thời hạn 20 năm đối với đất nông nghiệp trồng cây hàng năm và 50 năm đối với đất nông nghiệp

trồng cây lâu năm. Việc qui định thời hạn sử dụng đất của Luật đất đai không đúng theo tinh thần của hiến pháp. Thời gian là 20 năm hay 50 năm không thể gọi là lâu dài nếu xét trong quá trình sử dụng ruộng đất của một hộ gia đình nông dân được kế thừa bởi nhiều thế hệ (Luật Đất đai hiện nay cho phép quyền thừa kế đất đai). Từ thập niên 70s của thế kỷ XX đến nay, các nhà khoa học chính sách công đã chỉ ra rằng: cơ sở để xác định thời gian dài hạn hay ngắn hạn của một chính sách không phải là vấn đề thời gian bao lâu mà là đối tượng chịu tác động của chính sách dễ thay đổi hay khó thay đổi. Đối tượng chịu tác động của chính sách khó thay đổi là chính sách dài hạn, đối tượng dễ thay đổi là chính sách ngắn hạn. Liên hệ với chính sách ruộng đất của nông dân, chúng ta thấy rằng, đối tượng chịu áp dụng của chính sách là nông dân, mà nông dân thì luôn luôn gắn bó với ruộng đất. Do vậy, hệ còn nông dân và nông nghiệp, nông thôn thì ruộng đất phải được sử dụng lâu dài và không có thời hạn.

*Thứ ba*, chất lượng chính sách đất đai trong nông nghiệp và phát triển nông thôn thiếu tầm hoạch định dài hạn để phổ quát và đón đầu sự phát triển kinh tế – xã hội. Do đó, khi đi vào đời sống dễ gặp những vướng mắc, thiếu sót rồi lại phát sinh vấn đề mới phải giải quyết dẫn đến sửa đổi, bổ sung nhiều lần gây khó khăn trong quá trình thực hiện. Nguyên nhân này dẫn đến các hệ quả sau đây:

*Một là*, sự không hoàn chỉnh của hệ thống pháp luật về đất đai dẫn đến phải liên tục sửa đổi, bổ sung luật pháp đất đai trong vòng 15 năm. Từ năm 1987 đến năm 2003 đã có 4 lần ban hành và sửa đổi luật: Luật Đất đai 1987, 1993, sửa đổi bổ sung 1998, 2001 và 2003. Dự kiến năm 2009 tiếp tục sửa đổi Luật Đất đai. Chưa kể hàng trăm nghị định và thông tư về đất đai đã và đang tiếp tục ban hành, sửa đổi.

*Hai là*, sự thiếu nhất quán giữa pháp luật về đất đai với các hệ thống pháp luật

khác đã tạo nên kẽ hở trong việc áp dụng pháp luật, dẫn đến các hành vi tham nhũng đất và quy hoạch tùy tiện. Do có nhiều quy định không rõ ràng, có tình trạng cùng một phạm vi điều chỉnh nhưng được thể hiện không giống nhau trong các văn bản khác nhau. Đặc biệt việc áp dụng pháp luật về đất đai rất đa dạng trong giai đoạn 01-07-2004 đến 30-12-2004, đó là giai đoạn chuyển tiếp giữa pháp luật cũ và pháp luật mới về đất đai. Một ví dụ khác, giá sử tại khu đô thị mới, giá đất cũ 1,0 triệu đồng trên một mét vuông nhưng nhà đầu tư bán với giá 25 triệu đồng. Như vậy, hàng trăm ha thì số chênh lệch khổng lồ và nhà đầu tư cũng phải chia lại cho cán bộ quản lý. Tình trạng này xảy ra là do tình trạng cát cứ trong thực thi nhiệm vụ quản lý giữa các bộ, có sự thiếu trách nhiệm của UBND địa phương các cấp.

*Ba là*, việc thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, gia hạn sử dụng đất được thực hiện bằng các quyết định hành chính mà không đảm bảo điều kiện phải đúng thẩm quyền, phù hợp với quy hoạch, đúng mục đích sử dụng, đúng đối tượng sử dụng, đúng giá thị trường thì đều gây tham nhũng hoặc lãng phí. Hậu quả là quyền lợi từ đất đai được phân chia trái pháp luật, gây thất thoát cho Nhà nước, tạo lợi ích cho người quyết định và thân quen được hưởng lợi từ đất. Các trường hợp tham nhũng đất ở Phú Quốc, Hải Phòng, Tây Ninh... trong thời gian qua là những điển hình. Thể loại quyền lực này thường thể hiện tham nhũng dưới dạng cán bộ lợi dụng chức vụ, quyền hạn của mình để chiếm ruộng đất, chia chác đất đai từ các chương trình trọng điểm có sử dụng đất - như chương trình phát triển rừng, dự án phát triển khu dân cư nông thôn (đất giân dân), dự án nhà ở cho người lao động, dự án nhà tái định cư cho người bị thu hồi đất. Cán bộ ký giao đất trái thẩm quyền, không đúng đối tượng, không đúng quy hoạch cho người thân quen, dung túng, bao che cho cấp dưới bán đất đang được giao quản lý. Cán bộ có

hành vi gian lận trong việc lập và triển khai phương án bồi thường, giải phóng mặt bằng để tham ô tiền chênh lệch. Cán bộ có hành vi trục lợi đất đai thông qua việc lập hoặc điều chỉnh chỉ giới quy hoạch xây dựng khu dân cư, công trình công cộng, đường giao thông. Cán bộ quản lý hành chính đất đai có hành vi nhũng nhiễu, đòi tiền trong thực hiện các thủ tục hành chính về đất đai.

*Bốn là*, tình trạng giá đất do Nhà nước quy định thấp hơn giá đất trên thị trường dẫn đến khoảng chênh lệch lớn trong quan hệ đất đai giữa Nhà nước và người sử dụng đất. Khi giao đất thì khoản chênh lệch này làm thất thu cho ngân sách nhà nước và làm lợi cho người được giao đất, khi thu hồi đất thì khoản chênh lệch này gây thiệt hại cho người có đất bị thu hồi nhưng lại lợi cho người được giao đất. Trường hợp nào Nhà nước cũng bị thiệt về thất thu ngân sách, người bị thu hồi bị thiệt; trong khi người được giao đất là được lợi. Trong những năm qua với cơ chế đất đai hai giá đã gây lãng phí quá lớn. Con số tổng lãng phí của cả nước có thể tính bằng tích số của chênh lệch 2 giá với diện tích đã được giao đất, thuê đất. Con số lãng phí đó chỉ là lãng phí nếu người quản lý không nhận một phần từ người được giao đất, thuê đất; khoản tiền từ con số lãng phí đó mà người quản lý nhận từ người được giao đất, thuê đất là tham nhũng, con số này không thể thống kê được. Một biểu hiện khá rõ trong thực tế là nhiều địa phương vô tình hay hữu ý muốn kéo dài cơ chế xin - cho về đất đai. Vô tình vì nếp tư duy cũ đã hình thành trong cơ chế bao cấp không dễ thay đổi và hữu ý đó là thể hiện quyền lực mà quyền lực đó có thể quy đổi thành tiền<sup>1</sup>.

*Thứ tư*, hệ thống cán bộ địa chính ở các cấp vừa thiếu, vừa yếu và không được đầu tư đúng mức, thiếu tính chuyên nghiệp. Do đó,

1. Đặng Hùng Võ (2006), *Thực hiện chính sách, pháp luật đất đai đối với công tác phòng chống tham nhũng, lãng phí nguồn tài nguyên đất đai*, Báo cáo tại Chương trình Giảng dạy kinh tế Fulbright.

khi thực hiện chính sách gặp nhiều khó khăn, lúng túng và dẫn đến tùy tiện trong quy hoạch, chuyển đổi mục đích sử dụng đất, buông lỏng quản lý, thậm chí tiếp tay cho đầu cơ... gây bất bình trong dư luận và ảnh hưởng đến quyền lợi chính đáng của nông dân. Nguyên nhân này dẫn đến khiếu kiện, khiếu nại về ruộng đất của nông dân trong những năm gần đây.

Trong mỗi xã, phường có một cán bộ địa chính là hưởng lương từ ngân sách nhà nước, còn những người khác tham gia công việc địa chính nhưng lại không nằm trong quy chế hưởng lương nhà nước, tức là thật sự họ không phải là công chức, họ chỉ là nhân viên hợp đồng của cấp xã, phường. Nếu xã, phường nào có nhu cầu và có khả năng tài chính thì thuê vài người giúp việc nếu không thì duy trì ở mức tối thiểu. Các đảm bảo về lợi ích vật chất và cơ hội thăng tiến là mong manh. Trong khi xử lý công việc phức tạp đòi hỏi nhiều công sức và trình độ để thấu hiểu và vận dụng đúng các văn bản pháp luật đất đai vốn phức tạp. Địa bàn rộng lớn gắn với diễn biến phức tạp trong xây dựng nhà ở, lấn chiếm, tự ý chuyển đổi đất đai của nông dân...

Với chất lượng cán bộ địa chính cấp cơ sở yếu về chuyên môn và thiếu sự đầu tư thích đáng nên công tác quản lý hồ sơ địa chính không chính xác và không cập nhật liên tục, dẫn đến chồng chéo trong quy hoạch, xác định hiện trạng đất hiện tại không rõ ràng và cấp đất không chính xác về diện tích. Có trường hợp một thửa đất cấp cho 2 đến 3 người. Khả năng ứng dụng tin học vào quản lý hồ sơ địa chính rất cần thiết nhưng chưa được đầu tư, dẫn đến việc nắm bắt những thông tin về nguồn gốc đất đai, tình trạng tranh chấp, lấn chiếm của các hộ khó khăn, nên việc tham mưu để xử lý không thấu tình đạt lý, làm cho việc xử lý nhiều lần nhưng không mang lại hiệu quả cao.

Khi thực hiện công tác về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đòi hỏi tính chuyên nghiệp về khả năng vận động, tuyên truyền và kỹ

năng phân tích tài chính để thuyết phục, giải thích cho người dân thì lại là điểm yếu của cán bộ địa chính, dẫn đến việc thương lượng, giải thích kéo dài thời gian nhưng tính thuyết phục và hiệu quả không cao. Thực tế ở các địa phương hiện nay cho thấy, chỉ khi nào có phát sinh vấn đề bồi thường, hỗ trợ và tái định cư thì mới thành lập bộ khung đội ngũ thực hiện từ các nguồn cán bộ tăng cường ở các bộ phận của xã phường - như cán bộ địa chính, cán bộ đoàn, cán bộ văn hóa...do vậy, hiệu quả công việc thấp.

*Thứ năm, tư tưởng xem nhẹ nông nghiệp, nông dân và nông thôn.*

Trong nhiều năm qua, chúng ta chỉ chú trọng đến quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp và dịch vụ nhiều hơn quan tâm đến nông nghiệp, nông dân và nông thôn. Do đó, các mức độ đầu tư về đội ngũ nhân lực để quản lý đất đai nông nghiệp chưa thực sự quan tâm; công tác tuyên truyền pháp luật đất đai của các cơ quan thông tấn, báo chí đến từng xã phường và từng nông dân ở mức độ hạn hữu. Vì thế, thông tin về chính sách đất đai và tầm quan trọng của việc giữ gìn ruộng đất để mưu sinh mà người nông dân có được rất ít. Vì vậy, việc chấp hành chính sách về ruộng đất của nông dân không cao là nguyên nhân của tình trạng tự ý chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp, cầm cố và dễ dàng bán ruộng đất vì những nhu cầu như mua xe gắn máy, mua tivi, thậm chí cho những cuộc nhậu... để rồi trở thành những nông dân thiếu ruộng, thất nghiệp. Điều này ảnh hưởng đến chủ trương, mục đích người cày có ruộng của Đảng và Nhà nước ta.

### **3. Những thách thức đang đặt ra đối với sự phát triển tam nông ở Việt Nam**

Chính sách đất đai trong nông nghiệp và phát triển nông thôn Việt Nam đã có những đổi mới quan trọng, song trong thực tiễn còn nhiều vấn đề vướng mắc, ảnh hưởng đến đời sống kinh tế - xã hội của nông dân và phát triển nông thôn. Trong những năm gần đây



sự vận hành và phát triển kinh tế thị trường ở Việt Nam làm phát sinh nhiều vấn đề phức tạp và thật sự tạo ra những thách thức hiện nay đối sự phát triển nông nghiệp, nông dân và nông thôn. Có thể khái quát những tồn tại, thách thức như sau:

**Thứ nhất, sự manh mún về đất đai là trở ngại lớn cho việc hình thành nền nông nghiệp sản xuất hàng hóa, đồng thời cản trở việc áp dụng máy móc thiết bị trong sản xuất** nhất là vấn đề cơ giới hóa và thủy lợi hóa. Điều đó ảnh hưởng đến giá thành và chất lượng nông sản phẩm, trong khi áp lực cạnh tranh hàng nông sản trong kinh tế thị trường thế giới ngày càng tăng. Hàng nông sản phẩm của nông dân khó cạnh tranh và bị đẩy ra khỏi các chợ ở nông thôn lẫn thành thị. Chúng ta có thể thấy hàng nông sản của Trung Quốc, Thái Lan, Mỹ đang tràn ngập ở thị trường Việt Nam. ở đồng bằng Bắc Bộ, bình quân mỗi hộ nông dân chỉ được giao từ 2000 – 4000 m<sup>2</sup> đất nhưng phải có đến gần chục mảnh khác nhau.

Dưới thời Pháp thuộc, cả nước Việt Nam chỉ có khoảng 15 triệu mảnh ruộng nhưng hiện nay theo Bộ Tài nguyên và Môi trường con số đó không dưới 75 triệu. Nguyên nhân tồn tại sự manh mún đó là do phương thức giao đất theo tư duy có gần, có xa, có tốt có xấu, nên đất đai nông nghiệp ở Việt Nam bị xé nhỏ hết sức manh mún. Ngoài ra, do tâm lý của nông dân muốn sự an toàn tránh rủi ro nên chọn giải pháp có nhiều thửa ruộng hơn là tập trung một chỗ. Đồng thời, tập quán chia đất cho con cái sau khi kết hôn làm cho sự manh mún đất càng gia tăng.

Để có thể trở thành một nước công nghiệp theo hướng hiện đại vào năm 2020, Việt Nam phải đẩy nhanh công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp nông thôn, bởi lẽ nó là khu vực đang chiếm gần 80% dân số cả nước và gần 70% lực lượng lao động của toàn xã hội. Muốn công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp nông thôn việc tạo ra nền nông nghiệp sản xuất hàng hóa có qui mô lớn là cần thiết.

**BẢNG 1: Mức độ manh mún đất đai ở một số tỉnh Bắc Bộ**

STT	Tỉnh	Tổng số thửa ruộng/hộ		
		ít nhất	Nhiều nhất	Trung bình
1	Hà Tây	-	-	9,5
2	Hải Phòng	5	18	6 – 8
3	Hải Dương	9	17	11
4	Vĩnh Phúc	7	47	9
5	Nam Định	3,1	19	5,7
6	Hà Nam	7	37	8,2
7	Ninh Bình	3,3	24	8

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

**Thứ hai, các tỉnh, thành phát triển nhanh các khu chế xuất, khu công nghiệp, khu đô thị mới và sân golf đã triệt thoái đất nông nghiệp, đặc biệt là đất trồng lúa đe dọa đến an ninh lương thực và ảnh hưởng đến đời sống của nông dân.**

Công nghiệp hóa, hiện đại hóa và đô thị hóa đang diễn ra mạnh mẽ ở Việt Nam, xu hướng này ngày càng diễn ra mạnh mẽ hơn

trong những năm sắp tới. Đi liền với quá trình đó sẽ là qui trình thu hồi đất cũng diễn ra. Việc thu hồi đất nông nghiệp để phục vụ cho các công việc trên là cần thiết, song thu như thế nào, loại đất gì và ở đâu cho có hiệu quả là điều quan trọng và cần phải có sự cân nhắc, tính toán kỹ. Tiếc rằng, trong thời gian qua, ở các tỉnh thành đã diễn ra quá nhanh dẫn đến nhiều vấn đề.

Ở Việt Nam, diện tích của các tỉnh đều nhỏ và diện tích không nhiều nhưng tỉnh nào cũng muốn có sân bay, cảng biển (những tỉnh ven biển), các khu công nghiệp, các khu đô thị mới, các trung tâm dịch vụ thương mại sầm uất, nhất là sân golf lớn. Vì thế, tỉnh nào cũng đua nhau đưa ra các chính sách ưu đãi và học tập nhau để cùng phát triển các thứ đó. Thế là việc thu hồi đất diễn ra khắp nơi. Riêng trong giai đoạn 2001 – 2005, Hà Nội đã thu hồi 6.124 ha, Hải Phòng 5.017,9 ha, Hà Tây 2.287 ha, Hưng Yên 1.049 ha, Hải Dương 1.300 ha, Vĩnh Phúc 1.200 ha, Bắc Ninh 3.087 ha, Bình Dương 16.627 ha... Đất thu hồi nhiều nhưng không ít khu công nghiệp, khu đô thị, sân golf được xây dựng xong hoạt động không như mong muốn. Tính đến tháng 5-2008, cả nước đã có 186 KCX, KCN được thành lập với tổng diện tích đất tự nhiên 45.042 ha, trong đó, diện tích đất công nghiệp cho thuê đạt 29.469 ha, chiếm 66,6% tổng diện tích đất tự nhiên. Trong 186

KCX, KCN chỉ có 110 khu đi vào hoạt động, 76 khu đang trong giai đoạn đền bù giải phóng mặt bằng với tổng diện tích tự nhiên 18.926 ha. Các KCX, KCN phân bố ở 52 tỉnh, thành phố trên cả nước tập trung ở 3 vùng kinh tế trọng điểm với tổng diện tích đất tự nhiên chiếm trên 60% tổng diện tích các KCN cả nước. Vùng Đông Nam Bộ có 75 KCX, KCN (22.352 ha), Đồng bằng sông Hồng có 42 KCX, KCN (10.046 ha), Đồng bằng sông Cửu Long có 28 KCN (5.027 ha). Hiện tại, trung bình các KCX, KCN chỉ cho thuê được khoảng 50% diện tích đất thì Chính phủ lại phê duyệt thêm 40.460 ha đất để làm các KCX, KCN đến năm 2015, điều đó cũng đồng nghĩa gần chừng ấy diện tích đất nông nghiệp lại mất đi. Điều đáng bàn là diện tích đất dành cho các KCX, KCN đến năm 2015 lại quy hoạch nhiều cho các tỉnh có lợi thế so sánh về trồng lúa nước, phát triển nông nghiệp như Đồng bằng sông Hồng, Đồng bằng sông Cửu Long, Bắc Trung Bộ, Tây Nguyên.

**BẢNG 2: Diện tích các KCX, KCN đến 5/2008 và quy hoạch đến năm 2015**

STT	Các vùng trong nước	Diện tích đất ở các KCX, KCN đến tháng 5-2008 (ha)	Diện tích KCX, KCN dự kiến thành lập mới từ tháng 5-2008 đến năm 2015 (ha)	Tổng cộng (ha)
1	Đồng bằng sông Hồng	10.046	15.239	25.285
2	Trung du miền núi Bắc Bộ	2.801	1.837	4.638
3	Bắc Trung Bộ	779	1.649	2.428
4	Duyên hải Nam Trung Bộ	3.651	5.221	8.872
5	Tây Nguyên	463	724	1.187
6	Đông Nam Bộ	22.352	9.811	32.163
7	Đồng bằng sông Cửu Long	5.027	5.979	11.006
Cả nước		45.042	40.460	85.502

Nguồn: Trần Ngọc Hưng (2008), Tổng quan tình hình xây dựng và phát triển khu công nghiệp, khu kinh tế, tạp chí Khu Công nghiệp Việt Nam, số tháng 6 -2008, tr9.

Bên cạnh đó, tình trạng đua nhau làm sân golf cũng mọc lên nhiều nơi: theo Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, đến tháng 7-2008 có 51/64 tỉnh, thành có sân

golf; cả nước có 123 sân golf đã được cấp giấy phép đầu tư với diện tích 38.445 ha, trong đó có 15.264 ha đất nông nghiệp (đất trồng lúa là 2.433 ha). Khu vực có nhiều

sân golf nhất là Đông Nam Bộ, chỉ riêng 6 địa phương có 36 sân golf với diện tích hơn 13.000 ha (TP. Hồ Chí Minh: 13, Bình Dương: 4, Đồng Nai: 4, Long An: 3, Bà Rịa-Vũng tàu: 12). Thật ra, đằng sau dự án sân golf là bất động sản, tức là xây biệt thự xung quanh sân golf để bán. Dự án sân golf chỉ là bình phong cho mục đích bất động sản. Chỉ có điều thiệt thòi nhất vẫn là nông dân mất ruộng và chỉ có một ít tiền được đền bù với mức giá đất nông nghiệp. Họ sẽ về đâu khi không còn tư liệu sản xuất chủ yếu, không có nghề nghiệp và trình độ. Thế nhưng chỉ có khoảng 50% diện tích các KCX, KCN được khai thác thì cũng chừng ấy đất bị bỏ hoang. Tình hình cũng tương tự ở các dự án sân golf, khu đô thị mới.

Trong khi đất không được sử dụng hoặc sử dụng không hiệu quả thì không ít người dân bị thu hồi đất không còn tư liệu sản xuất, không có việc làm và cũng không có chỗ ở. Trái lại, một số quan chức móc ngoặc với doanh nghiệp làm giàu nhanh chóng làm cho người dân bức xúc và có những phản ứng rất gay gắt, bất lợi cho sự ổn định chính trị và trật tự an toàn xã hội. Những năm qua, bình quân có 300.000 đơn thư khiếu kiện của người dân gửi lên các cơ quan chức năng thì có đến 2/3 là khiếu kiện đất đai và nhà ở.

Chúng ta biết rằng, đất đai là tư liệu sản xuất đặc biệt, không thể thay thế được của sản xuất nông nghiệp. Trong khi các tư liệu sản xuất khác như máy móc, thiết bị thì cùng với thời gian sử dụng và sự tiến bộ khoa học công nghệ sẽ bị hao mòn, đào thải rồi lại được thay thế bằng những thứ khác tiến bộ hơn, ưu việt hơn, còn đất đai thì không có điều đó nhưng lại bị giới hạn bởi diện tích, khó thu nhận tiến bộ khoa học công nghệ vào. Trong khi dân số ngày càng tăng, các ngành càng phát triển, nhu cầu lương thực thực phẩm để nuôi sống con người, nguyên liệu cho sản xuất từ nông nghiệp cũng tăng về số lượng, chất lượng, chủng loại. Không có đất nông nghiệp làm

sao giải quyết được vấn đề đó. Rõ ràng đây là vấn đề mang tính chiến lược cho cả hiện tại lẫn tương lai. Nếu không quan tâm đến vấn đề này chúng ta phải trả giá. Bài học cơn sốt gạo đầu năm 2008 và sự khan hiếm về muối ăn và muối công nghiệp hiện nay khiến tất cả chúng ta phải suy nghĩ. Nguyên liệu dệt may, đồ gỗ, thủy sản chúng ta phải nhập và lệ thuộc các nước khác càng khiến chúng ta phải lo lắng hơn cho đất đai sản xuất nông nghiệp hiện nay.

*Thứ ba, xuất hiện tình trạng tranh chấp, khiếu kiện của nông dân với chính quyền địa phương trong việc thu hồi đất, đền bù giải tỏa.*

Các cơ sở tiếp công dân trung ương của Đảng và Nhà nước ở Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh trong 8 tháng đầu năm 2007 đã tiếp hơn 10.700 lượt công dân và 248 đoàn khiếu kiện đông người, so với cùng kỳ năm 2006 tăng 9% người và 9,3% đoàn đông người. Trong đó, các cơ quan hành chính nhà nước 8 tháng đầu năm 2007 đã giải quyết 22.900 đơn, đạt tỷ lệ 15,3%. Điều đáng lưu ý, có đến 80% vụ khiếu kiện, tranh chấp hiện nay liên quan đến đất đai, đặc biệt là vấn đề đền bù giải tỏa không thỏa đáng.

Tại Bộ Tài nguyên và Môi trường, đến tháng 8-2006 đã tiếp nhận được 22.262 lượt đơn có nội dung tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai, trong đó năm 2003 là 5.211 lượt đơn, năm 2004 là 4.421 lượt đơn. Năm 2005 là 10.500 lượt đơn và 8 tháng đầu năm 2006 là 7.130 lượt đơn. Như vậy, số lượt đơn của năm sau có xu hướng tăng nhiều hơn so với năm trước. Năm 2004 có giảm hơn so với năm 2003 nhưng năm 2005 lại tăng lên gần như gấp đôi so với năm 2003. Mặc dù số lượng đơn chưa nói lên số lượng vụ việc cần giải quyết, nhưng lại là một chứng cứ rất rõ để nói lên rằng cả hệ thống hành chính lẫn hệ thống tư pháp giải quyết không tốt tình trạng tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai. Đồng thời, lại phản ánh trực trạng

xấu quan hệ sở hữu đất đai của các chủ thể có liên quan.

Tình hình khiếu nại, khiếu kiện đông người hiện nay cho thấy những vụ việc cũ giải quyết không được nhiều hoặc giải quyết nhưng chưa đúng, những vụ việc mới phát sinh tăng lên theo tỷ lệ với diện tích đất bị Nhà nước thu hồi. Nếu tình trạng như vậy cứ tiếp diễn sẽ ảnh hưởng rất tiêu cực đến quan hệ sở hữu đất đai và an ninh trật tự xã hội. Vì vậy, đất nước đang đòi hỏi những đổi mới mang tính đột biến tích cực trong giải quyết các vụ việc về tranh chấp, khiếu nại, tố cáo của người dân, doanh nghiệp đối với đất đai.

Một số đặc điểm của các nội dung khiếu nại khiếu kiện về đất đai:

*Một là*, 70% là khiếu nại, tố cáo về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và 30% còn lại có nội dung khiếu nại đòi lại đất cũ, khiếu nại liên quan đến đất tôn giáo, tố cáo các hành vi vi phạm pháp luật nhằm vụ lợi của cán bộ, tranh chấp đất đai với nông dân, lâm trường và với quốc phòng. Các trường hợp tranh chấp trên đều dẫn đến tình trạng khiếu kiện đông người tạo nên những điểm nóng khó giải quyết.

*Hai là*, nội dung khiếu nại tố cáo về đất đai luôn thể hiện một cách nhìn tiêu cực đối với quyết định hành chính và hành vi hành chính của chính quyền các cấp ở địa phương, nói chung nhìn thấy rõ một ngăn cách khá sâu giữa chính quyền cơ sở và dân.

*Ba là*, có nhiều đơn bị cơ quan hành chính chuyển sang cơ quan tư pháp, cơ quan tư pháp lại chuyển sang cơ quan hành chính, người dân có đơn không biết phải đến đâu giải quyết sau vài năm rất nỗ lực chạy đi chạy lại theo chỉ dẫn của những nơi có trách nhiệm tiếp nhận đơn. Tình trạng này thường xảy ra đối với trường hợp đòi lại đất cũ khi nhiều năm trước đây đã có quyết định giao đất cho người khác sử dụng (trách nhiệm giải quyết lần đầu thuộc cơ quan ra quyết định hành chính nhưng cơ

quan ra quyết định trước đây không thuộc bộ máy hành chính hiện nay). Cơ quan hành chính hiện nay lại nhìn việc đòi lại đất cũ như tranh chấp về quyền sử dụng đất giữa người có giấy tờ cũ và người đang sử dụng đất (trách nhiệm giải quyết thuộc tòa án nhân dân đối với tranh chấp đất đai mà đất đó đã có giấy tờ về quyền sử dụng đất).

*Bốn là*, trong quyết định giải quyết cuối cùng của cơ quan hành chính cũng như quyết định giải quyết của tòa án nhân dân còn có nhiều trường hợp không phù hợp pháp luật. Có trường hợp phù hợp pháp luật về dân sự nhưng không phù hợp pháp luật đất đai và ngược lại, tương tự có quyết định phù hợp pháp luật này nhưng lại trái với pháp luật khác. Trường hợp này thường xảy ra khi Luật Đất đai công nhận mọi hợp đồng, giấy tờ về chuyển quyền sử dụng đất không có công chứng hoặc chứng nhận của chính quyền cơ sở trước ngày Luật Đất đai năm 2003 có hiệu lực thi hành, nhưng tòa án nhân dân lại tuyên bố hợp đồng, giấy tờ như vậy không có hiệu lực pháp luật theo quy định của pháp luật về dân sự.

*Năm là*, theo quy định của Hiến pháp thì hệ thống tư pháp có quyền phán quyết độc lập với bộ máy hành chính cùng cấp nhưng trong thực tế lại không như vậy. Bởi vì, trong khi giải quyết các vụ án hành chính, tòa án nhân dân cấp huyện (hoặc cấp tỉnh) rất khó quyết định UBND cấp huyện (hoặc cấp tỉnh) bị thua kiện.

*Thứ tư*, xuất hiện tình trạng tham nhũng, lãng phí đất đai vì quy hoạch "treo".

Về nguyên tắc, tham nhũng chỉ xảy ra khi quyết định hành chính làm phát sinh lợi ích, tức là có người "xin" và người có thẩm quyền hành chính được quyền "cho". Lãng phí xảy ra khi người quản lý thiếu năng lực hoặc thiếu trách nhiệm. Nói cách khác, chữ ký hay quyết định mà phát sinh lợi cho mình là tham nhũng. Quyết định hay hành vi thực hiện của cán bộ mà gây

thiệt hại cho Nhà nước, thiệt hại nguồn lực (đất đai) quốc gia là lãng phí. Từ những năm 1950 ở miền Bắc và từ năm 1975-1993 ở cả nước, Việt Nam hoàn toàn bao cấp về đất đai. Từ năm 1993 đến nay, Việt Nam không còn bao cấp về đất đai nhưng cơ chế thực là nửa bao cấp với hệ thống hai giá đất. Cơ chế hai giá đất như vậy dễ dẫn đến tham nhũng và lãng phí đất đai. Ngoài ra, do đất đai ngày càng khan hiếm và cơ hội nhận được những khoản lợi lớn trong tay những người có quyền cấp phát cũng đã tạo ra sự “thừa – thiếu” đáng tiếc. Lợi dụng tiến trình công nghiệp hóa đất nước, nhiều địa phương đã quy hoạch việc chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp sang đất công nghiệp, dịch vụ và đô thị để thu hút các nhà đầu tư, đồng thời nhân cơ hội này để vụ lợi. Nhưng đáng tiếc hơn là tình hình quy hoạch “treo” đất nông nghiệp. Theo Bộ Tài nguyên và Môi trường, đến tháng 7/2007, cả nước có 1.649 khu vực quy hoạch “treo” với tổng diện tích là 344.665 ha, 1.288 dự án “treo” với tổng diện tích 31.650 ha do chậm giải tỏa mặt bằng. Nhiều doanh nghiệp có nhu cầu sử dụng đất lại phải đi thuê của các cá nhân, hộ gia đình với giá cao nhưng cũng không thể tiếp cận với những quỹ đất bị “bỏ hoang”, nông dân thì không thể canh tác trên mảnh đất, mất thu nhập và cũng khó có khả năng chuyển sang nghề nghiệp khác do hạn chế về trình độ, tập quán.

*Thứ năm, xuất hiện tình trạng đầu cơ về đất đai tạo nên tình trạng sốt đất dự án ở các khu đất nông nghiệp, các vùng ven đô thị.*

Bên cạnh hiện tượng tham nhũng, lãng phí về đất đai, hiện tượng sốt đất do đầu cơ đất đai đang diễn biến phức tạp ảnh hưởng mạnh đến đời sống nhân dân, nhất là các vùng ven đô thị và khu vực nông thôn. Giá đất tăng mạnh ảnh hưởng đến tâm lý và hành động thực tiễn của nông dân. Ví dụ tại xã Long Hậu, huyện Cần Giuộc, tỉnh Long An trong năm 2007 có rất nhiều người từ TP. Hồ Chí Minh và các tỉnh khác kéo về

mua đất nông nghiệp nằm trong các dự án để được nhận đền bù các nền tái định cư. Giá đền bù do chính quyền địa phương thông báo là 35.000 đồng/m<sup>2</sup> nhưng nhiều người vẫn trả giá cao hơn 3 – 4 lần để mua, xuất hiện tình trạng chủ đất mới nhiều hơn chủ đất cũ. Lý do vì phương án đền bù có kèm theo các nền tái định cư có vị trí gần TP. Hồ Chí Minh. Cụ thể, cứ 2000 m<sup>2</sup> được đền bù bằng một nền tái định cư và cứ thêm 2000 m<sup>2</sup> lại nhận được thêm một nền tái định cư khác (nhưng không vượt quá 3 nền). Riêng đất thổ cư thì dưới 300 m<sup>2</sup> sẽ nhận đền bù bằng một nền tái định cư. Chính phương án đền bù này nhiều hộ nông dân có hàng chục ngàn mét vuông đã chia nhỏ ra bán chứ không bán trọn thửa. Các nhà đầu cơ cũng chia nhỏ đất để giao dịch.

Đầu cơ đất đai đang là vấn nạn không chỉ của nền kinh tế mà còn ảnh hưởng đến trật tự an ninh xã hội. Đầu cơ đẩy giá đất lên cao làm cho tình trạng sốt đất tăng lên, giá đất do đầu cơ tạo ra là rất cao ảnh hưởng đến các hành vi ứng xử của con người cũng như các mối quan hệ khác. Chẳng hạn, xuất hiện hiện tượng tranh giành đất giữa anh chị em, họ hàng, cha mẹ với con cái trong gia đình. Tình làng nghĩa xóm cũng bị ảnh hưởng vì tranh chấp đất đai. Nông dân tỏ ra chống đối hay khiếu kiện khiếu nại các cấp chính quyền cũng vì giá đất quá cao (giá do đầu cơ) so với giá đất do Nhà nước qui định. Các nhà đầu tư chân chính e ngại chuyện bồi thường khi thương lượng với dân, chi phí bồi thường giải phóng mặt bằng quá cao ảnh hưởng đến chi phí sản xuất. Vấn đề nhà ở, đất đai trở nên căng thẳng đối với nhiều người hiện nay, nhất là giới trẻ. Thị trường quyền sử dụng đất và thị trường bất động sản đang nóng lên từng ngày mà nguyên nhân phần lớn do đầu cơ móc ngoặc đất đai mang lại. Sự chuyển dịch của các thị trường tín dụng, tài chính vào đất đai ngày càng phát triển vừa tạo ra một kênh lưu thông mới cho sự vận hành của nền kinh tế nhưng lại chứa đựng nhiều rủi ro tiềm ẩn của một

nền kinh tế bong bóng, quả bong bóng đang ngày càng được lộ diện trong lĩnh vực đất đai. Cho dù tình hình thế nào chăng nữa thì Nhà nước và người dân có nhu cầu thực sự đều bị thiệt, chỉ có giới đầu cơ hưởng lợi. Với kiểu kinh doanh nhà đất “trên giấy”, người bán – chủ sở hữu nhà đất là các doanh nghiệp có chức năng kinh doanh bất động sản. Các doanh nghiệp này sở hữu hàng loạt khu đất hay dự án bất động sản. Một quyền sở hữu chung cho toàn bộ dự án. Việc bán các lô đất dự án hay các căn hộ trong một chung cư cũng gần giống như việc mua bán cổ phiếu trên thị trường chứng khoán. Đây là việc đồng thuận góp vốn cho dự án sắp triển khai. Mặc dù đây là hình thức kinh doanh bất động sản nhưng người mua và người bán không trao đổi các giấy tờ chứng nhận quyền sở hữu, do vậy họ không chịu sự giám sát của các qui định hiện hành về kinh doanh bất động sản. Giới đầu cơ đã nhìn thấy cơ hội của họ. Ngay từ khi dự án được phê duyệt, doanh nghiệp đã bắt đầu rao bán, kể cả chưa có hạ tầng đồng bộ. Một hợp đồng mua bán lô đất hay căn hộ trong dự án với tiến độ thanh toán theo tiến độ thi công dự án được thực hiện giữa doanh nghiệp và người mua. Doanh nghiệp chỉ chuyển giao quyền sở hữu lô đất hay căn hộ riêng lẻ sau khi dự án đã hoàn thành. Thông thường, một dự án bất động sản kéo dài trên năm năm. Những người đầu cơ không bao giờ đợi đến khi dự án hoàn thành. Người ta sẽ bán ngay hợp đồng mua bán khi đạt được mức lời chấp nhận được. Lúc này việc sang nhượng hợp đồng mua bán giữa người thứ nhất và người thứ hai rồi đến người thứ ba, thứ n...đều chỉ thông qua tại doanh nghiệp sở hữu (người bán). Sự sang nhượng này cũng là một hình thức kinh doanh bất động sản nhưng lại không chịu sự quản lý của Luật Kinh doanh bất động sản mà chỉ xem như một hợp đồng dân sự. Đây chỉ là sự tái ký hợp đồng giữa doanh nghiệp với một nhà đầu tư mới (có thể là một đầu cơ) còn người trước đó đã nhanh chóng hưởng một khoản

tiền lời lớn và lại tiếp tục cho một cuộc đầu cơ mới. Và chẳng ai phải nộp bất kỳ loại thuế nào.

Kinh doanh nhà đất “trên giấy”, doanh nghiệp được ba cái lợi. Một là, họ tạo được một kênh huy động vốn khá hiệu quả. Hai là, họ không đại gì bán các lô đất hay căn hộ của dự án ngay một lần. Việc chia dự án thành nhiều đợt chào bán với mức giá được nâng lên lần sau cao hơn lần trước tức là đem lại cho họ mức lợi nhuận cao hơn. Ba là, thuế thu nhập doanh nghiệp sẽ đóng vào cuối năm sau khi trừ chi phí luôn thấp hơn thuế giao dịch bất động sản mà dựa trên giá trị bất động sản giao dịch.

Như vậy, kinh doanh nhà đất “trên giấy” thì cả doanh nghiệp và những người đầu cơ đều được hưởng lợi, chỉ có Nhà nước bị thất thoát tiền thuế và người dân có nhu cầu thật sự về nhà ở bị thua thiệt.

*Thứ sáu, đầu tư của Nhà nước cho nông nghiệp, nông thôn chưa tương xứng.*

Trong chi tiêu công cộng, nhiều công trình chứng minh rằng, nếu nhà nước chi 10 đồng cho y tế thì 8 đồng ở thành thị còn 2 đồng rơi vãi ở các trung tâm y tế xã phường. Điều này cũng tương tự đối với giáo dục, giao thông, điện, nước. Nghịch lý ở chỗ: trong chi tiêu công thì nông dân được ít hơn nhưng lại chịu các mức giá cao hơn thành thị ví dụ như giá điện, nước sạch, ngoài ra các loại phí khác như đóng góp quỹ vì người nghèo, phí kiên cố hóa đê điều, phí bảo vệ thực vật, phí khuyến nông... làm nặng trĩu cả cuộc sống nghèo khó của nông dân. Muốn làm cho cuộc sống nông thôn tiện ích chẳng kém quá xa so với đô thị hãy kiểm định lại tác động của chi dùng tài chính công đối với khu vực nông thôn và xây dựng lại các chính sách điều tiết phù hợp<sup>2</sup>. Trong quá trình nghiên cứu, chúng tôi nhận thấy rằng: (1) tỷ trọng vốn đầu tư

---

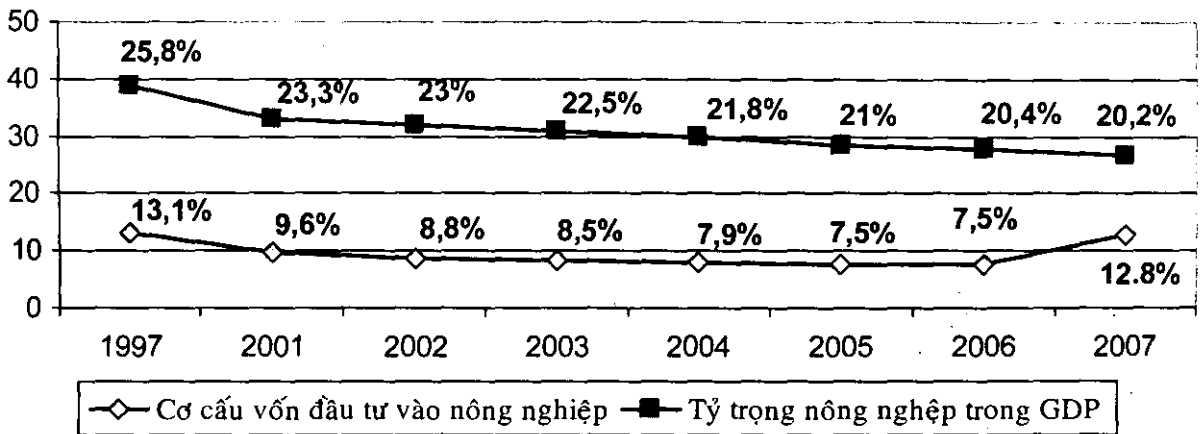
2. Phạm Duy Nghĩa (2008), *Nông thôn, nông dân từ góc nhìn sở hữu*, Tạp chí Tia sáng, số 13, tháng 7 -2008, tr. 12 - 14.

của Nhà nước cho nông nghiệp, nông thôn ngày càng giảm; (2) đầu tư nước ngoài vào lĩnh vực nông nghiệp cũng thấp nhất; và (3) nguồn vốn ODA đầu tư vào lĩnh vực nông nghiệp cũng thấp hơn các lĩnh vực khác.

- Vốn đầu tư của Nhà nước vào nhóm ngành nông, lâm, thủy sản trong thời gian qua như sau:

*Một là*, tỷ trọng vốn đầu tư của Nhà nước

**BIỂU ĐỒ 1: Khoảng cách giữa tỷ trọng nông nghiệp trong GDP và tỷ trọng vốn đầu tư cho nông nghiệp**



Nguồn: Tính toán của tác giả từ tạp chí Kinh tế 2007 – 2008 Việt Nam và Thế giới (2008), Thời báo Kinh tế Việt Nam.

*Hai là*, tỷ trọng đầu tư vào nông, lâm, thủy sản gần như giảm liên tục trong nhiều năm. Năm 1997, tỷ trọng vốn đầu tư trong lĩnh vực nông nghiệp là 13,1% trong tổng vốn đầu tư, đến năm 2001 là 9,6%, từ năm 2002 đến năm 2006 liên tục giảm: 2002: 8,8%, 2003: 8,5%, 2004: 7,9%, 2005: 7,5%, 2006: 7,5%, năm 2007 tăng lên: 12,8% - đây là sự gia tăng bất đắc dĩ bởi thiên tai, dịch bệnh chứ không phải tăng vốn đầu tư trong điều kiện bình thường.

*Ba là*, trong tổng vốn đầu tư vào nông nghiệp, một tỷ trọng lớn đầu tư vào xây dựng, tu bổ đê điều hơn là đầu tư cải thiện cơ sở hạ tầng nông thôn, chuyển dịch cơ cấu nông, lâm nghiệp, thủy sản, giảm nhẹ sức lao động, đầu tư khoa học công nghệ để gia tăng giá trị nông sản. Tuy nhiên, đê điều không chỉ bảo vệ sản xuất nông nghiệp mà còn bảo vệ dân sinh và các nhóm ngành công nghiệp, dịch vụ khác.

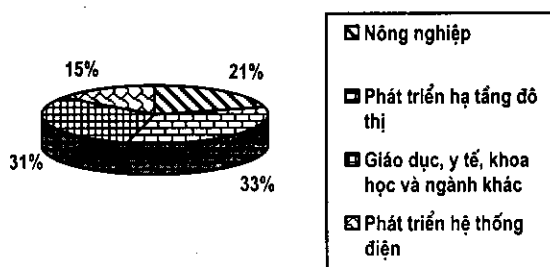
- Nguồn vốn từ đầu tư trực tiếp nước ngoài

vào nhóm ngành nông, lâm, thủy sản thấp xa so với tỷ trọng của ngành này trong GDP. Chẳng hạn, năm 1997, tỷ trọng nông nghiệp trong GDP là 25,8%, tỷ trọng vốn đầu tư nông nghiệp là 13,1%; đến năm 2003, tương ứng là 22,5% và 8,5%, năm 2006 là: 20,4% và 7,5%. Như vậy, nông nghiệp ít nhận được sự quan tâm đầu tư mặc dù đóng góp lớn vào GDP.

trong 20 năm qua từ năm 1988 đến hết năm 2007, lĩnh vực nông nghiệp chỉ có 933 dự án còn hiệu lực, tổng vốn đăng ký hơn 4,4 tỷ USD, đã thực hiện khoảng 2,02 tỷ USD, chiếm 10,8% về số dự án, 5,37% tổng vốn đăng ký và 6,9% vốn thực hiện (giảm từ 7,4% so với năm 2006). Trong khi lĩnh vực công nghiệp và xây dựng: 5.745 dự án còn hiệu lực, tổng vốn đăng ký 50 tỷ USD, chiếm 66,8% về số dự án, 61% tổng vốn đăng ký và 68,5% vốn thực hiện.

- Ngay cả nguồn vốn ODA, tính đến năm 2007, cộng đồng tài trợ quốc tế đã cam kết dành cho Việt Nam nguồn vốn khá lớn với tổng giá trị 36,97 tỷ USD, đã ký kết 26,2 tỷ USD và giải ngân 17,9 tỷ USD. Mặc dù lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn được ưu tiên nhưng chỉ chiếm 21% so với 33% cho hạ tầng đô thị và 31% khoa học công nghệ và các ngành khác.

**BIỂU ĐỒ 2: Cơ cấu ODA ở các lĩnh vực**



Nguồn: Thùy Linh (2008), Vốn đầu tư phát triển vẫn trên đà tăng tốc – chuẩn bị lộ trình đón kênh ODA mới, Tạp chí Kinh tế 2007 – 2008, thời báo Kinh tế Việt Nam, tr. 65.

*Thứ bảy, xuất hiện những dấu hiệu bất ổn về an ninh lương thực.*

Trước thành tựu to lớn của nông nghiệp Việt Nam gần 3 thập niên qua, Việt Nam dường như đã chủ quan trong việc đảm bảo an ninh lương thực. Tuy nhiên, cơn sốt gạo vào tháng 4 năm 2008 với cảnh tượng người dân hầu hết các tỉnh, thành chen lấn nhau để mua gạo với mức giá kỷ lục trên 22.000 đồng/kg - loại gạo thường ngày chỉ có 5000 đồng - 6000 đồng. Tình hình nghiêm trọng đến mức Chính phủ phải can thiệp bằng nhiều biện pháp mới có thể ổn định nhưng giá gạo hiện nay vẫn giữ ở mức cao. Một quốc gia xuất khẩu gạo hàng đầu thế giới lại để xảy ra tình trạng khan hiếm gạo cục bộ như thế là điều đáng quan ngại. Không ít nông dân ở vùng gạo Đồng bằng sông Cửu Long cũng xếp hàng mua gạo là điều tưởng chừng như không thể xảy ra nhưng lại là hiện thực. Thêm vào đó, tình trạng thiếu muối phải nhập khẩu hàng ngàn tấn muối hiện đang diễn ra. Giá muối tăng vọt và tình cảnh phải nhập muối ăn và muối công nghiệp khiến dư luận thật sự giật mình cho vấn đề lương thực ở nước ta. Gạo, muối là những mặt hàng chiến lược, thiết yếu nhất của con người. Thiếu thực phẩm cao cấp người ta vẫn tồn tại, xã hội vẫn có thể an bình nhưng thiếu gạo, muối ăn là rất nguy hiểm rất dễ dẫn đến bạo động và xung đột xã hội. Trong khi hiện nay quỹ đất nông nghiệp ngày càng thu hẹp nhường chỗ cho phát triển cơ sở hạ tầng công nghiệp, dịch vụ, đô thị mới, thậm chí sân golf; đồng thời dân số Việt Nam đã gần đến

ngưỡng 100 triệu và tiếp tục tăng liệu có đảm bảo được an toàn lương thực hay không? Những hiện tượng đã diễn ra về sốt gạo, muối là những cảnh báo thật sự đến an ninh lương thực ở Việt Nam hiện tại và tương lai. Theo Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, năm 2008 Việt Nam sẽ nhập khẩu khoảng 200.000 tấn muối phục vụ cho tiêu dùng và sản xuất, giá trị gần 10 triệu USD vì nhu cầu tiêu dùng muối năm 2008 của cả nước khoảng 1.300.000 tấn, trong khi sản lượng sản xuất muối trong nước chỉ đạt khoảng 1.100.000 tấn.

### **Kết luận**

Vấn đề tam nông: nông nghiệp, nông dân và nông thôn vẫn thuộc loại vấn đề chính trị và tác động đến sự phát triển kinh tế - xã hội của các nước trên thế giới trong thế kỷ XXI, đặc biệt là những quốc gia đang phát triển. Chính sách đất đai để hỗ trợ cho phát triển nông nghiệp, gia tăng phúc lợi, an sinh cho nông dân không những là đòi hỏi của cuộc sống mà còn là một trong những điều kiện hàng đầu của tiến bộ xã hội. Chính sách đất đai trong nông nghiệp và phát triển nông thôn có tầm quan trọng thiết yếu đối với tăng trưởng bền vững, quản trị quốc gia hiệu quả, phúc lợi và các cơ hội kinh tế mở ra cho người dân nông thôn đặc biệt là cho người nghèo.

Chính sách đất đai trong nông nghiệp và phát triển nông thôn trong thời kỳ đổi mới kinh tế ở Việt Nam đã mang lại những thành tựu to lớn đối với phát triển nông nghiệp, nâng cao đời sống nông dân ở nông thôn, ổn định an ninh lương thực cho cả nước và tạo đà cho sự phát triển chung. Tuy nhiên, nền kinh tế và xã hội luôn vận động để phát triển và hội nhập thì sự thiếu toàn diện và bất cập của chính sách đất đai là điều không tránh khỏi.

Bài viết đề này nhằm hệ thống hóa những bất cập và thách thức hiện nay của chính sách đất đai đối với sự phát triển tam nông: nông nghiệp - nông dân và nông thôn, nhằm gợi mở để tiếp tục nghiên cứu tìm giải pháp để hoàn thiện quan hệ tổ chức - quản lý đất đai trong dài hạn./.