

HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH

# **TỔNG QUAN KHOA HỌC**

ĐỀ TÀI KHOA HỌC CẤP BỘ NĂM 2004 - 2005

## **CHÍNH SÁCH ĐẤT NÔNG NGHIỆP Ở NƯỚC TA HIỆN NAY THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP**

*Đơn vị chủ trì:* Khoa Quản lý kinh tế

*Chủ nhiệm đề tài:* TS. Trần Thị Minh Châu

*Thư ký:* Nguyễn Anh Dũng

Hà Nội – 2005

5799

915706

## TẬP THỂ TÁC GIẢ

**TS. Trần Thị Minh Châu** - Chủ nhiệm đề tài  
Khoa QLKT - Học viện CTQG Hồ Chí Minh

**Nguyễn Anh Dũng** - Thư ký đề tài  
Khoa QLKT- Học viện CTQG Hồ Chí Minh

- PGS.TS Ngô Quang Minh - Khoa QLKT- Học viện CTQG Hồ Chí Minh  
GS.TS Hồ Văn Vĩnh - Khoa QLKT- Học viện CTQG Hồ Chí Minh  
TS Đặng Ngọc Lợi - Khoa QLKT- Học viện CTQG Hồ Chí Minh  
TS. Nguyễn Quốc Thái - Khoa QLKT- Học viện CTQG Hồ Chí Minh  
TS. Trần Thị Hằng - Khoa QLKT- Học viện CTQG Hồ Chí Minh  
ThS. Nguyễn Văn Thanh - Khoa QLKT- Học viện CTQG Hồ Chí Minh  
ThS. Ngô Thanh Hải - Khoa QLKT- Học viện CTQG Hồ Chí Minh  
ThS. Bùi Việt Cường - Khoa QLKT- Học viện CTQG Hồ Chí Minh  
ThS. Bùi Văn Huyền - Khoa QLKT- Học viện CTQG Hồ Chí Minh  
Ngô Thị Ngọc Anh - Khoa QLKT- Học viện CTQG Hồ Chí Minh  
Hồ Hương Mai - Khoa QLKT- Học viện CTQG Hồ Chí Minh  
Đinh Thị Nga - Khoa QLKT- Học viện CTQG Hồ Chí Minh  
Trương Thị Mỹ Nhân - Phòng Kế hoạch -  
Học viện CTQG Hồ Chí Minh  
ThS. Nguyễn Thị Hiền - Ban Chính sách nông nghiệp  
Viện Nghiên cứu QLKT TW  
PGS.TS Vũ Văn Phúc - Vụ Tổ chức cán bộ -  
Học viện CTQG Hồ Chí Minh  
TS. Nguyễn Từ - Khoa Kinh tế phát triển -  
Học viện CTQG Hồ Chí Minh  
PGS.TS Kim Văn Chính - Nhà xuất bản Lý luận Chính trị -  
Học viện CTQG Hồ Chí Minh  
Lê Thanh Khuyến - Vụ Pháp chế - Bộ Tài nguyên - Môi trường  
TS. Mai Thế Hồn - Vụ Quản lý khoa học -  
Học viện CTQG Hồ Chí Minh

## BẢNG CÁC CHỮ VIẾT TẮT

CSDNN	Chính sách đất nông nghiệp
GCNQSDD	Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất
HIXNN	Hợp tác xã nông nghiệp
HTX	Hợp tác xã
QSDD	Quyền sử dụng đất
SXKD	Sản xuất kinh doanh
TW	Trung ương
ĐBSCL	Đồng bằng sông Cửu Long
ĐBSH	Đồng bằng sông Hồng
TBCN	Tư bản chủ nghĩa
XHCN	Xã hội chủ nghĩa
CNH, HĐH	Công nghiệp hóa, hiện đại hóa
WTO	Tổ chức Thương mại Thế giới

## MỤC LỤC

	TRANG
MỞ ĐẦU	i
CHƯƠNG I: CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN CỦA CHÍNH SÁCH ĐẤT NÔNG NGHIỆP Ở VIỆT NAM	1
<i>1.1. Một số vấn đề lý luận cơ bản về chính sách đất nông nghiệp ở Việt Nam</i>	1
1.1.1. Khái niệm chính sách đất nông nghiệp	1
1.1.2. Nội dung, công cụ và cơ chế tác động của chính sách đất nông nghiệp	6
1.1.3. Quy trình và đặc điểm của chính sách đất nông nghiệp	14
1.1.4. Những yếu tố ảnh hưởng đến chính sách đất nông nghiệp	22
1.1.5. Vai trò của chính sách đất nông nghiệp ở Việt Nam	28
<i>1.2. Một số quan điểm lý luận làm căn cứ cho chính sách đất nông nghiệp của Nhà nước Việt Nam</i>	31
1.2.1. Quan điểm của chủ nghĩa Mác - Lênin về vấn đề đất đai và nông dân	31
1.2.2. Quan điểm của Hồ Chí Minh về vấn đề đất đai và nông dân trong cách mạng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam	40
<i>1.3. Chính sách đất nông nghiệp của một số nước và những kinh nghiệm rút ra cho Việt Nam</i>	45
1.3.1. Chính sách đất nông nghiệp của Trung Quốc	45
1.3.2. Chính sách đất nông nghiệp của Đài Loan	48
1.3.3. Chính sách đất nông nghiệp của Nhật Bản	50
1.3.4. Chính sách đất nông nghiệp của Philippin	51
1.3.5. Chính sách đất đai của Ghana	53
CHƯƠNG 2: THỰC TRẠNG CHÍNH SÁCH ĐẤT NÔNG NGHIỆP Ở VIỆT NAM	59
<i>2.1. Chính sách đất nông nghiệp ở Việt Nam trước thời kỳ đổi mới</i>	59
2.1.1. Sơ lược về quan hệ ruộng đất ở Việt Nam trước khi thực thi các chính sách của Đảng và Nhà nước xã hội chủ nghĩa	59
2.1.2. Chính sách ruộng đất của Đảng và Nhà nước Việt Nam trước năm 1945	61
2.1.3. Chính sách cải cách ruộng đất của Đảng và Nhà nước Việt Nam sau cách mạng tháng Tám	63
2.1.4. Chính sách đất nông nghiệp ở Việt Nam trong thời kỳ tập thể hóa nông nghiệp trước năm 1981	71
<i>2.2. Chính sách đất nông nghiệp trong thời kỳ đổi mới từ năm 1981 đến</i>	75

*nay*

2.2.1. Chính sách khoán sản phẩm tới hộ nông dân trong các hợp tác xã nông nghiệp	75
2.2.2. Quan hệ giữa Nhà nước và nông dân trong lĩnh vực sở hữu và sử dụng đất đai theo tinh thần đổi mới từ năm 1993	79
2.2.3. Chính sách giao đất nông nghiệp theo tinh thần Luật Đất đai của Đảng và Nhà nước ta từ năm 1993 đến nay	81
2.2.4. Chính sách cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất	87
2.2.5. Chính sách tích tụ và tập trung ruộng đất nông nghiệp	88
2.2.6. Chính sách giá đất của Nhà nước	90
2.2.7. Chính sách bồi thường khi thu hồi đất	95
2.2.8. Chính sách thuế đất nông nghiệp	98
2.2.9. Một số chính sách khác liên quan đến chính sách đất nông nghiệp	101
<b>2.3. Thực trạng triển khai thực hiện chính sách đất nông nghiệp ở Việt Nam từ năm 1993 đến nay</b>	102
2.3.1. Thực trạng giao đất nông nghiệp từ năm 1993 đến nay	102
2.3.2. Thực trạng tích tụ và tập trung đất nông nghiệp	109
2.3.3. Thực trạng chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp	116
<b>2.4. Đánh giá chung về chính sách đất nông nghiệp ở Việt Nam</b>	120
2.4.1. Thành công và bài học kinh nghiệm của chính sách đất nông nghiệp ở Việt Nam	120
2.4.2. Những tồn tại yếu kém và nguyên nhân yếu kém của chính sách đất nông nghiệp ở Việt Nam từ năm 1993 đến nay	125
<b>CHƯƠNG 3: QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH ĐẤT NÔNG NGHIỆP Ở VIỆT NAM</b>	134
<b>3.1. Quan điểm hoàn thiện chính sách đất nông nghiệp ở Việt Nam trong thời gian tới</b>	134
3.1.1. Nhất quán chủ trương giao đất lâu dài cho nông dân và tạo cơ sở pháp lý đầy đủ cho quyền sử dụng đất tham gia thị trường bất động sản	134
3.1.2. Chính sách đất nông nghiệp phải hướng tới việc khuyến khích nông dân sử dụng đất một cách hiệu quả	135
3.1.3. Chính sách đất nông nghiệp phải nhất quán với đường lối đối xử với nông dân của Đảng, nhất là chính sách xoá đói giảm nghèo ở nông thôn	136
3.1.4. Chính sách đất nông nghiệp phải phục vụ đắc lực cho quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá và xây dựng nông nghiệp hiện đại	137
3.1.5. Chính sách đất nông nghiệp phải đón trước xu thế hội nhập và phù hợp với phân công lao động quốc tế	138

<b>3.2. Một số giải pháp hoàn thiện chính sách đất nông nghiệp</b>	139
3.2.1. Hoàn thiện khung khổ pháp lý đảm bảo phân định rõ quyền tự chủ sử dụng ruộng đất của nông dân theo nguyên tắc thị trường và quyền đại diện quản lý đất đai của Nhà nước	139
3.2.2. Hoàn thiện chính sách khuyến khích nông dân tăng hiệu quả sử dụng đất nông nghiệp	153
3.2.3. Hoàn thiện giải pháp tài chính trong chính sách đất nông nghiệp	164
3.2.4. Tích cực tuyên truyền đường lối, chính sách về đất đai nông nghiệp của Đảng và Nhà nước ở nông thôn	169
<b>KẾT LUẬN</b>	171
<b>DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO</b>	174
<b>PHỤ LỤC</b>	179

## MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài

Nông nghiệp là ngành kinh tế lâu đời, ngành cung cấp những vật phẩm nuôi sống con người, cung cấp nguồn nguyên liệu cho phát triển công nghiệp, ngành góp phần bảo tồn môi trường sinh thái trên trái đất. Trong nông nghiệp, đất đai là tư liệu sản xuất chủ yếu, quyết định tính đa dạng, quy mô và hiệu quả của sản phẩm nông nghiệp. Trong thế giới của chúng ta hiện nay, đất đai giành cho nông nghiệp ngày càng trở nên chật hẹp hơn do dân số tăng nhanh, do các công trình giao thông, các nhà máy công nghiệp, các trung tâm thương mại, văn hoá, vui chơi chiếm đất ngày càng nhiều. Thậm chí con người đã đẩy lùi và chiếm đất của rừng, từng bước lấn biển gây nên những nguy cơ thảm hoạ môi trường. Chính vì đất quý giá cho phát triển kinh tế-xã hội nói chung và nông nghiệp nói riêng như vậy, nên việc quản lý và phân bổ sử dụng đất hiệu quả đang trở thành mục tiêu trọng yếu của tất cả các quốc gia. Ngày nay Nhà nước không những tích cực bảo vệ lãnh thổ, bảo vệ đường biên giới quốc gia mà còn can thiệp sâu vào việc phân bổ và chế định việc sử dụng đất, nhất là đất nông nghiệp. Ở Việt Nam, đất đai càng có vai trò quan trọng do bình quân đất nói chung, đất nông nghiệp nói riêng trên đầu người thấp. Chính vì thế, từ khi giành được độc lập đến nay, chính sách đất nông nghiệp (CSDNN) và nông dân luôn giữ vị trí quan trọng trong đường lối chính sách của Đảng và Nhà nước ta. Hơn nữa, trong một nước còn hơn 70% dân cư sống ở nông thôn thì chính sách đất nông nghiệp còn có ý nghĩa chính trị, xã hội sâu sắc.

Tuy được coi trọng và thực tế CSDNN đã được triển khai trong nhiều năm, nhưng việc hoạch định và thực thi CSDNN ở nước ta vẫn còn nhiều vấn đề cần phải xem xét thấu đáo hơn. Nhất là từ khi đổi mới quản lý kinh tế đến nay, việc Nhà nước can thiệp như thế nào vào phân bổ và sử dụng đất nông nghiệp cho phù hợp với nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa còn đang gặp nhiều lúng túng. Trên thực tế đã nảy sinh không ít hiện tượng phức tạp, bức xúc như nông dân mất đất dẫn đến đói nghèo hơn, nông dân trì hoãn, thậm chí phản đối chính sách giải phóng mặt bằng của Nhà

nước, thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp hoạt động không hiệu quả với các vụ đầu cơ gây sốt đất, quản lý nhà nước về đất đai còn lỏng lẻo, tranh chấp, khiếu kiện đất đai không giảm... Mặc dù Đảng và Nhà nước ta đã nỗ lực đổi mới CSDNN, thể hiện qua việc ban hành Luật Đất đai năm 1993, sau đó đã chỉnh sửa nhiều lần, nhưng cho đến nay, CSDNN vẫn còn nhiều nội dung cần tiếp tục hoàn thiện. Để góp phần làm rõ một số vấn đề cơ bản trong hoạch định và thực thi CSDNN ở Việt Nam trong bối cảnh hiện nay, đề tài "Chính sách đất nông nghiệp ở Việt Nam - thực trạng và giải pháp" đã được đề ra và tiến hành nghiên cứu trong khuôn khổ một đề tài cấp bộ.

## **2. Tình hình nghiên cứu đề tài**

Nông nghiệp và nông dân là những chủ đề được quan tâm và tiến hành nghiên cứu đã lâu ở Việt Nam. Chính sách phát triển nông nghiệp và quản lý đất đai gần đây cũng nhận được nhiều sự chú ý hơn. Tuy nhiên, những công trình nghiên cứu toàn diện về CSDNN của Nhà nước xã hội chủ nghĩa thì còn chưa nhiều và chưa hệ thống. Trên diễn đàn lý luận ở nước ta đã xuất hiện những công trình nghiên cứu một số khía cạnh của CSDNN. Chẳng hạn như:

*a) Những công trình nghiên cứu, bình luận, phân tích về Luật đất đai:*  
 Đây là chủ đề thu hút sự quan tâm nhất thể hiện ở số lượng bài viết, hội thảo, đề tài, chương trình nhà nước nghiên cứu về lĩnh vực này. Có thể kể ra một số tác giả và tác phẩm như:

- Chương trình nghiên cứu của Ban Kinh tế trung ương về Luật đất đai năm 2001-2002.
- Đề tài: Nghiên cứu cơ sở khoa học nhằm góp phần hoàn thiện hệ thống luật pháp hiện hành về đất đai ở Việt Nam của Bộ Tài nguyên môi trường- năm 2001
- Hội thảo với chủ đề "Một số vấn đề về sự hình thành và phát triển thị trường bất động sản ở Việt Nam", Hà Nội, 6/2003.
- Nguyễn Xuân Anh: Các quy định của pháp luật về sở hữu đất đai từ năm 1954 đến năm 1980. Tạp chí "Dân chủ và pháp luật", 20/3/1998.



- Mai Xuân Yên: Kết quả thực hiện Luật Đất đai 1993 và những vấn đề cần giải quyết. Tạp chí “Quản lý nhà nước”, 7/1998.
- Chu Hữu Quý: Về quyền sở hữu, quyền sử dụng đất đai ở Việt Nam. Tạp chí Thông tin kinh tế kế hoạch, 3/1993.
- Nguyễn Sinh Cúc: Quyền sở hữu và quyền sử dụng đất. Tạp chí Cộng sản, 7/1992.

b) *Về quản lý nhà nước đối với đất đai*: Mảng nội dung này có ít bài viết hơn mặc dù đây là lĩnh vực có nhiều vấn đề bức xúc hiện nay. Có thể kể ra một số tác giả và tác phẩm sau:

- Doãn Quang Thiện: Máy suy nghĩ về vấn đề quản lý đất đai hiện nay. Tạp chí Người đại biểu nhân dân, 7, 8/1993.
- Mai Xuân Yên: Suy nghĩ về quản lý, sử dụng đất đai trong sự nghiệp đổi mới hiện nay, Tạp chí Quốc phòng toàn dân, 6/1993.
- Trần Thế Ngọc: Một số vấn đề về quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất. Tạp chí Phát triển kinh tế, 70/1996.
- Một số vấn đề nổi lên trong công tác quản lý, sử dụng đất, Nhân dân, 20/3/1998.
- Cải cách thủ tục hành chính trong lĩnh vực nhà đất ở Hà Nội, Tạp chí Quản lý nhà nước, 7/1998.
- Đào Xuân Mùi: Nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai ở ngoại thành Hà Nội, Luận án tiến sĩ, 2002.

c) *Về sử dụng và trao đổi đất đai*: lĩnh vực này có nhiều công trình nghiên cứu và bài viết nhất đề cập đến việc mất đất của nông dân, khó khăn trong giải phóng mặt bằng, tranh chấp đất đai và thực trạng thị trường quyền sử dụng đất đai. Đơn cử một số bài viết như sau:

- Lê Khả Đẩu: Quản lý sử dụng đất nông trường quốc doanh - vấn đề và giải pháp. Tạp chí Nghiên cứu kinh tế, 3/1999.

- Nguyễn Thế Nhã: Thực trạng và nguyên nhân của hộ nông dân không có đất và thiếu đất ở Đồng bằng sông Cửu Long - Tạp chí Kinh tế phát triển, 26/1998.
- Lê Du Phong: Quan điểm và giải pháp đảm bảo sản xuất và đời sống của hộ nông dân không có đất, ít đất ở Đồng bằng sông Cửu Long, Tạp chí Kinh tế phát triển, 26/1998.
- Đoàn Văn Trường: Thực trạng thị trường đất đai ở nước ta và kiến nghị một số biện pháp quản lý, Tạp chí Nghiên cứu kinh tế, 7/1997.
- Phạm Quang Trung: Vấn đề mắc nợ đất đai ở Nam Kỳ dưới thời Pháp thuộc. Tạp chí Nghiên cứu lịch sử, 1/1993.
- Vũ Minh Giang: Tập quán quản lý và phân phối ruộng đất của làng xã và các chính sách ruộng đất trong lịch sử Việt Nam, Tạp chí Nhà nước pháp luật, 1/1993.
- Đỗ Bá: Kinh tế hộ xã viên với vấn đề sở hữu và hợp tác xã ở nông thôn hiện nay, Tạp chí Quốc phòng toàn dân, 7/1993.
- Nguyễn Sinh: Quan hệ ruộng đất ở nông thôn hiện nay: Thực trạng - mâu thuẫn và giải pháp. Tạp chí Thông tin kinh tế kế hoạch, 2/1993.

d) Riêng về chính sách đất nông nghiệp của Đảng và Nhà nước Việt Nam thì số bài viết và công trình nghiên cứu chưa nhiều, chưa hệ thống, chưa toàn diện và sâu sắc. Đơn cử một số công trình sau:

- Lâm Quang Huyền: Vấn đề ruộng đất ở Việt Nam, Nxb Khoa học xã hội, H.2002.
- Nguyễn Đình Kháng, Vũ Văn Phúc: Một số vấn đề lý luận của C.Mác và V.I.Lênin về địa tô, ruộng đất, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2000.