

ĐÁNH GIÁ VỀ MỘT SỐ CHÍNH SÁCH SỬ DỤNG ĐẤT NÔNG NGHIỆP HIỆN NAY

NGUYỄN QUANG TUYẾN*

BÙI THẾ HÙNG**

Tóm tắt:

Bài viết nghiên cứu một số chính sách sử dụng đất nông nghiệp (SDĐNN) bao gồm chính sách giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài; chính sách dồn điền đổi thửa; chính sách giải quyết đất ở, đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số trên ba khía cạnh: tìm hiểu nội dung, đánh giá thực trạng và khuyến nghị giải pháp hoàn thiện chính sách.

Từ khóa:

Đất nông nghiệp, giao đất nông nghiệp, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp...

Abstract:

The article examines some agricultural land use policies, including the policy of allocation of agricultural land to households or individual for stable use; the consolidation and swap of land parcels policy, the policy of resolving residential land and productive land for ethnic minorities in three perspectives: exploring the contents, evaluating the situation and offering recommendations to complete such policies.

Key words:

Agriculture land, allocation of agricultural land, households, individual using agriculture land...

1. Chính sách giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài

1.1. Tổng quan về chính sách giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài

Ở nước ta, đổi mới cơ chế quản lý đất đai được bắt đầu từ việc đổi mới chính sách quản lý, SDĐNN bằng việc giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài vào mục đích sản xuất nông nghiệp (sau đây gọi là giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài). Trong thời kỳ tập trung quan liêu bao cấp trước đây, đất nông nghiệp chủ yếu do các hợp tác xã, tập đoàn sản xuất nông nghiệp, các nông trường,... quản lý và sử dụng thì hiện nay, trong nền kinh tế thị trường, hộ gia đình, cá nhân là người được SDĐNN ổn định, lâu dài. Chính sách giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài manh nha hình thành từ cơ chế khoán hộ được thử nghiệm tại một số địa

* PGS.TS., Trường Đại học Luật Hà Nội.

** ThS., Ban Bồi thường, giải phóng mặt bằng, Quận Đống Đa – Hà Nội.

phương trong thời kỳ tập trung quan liêu bao cấp trước đây như ở tỉnh Vĩnh Phú (cũ), huyện Vĩnh Bảo (TP. Hải Phòng),... và đã mang lại hiệu quả kinh tế rõ rệt, năng suất lao động được nâng cao, tạo ra động lực thúc đẩy sản xuất trong nông nghiệp do có sự gắn kết giữa người nông dân với đất đai. Chính sách này đã được tổng kết và ghi nhận trong Chỉ thị số 100/CT-TW của Ban Bí thư Trung ương Đảng ngày 13/01/1981 “Về cải tiến công tác khoán, mở rộng khoán sản phẩm đến nhóm và người lao động trong hợp tác xã nông nghiệp” và Nghị quyết số 10/NQ-TW của Bộ Chính trị ngày 05/04/1988 “Về đổi mới quản lý kinh tế nông nghiệp”. Nó được thể chế hóa trong Luật Đất đai 1993 và Nghị định số 64/CP ngày 27/09/1993 của Chính phủ (Nghị định 64/CP) về giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài vào mục đích sản xuất nông nghiệp. Để bảo đảm sự ổn định, đoàn kết, bình đẳng trong nội bộ nhân dân và tạo tâm lý yên tâm cho người nông dân trong sử dụng ổn định đất nông nghiệp, Nghị định 64/CP đã xác lập các nguyên tắc cơ bản trong việc Nhà nước giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài vào mục đích sản xuất nông nghiệp, bao gồm: i) Giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài vào mục đích sản xuất nông nghiệp trên cơ sở hiện trạng sử dụng đất, điều chỉnh đất nông nghiệp bằng việc rút bớt diện tích đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân sử dụng nhiều đất sang giao cho hộ gia đình, cá nhân không có đất hoặc thiếu đất nông nghiệp để sản xuất; ii) Đảm bảo sự công bằng trong việc giao đất (mỗi hộ gia đình, cá nhân được giao các loại đất nông nghiệp khác nhau dựa trên nguyên tắc “có gần có xa, có tốt, có xấu”), ổn định, tránh xáo trộn và duy trì sự đoàn kết trong nội bộ nhân dân; iii) Giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài vào mục đích sản xuất nông nghiệp là giao chính thức và người SDDNN ổn định lâu dài được Nhà nước cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; iv) Đất nông nghiệp giao cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài vào mục đích sản xuất nông nghiệp được xác định thời hạn sử dụng cụ thể; theo đó, thời hạn giao đất trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng là 20 năm; thời hạn giao đất trồng cây lâu năm, đất rừng sản xuất cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng là 50 năm. Thời hạn giao đất được tính từ ngày có quyết định giao đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền; trường hợp đất được Nhà nước giao trước ngày 15/10/1993¹⁰ thì thời hạn giao đất được tính từ ngày 15/10/1993. Khi hết thời hạn, người sử dụng đất được Nhà nước tiếp tục giao đất nếu có nhu cầu tiếp tục sử dụng, chấp hành đúng pháp luật về đất đai trong quá trình sử dụng và việc sử dụng đất đó phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt¹¹.

1.2. Một số bình luận

1.2.1. Mặt tích cực

Chính sách giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài đã thể hiện tính tích cực trên một số khía cạnh cơ bản sau đây:

¹⁰ Ngày Luật Đất đai 2003 có hiệu lực thi hành.

¹¹ Điều 67 Luật Đất đai 2003.

- Chính sách giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài đã gắn bó người nông dân với đất đai. Họ được làm chủ thực sự đối với đất nông nghiệp và ngày càng nhận thức được vị trí, vai trò của đất nông nghiệp; trên cơ sở đó tạo động lực thúc đẩy sự sáng tạo, chủ động và khuyến khích đầu tư lâu dài vào đất nông nghiệp, năng suất lao động nông nghiệp được nâng cao. Chính sách giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài đã góp phần tạo nên những thành tựu to lớn trong sản xuất nông nghiệp đưa nước ta trở thành nước xuất khẩu gạo lớn thứ 2 thế giới và là quốc gia đứng thứ nhất, thứ nhì về xuất khẩu cà phê, chè...

- Chính sách giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài trả lại đất đai về với người lao động, thực hiện mơ ước ngàn đời của người nông dân “Người cày có ruộng” và hiện thực hóa quan điểm, chính sách của Đảng và Nhà nước bảo đảm cho người trực tiếp sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản và làm muối có đất để sản xuất. Đồng thời, góp phần củng cố khối liên minh công - nông dưới sự lãnh đạo của Đảng.

- Chính sách giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài góp phần phát triển mô hình kinh tế trang trại, khai thác tiềm năng thế mạnh về đất đai, sức lao động và tạo sự chuyển dịch cơ cấu sản xuất, phân công lại lao động trong nông nghiệp.

- Chính sách giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng đất, tăng tỷ suất lợi nhuận đầu tư/1ha đất nông nghiệp; thúc đẩy quá trình khai hoang, phục hóa và phủ xanh đất trống, đồi núi trọc...

1.2.2. Một số vấn đề nảy sinh

Bên cạnh mặt tích cực, việc thực hiện chính sách giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân nảy sinh một số vấn đề cần phải tháo gỡ; cụ thể:

- Chính sách giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài theo kiểu bình quân, cào bằng chỉ phù hợp trong giai đoạn đầu khi nước ta chuyển đổi từ nền kinh tế quản lý theo cơ chế tập trung quan liêu bao cấp kế hoạch hóa cao độ sang nền kinh tế hàng hóa vận hành theo cơ chế thị trường; khi mà sản xuất nông nghiệp phát triển ở trình độ thấp (nền nông nghiệp sản xuất theo kiểu tự cung tự cấp) chưa phải là nền nông nghiệp sản xuất hàng hóa. Bởi lẽ, chính sách giao đất này làm cho tình trạng sử dụng ruộng đất bị phân tán, manh mún nên không có điều kiện áp dụng cơ giới hóa, đưa máy móc vào sản xuất nông nghiệp; năng suất lao động trong khu vực nông nghiệp không được nâng cao và đời sống của người nông dân không được cải thiện.

- Chính sách giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài theo kiểu bình quân, cào bằng chỉ đảm bảo nguyên tắc công bằng, đảm bảo cho người trực tiếp sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản và làm muối có đất sản xuất tại thời điểm giao đất. Đối với những đối tượng sinh ra sau thời điểm giao đất sẽ không được giao đất do không còn đất nông nghiệp để giao. Hơn nữa, chính sách giao đất này đưa đến tình trạng đất đai không được điều chỉnh theo biến động nhân khẩu trong quá trình sử dụng đất; bởi lẽ, trong

quá trình sử dụng đất có hộ gia đình có thành viên chết hoặc chuyển đổi nghề nghiệp từ sản xuất nông nghiệp sang làm trong khu vực nhà nước, làm trong các doanh nghiệp,... nhưng không bị rút bớt diện tích đất nông nghiệp. Các hộ này SDĐNN không hết nên đem cho mượn, cho thuê lại... Ngược lại, một số hộ gia đình tăng thêm nhân khẩu do sinh đẻ hoặc con cái lập gia đình,... trở nên thiếu đất sản xuất vì địa phương không còn đất nông nghiệp để giao tiếp. Thực trạng này tiềm ẩn nguy cơ tranh chấp trong cộng đồng người dân ở khu vực nông thôn.

1.2.3. Khuyến nghị giải pháp hoàn thiện chính sách giao đất

Để khắc phục một số bất cập của chính sách giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài theo kiểu bình quân, cào bằng, chúng ta cần áp dụng đồng bộ, tổng thể các giải pháp cơ bản sau đây:

- Tuyên truyền, khuyến khích và động viên các hộ gia đình, cá nhân tự nguyện chuyển đổi ruộng đất cho nhau để khắc phục tình trạng manh mún về đất nông nghiệp theo hướng giảm số lượng các thửa đất nông nghiệp và tăng diện tích của từng thửa đất.

- Tập trung thực hiện chính sách phát triển đa dạng hóa các ngành nghề sản xuất phi nông nghiệp ở nông thôn, thúc đẩy một số ngành dịch vụ, thương mại, thủ công truyền thống phát triển,... để có điều kiện rút bớt một lực lượng lao động nông nghiệp sang làm trong các ngành, nghề này; tránh gây áp lực quá lớn về nhu cầu SDĐNN. Ở một số khu vực nông thôn có điều kiện thuận lợi về giao thông, địa hình, cảnh quan cần xây dựng và phát triển mô hình sản xuất nông nghiệp kết hợp với du lịch sinh thái.

- Thực hiện quyết liệt chính sách sinh đẻ có kế hoạch theo phương châm “mỗi gia đình chỉ có từ một đến hai con”; giảm tỷ lệ sinh và vận động các cặp vợ chồng áp dụng các biện pháp kế hoạch hóa gia đình để tránh gây áp lực về dân số ở khu vực nông thôn.

- Thực hiện chính sách hỗ trợ khuyến học, động viên các thế hệ trẻ ở nông thôn ra sức học tập, thoát ly, tìm kiếm việc làm ở khu vực đô thị, các khu công nghiệp và đi xuất khẩu lao động,... để giảm bớt áp lực về nhu cầu việc làm trong khu vực nông nghiệp.

- Xây dựng và thực hiện cơ chế xã hội hóa thu hút đầu tư của các thành phần kinh tế vào việc đào tạo, chuyển đổi ngành nghề cho người lao động ở nông thôn; đi đôi với việc Nhà nước đầu tư triển khai chính sách dạy nghề, tìm kiếm việc làm cho thanh niên nông thôn.

- Áp dụng phương thức kinh doanh tổng hợp trong sản xuất nông nghiệp nhằm khai thác có hiệu quả tiềm năng, thế mạnh của đất đai và hình thành các vùng sản xuất nông nghiệp hàng hóa tập trung.

- Chú trọng, thực hiện chính sách đầu tư ứng dụng tiến bộ khoa học, kỹ thuật và công nghệ hiện đại trong việc thâm canh, tăng vụ, đẩy mạnh tăng trưởng xanh và áp dụng quy trình sản xuất sạch trong nông nghiệp; nâng cao hiệu suất đầu tư trên một đơn vị diện tích đất và cải thiện năng suất lao động nông nghiệp...

2. Chính sách dồn điền đổi thửa đất nông nghiệp

2.1. Thực trạng và vướng mắc khi thực hiện chính sách dồn điền đổi thửa¹² đất nông nghiệp

Chính sách giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài mang tính bình quân theo Nghị định 64/CP đảm bảo được sự bình đẳng, ổn định, đoàn kết trong nội bộ nhân dân; song đã làm cho ruộng đất sử dụng phân tán, manh mún (đặc biệt là ở khu vực đồng bằng sông Hồng và Khu IV cũ). Dẫn theo kết quả nghiên cứu Hoàng Xuân Phương (2008) cho thấy: “...việc giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình theo phương châm “có gần, có xa, có tốt, có xấu” bộc lộ một số hạn chế: 1) Ruộng đất được giao manh mún, nhiều hộ gia đình có 15 - 16 mảnh đất nằm rải rác ở nhiều xứ đồng (có nơi các xứ đồng cách nhau 1 - 2 km); 2) Quy mô thửa đất nhỏ, có mảnh chỉ trên dưới 100m²; 3) Ruộng đất manh mún, đã gây trở ngại cho cơ giới hóa, khó áp dụng các tiến bộ kỹ thuật, không thể sản xuất tập trung, ... dẫn tới nông sản có giá thành cao, khó huy động được một khối lượng sản phẩm lớn có chất lượng đồng đều đáp ứng nhu cầu của thị trường”¹³. Tình trạng SĐĐNN phân tán, manh mún đã cản trở việc thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp; người nông dân phải tốn kém thời gian, công sức và chi phí tiền bạc trong quá trình sản xuất nông nghiệp như công cày bừa, tưới tiêu, chăm bón và thu hoạch... Khắc phục tình trạng này, chính sách dồn điền đổi thửa được ban hành. Để khuyến khích hộ gia đình, cá nhân SĐĐNN tự nguyện chuyển đổi ruộng đất cho nhau nhằm tích tụ, tập trung đất đai, Luật Đất đai 2013 quy định: “Hộ gia đình, cá nhân SĐĐNN được Nhà nước giao trong hạn mức có quyền chuyển đổi quyền SĐĐNN trong cùng một xã, phường, thị trấn với hộ gia đình, cá nhân khác”¹⁴. Tuy nhiên, quá trình thực hiện chính sách này gặp phải một số vướng mắc sau đây:

Thứ nhất, về giải quyết số lao động dôi dư sau quá trình dồn điền, đổi thửa. Chuyển đổi ruộng đất thông qua dồn điền, đổi thửa giữa các hộ gia đình, cá nhân với nhau dẫn đến số lượng các thửa đất giảm và làm tăng diện tích từng thửa đất, góp phần tích tụ tập trung đất nông nghiệp. Điều này tạo thuận lợi cho việc đưa cơ giới hóa, áp dụng khoa học công nghệ hiện đại vào sản xuất nông nghiệp, nâng cao năng suất lao động và giảm chi phí đầu vào của quá trình sản xuất nông nghiệp. Song, số lao động nông nghiệp dôi dư sau dồn điền đổi thửa rơi vào tình trạng thất nghiệp không có công ăn việc làm; đời sống gia đình gặp khó khăn.

Thứ hai, giải quyết thị trường đầu ra cho sản phẩm hàng hóa nông nghiệp.

Tích tụ, tập trung đất nông nghiệp thông qua thực hiện chính sách dồn điền đổi thửa sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp và hình thành những khu vực sản xuất nông nghiệp hàng hóa, tập trung. Kết quả là lượng sản phẩm nông

¹² Dồn điền đổi thửa là cách nói dân dã của người dân. Đây chính là việc chuyển đổi đất nông nghiệp giữa hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp để tổ chức lại sản xuất nông nghiệp ở nông thôn.

¹³ Xuân Thị Thu Thảo, Phạm Phương Nam, Hồ Thị Lam Trà (2015), *Kết quả thực hiện dồn điền đổi thửa trên địa bàn tỉnh Nam Định*, Tạp chí Khoa học và Phát triển, tập 13 số 6: 931 - 942 (J.Sci & Devel.2015, Vol 13, No 6: 931 - 942); Tr. 931 - 932.

¹⁴ Điểm b Khoản 1 Điều 179 Luật Đất đai 2013.

nghiệp sản xuất ra ngày càng nhiều. Vấn đề đặt ra là chúng ta phải giải quyết bài toán đầu ra cho nông sản hàng hóa. Đây là căn bệnh trầm kha kéo dài trong nhiều năm qua. Hàng năm, chúng ta vẫn phải chứng kiến cảnh người nông dân “được mùa rớt giá”. Bên cạnh đó, Nhà nước cần phải phát triển mạnh mẽ công nghiệp chế biến, bảo quản nông sản hàng hóa sau thu hoạch nhằm hỗ trợ người nông dân. Do sự phát triển yếu kém của ngành công nghiệp này mà hàng hóa nông sản của Việt Nam thường có giá trị thấp trên thị trường thế giới và bị nông sản của các nước khác cạnh tranh; thậm chí nông sản nước ta bị thua ngay trên sân nhà. Điều này bộc lộ ngày càng nghiêm trọng khi Việt Nam đã gia nhập Cộng đồng Kinh tế ASEAN (ngày 31/12/2015) và đã ký kết Hiệp định Thương mại xuyên Thái bình dương (TPP).

Thứ ba, về nguồn vốn sử dụng cho công tác đo vẽ, chỉnh lý bản đồ địa chính, sổ sách địa chính và cấp lại giấy chứng nhận quyền sử dụng đất sau khi thực hiện dồn điền, đổi thửa.

Thực tiễn việc dồn điền, đổi thửa ở một số địa phương cho thấy, kinh phí dành cho công tác này còn hạn chế và gặp rất nhiều khó khăn; đặc biệt là những xã, thị trấn không có đầu tư kinh phí cấp kinh phí cho nhân dân làm nhà ở. Xin đơn cử báo cáo kết quả thực hiện công tác dồn điền đổi thửa và kế hoạch năm 2016 của huyện Mộ Đức (tỉnh Quảng Ngãi); trong đó có đề cập vấn đề kinh phí: “*Nhu cầu kinh phí thực hiện dồn điền, đổi thửa năm 2014 là 1.815.641.500 đồng; nhu cầu kinh phí thực hiện dồn điền, đổi thửa năm 2015 là 3.708.187.700 đồng. Trong khi đó, ngân sách tỉnh cấp kinh phí cho thực hiện dồn điền, đổi thửa trong 02 năm (2014 và 2015) là 504.000.000 đồng. Như vậy kinh phí còn thiếu là 5.019.829.200 đồng*”¹⁵.

Vậy, vấn đề đặt ra là nguồn vốn đầu tư cho các xã chỉnh lý biến động đất đai do thực hiện dồn điền, đổi thửa lấy ở đâu? Ngân sách Trung ương không thể cấp một lượng tiền lên đến hàng ngàn tỷ đồng để phục vụ cho công tác đo vẽ địa chính, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất sau dồn điền đổi thửa; bởi lẽ, đây là một chủ trương và Nhà nước khuyến khích hộ gia đình, cá nhân nông dân tự nguyện thực hiện việc này mà không có văn bản mang tính pháp lý quy định. Do vậy, Bộ Tài chính không có cơ sở pháp lý để cấp phát kinh phí từ ngân sách nhà nước cho công tác đo vẽ địa chính sau khi dồn điền, đổi thửa. Trên thực tế, các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trích kinh phí từ ngân sách địa phương để chi cho công tác đo vẽ địa chính sau khi hộ gia đình, cá nhân thực hiện dồn điền đổi thửa mà kinh phí địa phương thì rất hạn hẹp; vì vậy, các địa phương cũng không “mặn mà” với việc tiến hành dồn điền đổi thửa.

Thứ tư, tâm lý của người nông dân e ngại không muốn dồn điền đổi thửa một cách triệt để; bởi lẽ, thực hiện việc này một cách triệt để sẽ tiềm ẩn nguy cơ rủi ro trong sản xuất nông nghiệp. Theo điều tra, phỏng vấn trực tiếp của chúng tôi tại một thôn của huyện Thuận Thành (tỉnh Bắc Ninh) đối với các hộ gia đình thực hiện dồn điền đổi thửa, người nông dân đã nhận thức được ích lợi của việc làm này mang lại. Tuy nhiên, họ chỉ muốn giảm số lượng từ 07 - 10 mảnh ruộng/hộ xuống còn từ 03 - 04 mảnh mà không muốn đổi thành 01 mảnh; bởi lẽ, nếu

¹⁵ Ủy ban nhân dân huyện Mộ Đức: “Báo cáo số 183/BC-UBND ngày 20/07/2015 - Báo cáo kết quả thực hiện công tác dồn điền, đổi thửa và kế hoạch năm 2016”.

đổi từ 07 - 10 mảnh xuống còn 01 mảnh ruộng ở vị trí cao thì gặp năm mưa ít sẽ bị hạn hán và có nguy cơ mất mùa. Ngược lại, nếu đổi lấy 01 mảnh ruộng ở vị trí thấp thì những năm có nhiều mưa bão, lũ lụt cũng sẽ tiềm ẩn nguy cơ mất mùa.

Thứ năm, ở một số địa phương, cán bộ xã cũng không muốn thực hiện dồn điền đổi thửa một cách triệt để. Bởi lẽ, dồn điền đổi thửa thì phải tiến hành đo vẽ, chỉnh lý lại hồ sơ địa chính mà qua đó sẽ dễ bị phát hiện những diện tích đất nông nghiệp được địa phương để ngoài sổ sách, không khai báo và sử dụng cho các mục đích riêng.

2.2. Khuyến nghị giải pháp hoàn thiện chính sách dồn điền đổi thửa đất nông nghiệp

Để khắc phục một số vướng mắc nảy sinh trong quá trình thực thi chính sách dồn điền đổi thửa đất nông nghiệp, chúng ta cần thực hiện đồng bộ các giải pháp cụ thể sau:

- Tiếp tục thực hiện tuyên truyền, phổ biến về chính sách dồn điền đổi thửa sâu rộng tới các hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp để họ thấy được mục đích, ý nghĩa và ích lợi của chính sách này mang lại. Trên cơ sở đó, vận động, khuyến khích hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp tự nguyện chuyển đổi ruộng đất cho nhau nhằm khắc phục tình trạng SDĐNN nhỏ lẻ, manh mún, phân tán.

- Để góp phần nâng cao hiệu quả thực hiện chính sách dồn điền đổi thửa, Nhà nước cần triển khai đồng bộ các giải pháp hỗ trợ cho nông dân về giống, hướng dẫn ứng dụng thành tựu khoa học công nghệ tiên tiến, hiện đại vào sản xuất nông nghiệp; tìm kiếm thị trường đầu ra cho sản phẩm nông sản hàng hóa và đẩy mạnh phát triển công nghiệp chế biến sau thu hoạch.

- Thực hiện chính sách phát triển, mở rộng các ngành nghề dịch vụ ở khu vực nông thôn nhằm thu hút số lao động dôi dư khi thực hiện dồn điền đổi thửa vào làm việc; đi đôi với đầu tư vốn đào tạo chuyển đổi nghề nghiệp và chú trọng xuất khẩu lao động nhằm giải quyết việc làm cho người nông dân.

- Nhà nước cần bố trí một nguồn vốn hỗ trợ các địa phương trong việc đo vẽ, chỉnh lý hồ sơ địa chính, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho hộ gia đình, cá nhân sau khi thực hiện dồn điền đổi thửa.

- Tăng cường thanh tra, kiểm tra nhằm phát hiện và xử lý nghiêm minh việc chính quyền một số địa phương để lại quỹ đất nông nghiệp sử dụng cho mục đích công ích nằm ngoài sổ sách và đang sử dụng không đúng quy định của pháp luật...

3. Chính sách giải quyết đất ở, đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số

3.1. Khái quát về thực hiện chính sách giải quyết đất ở, đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số

Đồng bào dân tộc thiểu số thuộc 53/54 dân tộc anh em, có khoảng 12,3 triệu người, chiếm 14,27% dân số cả nước, cư trú xen kẽ và phân bố trong phạm vi $\frac{3}{4}$ diện tích tự nhiên của đất nước. Đây là những nơi có vị trí chiến lược đặc biệt quan trọng về kinh tế - xã hội, an

ninh, quốc phòng và môi trường sinh thái; có nhiều tiềm năng và lợi thế về nông, lâm nghiệp, thủy điện, khoáng sản, du lịch, kinh tế cửa khẩu. Tuy nhiên, vùng dân tộc thiểu số và miền núi vẫn là vùng khó khăn nhất, địa hình hiểm trở, chia cắt phức tạp, thường xuyên bị ảnh hưởng của thiên tai; dân cư phân tán, tỷ lệ đói nghèo cao gấp nhiều lần so với bình quân chung của cả nước, sản xuất chưa phát triển, trình độ dân trí thấp; các thế lực thù địch vẫn thường xuyên lợi dụng vấn đề dân tộc, tôn giáo để kích động, mua chuộc, chia rẽ; tiềm ẩn nhiều nguy cơ mất ổn định chính trị, an ninh của đất nước. Nhận thức được vấn đề này, thời gian qua, Đảng và Nhà nước ta đã ban hành, triển khai thực hiện nhiều chính sách, chương trình về đầu tư, hỗ trợ phát triển vùng dân tộc thiểu số và miền núi mà một trong những chính sách đó là chính sách giải quyết đất ở, đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số thiếu hoặc không có đất ở, đất sản xuất; bao gồm:

Thứ nhất, chính sách hỗ trợ trực tiếp đối với hộ nghèo giải quyết đất đai, nhà ở, nước sinh hoạt.

Chính sách này được thể hiện trong một số văn bản như Quyết định số 134/2004/QĐ-TTg ngày 20/07/2004 của Thủ tướng Chính phủ "Về một số chính sách hỗ trợ đất sản xuất, đất ở, nhà ở, nước sinh hoạt cho hộ đồng bào dân tộc thiểu số nghèo, đời sống khó khăn"; Quyết định số 146/2005/QĐ-TTg ngày 15/06/2005 của Thủ tướng Chính phủ "Về chính sách thu hồi đất sản xuất của các nông trường, lâm trường để giao cho hộ đồng bào dân tộc thiểu số nghèo"; Quyết định số 57/2007/QĐ-TTg ngày 04/5/2007 của Thủ tướng Chính phủ "Về sửa đổi, bổ sung một số điều của Quyết định số 146/2005/QĐ-TTg ngày 15/6/2005 của Thủ tướng Chính phủ về chính sách thu hồi đất sản xuất của các nông trường, lâm trường để giao cho hộ đồng bào dân tộc thiểu số nghèo"; Quyết định số 198/2007/QĐ-TTg ngày 31/12/2007 của Thủ tướng Chính phủ "Về sửa đổi, bổ sung một số điều của Quyết định số 134/2004/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về một số chính sách hỗ trợ đất sản xuất, đất ở, nhà ở và nước sinh hoạt cho hộ đồng bào dân tộc thiểu số nghèo, đời sống khó khăn"; Quyết định số 03/2005/QĐ-BNN ngày 07/01/2005 của Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn ban hành quy định về khai thác gỗ để hỗ trợ nhà ở cho đồng bào dân tộc thiểu số nghèo, đời sống khó khăn theo Quyết định số 134/2004/QĐ-TTg ngày 20/7/2004 của Thủ tướng Chính phủ; Quyết định số 1592/2009/QĐ-TTg ngày 12/10/2009 của Thủ tướng Chính phủ về tiếp tục thực hiện Quyết định số 134/2004/QĐ-TTg... Việc thực thi các chính sách này bước đầu giải quyết được nhu cầu cấp bách của đồng bào dân tộc thiểu số về đất ở, đất sản xuất và nhà ở. Nhờ có đất sản xuất mà nhiều hộ đồng bào dân tộc thiểu số nghèo đã từng bước cải thiện điều kiện kinh tế, xóa đói, giảm nghèo; đồng thời, đất đai ở vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi ngày càng được sử dụng có hiệu quả, khắc phục một bước tình trạng sử dụng bừa bãi, lãng phí hoặc bỏ hoang hóa đất đai...

Thứ hai, chính sách về giao đất để trồng rừng và giao, nhận khoán, chăm sóc và bảo vệ rừng.

Các vấn đề quy hoạch lâm nghiệp; quản lý và bảo vệ rừng; giao đất, giao rừng và cho thuê đất rừng; trồng mới 5 triệu ha rừng được quy định trong Luật Bảo vệ và phát triển rừng,

02 Nghị định thi hành Luật; 06 quyết định của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ về mục tiêu, nhiệm vụ, chính sách và tổ chức thực hiện Dự án trồng mới 5 triệu ha rừng (Quyết định số 661/QĐ-TTg ngày 29/07/1998 về mục tiêu, nhiệm vụ, chính sách và tổ chức thực hiện Dự án trồng mới 5 triệu ha rừng và Quyết định số 100/2007/QĐ-TTg ngày 06/07/2007 của Thủ tướng Chính phủ về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Quyết định số 661/QĐ-TTg ngày 29/07/1998 về mục tiêu, nhiệm vụ, chính sách và tổ chức thực hiện Dự án trồng mới 5 triệu ha rừng); về quyền hưởng lợi, nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân được giao, thuê, nhận khoán rừng và đất lâm nghiệp (Quyết định số 178/2001/QĐ-TTg ngày 12/11/2001 của Thủ tướng Chính phủ về quyền hưởng lợi, nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân được giao, được thuê, nhận khoán rừng và đất lâm nghiệp); về một số chính sách phát triển rừng sản xuất giai đoạn 2007-2010 (Quyết định số 147/2007/QĐ-TTg ngày 10/09/2007 của Thủ tướng Chính phủ về một số chính sách phát triển rừng sản xuất giai đoạn 2007 - 2015); Quy chế Quản lý hoạt động du lịch sinh thái tại các vườn quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên (Nghị định số 05/2008/NĐ-CP ngày 14/1/2008 của Chính phủ về quỹ bảo vệ và phát triển rừng).

Có 06 Thông tư hướng dẫn giao thuê, nhận khoán rừng và đất lâm nghiệp; quản lý rừng cộng đồng dân cư thôn, bản; hướng dẫn cấp gạo cho đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ ở miền núi trồng rừng thay thế canh tác nương rẫy...

Thông qua việc thực hiện pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng; tỷ lệ che phủ rừng được nâng lên, rừng đầu nguồn, rừng phòng hộ được chú trọng bảo vệ. Đời sống của hộ đồng bào dân tộc thiểu số tham gia bảo vệ rừng từng bước được cải thiện. Các quy định về giao rừng gắn liền với giao đất lâm nghiệp đã tạo tâm lý ổn định cho các tổ chức, cá nhân tham gia nhận rừng, khẳng định tính pháp lý của chủ rừng, tạo động lực cho người dân tham gia trồng và bảo vệ rừng, cho các chủ rừng yên tâm đầu tư các nguồn lực để quản lý, bảo vệ, sử dụng, phát triển rừng và đất lâm nghiệp được giao.

Tuy nhiên, việc thực hiện chính sách này còn bộc lộ một số hạn chế:

- Chính sách khoán và bảo vệ rừng còn chồng chéo, thủ tục phức tạp, chưa rõ ràng. Định mức giao khoán thấp. Đời sống của người dân chưa được đảm bảo, chưa thật sự yên tâm sống bằng nghề rừng. Quy định chế tài đối với hộ nhận khoán để mất rừng chưa cụ thể, nhiều hộ gia đình nhận khoán bảo vệ rừng thiếu trách nhiệm dẫn đến mất rừng, vẫn xảy ra hiện tượng mất rừng làm rẫy.

- Chính sách hưởng lợi từ tham gia bảo vệ rừng quy định nhiều nhưng với chu kỳ dài, quy mô sản xuất manh mún, nhỏ lẻ. Bên cạnh đó, chính sách giải quyết đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số có xu hướng coi trọng mục tiêu xã hội trước mắt mà coi nhẹ việc bảo vệ và phát triển rừng, bảo vệ môi trường sinh thái, ổn định lâu dài. Điều này dẫn đến rủi ro, đất lâm nghiệp và rừng được giao sử dụng không đúng mục đích như bán, sang nhượng, cho thuê trái phép. Công tác quản lý của các ban quản lý rừng còn nhiều hạn chế.

- Việc lồng ghép khoán nuôi bảo vệ rừng chưa thực hiện tốt.

3.2. Khuyến nghị giải pháp hoàn thiện chính sách giải quyết đất ở, đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số

- Xây dựng chính sách đặc thù về giải quyết đất ở, đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số cho phù hợp với điều kiện cụ thể của từng vùng bao gồm các nội dung hỗ trợ đất ở, đất sản xuất, nước sinh hoạt cho hộ nghèo ở xã, thôn, bản đặc biệt khó khăn và đối với hộ nghèo dân tộc thiểu số.

- Tiếp tục rà soát, bố trí, sắp xếp lại quỹ đất mà các nông trường, lâm trường quản lý; phân diện tích đất sử dụng kém hiệu quả, lãng phí hoặc sử dụng không đúng mục đích phải giao lại cho các địa phương để giao cho đồng bào dân tộc thiểu số không có đất hoặc thiếu đất ở, đất sản xuất.

- Nhà nước tiếp tục bố trí đủ nguồn vốn để triển khai có hiệu quả các chính sách về giải quyết đất ở, đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số.

- Triển khai chính sách giải quyết đất ở, đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số đặt trong quá trình thực hiện tổng thể, đồng bộ các chính sách đầu tư, hỗ trợ, phát triển vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi, bao gồm chính sách khuyến nông, chính sách về thuế và tín dụng, chính sách y tế, chính sách giáo dục, chính sách phát triển hệ thống cơ sở hạ tầng, chính sách bảo tồn bản sắc văn hóa dân tộc, chính sách xóa đói, giảm nghèo, chính sách việc làm và chính sách về tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật và trợ giúp pháp lý đối với đồng bào các dân tộc thiểu số,... nhằm phát triển kinh tế - xã hội ở khu vực này một cách toàn diện, vững chắc và bền vững.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Chỉ thị số 100/CT- TW của Ban Bí thư Trung ương Đảng ngày 13/01/1981 “Về cải tiến công tác khoán, mở rộng khoán sản phẩm đến nhóm và người lao động trong hợp tác xã nông nghiệp”.
2. Nghị quyết số 10/NQ-TW của Bộ Chính trị ngày 05/04/1988 “Về đổi mới quản lý kinh tế nông nghiệp”.
3. Luật Đất đai 1993.
4. Nghị định số 64/CP ngày 27/09/1993 của Chính phủ về giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài vào mục đích sản xuất nông nghiệp.
5. Luật Đất đai 2003.
6. Luật Đất đai 2013.
7. Xuân Thị Thu Thảo, Phạm Phương Nam, Hồ Thị Lam Trà: “Kết quả thực hiện dồn điền đổi thửa trên địa bàn tỉnh Nam Định”, *Tạp chí Khoa học và Phát triển 2015*, tập 13 số 6: 931 - 942 (J.Sci & Devel.2015, Vol 13, No 6: 931 - 942); Tr. 931 - 932.
8. Ủy ban nhân dân huyện Mộ Đức - tỉnh Quảng Ngãi: “Báo cáo số 183/BC-UBND ngày 20/07/2015 - Báo cáo kết quả thực hiện công tác dồn điền, đổi thửa và kế hoạch năm 2016”.