

# CHÍNH SÁCH TÍCH TỤ RUỘNG ĐẤT CỦA TRUNG QUỐC VÀ MỘT SỐ GỢI MỞ ĐỐI VỚI VIỆT NAM\*

★ TS LÊ THÚY HẰNG

★ PGS, TS TRẦN THỊ MINH NGỌC

*Học viện Chính trị khu vực I*

★ ThS HÀ VIỆT CƯỜNG

*Viện Lãnh đạo học và Chính sách công,  
Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh*

● **Tóm tắt:** Đặt mục tiêu hiện đại hóa, phát triển nền nông nghiệp hàng hóa như là một trong ba nhiệm vụ then chốt, Trung Quốc đã có những cải cách chính sách mạnh mẽ để thúc đẩy tích tụ ruộng đất trong vài thập kỷ qua. Bài viết giới thiệu về chính sách tích tụ ruộng đất ở Trung Quốc, từ đó rút ra một số kinh nghiệm tham khảo cho Việt Nam.

● **Từ khóa:** chính sách, tích tụ ruộng đất, Trung Quốc, Việt Nam.

## 1. Chính sách tích tụ ruộng đất của Trung Quốc

Chính sách tích tụ ruộng đất trải qua một quá trình tương đối dài, có nhiều thay đổi, phản ánh những biến chuyển trong nhận thức của Trung Quốc về vai trò và vị trí của nông nghiệp, nông dân và nông thôn trong chiến lược phát triển chung của đất nước và có thể được chia thành ba giai đoạn: giai đoạn 1 là

“tích tụ theo mô hình kinh tế tập thể” từ năm 1949 đến năm 1978; giai đoạn 2 là “tiên tích tụ” từ năm 1978 đến trước năm 1984; và giai đoạn 3 là “tăng cường tích tụ” từ năm 1985 đến nay.

***Giai đoạn “tích tụ theo mô hình kinh tế tập thể” từ năm 1949 đến trước 1978***

Sau năm 1949, Trung Quốc thực hiện cải cách ruộng đất mạnh mẽ và rộng khắp. Cải

\* Bài viết là kết quả nghiên cứu của Đề tài Khoa học cấp Bộ “Chính sách tích tụ ruộng đất: Lý luận và thực tiễn qua nghiên cứu trường hợp Hà Nam và Thái Bình”.

cách lần thứ nhất được thực hiện thông qua Luật Cải cách ruộng đất năm 1950. Theo đó, đất đai của địa chủ bị tịch thu để sung công và chia cho những nông dân không có đất. Luật này mang lại quyền về đất đai, bao gồm: quyền sở hữu, sử dụng và chuyển nhượng được bảo đảm bằng giấy chứng nhận quyền sở hữu đất cho người nông dân. Tính đến năm 1952, gần một nửa diện tích đất nông nghiệp được phân phối lại cho khoảng 60% nông dân<sup>(1)</sup>.

Cải cách ruộng đất lần thứ hai được đánh dấu bằng Kế hoạch 5 năm lần thứ nhất vào năm 1953, đã thiết lập và phát triển mô hình sở hữu đất tập thể và hành động kinh tế tập thể thống nhất rộng khắp Trung Quốc<sup>(2)</sup>. Ban đầu, người nông dân được khuyến khích tổ chức sản xuất tập thể nhưng sau đó, sở hữu tư nhân về đất bị bãi bỏ và thay bằng sở hữu của tập thể, người nông dân buộc tham gia các hợp tác xã sản xuất. Kết quả, vào cuối những năm 1950, 90% hộ nông dân thuộc về các hợp tác xã với trung bình có trên 5 nghìn hộ tham gia. Do kết quả đạt được không như mong đợi, tháng 3-1961, Chính phủ Trung Quốc đã có sự điều chỉnh, thừa nhận đất tư nhân và thực hiện phân cấp quản lý sản xuất nông nghiệp xuống tổ đội sản xuất với quy mô chỉ từ 45 đến 50 hộ gia đình, song mô hình kinh tế tập thể vẫn tiếp tục được duy trì cho đến năm 1978<sup>(3)</sup>.

Nội dung chính sách của Trung Quốc ở giai đoạn này tập trung vào một số điểm chính<sup>(4)</sup> như sau: Một là, đất đai thuộc sở hữu tập thể và nhà nước là chủ thể duy nhất giữ quyền kiểm soát đất đai. Không tồn tại thị trường cho thuê, mua hay cầm cố đất đai. Việc chuyển đổi đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp chỉ xảy ra dưới sự can thiệp của nhà nước. Khi bị thu hồi đất canh tác, người nông dân chỉ được

hỗ trợ chứ không được đền bù giá đất. Hai là, nhà nước thực hiện quản lý và kiểm soát chặt chẽ đối với sản xuất nông nghiệp. Nhà nước vừa là chủ thể lập kế hoạch sản xuất vừa là người duy nhất thu mua, phân phối nông sản. Không tồn tại thị trường nông sản tự do, cho dù là thị trường các nông sản chính yếu. Ba là, phát triển nền nông nghiệp hiện đại giữ vị trí quan trọng, là một trong “bốn hiện đại hóa” trong kế hoạch phát triển tổng thể của Trung Quốc.

Giai đoạn này, Trung Quốc thực hiện tích tụ ruộng đất theo mô hình kinh tế tập thể dưới sự chỉ đạo của nhà nước nhằm phát triển nông nghiệp kế hoạch tập trung hướng đến chuyển giá trị thặng dư trong nông nghiệp sang đầu tư phát triển công nghiệp, cung cấp đất phi nông nghiệp cho quá trình công nghiệp và sau cùng là cung cấp các loại nông sản chính. Về thực chất, tích tụ ruộng đất chính là nỗ lực của Chính phủ Trung Quốc nhằm ưu tiên, tập trung nguồn lực, tạo mọi điều kiện thuận lợi để phát triển công nghiệp và đô thị hóa.

Những cải cách trên đã tạo dấu ấn quan trọng trong phát triển nông nghiệp ở Trung Quốc. Nhờ quốc hữu hóa đất đai và thực hiện mô hình kinh tế tập thể, sản xuất nông nghiệp bước đầu được tổ chức tập trung, mở rộng quy mô và áp dụng khoa học kỹ thuật. Kết cấu hạ tầng, đặc biệt là tưới tiêu và cải tạo đất được chú trọng giúp hiện đại hóa nông nghiệp, tạo điều kiện nền tảng cho phát triển kinh tế nói chung, phát triển nông nghiệp và nông thôn giai đoạn sau này nói riêng<sup>(5)</sup>. Từ những năm 1960, Trung Quốc đã có nhiều tài liệu về thực hành nông nghiệp hiện đại liên quan đến việc sử dụng đầu vào, máy móc, công nghệ cũng như các ý tưởng quản lý và tổ chức sản xuất nông nghiệp hiện đại<sup>(6)</sup>.

Song, cải cách chính sách đất đai ở giai đoạn này cũng làm nảy sinh một số vấn đề dẫn đến hạn chế sức sản xuất của ngành nông nghiệp<sup>(7)</sup>, cụ thể: sự mơ hồ trong xác định quyền sở hữu tập thể làm giảm động lực lao động, dẫn đến năng suất lao động thấp, người nông dân bị rơi vào nghèo đói; các doanh nghiệp nhà nước và các cơ quan tìm cách chiếm dụng nhiều đất hơn so với nhu cầu thực khiến cho việc sử dụng đất nông nghiệp kém hiệu quả; kết quả là, tốc độ tăng trưởng của ngành nông nghiệp thấp. Điều này đặt ra yêu cầu tiếp tục đổi mới chính sách đất đai trong giai đoạn tiếp theo.

#### **Giai đoạn “tiền tích tụ” từ năm 1978 đến trước năm 1984**

Cùng với vấn đề tự nhiên cố hữu của nền sản xuất nông nghiệp Trung Quốc là diện tích đất sản xuất nông nghiệp trên đầu người thấp và ngày càng thu hẹp do quy mô dân số tăng, thì những thách thức do quản lý và khai thác đất kém hiệu quả như đề cập ở trên trở nên trầm trọng hơn bao giờ hết. Trước tình hình đó, Chính phủ Trung Quốc tiếp tục thực hiện hàng loạt cải cách về chính sách đất đai trên cơ sở tăng cường những điều chỉnh chính sách của năm 1961.

Năm 1978, quản lý đất đai ở Trung Quốc có một số thay đổi quan trọng<sup>(8)</sup>: người nông dân được quyền sử dụng mảnh đất của mình trong thời hạn 15 năm; bắt đầu có sự tách bạch giữa quyền sở hữu đất đai thuộc về tập thể với quyền sử dụng đất đai của hộ gia đình; cơ quan quản lý nhà nước về đất đai được thành lập; Luật Quản lý đất đai được ban hành. Nhờ đó, các điều kiện ban đầu để hình thành thị trường đất, thí dụ việc chuyển đổi từ đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp phải qua quá trình cạnh tranh, từng bước được xác lập.

Tháng 3-1981, *Hệ thống trách nhiệm hộ gia đình* (HRS) chính thức được thông qua đã tháo

gỡ nút thắt chính sách gây ra hạn chế về hiệu quả sản xuất nông nghiệp. Đất canh tác được giao khoán cho hộ nông dân sử dụng trong 15 năm. Tuy không có quyền sở hữu nhưng nông dân có quyền tự chủ sản xuất, quản lý đất và kiểm soát thu nhập. Hệ thống HRS có tác động tích cực, giúp phân bổ đất công bằng và tạo động lực cho nông dân sản xuất nông nghiệp, nhờ đó cải thiện năng suất nông nghiệp và xóa đói giảm nghèo ở nông thôn. Nhờ có hệ thống HRS, năng suất nông nghiệp tăng xấp xỉ 90%<sup>(9)</sup>, tổng sản lượng nông nghiệp tăng từ 30% đến 50% và tăng trưởng hàng năm của ngành nông nghiệp đạt 6,9%<sup>(10)</sup> trong giai đoạn 1978-1984. Cùng với hệ thống HRS, Trung Quốc bước vào thời kỳ mới, kinh tế hộ gia đình phát triển song hành cùng kinh tế tập thể cho đến khi kinh tế tập thể bị xóa bỏ hoàn toàn vào năm 1984.

Tuy nhiên, những cải cách chính sách trên cũng bộc lộ không ít hạn chế, cụ thể: Việc phân bổ lại đất khiến cho diện tích canh tác bình quân theo hộ thấp, sản xuất nông nghiệp trở nên manh mún, hiệu quả khai thác đất về mặt kinh tế tăng nhưng chưa thực sự tối ưu do không thể mở rộng quy mô sản xuất và chuyển đất đai đến những người sản xuất nông nghiệp có năng suất lao động cao nhất. Hơn nữa, chất lượng đất nông nghiệp bị suy giảm nhanh chóng do nông dân chỉ tập trung khai thác mà không có động lực đầu tư nâng cao chất lượng đất vì thời hạn sử dụng đất ngắn, chỉ có 15 năm<sup>(11)</sup>.

Việc tách bạch giữa quyền sở hữu với sử dụng đất cho phép thiết lập các điều kiện cần nhưng chưa đủ cho chuyển nhượng đất. Mặc dù khuyến khích tích tụ đất nông nghiệp để nâng cao hiệu quả kinh tế của sản xuất nông nghiệp nhưng trong những năm đầu 1980, di sản của nền kinh tế kế hoạch tập trung chưa hoàn toàn mất đi, nhận thức về tích tụ ruộng

đất chậm thay đổi, vì thế kiểm soát nhà nước đối với đất đai rất nghiêm ngặt, chuyển nhượng đất bị nghiêm cấm dưới mọi hình thức, đối với mọi đối tượng, dù vì bất kể mục đích gì<sup>(12)</sup>. Kể từ sau năm 1984, hệ thống HRS mới thực sự tạo thuận lợi cho chuyển nhượng đất, góp phần mở rộng quy mô sản xuất nông nghiệp và thúc đẩy một nền nông nghiệp công nghệ, cơ giới hóa, chuyên môn hóa và tiêu chuẩn hóa về sau này.

### **Giai đoạn “tích tụ theo mô hình thị trường” từ 1984 đến nay**

Để giải quyết vấn đề sản xuất nông nghiệp manh mún và thiếu hiệu quả, Chính phủ Trung Quốc đã có nhiều biện pháp thúc đẩy chuyển nhượng đất đai giữa những người sản xuất nông nghiệp. Giai đoạn từ năm 1984 đến 2007, các quy định về kiểm soát chuyển nhượng đất bắt đầu được nới lỏng.

Năm 1984, dựa trên nền tảng hệ thống HRS, chuyển nhượng quyền sử dụng đất đối với đất giao khoán cho hộ nông dân bắt đầu được khuyến khích: “Khuyến khích tập trung ruộng đất vào tay những người giỏi canh tác; những nông dân yêu cầu không giao đất hay giao ít đất canh tác hơn do không có khả năng làm ruộng hoặc do làm công việc khác, có thể giao đất của mình cho tập thể để sắp xếp sau này, hoặc chuyển nhượng hợp đồng đất của họ cho người khác nếu có sự đồng ý của tập thể”<sup>(13)</sup>.

Tuy nhiên, trong những năm đầu của giai đoạn này, chuyển nhượng đất đai hiếm khi xảy ra vì một số lý do: *Thứ nhất*, đất nông nghiệp chỉ vừa mới được giao khoán cho nông dân vào đầu những năm 1980; *Thứ hai*, hệ thống HRS đã tạo động lực, khiến người nông dân háng hái làm việc và gắn bó với mảnh đất của họ; *Thứ ba*, di cư từ nông thôn ra thành thị giai đoạn này còn sơ khai, hầu hết nông dân sống

ở nông thôn và làm việc trong lĩnh vực nông nghiệp<sup>(14)</sup>. Hiện tượng nông dân tìm kiếm việc làm phi nông nghiệp theo hình thức “bỏ đất mà không bỏ quê hương, vào nhà máy mà không phải thành phố” bắt đầu xuất hiện nhưng chưa phổ biến, chủ yếu ở một số vùng rất phát triển<sup>(15)</sup>. Điều này đặt ra thách thức cho việc quản lý, khai thác và sử dụng đất nông nghiệp sao cho hiệu quả.

Năm 1987, để ứng phó với những thách thức mới nảy sinh, chuyển nhượng quyền sử dụng đất giữa hộ nông dân và các đơn vị canh tác được phép thử nghiệm tại một số tỉnh, thành phố phát triển. Tuy nhiên, trong những năm 1990, việc chuyển nhượng không diễn ra trên diện rộng và cũng không mang lại hiệu quả<sup>(16)</sup>, do thuế nông nghiệp thời điểm đó quá cao, làm nông nghiệp không được nhận tiền công, thậm chí một số nông dân khoán lại đất nông nghiệp của họ cho người khác bằng cách trả một số khoản trợ cấp thay vì được nhận tiền thuê đất<sup>(17)</sup>.

Năm 1993, để bảo đảm sự an toàn của các hợp đồng thuê đất và quyền lợi của các bên trong sử dụng đất, nhằm khuyến khích đầu tư, cải thiện chất lượng đất cũng như nâng cao hiệu quả sản xuất nông nghiệp, thời hạn sử dụng đất đã được nâng từ 15 năm lên thành 30 năm.

Kể từ năm 2001, sau khi nhấn mạnh hiện đại hóa nông nghiệp và phát triển nền nông nghiệp hàng hóa là mục tiêu ưu tiên của Trung Quốc<sup>(18)</sup>, việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất đối với đất giao khoán cho hộ nông dân được thúc đẩy mạnh mẽ thông qua nhiều văn bản hướng dẫn thực hiện. Trung Quốc cũng khẳng định vị trí quan trọng của chuyển nhượng đất trong quản lý và sử dụng đất nông nghiệp, phát triển nông thôn và nông nghiệp trong quan hệ với phát triển công nghiệp và đô

thị: “Thúc đẩy chuyển nhượng đất đai ở nông thôn có lợi cho việc phân bổ tài nguyên đất một cách tối ưu, giúp giải quyết các vấn đề liên quan đến canh tác manh mún và quy mô nhỏ, và làm tăng lợi nhuận từ đất. Nó có lợi cho việc điều chỉnh cơ cấu nông nghiệp và mở rộng quy mô nông nghiệp một cách chiến lược, cho phép thâm canh và chuyên môn hóa nông nghiệp. Nhờ chuyển nhượng đất đai, hệ thống canh tác thông thường sẽ được thay đổi, mang lại lợi ích cho nông nghiệp và cải thiện năng lực cạnh tranh thị trường; phân bổ lại và tối ưu hóa việc sử dụng các yếu tố sản xuất (như đất đai, vốn, công nghệ và lao động). Điều này sẽ thúc đẩy di cư lao động nông thôn và xây dựng nông thôn - đô thị toàn diện và gắn kết, dẫn đến hiện thực hóa phát triển đô thị-nông thôn”<sup>(19)</sup>.

Năm 2001, quyền sử dụng đất giao khoán của người nông dân được pháp luật bảo vệ. Họ có thể chuyển nhượng đất giao khoán theo quy định pháp luật dựa trên sự tự nguyện và có đền bù, tuy nhiên, nhà nước không khuyến khích doanh nghiệp tham gia vào sử dụng đất nông nghiệp<sup>(20)</sup>.

Kể từ năm 2002, quyền lợi của các bên tham gia hợp đồng chuyển nhượng đất được làm rõ và bảo đảm trong pháp luật: *Một là*, thời hạn sử dụng đất giao khoán tiếp tục là 30 năm; *Hai là*, nông dân có quyền chuyển giao quyền sử dụng đất của mình như một quyền thừa kế và người nắm giữ quyền sử dụng đất nông nghiệp được phép chuyển nhượng quyền sử dụng đó theo quy định của pháp luật; *Ba là*, nhà nước có trách nhiệm bảo đảm quyền lợi của các bên tham gia hợp đồng chuyển nhượng đất theo pháp luật, dựa trên sự tự nguyện và có đền bù<sup>(21)</sup>. Ngoài ra, đầu những năm 2000, nhà nước có nhiều gói trợ cấp dành cho nông dân. Năm 2005, thuế nông nghiệp bị bãi bỏ<sup>(22)</sup>.

Năm 2014, Đảng Cộng sản Trung Quốc tiếp tục ban hành văn bản chỉ đạo về việc hỗ trợ và khuyến khích thực hiện chuyển nhượng đất đai nhanh, gọn theo trình tự pháp lý đề ra trong Luật Quản lý đất đai<sup>(23)</sup>. Cùng trong năm này, hệ thống ba quyền riêng biệt liên quan đến đất đai (TRSP), bao gồm: (1) Quyền sở hữu đất đai, (2) Quyền hợp đồng đất đai và (3) Quyền sử dụng đất đai (được thử nghiệm và cho kết quả tích cực giai đoạn những năm 90 thế kỷ XX) được chính thức thực thi trên phạm vi cả nước<sup>(24)</sup>.

Năm 2016, ba quyền này được phân chia một cách chính thức, tạo bước đột phá trong chính sách cải cách hệ thống đất nông nghiệp ở nông thôn cũng như trong hệ thống quản lý sản xuất nông nghiệp của Trung Quốc<sup>(25)</sup>. Chính sách “ba quyền riêng biệt” là hạt nhân cốt lõi trong thực hiện chiến lược cải cách hệ thống hợp đồng thuê đất với ba nội dung: (1) Nhận diện quyền sở hữu tập thể; (2) Bảo vệ quyền hợp đồng đất đai của người nông dân; và (3) thúc đẩy quyền sử dụng đất của bên tham gia chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Nhờ có hệ thống TRSP, an toàn của hợp đồng thuê đất được bảo đảm bằng quyền tài sản (quyền hợp đồng đất đai) cho người nông dân và phát triển quyền chuyển nhượng đất đai của họ.

Cùng với việc bảo đảm các quyền, chính phủ triển khai đăng ký và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đai một cách rộng rãi, đồng thời coi đây là một trong những biện pháp quan trọng để bảo vệ quyền hợp đồng đất đai của người nông dân, tạo tiền đề quan trọng cho việc phát triển thị trường trao đổi đất đai. Chỉ tính trong giai đoạn 2009-2016, dự án thử nghiệm về “Xác nhận, đăng ký, và ban hành giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đai theo hợp đồng ở nông thôn” đã được triển khai tại 2.215 quận huyện, bao gồm 19 nghìn xã

phường và 302 nghìn làng, với tổng diện tích canh tác là 17,3 triệu hecta<sup>(26)</sup>.

Ngoài ra, từ năm 2007, Chính phủ Trung Quốc áp dụng nhiều chính sách thúc đẩy hoạt động nông nghiệp có quy mô trên trung bình, bao gồm hỗ trợ và thúc đẩy các tổ chức thương mại - dịch vụ tham gia vào hoạt động cung cấp dịch vụ máy móc nông nghiệp, hệ thống tưới tiêu và sấy khô, nhà xưởng và các dịch vụ khác; hỗ trợ việc mua sắm đầu vào, bao tiêu, quảng bá sản phẩm, máy móc nông nghiệp nhằm hình thành nền tảng cung cấp dịch vụ nông nghiệp toàn diện, hiện đại; hỗ trợ mua bảo hiểm trong lĩnh vực nông nghiệp; và cuối cùng Chính phủ Trung Quốc tiến hành đo lường chỉ báo đánh giá về quy mô sản xuất nông nghiệp và đưa ra các hướng dẫn về quy mô của các trang trại<sup>(27)</sup>.

Nhờ những cải cách chính sách mạnh mẽ nói trên, tích tụ đất nông nghiệp ở Trung Quốc đã đạt nhiều kết quả rõ rệt. Tỷ lệ hộ nông dân có chuyển nhượng đất tăng từ 3,2% vào năm 2001 lên 15% vào năm 2008<sup>(28)</sup>. Chỉ tính đến cuối năm 2013, tổng diện tích đất được chuyển nhượng ở nông thôn cao hơn gấp 3 lần so với năm 2008<sup>(29)</sup>. Tích tụ ruộng đất được thực hiện thông qua chuyển giao quyền sử dụng đất hoặc dưới hình thức cùng góp đất thành lập hợp tác xã. Theo thống kê của Bộ Nông nghiệp Trung Quốc trong giai đoạn 2010-2013, chủ yếu đất nông nghiệp được chuyển nhượng dưới hình thức cho thuê lại (cho người cùng làng) và cho thuê bên ngoài (người ở ngoài làng), hai hình thức này chiếm 79,72% tổng số đất đai được chuyển nhượng. Trong đó, hình thức cho thuê lại có xu hướng giảm từ 51,1% năm 2010 xuống còn 46,57% năm 2013, ngược lại, hình thức cho thuê ngoài có xu hướng tăng từ 27,1% năm 2010 lên 33,15% năm 2013. Đối tượng nhận chuyển nhượng phần lớn vẫn là nông dân,

chiếm 58,37% tổng số đất đai chuyển nhượng năm 2013. Điểm đáng chú ý là, đất đai ngày càng được chuyển nhượng vào hợp tác xã nhiều hơn, năm 2010 chỉ có 13,4% tổng số đất đai được chuyển nhượng cho hợp tác xã, nhưng đến năm 2013 con số này đã đạt 21,91%. Qua đó có thể thấy, với sự hỗ trợ của của chính phủ Trung Quốc, việc cho thuê đất đã diễn ra thuận lợi hơn thể hiện qua việc người nông dân cho thuê ngoài nhiều hơn và cho thuê lại ít hơn. Ngoài ra, việc góp đất vào hợp tác xã đang là một xu hướng nổi bật trong việc tích tụ ruộng đất ở Trung Quốc.

Sau nhiều thập kỷ, Trung Quốc luôn nhất quán theo đuổi mục tiêu hiện đại hóa nông nghiệp và phát triển nền nông nghiệp hàng hóa, trong đó coi cải cách chính sách đất đai theo hướng thúc đẩy chuyển nhượng đất nông nghiệp là giải pháp quan trọng để đạt được mục tiêu này. Đến nay, tích tụ ruộng đất là kết quả của một số cải cách chính sách quan trọng. *Một là*, tách bạch được ba quyền gắn với đất đai, bao gồm quyền sở hữu đất thuộc về tập thể hay nhà nước, quyền sử dụng đất thuộc về hộ nông dân được giao khoán đất và quyền sử dụng đất theo hợp đồng chuyển nhượng đất. *Hai là*, khuyến khích tích tụ đất nông nghiệp trên nguyên tắc bảo đảm hài hòa lợi ích các bên liên quan, cụ thể không thay đổi quyền sở hữu nhưng bảo đảm an toàn hợp đồng, các quyền tài sản và quyền chuyển nhượng của hộ nông dân cũng như quyền sử dụng của bên tham gia hợp đồng chuyển nhượng đất. *Ba là*, cùng với tăng cường bảo đảm quyền về đất đai, hệ thống quy định về quản lý đất đai và phát triển thị trường đất đai liên tục được đổi mới, đồng bộ và kết hợp với hệ thống giải pháp để thúc đẩy sản xuất nông nghiệp phát triển.

## 2. Một số gợi mở cho Việt Nam

Việt Nam và Trung Quốc có nhiều điểm tương đồng trong hệ thống quản lý đất đai, thí dụ như sở hữu đất đai là sở hữu toàn dân, hay hệ thống trách nhiệm hộ gia đình ở Trung Quốc gần như tương đồng với chính sách khoán nông nghiệp ở Việt Nam. Do đó, có thể nói việc tham khảo những kinh nghiệm trong phát triển sản xuất nông nghiệp ở Trung Quốc sẽ mang lại nhiều giá trị hữu ích cho Việt Nam. Về chính sách tích tụ ruộng đất ở Trung Quốc, qua các phân tích trên, có thể rút ra những bài học sau cho Việt Nam:

*Thứ nhất, để thúc đẩy tích tụ ruộng đất thì Việt Nam cần đưa ra các chính sách bảo đảm hài hòa quyền và lợi ích của các bên tham gia vào thị trường đất đai.* Trước hết, quyền lợi của hộ nông dân - những người sẽ tham gia với tư cách là bên cung cho thị trường đất nông nghiệp cần được bảo vệ. Việc Trung Quốc đưa ra chính sách “ba quyền riêng biệt” hay chính sách đẩy mạnh việc đăng ký và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho tất cả hộ gia đình là nhằm bảo đảm quyền lợi của các hộ gia đình khi tham gia vào thị trường chuyển nhượng đất nông nghiệp, giúp các hộ nông dân có thể yên tâm rằng lợi ích của họ khi tham gia vào thị trường vẫn được bảo đảm. Ngoài ra, với các chính sách hỗ trợ sản xuất quy mô trung bình, Trung Quốc đã góp phần bảo đảm việc những cá nhân, tổ chức tham gia thuê đất, nhận chuyển nhượng đất nông nghiệp sẽ thu được lợi ích kinh tế khi tiến hành sản xuất ở quy mô trung bình.

*Thứ hai, cần xác định rõ mục đích của việc tích tụ ruộng đất là nhằm thúc đẩy sản xuất trên quy mô lớn để thu được hiệu quả kinh tế cũng như tăng cường đầu tư vào đất đai của các cá nhân, tổ chức sản xuất nông nghiệp một cách bền vững.* Vì thế, phải xác định rằng tích tụ ruộng đất là một giải pháp nằm trong tổng thể

các giải pháp tăng quy mô sản xuất. Từ thực tiễn tăng quy mô sản xuất ở Trung Quốc, chúng ta có thể học hỏi hình thức thúc đẩy phát triển dịch vụ nông nghiệp của họ. Việc thúc đẩy sử dụng dịch vụ nông nghiệp ở tất cả các khâu trong sản xuất nông nghiệp sẽ góp phần tăng quy mô sản xuất, đạt được hiệu quả kinh tế nhờ tính quy mô mà không cần phải trực tiếp tích tụ ruộng đất.

*Thứ ba, tùy tình hình phát triển kinh tế ở mỗi địa phương mà điều chỉnh chính sách tích tụ ruộng đất phù hợp.* Với các địa phương có ngành công nghiệp, dịch vụ phát triển, lao động đã chuyển dần sang các ngành này, dẫn đến đất nông nghiệp bỏ hoang nhiều thì Nhà nước có thể hỗ trợ các hộ nông dân có năng lực, các hợp tác xã, các doanh nghiệp thực hiện việc tích tụ ruộng đất để tiến hành sản xuất trên quy mô lớn. Còn đối với những địa phương còn kém phát triển, lao động vẫn chủ yếu sinh sống bằng nghề nông thì phải có chính sách tạo điều kiện cho nguồn nhân lực tham gia vào các ngành khác bên cạnh các chính sách thúc đẩy tích tụ ruộng đất.

*Thứ tư, việc thực hiện thành công tích tụ ruộng đất phụ thuộc rất lớn vào năng lực của chính quyền địa phương.* Vì thế, cần tạo điều kiện để cán bộ chính quyền địa phương học tập, nâng cao năng lực, từ đó phát huy sáng tạo trong thực hiện tích tụ ruộng đất. Kinh nghiệm của Trung Quốc cho thấy, tại một số địa phương, người đứng đầu có năng lực quản lý và kỹ năng thuyết phục tốt, do đó đã thành công giao đất của một làng cho cá nhân, tổ chức có năng lực tiến hành sản xuất nông nghiệp hiệu quả □

(1), (2) Vendryes, Thomas: “Land rights in rural China since 1978: Reform, successes, and short-

comings”, *China perspectives*, No 4, 2010.

(3) Sixty Articles on Agriculture, <http://www.weiweikl.com/sxzb18.htm>

(4), (7), (8), (11) Futian Qu, N. H: *Land administration reform in China*. Land Use Policy, 1995.

(5), (14), (17), (29) Jingzhong Ye: “*Land Transfer and the Pursuit of Agricultural Modernization in China*”, *Journal of Agrarian Change*, 2015. [https://www.iss.nl/sites/corporate/files/CMCP\\_64-Ye.pdf](https://www.iss.nl/sites/corporate/files/CMCP_64-Ye.pdf).

(6) Stavis, B: “People’s Communes and Rural Development in China”. Ithaca: Rural Development Committee, Center for International Studies, Cornell University, 1974.

(9) Lin, Justin Yifu: “Rural reforms and agricultural growth in China”, *The American Economic Review*, Vol. 82, No 1, 1992, pp. 34-51.

(10) Huang, Jikun., Otsuka, Keijiro., and Rozelle, Scott: “The Role of Agriculture in China’s Development: Past Failures; Present Successes and Future Challenges”, 2007, <https://www.researchgate.net/publication/242288112> The\_Role of Agriculture in China’s Development Past Failures Present Successes and Future Challenges.

(12) Standing Committee of the Fifth National People’s Congress: *The Regulations Concerning Land Requisition for National Construction, Article ten, The 1982 Constitution*, 1982.

(13) CCPPC: “Policy Document No. 1”, 1984. <http://www.yihaowenjian.com/index.php/newshow/jiangchuanmei/1/cn/726,248/248.html>

(15) Kerkvliet và Selden, 1998; Ye và cộng sự, 2010: “Land Transfer and the Pursuit of Agricultural Modernization in China”, [https://www.iss.nl/sites/corporate/files/CMCP\\_64-Ye.pdf](https://www.iss.nl/sites/corporate/files/CMCP_64-Ye.pdf)

(16), (28) Roy Prosterman et al: “Secure Land Rights as a Foundation for Broad-Based Rural De-

velopment in China: Results and Recommendations from a Seventeen-Province Survey,” National Bureau of Asian Research Special Report 18, 2009.

(18) Communist Party of China: *Report to the 15<sup>th</sup> National Congress of Communist Party of China*, 1997.

(19) People’s Government of Fengyang County: *The Significance of the Promotion of Land Transfer*, 2009; Jingzhong Ye: “Land Transfer and the Pursuit of Agricultural Modernization in China,” *Journal of Agrarian Change*, [https://www.iss.nl/sites/corporate/files/CMCP\\_64-Ye.pdf](https://www.iss.nl/sites/corporate/files/CMCP_64-Ye.pdf), 2015.

(20) Communist Party of China: *Notice on the Transfer of Land Use Rights of Peasant Household Contracted*, 2001.

(21) National People’s Congress: *Law on Land Contracts in Rural Areas, 2002 - National People’s Congress: Law on Property, 2002 - CCPPC: Policy Document*, No. 1, 2004-2010.

(22) Ministry of Agriculture: *Measures for the Administration of the Transfer of Land Management Rights of Peasant Household Contracted Land*, 2005.

(23) CPC Central Committee: *Directives on Land transfer*, 2014.

(24) Communist Party of China: *Documents No. 1*, 2014.

(25) Peng Kai-Li, T. R: “Recognition to the three rights division of rural land from farmer’s perspective: based on the survey data in Hubei province”, *Journal of Humanities and Social Science*, 01-06, 2018.

(26) Xu, Y.: Rural land rights reform and agro-environment sustainability: *Empirical evidence from China Land Use Policy*, 2018.

(27) Communist Party of China: *Documents No. 1*, 2017.