

# Kinh nghiệm của một số nước châu Á về giải quyết mối quan hệ lợi ích khi nhà nước thu hồi đất trong quá trình công nghiệp hóa - hiện đại hóa

BÙI MINH HỒNG\*

## I. ĐẶT VẤN ĐỀ

Những năm qua thực hiện đường lối, chiến lược phát triển kinh tế của Đảng, cả nước đã tập trung triển khai thực hiện mạnh mẽ chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hoá, hiện đại hoá. Trong đó, trọng tâm là đẩy mạnh phát triển công nghiệp, dịch vụ, tăng cường ứng dụng những tiến bộ khoa học - công nghệ vào sản xuất và đã đạt được những kết quả to lớn, quan trọng, tạo cơ sở và động lực cho tăng trưởng và phát triển bền vững. Để phát triển công nghiệp và dịch vụ cần có quỹ đất để xây dựng kết cấu hạ tầng và các nhà máy tại các khu kinh tế, khu công nghiệp. Do đó, vấn đề Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp của nông dân trong quá trình công nghiệp hoá là cần thiết và tất yếu.

Quá trình thu hồi đất và giải quyết mối quan hệ lợi ích gặp rất nhiều khó khăn, vướng mắc, đặc biệt là vấn đề: ổn định

chính trị - xã hội, ổn định và phát triển sản xuất, đảm bảo đời sống nông dân sau khi thu hồi đất. Giải quyết tốt lợi ích kinh tế đối với nông dân khi thu hồi đất có vai trò quan trọng đối với hai mục tiêu lớn là thực hiện tốt, có hiệu quả quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước cũng như đảm bảo nâng cao hiệu suất hoạt động của nền kinh tế quốc dân và an sinh xã hội với quốc kế dân sinh cũng như mỗi vùng, địa phương, khu vực khi thu hồi đất.

Các nước trên thế giới, đặc biệt là các nước châu Á có nhiều đặc điểm tương đồng với Việt Nam khi tiến hành công nghiệp hoá, hiện đại hoá phát triển công nghiệp và dịch vụ cũng như đô thị hoá. Ở các nước, khi tiến hành công nghiệp hoá, hiện đại hoá, khi phát triển công nghiệp, dịch vụ cũng như đô thị hoá đều phải cần thu hồi đất, phần lớn đất nông nghiệp của nông dân. Quá trình này đặt ra nhiều vấn đề như: bồi thường quyền sử dụng đất, tài

---

\* Ths. Bùi Minh Hồng, Chủ tịch UBND huyện Vĩnh Tường - tỉnh Vĩnh Phúc

sản hoa màu trên đất, giải quyết tái định cư, đất ở mới, việc làm, thu nhập mới cho nông dân. Nghiên cứu mô hình của các nước đã đi trước là những bài học bổ ích cho Việt Nam để giải quyết tốt hơn những vấn đề lợi ích ở những nơi bị thu hồi đất.

Qua nghiên cứu kinh nghiệm của một số nước và vùng lãnh thổ: Trung Quốc, Hàn Quốc, Xingapo, Đài Loan và Hồng Kông, có thể rút ra những bài học kinh nghiệm sau đây:

### **1. Giải quyết tốt quan hệ lợi ích kinh tế qua vấn đề đất đai và nhà ở**

Có thể khái quát giải quyết mối quan hệ lợi ích về vấn đề đất đai và nhà ở là bài học thành công các nước đã đạt được. Đây cũng là một trong những vấn đề đặt ra hết sức cấp thiết trong quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá. Thực tế cho thấy, nếu không giải quyết tốt vấn đề này, mỗi một quốc gia sẽ lâm vào tình trạng bất ổn do sự phản ứng của những người dân mất đất và thiếu nhà ở do tác động của đô thị hoá, phát triển công nghiệp và dịch vụ.

Ở Hàn Quốc, do tác động mạnh của quá trình công nghiệp hoá, đô thị hoá, nhu cầu nhà ở cũng tăng lên mạnh mẽ và bức thiết do tỷ lệ số người không có nhà ở tăng lên nhanh chóng. Đây là thực trạng bức xúc đặt Chính phủ Hàn Quốc trước những sự điều chỉnh theo hướng ổn định xã hội. Trước tình hình này, Chính phủ Hàn Quốc đã thực hiện nhiều giải pháp quan trọng, trong đó tập trung các nguồn lực vào việc cung cấp để sở hữu và xây

dựng các khu chung cư nhỏ. Theo báo cáo của Chính phủ Hàn Quốc, tính đến năm 1992, tỷ lệ sở hữu nhà ở đạt mức 76% và diện tích nhà ở bình quân đầu người ước tính khoảng 14,9m<sup>2</sup>. Chi tiêu của Chính phủ cho việc phát triển nhà ở đã tăng từ 7,5% tổng mức chi tiêu của Chính phủ năm 1980 lên đến 12,5% vào năm 1992. Ngoài những dự Án nhà ở do Chính phủ trực tiếp đầu tư và thi công, Chính phủ Hàn Quốc còn hỗ trợ tài chính cho các doanh nghiệp tư nhân xây dựng các khu chung cư nhỏ. Với những nỗ lực này cho đến nay, về cơ bản, Chính phủ Hàn Quốc đã giải quyết được vấn đề nhà ở cho nhân dân trong quá trình đô thị hoá, công nghiệp hoá. Chính sách này nhận được sự ủng hộ của đông đảo quần chúng nhân dân và doanh nghiệp.

Ở Xingapo, quá trình đô thị hoá, phát triển công nghiệp gắn liền với đó là làn sóng di dân từ nông thôn vào thành thị đã gây ra tình trạng thiếu nhà ở nghiêm trọng, nhất là đối tượng có thu nhập thấp. Để giải quyết tình trạng này, Chính phủ Singapo đã thực hiện “Chương trình nhà ở đặc biệt dành cho đối tượng có thu nhập thấp” bằng cách cung cấp nhà ở công cộng cho dân cư. Huy động tài chính từ nhiều nguồn (từ ngân sách nhà nước, các tổ chức nước ngoài và từ bản thân người lao động) với nhiều hình thức khác nhau. Mục tiêu trực tiếp của các chương trình này là ổn định xã hội trước sức ép của các dòng người nhập cư tăng lên nhanh chóng. Chính sách phù hợp đã giúp giải quyết tốt mục tiêu đề ra. Hiện nay, ở Singapo có

khoảng 80% dân số sống trong các nhà ở công cộng và phần lớn có quyền sở hữu nhà. Ban phát triển nhà ở Singapo đã đảm nhiệm việc khai phá và xây dựng các khu nhà và cung cấp cho dân chúng với các mức giá khác nhau tùy theo thu nhập của họ. Đây là bài học tốt, là kinh nghiệm có thể tham khảo cho nhiều nước.

Ở *Hồng Kông*, ngay từ những năm đầu thế kỷ XX, quá trình công nghiệp hoá diễn ra mạnh mẽ. Để quản lý về đất đai và nhà ở trong điều kiện đất đai có hạn, chính quyền ở vùng này đã thực hiện nhiều giải pháp rất tiến bộ, phù hợp.

Trước hết, để xây dựng các công trình công cộng phục vụ cho quá trình đô thị hoá, công nghiệp và dịch vụ, chính quyền đã trực tiếp mua đất của tư nhân trên cơ sở tự nguyện. Mặt khác, chính quyền sử dụng các khoảng đất trống của mình để đổi lấy đất của tư nhân. Có trường hợp chính quyền chỉ lấy một phần tài sản của chủ đất, phần còn lại phải trả cho họ kèm theo hồ sơ mới. Trong hồ sơ mới này có ghi cả thêm quyền xây dựng thêm để đền bù phần đất đã lấy đi. Theo cách này, lợi ích của nhà nước và cá nhân được đảm bảo hài hoà, hai bên đều có lợi, do đó thực hiện giải phóng mặt bằng diễn ra nhanh chóng.

Cùng với hình thức mua đất, đổi đất, đối với những người không muốn lấy tiền mặt khi phải bán đất cho chính quyền thì có thể nhận giấy "Chứng chỉ về quyền trao đổi đất đai". Hình thức này tạo điều kiện cho những người bán đất được mua đất mà không phải thông qua đấu giá khi chính quyền bán đất đô thị. Đây cũng là

những kinh nghiệm hết sức quý báu trong quá trình phát triển đô thị ở nước ta hiện nay mà nhiều địa phương cần nghiên cứu học tập.

## **2. Giải quyết quan hệ lợi ích kinh tế thông qua tạo việc làm khi thu hồi đất sản xuất nông nghiệp đối với nông dân**

Trong quá trình phát triển công nghiệp hoá, hiện đại hoá, các nước châu Á vốn là nước nông nghiệp nên rất quan tâm đến vấn đề tạo việc làm, chuyển đổi cơ cấu ngành nghề từ nghề nông sang nghề phi nông nghiệp cho nông dân bị thu hồi đất, tăng thu nhập, bảo đảm đời sống cho họ. Đây cũng là bài học kinh nghiệm cần thiết cho Việt Nam khi vấn đề việc làm cho người lao động khi bị thu hồi đất đang là vấn đề bức xúc.

Ở *Trung Quốc*, với đặc điểm dân số đông, vấn đề việc làm luôn đặt ra đối với Chính phủ. ở Trung Quốc có từ 100 đến 120 triệu lao động nông thôn không có việc làm, hàng năm lại tăng thêm từ 6 đến 7 triệu lao động. Với lực lượng lao động nông thôn dư thừa này, hàng năm có đến hàng trăm triệu người nhập cư vào các vùng thành thị. Thực trạng này đã gây ra rất nhiều khó khăn cho công tác quản lý đô thị về các mặt: quản lý dân cư, lao động việc làm, an ninh, sức khỏe, kế hoạch hoá gia đình, giáo dục... Để giải quyết vấn đề này, trong những năm vừa qua, Trung Quốc đã tiến hành hàng loạt các biện pháp nhằm giải quyết nhu cầu việc làm cho người lao động. Đồng thời, giảm sức ép cho các đô thị do quá trình di dân của lao

động ở nông thôn. Đặc biệt, Trung Quốc hết sức chú trọng tới các loại hình xí nghiệp, doanh nghiệp tại địa phương. Chương trình phát triển này được thực hiện qua nhiều giai đoạn khác nhau bắt đầu từ năm 1984. Cho đến nay, các xí nghiệp, doanh nghiệp địa phương đóng vai trò chính trong việc thu hút lực lượng lao động dôi dư. Theo thống kê, năm 1992, tổng giá trị sản lượng công nghiệp nông thôn lần đầu tiên chiếm trên 50% tổng giá trị sản lượng xã hội. Số lượng lao động làm việc trong khu vực này cũng tăng lên hàng trăm triệu người.

Để người lao động nông nghiệp sau khi thu hồi đất có khả năng làm việc trong các ngành công nghiệp, dịch vụ, Chính phủ Trung Quốc có chính sách đầu tư đào tạo nghề dưới nhiều hình thức khác nhau. Các trung tâm dạy nghề phát triển cả về quy mô, chất lượng và số lượng. Đa dạng hoá hình thức đào tạo và ngành nghề đào tạo đáp ứng yêu cầu thị trường. Nguồn lực cũng huy động từ nhiều nguồn lực khác nhau. Đồng thời, trong quá trình phát triển định hướng phát triển đào tạo nghề lĩnh vực công nghệ - kỹ thuật cao được ưu tiên.

Một hướng giải quyết việc làm là chính sách xuất khẩu lao động thông qua nhiều kênh xuất khẩu khác nhau. Nhà nước quan tâm đẩy mạnh công tác xuất khẩu lao động thông qua việc khuyến khích các doanh nghiệp đầu tư về nhân lực, cơ sở vật chất, tập trung quản lý và khai thác thị trường. Đặc biệt các thị trường khu vực. Ngoài ra, Chính phủ khai thông mở

rộng thị trường tiềm năng ở châu Á, Bắc Mỹ và châu Phi.

Với những chính sách này, Trung Quốc phần nào đã giải quyết được sức ép về vấn đề việc làm do quá trình đô thị hoá gây ra.

Ở Đài Loan, quá trình đô thị hoá phát triển, khu công nghiệp là yêu cầu của quá trình công nghiệp hoá nên việc thu hồi đất nông nghiệp cho quá trình này là tất yếu khách quan. Vì vậy, chính quyền Đài Loan đã quan tâm giải quyết các vấn đề kinh tế - xã hội trong quá trình phát triển khu công nghiệp là:

- Phân bổ các khu công nghiệp rải đều trên phạm vi lãnh thổ, trong đó ưu tiên các vùng xa, vùng nhiều đất nông nghiệp để giảm giá thuê đất cho các nhà đầu tư.

- Xây dựng và nâng cấp hệ thống kết cấu hạ tầng nông thôn, nhất là giao thông, điện (giá điện nông thôn thấp hơn thành thị), thông tin liên lạc, trường học, trạm xá... tạo điều kiện cho nông dân phát triển nông nghiệp hàng hoá quy mô lớn, thâm canh cao, gắn nông nghiệp với công nghiệp chế biến và xuất khẩu theo mô hình doanh nghiệp vừa và nhỏ.

- Đưa các nhà máy công nghiệp về nông thôn, trong đó ưu tiên các doanh nghiệp chế biến nông sản, thủy sản quy mô nhỏ và vừa vào các khu công nghiệp.

- Chuyển hướng thu hút các nhà đầu tư vào khu công nghiệp từ yếu tố giá thành thấp sang yếu tố chất lượng cao. Trước đây, chủ đầu tư khu công nghiệp chỉ cung cấp các dịch vụ cơ bản với giá thuê đất thấp, nay chuyển sang xây dựng các khu

công nghiệp dịch vụ cao, giá cho thuê đất phù hợp để tiết kiệm đất. Chuyển từ trọng cung sang trọng cầu, theo đó việc thuê đất phát triển khu công nghiệp dựa trên nhu cầu thị trường; khuyến khích tư nhân tham gia phát triển khu công nghiệp. Chuyển từ khu công nghiệp tập trung quy mô lớn thuê nhiều đất sang khu công nghiệp quy mô nhỏ và vừa, theo hướng công viên công nghiệp, phát triển công nghệ cao, gắn bó với bảo vệ môi trường sinh thái. Chuyển cung cấp các dịch vụ cơ bản phổ thông sang các dịch vụ cao cấp chuyên nghiệp, phát triển các công viên công nghiệp thông minh trong các khu công nghiệp để bảo vệ môi trường sinh thái. Đây là những bài học kinh nghiệm rất tốt cho quá trình phát triển ở các đô thị lớn Việt Nam (Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh...).

- Giải quyết hợp lý các vấn đề xã hội phát sinh trong quá trình xây dựng mới và mở rộng khu công nghiệp, nhất là tạo việc làm mới. Thu hút lao động dư thừa vùng nông thôn bị thu hồi đất nông nghiệp, thu hẹp khoảng cách giàu nghèo giữa thành thị và nông thôn trong quá trình công nghiệp hoá và đô thị hoá. Phương pháp giải quyết vấn đề này ở Đài Loan đã tạo việc làm phi nông nghiệp tại các vùng nông thôn bằng phát triển các doanh nghiệp nhỏ và vừa để tạo việc làm mới, thu hút lao động dư thừa, nhất là từ các hộ nông dân mất đất nông nghiệp.

Tóm lại, giải quyết đúng đắn, phù hợp các lợi ích kinh tế khi Nhà nước thu hồi đất trong quá trình công nghiệp hoá, hiện

đại hoá có ý nghĩa to lớn trong sự chuyển biến và phát triển cũng như ổn định chính trị - xã hội của đất nước, trong từng khu vực và địa phương theo chủ trương của Đảng và pháp luật của Nhà nước ta. Việc thu hồi đất gắn liền với quá trình giải quyết lợi ích kinh tế của nông dân có đất bị thu hồi. Vấn đề này mang ý nghĩa kinh tế - chính trị - xã hội rất quan trọng. Đường lối đổi mới và phát triển đất nước của Đảng ta là thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá vì mục tiêu "Dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng dân chủ văn minh". Vì vậy, việc giải quyết lợi ích kinh tế của nông dân có đất bị thu hồi phải được đảm bảo và cải thiện hơn cùng với sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Những bài học kinh nghiệm của một số nước châu Á thành công về vấn đề này là tư liệu tham khảo tốt đối với chúng ta./

---

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. *Công nghiệp hoá, hiện đại hoá ở Việt Nam, lý luận và thực tiễn*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2002.
2. *Chính sách thu hút đầu tư vào thị trường bất động sản Việt Nam*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006.
3. *Công nghiệp hoá nông nghiệp, nông thôn ở các nước châu Á và Việt Nam*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1997
5. *Kinh tế NICs Đông Á kinh nghiệm đối với Việt Nam*, Nxb Thống kê, Hà Nội, 1992.
6. *Công nghiệp hoá, hiện đại hoá ở Việt Nam và các nước trong khu vực*, Nxb Thống kê, Hà Nội, 1995.