

GIẢI QUYẾT VIỆC LÀM CHO NGƯỜI CÓ ĐẤT BỊ THU HỒI Ở TRUNG QUỐC VÀ BÀI HỌC RÚT RA CHO VIỆT NAM HIỆN NAY

NGUYỄN TRUNG SƠN*

Chuyển một phần diện tích đất nông nghiệp sang sử dụng vào mục đích phát triển sản xuất công nghiệp (CN) và đô thị hoá là một việc làm cần thiết đang diễn ra mạnh mẽ ở nước ta hiện nay. Tuy quá trình thực hiện chuyển đổi này đã đạt được những kết quả quan trọng góp phần tích cực đẩy mạnh sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, nhưng còn nhiều bất cập nảy sinh, trong đó có vấn đề làm như thế nào để giải quyết tốt hơn việc làm của người có đất bị thu hồi. Để góp phần vào lời giải này. Bài viết hướng vào nghiên cứu kinh nghiệm của Trung Quốc trong những năm gần đây mà chúng ta có thể tham khảo.

1. Khái quát các giải pháp về việc làm của người dân khi nhà nước Trung Quốc thu hồi đất

Sau khi hoàn thành cách mạng dân tộc dân chủ (năm 1949), Trung Quốc tiến hành chia ruộng đất của địa chủ cho nông dân. Hình thức sở hữu tư nhân về đất đai đã được thừa nhận, song nó chỉ tồn tại trong một thời gian ngắn. Vào cuối những năm 1950, thông qua tiến hành phong trào tập thể hoá nông nghiệp, toàn bộ đất đai ở Trung Quốc được quy về hai hình thức là sở hữu tập thể và sở hữu nhà nước.

Trong thời kỳ kế hoạch hóa tập trung (trước cải cách mở cửa), tài sản đất đai quốc

gia bị thất thoát, sử dụng kém hiệu quả, người nông dân không (hoặc ít) quan tâm đến đất đai.

Từ năm 1978, Trung Quốc tiến hành cải cách mở cửa, Nhà nước đã chú trọng đến vấn đề sở hữu và thực hiện chế độ sử dụng đất có trả tiền, có kỳ hạn và được chuyển dịch theo quy định của pháp luật. Đất đai được coi là một loại hàng hóa đặc biệt tham gia vào lưu thông thị trường, việc cung ứng được thực theo căn cứ thị trường. Hiến pháp năm 1982 và Luật quản lý đất đai của Trung Quốc quy định: quyền sở hữu đất Trung Quốc toàn bộ thuộc sở hữu nhà nước, phân làm hai hình thức sở hữu toàn dân và sở hữu tập thể, trong đó toàn bộ đất đai thành thị thuộc sở hữu toàn dân. Đất nông thôn và ngoại ô thành phố, ngoài phần do pháp luật quy định thuộc sở hữu toàn dân, còn lại thuộc sở hữu tập thể. Nhà nước giao đất cho tổ chức, cá nhân sử dụng dưới dạng giao quyền sử dụng đất và cho phép quyền sử dụng đất được chuyển nhượng trên thị trường. Người sử dụng đất còn được phép cho thuê, thừa kế, thế chấp..., tức là cho phép người sử dụng được quyền định đoạt về đất.

Việc sử dụng đất được coi là phương án chiến lược của các cấp chính quyền địa phương trên cơ sở chấp hành chính sách sử dụng đất của nhà nước trung ương. Ở mọi cấp, việc quy hoạch tổng thể phải đảm bảo đất canh tác không bị giảm thiểu.

* Thạc sĩ, Tổng công ty Đầu tư và Phát triển nhà ở Hà Nội

Do đất nông thôn, ngoại thành thuộc sở hữu tập thể, nên để phát triển CN và đô thị, Nhà nước phải tiến hành trưng dụng đất, chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp thành đất CN và đô thị. Trưng dụng đất là phương thức cưỡng bức chuyển quyền sở hữu tập thể thành quyền sở hữu toàn dân về đất. Phương thức này được vận dụng trong tình huống phải chuyển đất nông nghiệp thành đất xây dựng của doanh nghiệp nhà nước mới hoặc tư nhân. Nhà nước đưa ra những quy định về sử dụng đất xây dựng, bao gồm:

- Mọi tổ chức, cá nhân khi muốn sử dụng đất để xây dựng đều phải tiến hành xin phép sử dụng đất thuộc sở hữu nhà nước; trừ trường hợp sử dụng đất thuộc sở hữu nông dân tập thể được phê chuẩn để xây dựng xí nghiệp hương (trấn), nhà ở nông thôn, cơ sở hạ tầng công cộng và sự nghiệp công ích nông thôn của hương (trấn).

- Muốn chuyển đất nông nghiệp thành đất xây dựng thì phải làm thủ tục thẩm định, phê chuẩn chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp theo thủ tục và thẩm quyền được pháp luật quy định.

- Trong phạm vi quy mô đất xây dựng dùng cho đô thị, thôn trang, thị tứ được xác định trong quy hoạch sử dụng đất tổng thể, nếu khi thực hiện quy hoạch này mà phải chuyển đất nông nghiệp thành đất xây dựng phải thực hiện từng bước theo kế hoạch sử dụng đất hàng năm đã được phê chuẩn theo đúng thẩm quyền, thì chính quyền cấp huyện có thể phê chuẩn việc sử dụng đất đối với từng hạng mục cụ thể, ngoài ra đều phải do từ chính quyền cấp tỉnh trở lên quyết định.

Phải luôn đảm bảo diện tích đất canh tác để ổn định an ninh lương thực. Bên được

giao đất phải tiến hành (có thể trực tiếp hoặc nộp tiền) khai thác đất chưa sử dụng bù vào đúng với diện tích canh tác bị mất đi. Nhà nước ban hành quy định về phí trưng dụng đất buộc đơn vị sử dụng đất phải trả, gồm: 1) Chi phí đền bù đất trả cho nông dân bị trưng dụng đất (nếu trưng dụng đất không có thu lợi thì không phải đền bù); 2) Chi phí đền bù cho đầu tư bị tiêu hao trên đất; 3) Đền bù sắp xếp lao động và đền bù sinh hoạt phải trả cho đơn vị bị thu hồi đất; và 4) Chi phí quản lý đất.

Năm 2002, Nhà nước Trung Quốc sửa đổi Hiến pháp, trong đó công nhận quyền sở hữu tư nhân về bất động sản, công nhận và có chính sách phát triển thị trường bất động sản. Nhà nước quản lý về kế hoạch đối với thị trường bất động sản mà chủ yếu là quản lý thông qua việc thực hiện quy hoạch sử dụng đất và kế hoạch cung cấp đất hàng năm.

Để giải quyết việc làm và thu nhập cho những người bị thu hồi đất trong quá trình phát triển CN và đô thị hóa, nhà nước Trung Quốc đã thực hiện các biện pháp sau đây:

- Phát triển các doanh nghiệp địa phương để thu hút việc làm. Các doanh nghiệp địa phương đóng vai trò chính trong việc thu hút lao động dôi dư ở nông thôn. Nhà nước khuyến khích đầu tư và tham gia đầu tư cùng với tư nhân vào khu vực phi nông nghiệp để thúc đẩy ra đời và phát triển các doanh nghiệp địa phương.

Trung Quốc đã xây dựng thành công hai mô hình công nghiệp hoá nông thôn là mô hình doanh nghiệp tư nhân ở phía nam tỉnh Giang Tô và mô hình doanh nghiệp tập thể ở thành phố Văn Châu. Mô hình doanh nghiệp tư nhân tuy còn thiếu sự tích lũy vốn ban đầu, nhưng đã đóng vai trò quan trọng trong

việc phát triển CN, tạo việc làm ở nông thôn. Do tốc độ tăng trưởng cao của các doanh nghiệp địa phương nên đã có rất nhiều cơ hội việc làm cho lực lượng lao động dôi dư. Việc khuyến khích xây dựng các doanh nghiệp địa phương không chỉ góp phần quan trọng trong giải quyết việc làm tại chỗ, mà còn góp phần giảm sức ép về việc làm ở các đô thị lớn.

- Có hai cách để giải quyết việc làm cho lao động dư thừa trong nông thôn trong đó có cả những người bị thu hồi đất, đó là chuyển họ sang các ngành CN và dịch vụ ở các vùng nông thôn hoặc chuyển họ đến các thành phố. Năm 1995, cả nước có khoảng 60 triệu lao động nông thôn tìm kiếm việc làm ở các đô thị và hầu hết trong số họ gia nhập vào đội ngũ dân số trôi nổi ở các thành phố lớn. Nếu tính chung trong những năm 1990, thì số người dân rời bỏ sản xuất nông nghiệp đi tìm việc làm ở nơi khác đã lên tới trên 200 triệu người. Tình trạng này nếu không được giải quyết thì nhất định sẽ làm phát sinh rất nhiều vấn đề như quá tải hệ thống giao thông, phá vỡ các dịch vụ xã hội, trong khi đó thị trường lao động ở các thành phố đã gần như bão hoà. Trung Quốc đã triển khai xây dựng các đô thị qui mô vừa và nhỏ. Giải pháp này không chỉ tạo ra nhiều doanh nghiệp vừa và nhỏ, tạo việc làm cho lao động, giảm bớt lượng người nhập cư vào các thành phố lớn, mà còn góp phần tối đa hoá việc phân bổ các nguồn lực ở các khu vực, thu hẹp khoảng cách giữa thành thị và nông thôn. Nó dễ được người nông dân tiếp nhận và hưởng ứng hơn là ngay lập tức để họ vào sống và làm việc ở các đô thị lớn.

Đến nay, Trung Quốc đã có nhiều mô hình về xây dựng đô thị nhỏ. Nhiều đô thị nhỏ đã

trở thành trung tâm CN, dịch vụ, giải trí cũng như giáo dục và thông tin. Ví dụ, Sinh Ký, một đô thị mới ở tỉnh Giang Tô, đã thu hút và phát triển 118 doanh nghiệp vừa và nhỏ, năm 1991 giá trị sản lượng của đô thị này đạt 2,8 tỷ nhân dân tệ, nếu tính bình quân đầu người thì đạt mức 6.000 USD, cao hơn giá trị sản lượng bình quân đầu người của Hàn Quốc trong cùng thời kỳ. Một ví dụ khác là đô thị Long Cương ở tỉnh Chiết Giang, được thành lập ở vùng nông thôn vào năm 1984. Chỉ sau 2 năm, nông dân địa phương đã xây dựng nó trở thành một đô thị với 27 tuyến phố, diện tích xây dựng xấp xỉ 1 triệu m² và dân số 30.000 người với tổng chi phí 160 triệu nhân dân tệ, trong đó chỉ có 9 triệu nhân dân tệ do Nhà nước hỗ trợ. Năm 1993, thành phố này đã thu hút được số dân 130.000 người và giá trị sản lượng hàng năm khoảng 800 triệu nhân dân tệ⁽¹⁾. Ngoài ra, Trung Quốc còn chủ trương phát triển các đô thị mới. Chúng được xây dựng nằm giữa các thành phố lớn và vùng với khu vực nông thôn, như các thành phố Hạ Môn, Quảng Châu, Thượng Hải, Bắc Kinh, Thiên Tân, Vũ Hán và Thẩm Quyến.

Nhờ những giải pháp này, Trung Quốc đã giải quyết được việc làm cho vài trăm triệu người. Nó không chỉ tạo ra sự "cất cánh" của công nghiệp hoá nông thôn Trung Quốc mà còn tạo ra cơ hội việc làm cho lao động dư thừa trong quá trình công nghiệp hoá và đô thị hóa.

2. Một số bài học Việt Nam có thể tham khảo

⁽¹⁾ Chu Phúc Lâm và Cao Sinh Quan, *Nghiên cứu nền kinh tế thị trường của Trung Quốc*, Nhà xuất bản Ngoại văn Bắc Kinh, 1995.

Qua thực tế giải quyết việc làm và thu nhập cho người có đất bị thu hồi ở Trung Quốc và Nhật Bản, có thể rút ra *bài học* cho Việt Nam như sau:

Một là, nhà nước phải làm tốt công tác quy hoạch về sử dụng đất, coi đó là phương án chiến lược để các cấp, các ngành và người dân chấp hành chính sách sử dụng đất đai của nhà nước. Việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất cũng phải theo quy hoạch và phải được các cấp quản lý nhà nước phê chuẩn theo đúng thẩm quyền. Nhà nước cấp huyện có thể phê chuẩn việc sử dụng đất đối với từng hạng mục cụ thể.

Ở nước ta hiện nay, do công tác dự báo, quy hoạch và kế hoạch chưa tốt, chưa được coi là phương án chiến lược, nên đã nảy sinh tình trạng thụ động hoặc quy hoạch “treo”. Đất đã được thu hồi nhưng không triển khai dự án theo đúng tiến độ, hoặc chủ đầu tư nhận đất nhưng cũng không triển khai xây dựng làm người dân mất đất nhưng không có việc làm, còn doanh nghiệp cũng không thu hút được lao động vào làm việc. Đây là hiện tượng khá phổ biến và gây lãng phí lớn, dân rất bất bình. Ngoài ra, còn có tình trạng một số người lợi dụng quy hoạch để lấy đất của nông dân để bố trí cho các dự án không khả thi, hoặc đầu cơ bất động sản, dẫn đến đất nông nghiệp bị bỏ không, trong khi nông dân không có đất sản xuất. Tình trạng này đã gây hậu quả làm mất lòng tin của dân vào chủ trương lớn, đúng đắn của Đảng và Nhà nước, dẫn đến những khiếu kiện, có nguy cơ mất ổn định xã hội.

Hai là, chuyển một bộ phận đất nông nghiệp sang phát triển CN và đô thị là hết sức cần thiết, nhưng phải đảm bảo an ninh

lương thực quốc gia. Không thể giảm diện tích đất nông nghiệp với bất cứ giá nào, mà phải có tính toán, phải qui định cho bên sử dụng đất thu hồi tìm cách khai thác đất chưa sử dụng bù vào đúng với diện tích canh tác bị mất đi.

Ở nước ta hiện nay vẫn đang tồn tại một nghịch lý là diện tích đất tốt dùng để sản xuất lương thực bị thu hẹp chủ yếu bởi xây dựng các khu CN và khu đô thị. Riêng từ năm 2001 – 2005, diện tích đất thu hồi cho phát triển khu CN và khu đô thị đã chiếm gần 4% đất nông nghiệp đang sản xuất của cả nước. Bình quân mỗi năm có 73.290 ha đất bị thu hồi. Đáng chú ý có tới 80% “đất ngon” 2 lúa, mỗi năm thu hồi bằng 1% diện tích lúa cả nước, trong khi dân số tăng 1,3%/ năm. Các vùng kinh tế trọng điểm chiếm đến 50% diện tích đất bị thu hồi trong toàn quốc: Tiền Giang 20.308 ha, Đồng Nai 19.752 ha, Bình Dương 16.627 ha, Quảng Nam 11.812 ha, Cà Mau 13.242 ha, Hà Nội 7.776 ha, Hà Tĩnh 6.391 ha, Vĩnh Phú 5.573 ha. Trong 16 tỉnh trọng điểm về thu hồi đất, cả gần 90% diện tích là đất sản xuất nông nghiệp⁽²⁾.

Thời gian qua chúng ta lấy đi quá nhiều đất nông nghiệp vốn đã được sử dụng vào mục đích trồng lúa. Đất công nghiệp và đất đô thị có thể được phát triển từ đất đồi núi có nhiều sỏi đá (ví dụ như đất ở Xuân Mai, Ba Vì, Sơn Tây, Sóc Sơn...), thậm chí còn tốt hơn rất nhiều so với sử dụng đất trồng lúa trong xây dựng kết cấu hạ tầng, tạo cảnh quan đô thị và vệ sinh môi trường... Nhưng

⁽²⁾ Trần Lê, “Lợi ích” của người nông dân bị thu hồi đất. Theo website Thời báo kinh tế Việt Nam, cập nhật 6/7/2007

đất trồng lúa thì không thể lấy đất đồi, núi thay thế vào đó được. Phát triển khu công nghiệp và khu đô thị ở đất đồi núi do phải khai phá nên chi phí ban đầu có thể cao hơn so với sử dụng đất đồng bằng trồng lương thực, có thể xa trung tâm, nhưng đứng trên quan điểm phát triển thì sẽ là hiệu quả hơn trong điều kiện một nước “đất chật, người đông” với nguồn lương thực truyền thống từ lúa gạo như Việt Nam mà những thứ khác rất khó có thể thay thế được.

Ba là, phải coi trọng tính đồng bộ trong giải quyết việc làm và thu nhập khi người dân có đất bị thu hồi cho phát triển CN và đô thị, vì lợi ích quốc gia. Nhà nước khuyến khích phát triển các doanh nghiệp địa phương để thu hút lao động. Quy định các khoản chi phí đền bù đất do doanh nghiệp sử dụng đất phải trả cho nông dân khi họ bị thu hồi đất gồm: chi phí về trung dụng, đất đầu tư bị tiêu hao trên đất, chi phí đền bù sắp xếp lao động và phí đền bù sinh hoạt phải trả cho người bị thu hồi đất. Nhà nước thừa nhận và tạo cơ chế chính sách để phát triển thị trường bất động sản, qua đó tạo thuận lợi cho việc chuyển đổi quyền sử dụng đất giữa các khu vực kinh tế được linh hoạt hơn,

Ở nước ta, các khoản đền bù cho dân khi thu hồi đất hầu hết được lấy từ ngân sách Nhà nước, các chủ dự án sử dụng đất thu hồi do Nhà nước giao chỉ phải đào tạo tại chỗ và tuyển dụng ít nhất 10 lao động địa phương trên một ha đất thu hồi. Nhưng do không có cơ chế ràng buộc cả phía người lao động và phía người sử dụng lao động nên có doanh nghiệp tuy đã tuyển dụng lao động tại chỗ, nhưng sau một thời gian lại phải thải hồi, hoặc vì số lao động này không đáp ứng được

nhu cầu công việc, hoặc vì không quen với yêu cầu của lao động công nghiệp nên xin ra khỏi doanh nghiệp, cơ quan. Giá đất Nhà nước đền bù cho người dân không phải dựa theo thị trường mà lại quy định một mức cố định. Nếu không được xử lý thì đây cũng là một nguyên nhân gây ra tình trạng bất bình của người dân khi họ bị thu hồi đất.

Bốn là, có chính sách thúc đẩy hình thành và phát triển các đô thị quy mô nhỏ. Trung Quốc đã rất thành công trong phát triển loại hình đô thị này. Nhờ đó mà tạo được nhiều việc làm tại chỗ, tiến trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá các khu vực nông thôn được đẩy mạnh, thu hẹp khoảng cách giữa thành thị và nông thôn.

Ở nước ta hiện nay có rất nhiều người ở nông thôn ra thành phố bán hàng rong, làm nghề thu gom phế liệu phế thải, đập xích lô, chở thuê bằng xe thô sơ ba bánh... Theo một số điều tra, thì trong số này có không ít người lao động bị thu hồi đất không tìm được việc làm khác để kiếm sống. Chúng ta có thể cấm họ làm các nghề trên để đảm bảo mỹ quan và trật tự đô thị, nhưng đó chưa phải là giải pháp tối ưu. Qua kinh nghiệm của Trung Quốc, ta có thể nghiên cứu xây dựng và phát triển các đô thị nhỏ để thu hút lao động tại chỗ, nhờ đó mà giảm áp lực lao động và “quá tải” cho các đô thị lớn./

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Chu Phúc Lâm và Cao Sinh Quan, *Nghiên cứu nền kinh tế thị trường của Trung Quốc*, Nhà xuất bản Ngoại văn Bắc Kinh, 1995.
2. Trần Lê, “Lợi ích” của người nông dân bị thu hồi đất, Theo website Thời báo kinh tế Việt Nam, cập nhật 6/7/2007.