

Cải cách đất đai ở Đài Loan

PHẠM BÍCH NGỌC

Ở Đài Loan đã 3 lần diễn ra cải cách đối với đất đai. Cuộc cải cách lần thứ nhất diễn ra vào những năm 50 của thế kỷ XX. Cuộc cải cách này chủ yếu là nhằm cải thiện quan hệ sản xuất, giải phóng sức sản xuất ở nông thôn, nâng cao tính tích cực trong sản xuất của nông dân. Cuộc cải cách lần thứ hai vào những năm 70 ~ 80 của thế kỷ XX nhằm xóa bỏ chế độ kinh doanh tiểu nông, chủ yếu là xóa bỏ chế độ tư hữu đất đai nhỏ, thực hiện chuyên nghiệp hóa, xí nghiệp hóa và cơ giới hóa nông nghiệp. Cuộc cải cách lần thứ ba diễn ra vào những năm 90 của thế kỷ XX, với mục tiêu là giải quyết những vấn đề xung quanh việc thị trường hóa đất nông nghiệp, đáp ứng nhu cầu toàn cầu hóa thế giới và gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới. Bài viết này giới thiệu tóm tắt các cuộc cải cách đất đai ở Đài Loan nhằm cung cấp thông tin và kinh nghiệm hoạch định chính sách và quản lý đối với đất đai.

1. Cuộc cải cách ruộng đất lần thứ nhất (1949 - 1953)

Năm 1927, sau khi chính phủ Quốc dân Nam Kinh thành lập, lãnh đạo Quốc dân đảng bắt đầu xây dựng khung khổ pháp lý chuẩn bị cải cách đất đai ở cả nước Trung Quốc. Từ năm 1927 đến năm 1937, có khoảng hơn 240 loại pháp lệnh đất đai và quy định riêng về đất đai của các tỉnh lần lượt được ban hành. Tuy nhiên, Chính phủ Quốc dân chưa nghiêm túc chấp hành chủ trương “quyền ruộng đất chia đều” của Tôn Trung Sơn, bởi vì giai cấp địa chủ là chỗ dựa cơ bản của Quốc dân đảng, bản thân rất nhiều quan chức cao cấp của Quốc dân đảng cũng sở hữu nhiều đất đai.

Trong thời kỳ Nhật Bản chiếm đóng, nhiều quân nhân xuất ngũ và quan chức nghỉ hưu người Nhật di cư đến Đài Loan, cùng với các nhà tài phiệt Nhật Bản thành lập công ty, chiếm ruộng đất, sau đó cho nông dân Đài Loan thuê lại và thu địa tô với giá cắt cổ. Những địa chủ bản địa của Đài Loan cũng bóc lột tá điền nặng nề. Địa chủ ở Đài Loan sử dụng phương thức “4 tầng bóc lột”. Tầng thứ nhất là địa tô cao. Theo ghi chép trong cuốn “Kỷ yếu chính quyền tỉnh Đài Loan”, địa tô ở Đài Loan được chia ở mức địa chủ sáu phần, tá điền bốn phần, thậm chí có khi “địa chủ

bảy phần, tá điền ba phần”. Tầng thứ hai là “thiệt tố”. Tức là bất luận mùa màng gặp hạn hán hay lụt lội, thu hoạch nhiều hay ít, các hộ tá điền bắt buộc phải nộp địa tô không dưới 60% sản lượng thu hoạch của năm được mùa cho địa chủ. Tầng thứ ba là chế độ áp tô. Nghĩa là địa chủ tiến hành thu trước toàn bộ địa tô từ một quý đến hai năm. Tầng thứ tư là chế độ sản phẩm phụ. Tức là ngoài địa tô ra, địa chủ còn được hưởng một phần thu nhập từ chăn nuôi gia cầm và trồng cây ăn quả của nông dân. Theo điều tra về thời kỳ Nhật Bản chiếm đóng, địa tô mà tá điền nộp chiếm 55% tổng lượng thu hoạch thực tế, trong số đó người cho thuê trung gian trả cho địa chủ 30% lượng thu hoạch, còn 25% thuộc về người trung gian.

Năm 1950, đất canh tác của Đài Loan là 816.000 ha, địa chủ chiếm giữ 457.000 ha, chiếm 56% tổng số đất canh tác. Số nhân khẩu nông nghiệp chịu sự khống chế của địa chủ chiếm hơn một nửa dân số Đài Loan. Sau khi thiết lập chính quyền ở Đài Loan, nhằm củng cố quyền lực chính trị, chính quyền Tưởng Giới Thạch chủ trương tiến hành cải cách ruộng đất ở Đài Loan. Tổng thống Tưởng Giới Thạch chỉ thị, việc giải quyết vấn đề ruộng

Phạm Bích Ngọc, ThS., Viện Kinh tế Việt Nam.

đất là nhiệm vụ cấp bách để thực hiện chủ nghĩa dân sinh. Cuộc cải cách ruộng đất diễn ra 3 giai đoạn.

1.1. Giảm tô (1949-1951)

Ngày 14 - 4 - 1949, chính quyền Đài Loan ban bố "Quy định thuê và sử dụng đất canh tác tư hữu tỉnh Đài Loan", với biện pháp cốt lõi là giảm tiền thuê đất xuống mức 37,5%, mở màn cho cuộc cải cách ruộng đất ở Đài Loan. 26.641 nhân viên các cấp được huy động trong chiến dịch này. Ở cấp huyện và thôn xã thành lập Ủy ban thuê mượn ruộng đất. Ủy ban thuê mượn ruộng đất với nhiệm kỳ ba năm bao gồm đại diện của chính quyền, đại biểu đoàn thể nhân dân, đại diện của nông dân tự canh tác và địa chủ. Nhiệm vụ của ủy ban là đánh giá tổng lượng thu hoạch các loại nông sản chủ yếu trong năm ở các mảnh đất canh tác, giải quyết tranh chấp giữa địa chủ và tá điền, điều tra thực tế về thiên tai ở đất canh tác, bàn bạc đánh giá tiêu chuẩn miễn tô, hoàn thành ký kết khế ước thuê đất, kiểm tra thực địa, sửa chữa, xử lý các vụ phạm pháp.

Cải gọi là "giảm tô xuống mức 37,5%" thực ra không có gì mới mẻ, nó chính là công thức tính tiền thuê đất mà Quốc dân đảng từng tuyên truyền ở Đại lục nhưng đã không thực hiện. Theo công thức này, người ta lấy 50% sản lượng hàng năm làm con số cơ sở để tính, tiền thuê đất không được vượt quá 75% số giá trị sản lượng này. Như vậy tiền thuê đất mà địa chủ thu cao nhất không được vượt quá 37,5% giá trị sản lượng chính cả năm của mảnh ruộng. Để đơn giản hóa, chính quyền Đài Loan quy định lấy sản lượng năm 1948 làm tiêu chuẩn tính tiền thuê đất. Số tiền thuê đất khi đã được Ủy ban thuê mượn ruộng đất của các địa phương tính toán và xét duyệt thì mãi mãi không thay đổi. Trong trường hợp gặp phải thiên tai, khi sản lượng thu được chỉ dưới mức 30% của năm 1948, thì người thuê đất có thể xin giảm tô. Như vậy địa tô "37,5%" bề ngoài là địa tô theo tỷ lệ giá trị sản lượng, thực tế là địa tô cố định. Mặt khác, nhà cầm quyền cũng đưa ra quy định

nếu tá điền nợ tổng tiền thuê đất tới hai năm, địa chủ có thể lấy lại ruộng đất trước khi hợp đồng cho thuê hết hạn.

Trước khi thực hiện giảm tô, địa tô chiếm 60% đến 70% tổng sản lượng ruộng đất mà tá điền thuê. Sau khi thực hiện giảm tô, tá điền nhận được 62,5% tổng sản lượng mức năm 1948; nếu sản lượng tăng lên hơn mức đó thì tỷ lệ nhận được còn cao hơn. Địa chủ rất không hài lòng với điều này, dần dần dùng việc lấy lại ruộng để bức ép tá điền. Khi đó các vụ tranh chấp xoay quanh việc lấy lại ruộng không ngừng xảy ra, tới mức độ nghiêm trọng. Mặc dù nông dân có thể kiện lên tòa án, nhưng cơ quan tư pháp thiếu căn cứ pháp luật để xử lý, nên thường thì địa chủ thắng kiện, đạt được mục đích lấy lại ruộng. Cuối năm 1950, ở nông thôn Đài Loan xuất hiện phong trào lấy lại ruộng cho thuê; chỉ riêng một huyện Đài Nam có tới hơn 2.000 vụ án lấy lại ruộng đã cho thuê.

Để giải quyết vấn đề này, tháng 6-1951, chính quyền Đài Loan ban bố "Điều lệ về việc giảm tô xuống mức 37,5%". Văn bản luật này quy định: bãi bỏ chế độ đặt cọc và thu tiền thuê đất trước, khế ước thuê đất phải được kí kết bằng văn bản, thời hạn thuê không được ngắn hơn 6 năm; địa chủ chỉ có thể lấy lại đất trong ba trường hợp sau: (1) cả hai bên thuê và cho thuê cùng xin kết thúc sớm khế ước thuê đất; (2) khi người thuê qua đời, không có người thừa kế, hoặc đã chuyển nghề, từ bỏ quyền canh tác của mình, hoặc nợ tiền thuê hai năm, thì chủ đất phải chờ kết thúc một kì canh tác, trước khi bắt đầu kì canh tác kế tiếp mới lấy lại được đất; (3) sau khi khế ước hết hạn, nếu người chủ đất không đủ thu nhập duy trì cuộc sống của gia đình, có khả năng tự canh tác và người thuê đất có thể có nguồn nuôi sống gia đình họ, thì mới được lấy lại đất. Bất cứ ai vi phạm các quy định trên để cưỡng ép lấy lại đất, đều bị coi là phạm pháp.

Điều chính của văn bản luật này là trên cơ sở công nhận quyền tư hữu ruộng đất của địa chủ, dùng quyền chính trị buộc người sở

hữu đất và người sử dụng đất thực hiện kế hoạch để đảm bảo quyền lợi của tá điền. Sau khi văn bản luật này được ban bố, 256.557 ha đất canh tác cho thuê, chiếm 31,4% diện tích đất canh tác toàn tỉnh đã được ký kết kế hoạch, số hộ tá điền được hưởng lợi là 296.043 hộ, chiếm 44,5% tổng số hộ tá điền toàn tỉnh¹. Biện pháp này kích thích mạnh mẽ sự phát triển sức sản xuất của nông thôn.

1.2. Chia cấp ruộng đất công (1951-1953)

Sau giảm tô, năm 1951, Chính phủ Đài Loan tiến hành chia cấp đất công với quy mô lớn, nghĩa là chuyển giao quyền sở hữu đất “của nhà nước”, “của tỉnh” cho nông dân, khiến họ trở thành nông dân tự canh tác trên chính ruộng đất của mình. Trên thực tế đây chính là Chính phủ làm gương trước cho địa chủ, mong muốn trong phạm vi nhất định thực hiện chính sách người cày có ruộng.

Ở Đài Loan đã tồn tại một số diện tích đất công, chủ yếu là do Đài Loan từng là thuộc địa của Nhật Bản. Nhật Bản cưỡng chiếm nhiều ruộng đất tốt ở Đài Loan để làm chỗ đứng cho việc di dân của họ. Nhật Bản còn lũng đoạn các ngành sản xuất quan trọng của Đài Loan như đường, chè... Những doanh nghiệp lớn trong các ngành này đều sở hữu những nông trường với hàng vạn hecta đất. Sau khi Nhật đầu hàng, các sản nghiệp của chính quyền và tư nhân Nhật Bản đều bị Quốc dân đảng tiếp nhận, trong đó có số ruộng ruộng đất tương đối lớn, khoảng 180.000 ha, chiếm 21,6% trong tổng số 816.000 ha diện tích đất có thể canh tác của Đài Loan lúc đó. Chính quyền Đài Loan có thể tiến hành cấp phát đất công chính là dựa trên số đất này.

Ngay từ tháng 4-1948, Quốc dân đảng đã đem đất thuộc sở hữu của Hội Thắc thực Đài Loan (là đất đai mà Nhật Bản chiếm giữ để chuẩn bị cho việc di dân) và nông trường của Công ty đường Đài Loan và Công ty trà Đài Loan phân thành các mảnh đất nhỏ để làm thử nghiệm việc cấp phát đất công. Lần cấp phát này có ý nghĩa tuyên truyền lớn hơn ý nghĩa thực tiễn, chỉ cấp phát 3.883 giáp

(tương đương với 2287 ha)², chỉ chiếm 1,8% số đất canh tác mà Quốc dân đảng nắm giữ.

Ngày 4-6-1951, chính quyền Đài Loan ban bố “Biện pháp thực hiện cấp phát đất công giúp đỡ nông dân tự canh tác của tỉnh Đài Loan”, từ đó triển khai toàn diện công tác cấp phát đất công. Đối tượng chuyển quyền sở hữu trước tiên là nông dân đang canh tác trên đất công nhận thuê, tiếp theo là nông dân làm thuê, tá điền không thuê đủ đất, nông dân tự canh tác mà ruộng đất không đủ một nửa định suất, người có quan hệ với đất gốc cần đất canh tác, người chuyển sang làm nghề nông... Việc chuyển giao quyền sở hữu đất công không phải là miễn phí. Chính quyền quy định tính giá đất bằng 2,5 lần tổng sản lượng thu hoạch nông sản chính cả năm của mảnh đất. Hộ nông dân nhận đất phải trả tiền đất trong 10 năm, không phải trả lãi, hết hạn 10 năm sẽ có quyền sở hữu đất canh tác. Đất chia cấp căn cứ theo chất lượng chia thành 3 loại, căn cứ theo nhân khẩu gia đình và năng lực canh tác của người lĩnh đất để cân nhắc diện tích được nhận. Thông thường mỗi hộ có thể nhận được nhiều nhất 0,5 giáp ruộng nước loại tốt, hoặc 1 giáp ruộng nước loại trung bình, hoặc 2 giáp ruộng nước loại kém; nếu lĩnh ruộng cạn, thì gấp đôi ruộng nước, tức là ruộng cạn loại tốt 1 giáp, loại trung bình 2 giáp, loại kém 4 giáp.

Khi đó tổng số ruộng đất cấp phát là 28.447 giáp (bằng khoảng 27.685 ha). Năm 1952 tiếp tục tiến hành, cấp phát tiếp 17.872 giáp, (bằng khoảng 17.351 ha). Gộp thêm 3.800 giáp cấp phát năm 1948, tổng cộng là 49.702 giáp (vào khoảng 45036 ha), lớn hơn 1/4 tổng số đất công mà Quốc dân đảng chiếm giữ lúc đó một ít. Tổng số hộ nhận đất là 96.906 hộ, tính mỗi hộ là 5 người, số người hưởng lợi là khoảng 50 vạn người.

1. Thẩm Tông Hàn: “Chính sách và phát triển nông nghiệp”, Nhà in Thương vụ Đài Loan, bản năm 1975, trang 70.

2. Giáp là đơn vị đo lường ruộng đất của Đài Loan, 1 giáp = 0,9 ha.

1.3. Người cày có ruộng (1953-1955)

Ngày 24-7-1952, Ủy ban cải cách Trung ương Quốc dân đảng họp hội nghị lần thứ 371, xác định trọng tâm thi hành chính sách của năm tiếp theo là thực hiện người cày có ruộng, đồng thời đề ra 3 nguyên tắc cơ bản: (1) sử dụng biện pháp ôn hòa; (2) trên cơ sở không gia tăng gánh nặng cho nông dân, làm cho họ có được ruộng đất, đồng thời chú ý đến lợi ích của địa chủ; (3) tiến đất địa chủ nhận được theo giá do Chính phủ chỉ đạo chuyển hướng sang công nghiệp.

Ngày 20-1-1953, Viện Lập pháp thông qua "Điều lệ thực thi người cày có ruộng" và bắt đầu thực hiện từ ngày 1-5-1953.

Căn cứ theo độ phì nhiêu, người ta phân ruộng đất Đài Loan thành 26 cấp. Quy định hạn mức cao nhất cho địa chủ sở hữu ruộng đất là 3 giáp ruộng nước loại trung (cấp 7-12), hoặc 6 giáp ruộng cạn loại trung. Diện tích đất vượt quá hạn mức thì bị Nhà nước thu mua, sau đó bán lại cho nông dân. Giá đất giống như giá đất công chia cấp, tức là tương đương với 2,5 lần của tổng sản lượng nông sản chính của mảnh đất đó năm 1948. Nông dân mua đất trả tiền đất cho Chính phủ trong 10 năm, sau khi trả hết sẽ là chủ nhân của mảnh đất.

Chính quyền Đài Loan cũng trả tiền đất cho địa chủ trong vòng 10 năm, bằng phương thức trả kết hợp trái phiếu và cổ phiếu, trong đó 70% là trái phiếu ruộng đất, do ngân hàng ruộng đất Đài Loan phát hành, lãi suất năm là 4%, 30% còn lại trả bằng cổ phiếu công nghiệp. Cùng với việc thu mua ruộng đất của địa chủ, chính quyền Đài Loan đem một số xí nghiệp vốn là của Nhà nước bán cho tư nhân, trong đó bao gồm các công ty xi măng, giấy, khoáng sản, nông lâm sản Đài Loan. Cổ phiếu của các công ty này được trả cho địa chủ để trực tiếp chuyển tiền bán đất sang đầu tư công nghiệp.

Đến cuối năm 1953, chính quyền Đài Loan đã thu mua 143.568 giáp ruộng đất của địa chủ, tức hơn 139.300 ha, chiếm 56% tổng số đất cho thuê; số hộ địa chủ bị thu mua ruộng

đất là 10.604 hộ, chiếm 59,3% tổng số hộ địa chủ; số hộ nông dân lĩnh đất là 194.823 hộ, chiếm 64% tổng số hộ nông dân.

Theo chính sách "người cày thì có ruộng, người có ruộng thì cày", nếu chủ đất chiếm giữ nhiều đất mà không có khả năng canh tác, chính quyền sẽ buộc nhượng lại ruộng đất để đem bán cho người có khả năng cày cấy. Để phòng ngừa chủ đất giấu giếm diện tích đất sở hữu, dưới sự hỗ trợ về kỹ thuật và kinh phí của Ủy ban liên hợp phục hưng nông thôn Trung - Mỹ, từ tháng 1-1952 đến tháng 3-1953, chính quyền Đài Loan tiến hành kiểm kê và quy ruộng đất về hộ, theo đó đất đai của mỗi chủ đất dù ở một huyện, một xã hay phân tán ở khắp nơi trên toàn tỉnh thì đều kiểm kê rõ ràng, không được ghi thiếu hay giấu giếm. Địa chủ bị những quy định này thúc ép, phải tự bán bớt đất, chỉ giữ lại phần ruộng đất mà họ mình có thể tự kinh doanh, tự canh tác. Đến cuối năm 1953, cải cách ruộng đất với nội dung chính là người cày có ruộng đã cơ bản hoàn thành. Địa chủ đã bán trực tiếp cho nông dân tổng cộng hơn 73.000 ha, số nông dân mua đất là hơn 143.000 hộ, số đất địa chủ còn sở hữu năm đó là 49.000ha, chỉ chiếm 5,3% tổng diện tích đất canh tác của Đài Loan.

Một số nhận xét: cuộc cải cách ruộng đất 1949-1953 của Đài Loan đã có những ảnh hưởng vô cùng to lớn đối với nông nghiệp, công nghiệp, cho tới cả xã hội Đài Loan và được nhiều người coi là cuộc cải cách thành công nhất trong khu vực Châu Á.

Trước hết, cải cách ruộng đất khiến cho lượng lớn nông dân không có đất trở thành nông dân tự canh tác. Trong tổng sản lượng nông nghiệp của Đài Loan năm 1949 nông dân tự canh tác chiếm 36%, bán canh tác chiếm 25%, tá điền chiếm 39%. Đến năm 1960, tình hình đã thay đổi rất nhiều, nông dân tự canh tác chiếm 64%, nông dân bán canh tác chiếm 21%, tá điền thì hạ xuống còn 15%.

Thứ hai, cải cách ruộng đất kích thích tính tích cực sản xuất của nông dân, đẩy

manh sự phục hồi của nông nghiệp Đài Loan. Năm 1952, nông nghiệp Đài Loan đã khôi phục mức sản lượng cao nhất trước chiến tranh. Sản lượng lúa gạo, sản lượng thu hoạch cao nhất năm 1938 là 1.402.000 tấn, năm 1951 đã đạt 1.485.000 tấn.

Thứ ba, cải cách ruộng đất trợ giúp cho việc ổn định trong thế cục hỗn loạn ở Đài Loan. Sản lượng lương thực nói riêng và nông nghiệp nói chung tăng lên, đã giảm đi rất nhiều áp lực về cung cấp lương thực gây ra bởi hơn 1 triệu quân nhân và viên chức chính quyền di cư từ Đại lục ra đảo Đài Loan, cứu vãn một phần nguy cơ mà nền kinh tế phải đương đầu. Trên cơ sở đó, Đài Loan đã thi hành chế độ cung cấp miễn phí củi, gạo, dầu, muối cho quân nhân, công chức, giáo viên và gia đình họ theo chế độ phân phối khẩu phần.

Thứ tư, cải cách ruộng đất ở Đài Loan tấn công vào thế lực địa chủ theo phương thức ôn hòa. Sau cải cách ruộng đất, một số lượng lớn phú nông và địa chủ chuyển thành thương nhân và nhà tư bản nắm giữ cổ phiếu. Nhiều địa chủ nhỏ sau khi nắm được cổ phiếu công ty, xem chúng là một loại tài sản không ổn định, lại nhanh chóng đem tới chợ bán tháo với giá thấp. Những đại địa chủ sở hữu số vốn lớn thừa cơ mua vào cổ phiếu giá rẻ, đẩy nhanh sự tập trung cổ phần vào tay một số nhà tư bản.

Thứ năm, cải cách ruộng đất ở Đài Loan dùng chế độ tư hữu ruộng đất nhỏ của nông dân tự canh tác thay thế chế độ tư hữu ruộng đất lớn của đại địa chủ. Để đảm bảo hiệu quả chính sách người cày có ruộng, chính quyền Đài Loan nghiêm khắc thi hành hạn mức tư nhân sở hữu đất canh tác, đồng thời hạn chế việc thuê người cày cấy, điều này đương nhiên đã ngăn chặn tái diễn hiện tượng thôn tính ruộng đất. Sau cuộc cải cách ruộng đất, người nông dân tự canh tác là chủ thể chính trong nông thôn. Nông nghiệp chuyển từ quan hệ sản xuất tá điền sang quan hệ sản xuất nông dân tự canh tác.

2. Cuộc cải cách ruộng đất lần thứ hai (1962-1971)

Sự phát triển kinh tế và xã hội trong khoảng hơn mười năm sau cuộc cải cách ruộng đất lần thứ nhất làm nảy sinh những vấn đề mới và đặt ra những yêu cầu mới đối với quan hệ ruộng đất ở Đài Loan. So năm 1966 với năm 1955, do dân số gia tăng và sự phân chia các hộ gia đình nông dân, tỷ lệ nông hộ có đất canh tác dưới 0,5 ha trên tổng số nông hộ tăng từ 34,4% lên 37,4%, tỷ lệ nông hộ có đất canh tác từ 5-10 ha giảm từ 0,7% xuống còn 0,6%³. Ruộng đất manh mún tới mức ở nhiều nơi con đường đi giữa các mảnh ruộng rất nhỏ, khó có thể vận chuyển nông sản phẩm, gây nên sự lãng phí nguồn nhân lực và tăng chi phí sản xuất⁴. Hệ thống cấp thoát nước thủy lợi và quy hoạch đồng ruộng trong thời kỳ này rất kém. Các mảnh ruộng của các nông hộ không nằm gần kề nhau dẫn đến việc cấp và thoát nước thủy lợi giữa các mảnh ruộng gặp nhiều khó khăn. Thường xuyên nổ ra các cuộc tranh chấp về nước tưới tiêu. Sự phát triển của bản thân nền nông nghiệp đòi hỏi phải tái quy hoạch lại ruộng đất.

Cùng với trọng tâm phát triển kinh tế, Đài Loan chuyển hướng sang sản xuất công nghiệp. Chính quyền Đài Loan phát triển mạnh công nghiệp gia công xuất khẩu kỹ thuật cao, coi nhẹ phát triển sản xuất nông nghiệp, và ở mức độ nào đó, Đài Loan đã áp dụng chính sách hi sinh nông nghiệp, thực hiện chế độ trưng thu thuế thuê ruộng đất bằng hiện vật, thu mua theo thuế và đối phân bón lấy lương thực, chèn ép giá nông sản, từ đó hạn chế sự phát triển nông nghiệp, khiến cho công nghiệp và nông nghiệp phát triển không tương ứng. Trong khi công nghiệp tăng

3. Ủy ban Nông nghiệp viện hành chính: *Thống kê nông nghiệp nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa*, năm 1993, Đài Bắc: Ủy ban Nông nghiệp viện hành chính, 1993, tr. 9.

4. Ủy ban Văn hiến tỉnh Đài Loan: *"Tài liệu cải cách ruộng đất Đài Loan"*, Đài Bắc: Ủy ban Văn hiến tỉnh Đài Loan, 1989, tr. 436

trường hai con số thì nông nghiệp xuất hiện tăng trưởng âm.

Thu nhập của nông dân thấp đi, khiến mong muốn theo nghề nông của họ nhạt dần, phần lớn sức lao động trẻ khỏe của nông thôn tràn về thành phố, càng nhiều nông dân duy trì kế sinh nhai bằng cách làm kiếm nhiều nghề. Trong các nông hộ chuyên nghiệp, tuyệt đại bộ phận vẫn sử dụng phương thức kinh doanh gia đình cá thể, chỉ có một bộ phận nhỏ là trang trại có mô quy kinh doanh không đồng đều. Nông dân kiếm nghề về cơ bản thì rời nghề nông không rời làng, vì tăng thêm thu nhập mà làm thuê ngay tại địa phương cho đơn vị gia công chế tạo, là người lao động nửa nông nghiệp nửa công nghiệp. Sự gia tăng số lượng lớn nông dân kiếm nghề, một mặt khiến cho cuộc sống của rất nhiều nông dân ngày càng phụ thuộc vào nguồn thu nhập phi nông nghiệp; mặt khác, lại khiến sức lao động nông thôn dần theo hướng lão hóa và nữ giới hóa, sức lao động trẻ khỏe giảm mạnh.

Ngoài ra, cùng với sự phát triển mạnh mẽ nhanh chóng của công thương nghiệp, trong những năm 60 – 70, mỗi năm đều có hàng nghìn ha đất canh tác bị dùng để mở đường, xây dựng công xưởng, cửa hàng, nhà ở và cơ sở hạ tầng công cộng, có năm thậm chí còn lên tới hơn 5.000 ha, dẫn đến đất canh tác của đảo ngày càng giảm đi, giá đất tăng vọt. Do đất đai tăng giá nhanh, rất nhiều người sở hữu đất đai nhỏ ở nông thôn gần thành phố cho rằng, đầu tư đất vào sản xuất nông nghiệp không kinh tế, thà để đất đai bị bỏ hoang chứ không tiến hành canh tác. Có một số người bị thu hút bởi mối lợi từ đầu cơ đất đai, đem đất bán cho những người đầu cơ, gây ra hiện tượng ruộng đất hoang hóa và bị chiếm dụng vô cùng nghiêm trọng. Theo điều tra, chỉ riêng năm 1975, đã có 12 nghìn ha ruộng đất bị bỏ hoang.

Mục đích của cải cách ruộng đất lần thứ hai chủ yếu là giải quyết các vấn đề mới phát sinh của lần cải cách ruộng đất đầu tiên, tức là chủ yếu giúp nhiều nông dân thoát khỏi

ràng buộc ruộng đất, thi hành sản xuất nông nghiệp quy mô lớn, chuyển sức lao động sang các ngành nghề khác, thúc đẩy sự phát triển chủ nghĩa tư bản nông thôn⁵.

Xét thấy tình trạng chế độ tư hữu đất đai nhỏ hạn chế việc mở rộng mặt bằng kinh doanh ruộng nông nghiệp, một trong những nội dung chính của lần cải cách ruộng đất thứ hai là thực hiện rộng rãi việc quy hoạch lại đất nông nghiệp, chính là chuyển dời và sắp nhập đất canh tác, áp dụng hình thức trao đổi lẫn nhau giữa các nông dân, tập trung các mảnh ruộng nhỏ phân tán nhiều nơi lại với nhau, để tạo thuận lợi cho canh tác và quản lý; hoặc áp dụng hình thức tự nguyện kết hợp, liên kết các mảnh đất canh tác nhỏ thành mảnh lớn.

Như vậy, cải cách ruộng đất lần thứ hai có điểm khác rất lớn với cải cách ruộng đất lần thứ nhất: lần thứ nhất chủ yếu giải quyết vấn đề phân công quyền sở hữu ruộng đất không đồng đều, chia nhỏ ruộng đất lớn, cải tạo kinh tế địa chủ ở nông thôn, phá vỡ cục diện đại địa chủ, tiểu tá điền; còn lần cải cách ruộng đất thứ hai tiến hành quy hoạch lại đồng ruộng, tập trung ruộng đất nhỏ, tạo thành tiểu địa chủ, đại tá điền.

Mặt khác cuộc cải cách ruộng đất lần hai ở Đài Loan đã hướng dẫn tiểu nông chuyển ngành. Yêu cầu là phải đem 900 nghìn ha ruộng đất, từ 900 nghìn hộ nông dân sở hữu chuyển thành phân cho 300 nghìn hộ sở hữu, tức là mở rộng bình quân đất canh tác mỗi hộ từ 1 ha tăng lên 3 ha, sắp xếp 600 nghìn hộ nông dân chuyển nghề. Để thực hiện mục tiêu này, một mặt, chính quyền Đài Loan khuyến khích nông dân tự canh tác mà không có khả năng cày cấy trồng trọt bán ruộng đất, hướng dẫn họ chuyển nghề; mặt khác, cung cấp các khoản cho vay, hỗ trợ các hộ nông dân nhỏ có năng lực mua ruộng đất bị bỏ canh tác hoặc không muốn canh tác, để mở rộng diện tích đất canh tác, đạt được quy mô kinh doanh thích hợp.

5. Đường Tinh Chân, Vương Ninh: “Bách khoa toàn thư Đài Loan”, Nxb Đại học Nam Khai, 1990, tr. 16.

Để phối hợp với cải cách ruộng đất lần thứ hai, Đài Loan xây dựng kế hoạch cơ giới hóa nông nghiệp, đến năm 1985, trình độ cơ giới hóa làm đất lúa nước đã đạt 98%, trình độ cơ giới hóa gieo hạt, thu hoạch và phơi khô lần lượt là 97%, 95%, 65%, số mã lực sử dụng ở mỗi ha là 1,68 mã lực, các hạng mục tiêu chuẩn đều vượt kế hoạch ban đầu.

Về cơ bản, cải cách ruộng đất lần thứ hai không đề cập đến vấn đề tái phân phối ruộng đất nên diễn ra theo phương thức hòa bình, bằng cách sử dụng 2 biện pháp kinh tế chính.

Thứ nhất, trong việc thực hiện tái quy hoạch đất nông nghiệp, Đài Loan nghiêm chỉnh tuân thủ 12 bước bao gồm: xác định khu vực, xin giấy phép phê chuẩn, thành lập bộ máy, đo lường, điều tra, thiết kế quy hoạch, phân chia đất, xây dựng, công bố, thanh lý và bồi thường, chỉnh lý sổ đỏ, thống kê kết quả⁶. Đặc điểm lớn nhất trong tái quy hoạch đất nông nghiệp chủ yếu tập trung trong những thay đổi về cơ cấu đất đai, không ảnh hưởng đến sự chuyển dịch cơ cấu chủ sở hữu đất, chủ yếu là điều chỉnh hình thái và xếp hạng đất trồng trọt. Ví dụ: sáp nhập các mảnh đất nhỏ, mở rộng và tiêu chuẩn hóa diện tích các mảnh đất nhỏ, tập trung đất canh tác ở các nông hộ, thay đổi hệ thống cấp thoát nước. Mỗi mảnh đất sau khi tái quy hoạch vẫn được thuộc về người chủ sở hữu ban đầu, hoàn toàn không có sự thay đổi quyền sở hữu đất trong quá trình tái quy hoạch⁷.

Thứ hai, Chính phủ Đài Loan đã dành ra 1,8 tỷ Đài tệ của Chính phủ cho các khoản vay đặc biệt như trợ cấp nông dân mua đất, mở rộng quy mô kinh doanh đất nông nghiệp; cải tạo các cánh đồng theo quy mô sản xuất lớn (như phá các sườn núi hình thành cánh đồng 12 ha có khả năng kinh doanh theo kiểu hợp tác xã). Chính phủ cũng dùng vốn ưu đãi khuyến khích sự liên kết nông nghiệp với công nghiệp chế biến, như hỗ trợ doanh nghiệp và nông dân cùng hợp tác phát triển vùng nguyên liệu nông

sản, cùng nhau hợp tác trong sản xuất nông nghiệp, kiểm soát dịch bệnh, xây dựng hệ thống thủy lợi.

Thành quả của cuộc cải cách ruộng đất lần thứ hai ở Đài Loan thể hiện ở những điểm sau:

Thứ nhất, tái quy hoạch đất nông nghiệp ở Đài Loan đã giải quyết được những mảnh đất manh mún. Tính đến năm 1971, Đài Loan đã tái quy hoạch được tổng diện tích là 260.000 ha⁸, chiếm 28,8% tổng số đất canh tác lúc bấy giờ⁹. Từ năm 1962 – 1967, những con đường trực tiếp tạm thời, các khoảnh ruộng có hệ thống thủy lợi trực tiếp và hệ thống thoát nước trực tiếp lần lượt tăng lên là 77%, 76% và 79%¹⁰. Ngoài ra, nếu so với quá trình tái quy hoạch đất nông nghiệp lần hai ở Đài Loan từ năm 1981-1985, 7,84% nông hộ mất quyền sở hữu đất đai, diện tích đất sở hữu bình quân mỗi hộ tăng 0,0334ha, số lượng các mảnh đất lại giảm 45% so với cùng kỳ, nông hộ có một mảnh đất tăng 42%, nông hộ có hai mảnh đất riêng lẻ giảm 48%, còn nông hộ có từ ba mảnh riêng lẻ trở lên thì giảm hơn 79%¹¹. Đến cuối năm 1994, toàn bộ Đài Loan có 374.310 ha đất, chiếm 43% toàn bộ diện tích đất canh tác¹².

6. Phòng Nông lâm chính quyền tỉnh Đài Loan: Nghiên cứu vấn đề tái quy hoạch đất đai nông nghiệp Đài Loan, Phòng Nông lâm chính quyền tỉnh Đài Loan ấn hành, 1978, tr 18 - 24.

7. Tài liệu đã dẫn, tr 21.

8. Ủy ban Văn Hiến tỉnh Đài Loan: "Tài liệu cải cách ruộng đất Đài Loan", Đài Bắc: ủy ban Văn hiến tỉnh Đài Loan, 1989, tr. 465

9. Ủy ban Nông nghiệp viện hành chính: *Thống kê nông nghiệp Trung Hoa Dân Quốc*, năm 1993, Đài Bắc: ủy ban Nông nghiệp viện hành chính, 1993, tr. 7.

10. Peter C. R. Hsieh, *Principles and Practices of Farmland Consolidation in Taiwan*. The Republic of China (Taoyuan: Land Reform Training Institute, 1993), p.60

11. Ủy ban Văn hiến tỉnh Đài Loan: "Tài liệu cải cách ruộng đất Đài Loan", Đài Bắc: ủy ban Văn hiến tỉnh Đài Loan, 1989, tr. 493 - 494.

12. Council for Economic Planning and Development, *Taiwan Statistical Data Book*, 1995, p.67.

Thứ hai, cải cách ruộng đất sâu rộng đã thúc đẩy phát triển sản xuất nông nghiệp. Cho dù mối quan hệ giữa sản xuất quy mô và lợi ích kinh tế vẫn còn có nhiều ý kiến trái chiều, nhưng theo các số liệu hiện có chỉ ra rằng, có rất nhiều khu vực trong quá trình mở rộng và tập trung đất đai, năng suất lao động và thu nhập của người nông dân được cải thiện đáng kể. Ở Đài Loan, trong 10 năm thực hiện tái quy hoạch đất nông nghiệp (1962 – 1971), sản xuất nông nghiệp tăng 19,6%. Đặc biệt trong 6 năm 1966 – 1971, thu nhập của nông dân tăng khoảng 21%¹³. Đồng thời sản sinh ra rất nhiều nông dân kiêm nghề, tăng thu nhập của nông dân. Tái cấu trúc và quản lý phân khu đất đai của Đài Loan khiến tài nguyên đất đai được sử dụng hợp lý, phát triển theo hướng hợp lý hóa, bảo vệ tài nguyên đất đai ở mức độ cao nhất.

Tuy nhiên, cũng có không ít hộ nông dân dựa vào sở hữu tư nhân đất đai mà nhất định không tham gia vào các nông trường trong tái quy hoạch đất đai nông nghiệp, không đóng phí cải tạo đất, gây ảnh hưởng tới hiệu quả tổng thể của quá trình tái quy hoạch¹⁴.

3. Cuộc cải cách đất đai lần thứ ba (những năm 1990)

Trọng tâm của cải cách ruộng đất lần thứ ba của Đài Loan là giải quyết vấn đề thị trường hóa đất nông nghiệp, đáp ứng nhu cầu sử dụng đất của việc kiến thiết kinh tế và các công trình phi nông nghiệp, cải thiện môi trường đầu tư, nâng cao thu nhập của nông dân, xây dựng mô hình mới kinh doanh quy mô đất đai thích hợp với trình độ phát triển kinh tế xã hội hiện đại của Đài Loan.

Có ba nội dung quan trọng trong việc thay đổi thể chế đối với ruộng đất nông thôn và thị trường đất đai:

Thứ nhất, bãi bỏ quy định người có ruộng phải tự canh tác. Trước thập niên 90, điều 30 Luật Đất đai Đài Loan quy định: “Việc chuyển giao quyền sở hữu đất nông nghiệp tư hữu, người tiếp nhận hạn chế ở nông dân có khả năng canh tác, không được chuyển thành công hữu, nhưng trường hợp chuyển giao do

thừa kế, phải là là công hữu. Trường hợp vi phạm quy định thứ nhất, việc chuyển giao quyền sở hữu vô hiệu.” Năm 1990 chính quyền Đài Loan tiến hành sửa đổi điều khoản này, bỏ điều khoản quy định người tiếp nhận chuyển giao quyền sở hữu đất nông nghiệp tư hữu bắt buộc phải là nông dân tự canh tác, từ đó quét sạch chướng ngại về mặt luật pháp cho việc cải cách chế độ lưu chuyển ruộng đất.

Thứ hai, từ bỏ lập trường bảo hộ toàn diện cho nông trại, không còn kiên trì nguyên tắc đất nông nghiệp tốt không được biến thành đất sử dụng phi nông nghiệp.

Thứ ba, đồng ý việc thay đổi sử dụng đất nông nghiệp từ theo nguồn cung trước đây chuyển thành theo nhu cầu, mở mang thị trường tự do mua bán đất nông nghiệp, đồng thời vẫn giám sát chặt chẽ sử dụng đất trong nông nghiệp.

Bắt đầu từ cuộc cải cách ruộng đất lần thứ 3 này, đất đai ở Đài Loan được chia theo 2 loại: đất đô thị và đất phi đô thị. Đất đô thị (được quản lý theo Luật Đô thị) bao gồm đất cho nhiều mục đích sử dụng như đất cho công nghiệp, cho thương mại, cho nhà cao tầng... chiếm 13,13% tổng diện tích. Nếu từ năm 1890 đến năm 1995 Đài Loan có hơn 70 khu đô thị được quy hoạch, thì đến năm 2011 có 437 khu đô thị được quy hoạch. Đất nằm ngoài những khu đô thị này được gọi là đất phi đô thị. Đất phi đô thị (quản lý theo Quy tắc đất phi đô thị), gồm đất cho 18 mục đích sử dụng khác nhau như khu nông nghiệp thông thường, khu nông nghiệp đặc biệt, đất cho xây dựng... chiếm 86,87%. Ở 22 thành phố và tỉnh lớn của Đài Loan hiện nay mỗi nơi đều có quy hoạch riêng theo quy hoạch tổng thể của Chính phủ trung ương và họ tự quyết định quy hoạch đất đô thị và phi đô thị.

13. Ủy ban Nông nghiệp viện hành chính: *Thống kê nông nghiệp Trung Hoa Dân Quốc, năm 1993*, Đài Bắc: Ủy ban Nông nghiệp viện hành chính, 1993, tr. 40.

14. Ủy ban Văn hiến tỉnh Đài Loan: *“Tài liệu cải cách ruộng đất Đài Loan”*, Đài Bắc: Ủy ban Văn hiến tỉnh Đài Loan, 1989, tr.503-504.

Thuế đất ở Đà Loan rất thấp, chỉ bằng 10% của Mỹ. Thuế đất được tính theo công thức: Thuế đất = Thuế của chính mảnh đất + Thuế tài sản trên đất. Thuế đất được tính theo từng địa điểm khác nhau ở từng giai đoạn khác nhau (riêng thuế đất nông nghiệp không thu, chỉ thu thuế chuyển nhượng đất).

Trong cuộc cải cách ruộng đất lần thứ ba này, đất đai được quy hoạch và chuyển thành khu công nghiệp và khu đô thị nên nó có đóng vai trò quan trọng trong quá trình chuyển đổi kinh tế nông nghiệp sang kinh tế công nghiệp. Năm 1960, Chính phủ Đà Loan đưa ra Luật Khuyến khích đầu tư, nội dung gồm: (i) chuyển đổi đất đai cho phát triển công nghiệp; và (ii) khuyến khích phát triển các ngành công nghiệp mới.

Khi chuyển đổi mục đích sử dụng đất, người chủ đất nhận được quyền lợi khá lớn theo hai cách. Cách 1: sau khi quy hoạch và chuyển đổi mục đích sử dụng, 40% diện tích đất sẽ dành để trả lại cho người chủ đất, 30% diện tích để dành cho xây dựng cơ sở hạ tầng, 30% còn lại bán ra thị trường lấy tiền xây dựng cơ sở hạ tầng. Cách 2: bồi thường giá trị đất cho người chủ đất hoàn toàn bằng tiền mặt, cổ phiếu, công trái. Khi chuyển đổi mục đích sử dụng đất, chủ đất nhận được tiền bồi thường sẽ sử dụng tiền đó theo nhiều cách, bao gồm đầu tư và kinh doanh, nên nguồn vốn lớn đó của chủ đất được thu hút cho phát triển kinh tế.

Trên thực tế có nhiều chủ đất không thích bán đất, họ thích làm nông nghiệp, hoặc có người muốn sở hữu diện tích nhiều hơn 40% mà họ đã được hưởng. Do đó, Chính quyền Đà Loan áp dụng biện pháp trưng mua ruộng đất để sử dụng cho mục đích công cộng. Đất đai thuộc sở hữu tư nhân nên khó dùng các biện pháp mạnh, trưng mua cưỡng bức là biện pháp cuối cùng, chỉ thực hiện khi phục vụ cho mục công cộng.

Giá cả đền bù được tính như sau: nếu tư nhân tự làm nông nghiệp trên đất của họ thì không trưng mua được. Nếu họ thuê người khác làm và có diện tích đất vượt quá 3ha thì

có thể trưng mua theo giá đền bù đất được tính theo nguyên tắc: Giá đền bù = Tổng thu nhập trên đất một năm x 2,5 x 10 năm".

Trưng mua đất đai cho mục đích công cộng thì giá đền bù sẽ được tính theo công thức: Giá đền bù = Giá đất công bố công khai của chính phủ + Tài sản trên đất + Chi phí di chuyển tài sản trên đất. Giá đền bù sẽ được nhân viên chính phủ và đại diện doanh nghiệp muốn sử dụng đất điều tra giá trị của mảnh đất, tài sản trên đất và xác định chi phí di chuyển. Chủ đất đàm phán trực tiếp với người muốn sử dụng đất, Nhà nước chỉ can thiệp khi có xung đột và hạn chế tối đa biện pháp mạnh, cưỡng bức. Các biện pháp cưỡng chế chủ yếu được thực hiện trong trưng mua cho mục đích công cộng khi người dân không đồng ý về giá đền bù.

Trưng mua đất cho khu công nghiệp do Chính phủ tiến hành. Cách thức là chính quyền để lại 40% đất cho chủ đất tùy họ sử dụng (cách 1) hoặc trực tiếp trả toàn bộ tiền mặt hoặc bằng cổ phần cho chủ đất cho 100% đất (cách 2). Nếu sử dụng cách 2, khi lấy đi 100% đất, chủ đất có thể được đền bù bằng đất ở nơi khác để ở hay canh tác trong một khu vực tập trung (theo quy hoạch đô thị).

Trưng mua đất cho bất động sản: giá bất động sản rất cao nên rất khó đền bù. Ngày 1-8-2012, Bộ Nội chính lập trang web quy định về giá bất động sản từng khu vực để ngăn chặn đầu cơ và giá lên quá cao. Đà Loan tiến hành đánh thuế mua bán đầu cơ bất động sản theo cách sau: bán bất động sản trong vòng 2 năm sau khi mua sẽ bị đánh thuế 15% thuế GTGT về đất; ngoài 2 năm mới áp dụng thuế thông thường.

Tháng 12-2011, Chính phủ đưa ra nguyên tắc đền bù mới theo giá thị trường. Giá thị trường được xác định như sau: Nhà nước cung cấp cho người muốn sử dụng đất một mức giá để đi đàm phán với chủ đất. Người muốn sử dụng đất nhờ chuyên gia và công ty được Nhà nước cho phép đánh giá mảnh đất đó. Giá thị trường được công bố 2 lần bởi Bộ

Nội chính trên cơ sở: giá trước đây; giá giao dịch (có thể thấp hoặc cao hơn giá trước đây). Người muốn sử dụng đất sẽ tham khảo giá trước khi làm hồ sơ. Vấn đề đặt ra là: giá thị trường là thỏa thuận giữa 2 bên nên nó không xác định và không cố định, người chủ đất luôn muốn giá cao hơn và người muốn sử dụng đất luôn muốn giá hợp lý hơn, nên có nhiều mâu thuẫn nảy sinh. Hiện chưa có đánh giá và nhận xét về tác động của chính sách giá đền bù mới vì thời gian thực hiện ngắn.

Đối với vấn đề người nước ngoài và sở hữu đất tại Đài Loan, luật có quy định: "Công dân nước nào cho phép công dân Đài Loan mua và sở hữu đất ở nước đó sẽ được phép mua và sở hữu đất tại Đài Loan". Ngoài ra, nhà đầu tư nước ngoài chỉ có thể thuê đất để sử dụng.

Việc mở mang quyền tự do mua bán đất nông nghiệp, ở một chừng mực nào đó đã mở rộng cửa cho nạn đầu cơ đất. Một số tập đoàn tài chính kết hợp với một số người có chức quyền, trước tiên mua đất nông nghiệp, sau đó tác động đến Chính phủ hoặc Nghị viện, thay đổi mục đích sử dụng đất đai. Đây là thủ đoạn điển hình của "nền chính trị tiền bản". Khi đất nông nghiệp được coi là bất động sản và bị đầu cơ nhằm mục đích kiếm lời với quy mô diện tích lớn, thì sẽ ảnh hưởng

tới nông nghiệp, an ninh lương thực và kết quả là sản phẩm nông nghiệp phải nhập khẩu từ nước ngoài, trong khi lẽ ra hoàn toàn có thể tự sản xuất và đáp ứng trong nước. Hiện tượng này đã xuất hiện ở Đài Loan và đang làm cho không ít người lo ngại./

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Council for Economic Planning and Development, Taiwan Statistical Data Book, 1995.
2. Đường Tinh Chân, Vương Ninh: "Bách khoa toàn thư Đài Loan", Nxb Đại học Nam Khai, 1990.
3. Hoàng Tuấn Kiệt: Sách vàng về nông thôn Đài Loan, Đài Bắc, 1990
4. Peter C. R. Hsieh, Principles and Practices of Farmland Consolidation in Taiwan. The Republic of China (Taoyuan: Land Reform Training Institute, 1993)
5. Nghiên cứu vấn đề tái quy hoạch đất đai nông nghiệp Đài Loan, Phòng Nông lâm chính quyền tỉnh Đài Loan ấn hành.
6. Thẩm Tông Hàn: Chính sách và phát triển nông nghiệp, Nxb Thương vụ Đài Loan, bản năm 1975.
7. Thống kê nông nghiệp Trung Hoa Dân Quốc, năm 1993, Đài Bắc: Ủy ban Nông nghiệp viện hành chính, 1993.
8. Tài liệu cải cách ruộng đất Đài Loan, Đài Bắc: Ủy ban Văn hiến tỉnh Đài Loan, 1989.
9. Viện nghiên cứu Địa chính Đại học Chính trị quốc gia, Vấn đề đất đai và chính sách đất đai nước ta, Đài Bắc, 1982.