

## DÀNH CHO NHÀ NGHIÊN CỨU TRẺ

# CHÍNH SÁCH ĐẤT NÔNG NGHIỆP CỦA TRUNG QUỐC - MỘT SỐ GỢI Ý CHO VIỆT NAM

THS. PHÙNG VĂN DŨNG

*Ban Tổ chức huyện uỷ Quốc Oai, Hà Nội*

*Tóm tắt:* Trong những năm qua, kể từ khi thực hiện cải cách mở cửa đến nay, chính sách đất nông nghiệp của Trung Quốc kiên định và dựa trên nguyên tắc cơ bản là: đất đai nói chung, đất nông nghiệp nói riêng là thuộc sở hữu công cộng; nhà nước thực hiện bảo vệ chặt chẽ và phát huy tối đa hiệu quả sử dụng đất canh tác; lấy việc xây dựng và thực hiện nghiêm túc quy hoạch tổng thể đất đai làm cơ sở để chính quyền nhân dân các cấp từ trung ương đến địa phương tiến hành quản lý nghiêm ngặt, bảo vệ và khai thác có hiệu quả tài nguyên đất đai, ngăn chặn và chống mọi hành vi chiếm dụng đất đai phi pháp; hạn chế nghiêm ngặt việc chuyển mục đích sử dụng từ đất nông nghiệp sang sử dụng vào các mục đích phi nông nghiệp. Thực hiện chính sách bảo hộ đặc biệt với đất canh tác cơ bản.

*Từ khóa:* Đất nông nghiệp, chính sách, Trung Quốc, Việt Nam

### 1. Chính sách đất nông nghiệp ở Trung Quốc

Trung Quốc là một nước nông nghiệp lớn, nông nghiệp chiếm một địa vị quan trọng trong cách mạng cũng như trong xây dựng đất nước. Cách mạng Trung Quốc sở dĩ thành công được, nhân tố quan trọng là do Mao Trạch Đông nắm tương đối tốt vấn đề nông nghiệp, xây dựng căn cứ cách mạng ở nông thôn, đi theo con đường lấy nông thôn bao vây

thành thị. Sau Hội nghị Trung ương 3 khóa XI (1978), Trung Quốc bắt tay vào công cuộc cải cách mở cửa, mở đầu từ nông thôn với việc thực hiện khoán sản lượng đến hộ gia đình. Cải cách kinh tế Trung Quốc mở đầu bằng việc thực hiện "chế độ trách nhiệm trong sản xuất nông nghiệp" vốn đã diễn ra thực tế trước đó tại hai tỉnh An Huy và Tứ Xuyên. Với việc để cho người nông dân được tự chủ làm ăn và được hưởng toàn bộ sản phẩm làm ra trên

mảnh đất được phân phối sau khi nộp cho nhà nước một số phần trăm thu hoạch, tính tích cực sản xuất hay là nói sức sản xuất trong nông nghiệp Trung Quốc đã được giải phóng mạnh mẽ. Chỉ trong một thời gian ngắn, với diện tích canh tác chỉ chiếm 7% thế giới, nhưng Trung Quốc đã nuôi được 22% dân số thế giới. Cho đến nay có thể nói đây là bước cải cách mang tính đột phá, là thành tựu lớn nhất trong cải cách nông nghiệp ở Trung Quốc.

*Về một số chính sách đối với đất nông nghiệp.* Trung Quốc rất coi trọng vấn đề bảo vệ đất nông nghiệp. Luật Quản lý đất đai năm 1998 của Trung Quốc quy định<sup>(1)</sup>: "Lấy bao nhiêu đất canh tác nông nghiệp thì phải khai hoang bù bấy nhiêu; các cấp chính quyền địa phương phải có biện pháp bảo đảm tổng số đất canh tác trong khu vực hành chính của mình không bị giảm". Chính quyền nhân dân các cấp phải lập quy hoạch tổng thể về quản lý, sử dụng đất theo theo nguyên tắc: Bảo vệ nghiêm ngặt đất canh tác nông nghiệp cơ bản, khống chế việc sử dụng đất nông nghiệp làm đất xây dựng; nâng cao hệ số sử dụng đất; nâng cao ý thức trách nhiệm bảo vệ và cải thiện môi trường sinh thái, bảo đảm sử dụng đất bền vững. Thường xuyên giữ vững sự cân bằng giữa sử dụng đất canh tác vào việc khác với việc khai hoang phục hóa. Khống chế nghiêm ngặt chuyển đất canh tác thành đất phi canh tác. Chính quyền nhân dân các cấp ở địa phương từ cấp huyện trở lên phải đưa

công tác bảo hộ đất canh tác cơ bản vào trong kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, coi đó là một nội dung của mục tiêu trách nhiệm trong nhiệm kỳ công tác lãnh đạo chính quyền của mình.

Trung Quốc có nhiều quy định khá cụ thể về nuôi dưỡng và bảo vệ độ màu của đất đai nông nghiệp, đất đai canh tác, cụ thể là<sup>(2)</sup>: Nhà nước khuyến khích chính lý đất đai, nhằm bảo vệ và nâng cao độ màu mỡ của đất. Chính quyền nhân dân cấp huyện, hương (xã), trấn (thị trấn) phải tổ chức cho các tổ chức kinh tế tập thể nông dân thực hiện theo quy hoạch sử dụng đất đai tổng thể mà chính trị tổng hợp thôn trang, nâng cao chất lượng đất canh tác, tăng diện tích hữu hiệu đất canh tác, cải thiện điều kiện sinh thái nông nghiệp và môi trường sinh thái đối với ruộng, đường dẫn nước, đường giao thông, rừng núi.

Đất thuộc sở hữu nhà nước khi có đề nghị của cơ quan hành chính quản lý về đất đai và được chính quyền nhân dân có thẩm quyền phê chuẩn thì được thu hồi đối với 5 loại đất sau<sup>(3)</sup>: Cần phải sử dụng vì mục đích công cộng; cần phải điều chỉnh việc sử dụng đất để thực hiện việc chỉnh trang đô thị cũ theo quy hoạch đô thị; thời hạn thỏa thuận sử dụng đất trong hợp đồng xuất nhượng đất đai có trả tiền đã hết mà người sử dụng đất chưa xin phép kéo dài hoặc xin phép kéo dài chưa được phê chuẩn; đơn vị giải thể, chuyển đi nơi khác mà ngừng việc sử dụng đất được cấp thuộc sở hữu nhà nước; đất làm đường bộ, đường sắt,

sân bay, hầm mỏ đã được phê chuẩn ngừng hoạt động.

Đất thuộc sở hữu tập thể sau khi báo cáo, được chính quyền nhân dân có thẩm quyền phê duyệt, có thể thu hồi các loại đất: Do nhu cầu sử dụng đất cho cơ sở công cộng và xây dựng sự nghiệp công ích trong thôn của hương, trấn; sử dụng đất không theo mục đích đã được phê chuẩn; do giải thể, di chuyển mà ngừng việc sử dụng đất.

Chính sách đất đai ở Trung Quốc đang phải đối mặt với một số vấn đề như sau: Trong khi tài nguyên nông nghiệp, đặc biệt là ruộng đất ngày càng khan hiếm, thì số người lại tăng nhanh, nhất là số dân nông thôn, tăng rất nhanh. Báo cáo số 2 về tình hình đất và nước do Viện Khoa học xã hội Trung Quốc đưa ra đã dự đoán, những năm 20-30 của thế kỷ 21, số dân Trung Quốc sẽ lên đến 1,5 tỷ người, lúc đó diện tích đất canh tác bình quân theo đầu người sẽ giảm xuống chỉ còn 0,08 ha, nước chỉ có 1.800m<sup>3</sup>, đó là những mức mà nền nông nghiệp dựa vào đất và nước, khó chịu đựng nổi<sup>(4)</sup>. Đồng thời, vấn đề “ăn” của hơn 1,3 tỷ người luôn là vấn đề lớn. Chính vì thế ông Từ Tiểu Thanh - Phó Trưởng ban Nghiên cứu kinh tế nông thôn thuộc Trung tâm Nghiên cứu Quốc vụ viện Trung Quốc trong bài trả lời phỏng vấn Tân Hoa xã gần đây cho rằng: "An ninh lương thực vẫn là vấn đề vĩnh hằng" ở Trung Quốc<sup>(5)</sup>.

*Đối với đất nông nghiệp. Những vấn đề khó nhất đó là: Một là, quyền sở hữu*

ruộng đất không rõ ràng. Theo luật pháp, ruộng đất ở Trung Quốc thuộc sở hữu tập thể. Nhưng phạm trù "tập thể" lại rất mơ hồ. Do vậy quyền sở hữu ruộng đất ở nông thôn Trung Quốc vẫn rất nhập nhằng, chủ thể quyền sở hữu không rõ, ruộng đất không được bảo vệ hiệu quả. Hai là, quyền sử dụng ruộng đất không rõ ràng. Do chế độ khoán sản lượng đến hộ dựa vào quy định chính sách là chính, quy định pháp luật là phụ, nên quyền sử dụng ruộng đất không rõ ràng. Nội dung quan hệ giữa quyền nhận khoán và quyền sở hữu đối với ruộng đất rất khó tách bạch. Một vấn đề khác nữa là giữa nội dung quyền quản lý của nhà nước, quyền sở hữu của tập thể và quyền sử dụng của nông hộ đối với ruộng đất có nhiều điểm chồng chéo, quyền hưởng thụ lợi ích và quyền xử lý đều không rõ ràng. Do vậy, khi ba chủ thể này vi phạm quyền của nhau, thì hợp đồng khoán ruộng đất lại bị thay đổi. Hoặc là quản lý nhà nước mất hiệu lực, chính quyền đơn phương chiếm dụng ruộng đất bừa bãi, lợi ích của tập thể và nông dân bị tổn hại; hoặc là tập thể lấy danh nghĩa người sở hữu, tùy tiện xâm phạm quyền sử dụng ruộng đất của nông dân, tùy tiện bắt nông dân đóng góp, thậm chí thu hồi ruộng khoán của nông dân; hoặc là nông dân coi ruộng đất là tài sản riêng, không chịu làm nghĩa vụ, khiến lợi ích của tập thể không được đảm bảo... Vì những lý do trên, có người cho rằng chế độ khoán sản lượng đến hộ là một cuộc cải cách chế độ chưa hoàn chỉnh.

## 2. Kinh nghiệm chính sách đất nông nghiệp ở Trung Quốc

### *a. Chính sách đất đai phải không ngừng được hoàn thiện*

Chính sách là sản phẩm của trí tuệ con người, là kết quả của nghiên cứu khoa học xã hội. Nội dung chính sách tuy có chứa đựng những yếu tố khách quan, song phụ thuộc khá nhiều vào năng lực chủ quan của người hoạch định chính sách và bị giới hạn bởi các điều kiện kinh tế, chính trị, xã hội, tự nhiên... trong từng giai đoạn. Vì vậy, chính sách nói chung, chính sách đất nông nghiệp nói riêng khi ban hành khó tránh khỏi những thiếu sót, hạn chế. Mặt khác, mỗi chính sách chỉ có tác dụng tích cực, phù hợp trong một giai đoạn nhất định. Chính sách đất nông nghiệp là một chính sách lớn, có liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực. Đặc biệt, đối với Việt Nam và Trung Quốc, chính sách đất nông nghiệp có liên quan đến một bộ phận rất lớn dân số vốn là nông dân. Việc đổi mới trong chính sách đất nông nghiệp ở cả Việt Nam và Trung Quốc trên cơ sở giữ vững chế độ công hữu về đất đai là việc làm mới mẻ, chưa có tiền lệ trong lịch sử. Do đó, đòi hỏi chính sách đất nông nghiệp phải thường xuyên được bổ sung, hoàn chỉnh, đổi mới để vừa bảo đảm được tiến bộ của chính sách, vừa bảo đảm sự đồng bộ, chặt chẽ trong quản lý, sử dụng đất.

Nhận thức rõ yêu cầu đó, trong hơn 30 năm thực hiện cải cách, Nhà nước

Cộng hòa nhân dân Trung hoa đã không ngừng nghiên cứu, bổ sung, sửa đổi chính sách về đất nông nghiệp cho ngày càng hoàn thiện, chặt chẽ và đồng bộ, phù hợp với tình hình phát triển của đất nước. Đặc biệt, trong những năm gần đây, Đảng và Nhà nước Trung Quốc rất coi trọng việc hoàn thiện chính sách, chống lợi dụng chính sách đất nông nghiệp để mưu lợi cá nhân bất chính, gây thiệt hại cho lợi ích quốc gia và cho nông dân.

Từ tháng 8/2003, Văn phòng Quốc Vụ viện nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa đã ra "Thông tri về thanh lý chỉnh đốn việc xây dựng các khu khai thác phát triển, tăng cường quản lý đất dùng vào xây dựng" để ngăn chặn và sửa đổi các hành vi lợi dụng thẩm quyền phê chuẩn đất đai để câu kết, chiếm dụng đất đai, kiếm lời bất chính; ngăn chặn việc chuyển nhượng đất nông nghiệp của nông dân với giá rẻ; tăng cường bảo vệ đất canh tác, bảo vệ lợi ích của Nhà nước và người nông dân. Tháng 10/2003, Hội nghị Trung ương 3 khóa XVI của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc đã thống nhất phải cải cách chế độ trưng dụng đất đai.

Đầu năm 2004, Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc công bố "văn kiện số 1" yêu cầu chính quyền các cấp phải thực hiện chế độ quản lý đất đai một cách nghiêm chỉnh; đồng thời "Luật quản lý đất đai" cũng được sửa đổi, bổ sung mới. Từ đó đến nay, Đảng và Nhà nước Trung Quốc thường xuyên ban

hành nhiều chính sách mới mục đích thúc đẩy hơn nữa việc quản lý chặt chẽ đất đai nông nghiệp, đất đai canh tác cơ bản theo Luật quản lý đất đai mới; mở rộng quyền sử dụng đất cho nông dân nhằm tập trung thực hiện tốt hai nội dung: tăng cường xây dựng năng lực khu sản xuất lương thực chủ yếu và tập trung xây dựng một loại khu chuyên sản xuất lương thực chất lượng cao quốc gia. Ban hành các chính sách khuyến khích nông dân tích cực trồng lương thực, đảm bảo an ninh lương thực quốc gia, nhằm duy trì và phát triển tính ổn định và lành mạnh về kinh tế và xã hội Trung Quốc<sup>(6)</sup>.

Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện chính sách đất nông nghiệp, cho đến nay, chính sách đất nông nghiệp của Trung Quốc vẫn chưa ngăn chặn được triệt để việc lợi dụng chức vụ, quyền hạn, câu kết để chiếm dụng đất nông nghiệp. Thực chất là việc lợi dụng các “kẻ hở” của luật pháp để trục lợi. Cụ thể: Luật đất đai của Trung Quốc quy định việc mua, bán, chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp phải được cấp chính quyền từ cấp huyện trở lên phê chuẩn. Lợi dụng quy định này, trong những năm qua một số quan chức chính quyền ở các địa phương đã lợi dụng và gây ra nhiều thiệt hại cho Nhà nước và cho người dân. Họ đã câu kết với các doanh nghiệp, các nhà đầu tư trong và ngoài nước để lập, phê chuẩn xây dựng các đặc khu kinh tế, các khu công nghiệp, khu chế xuất... Trong các dự án

đó, một số quan chức địa phương đã “núp bóng” các nhà đầu tư để mua lại ruộng đất của nông dân, thông qua hình thức đền bù với giá rẻ mạt. Sau đó, bán lại ruộng đất đó cho các nhà đầu tư trong nước và nước ngoài bằng giá cao ngất ngưỡng để kiếm lời vô cùng lớn.

Như vậy, theo quy định của pháp luật Trung Quốc, đất đai không phải là hàng hóa, cũng không đưa vào lưu thông. Nhưng trên thực tế, thông qua sự “phê duyệt” các khu công nghiệp, khu chế xuất... của các quan chức chính quyền địa phương ở các cấp mà đất nông nghiệp được chuyển thành đất sử dụng cho mục đích khác và trở thành hàng hóa. Hơn nữa, giá cả của hàng hóa này có sự chênh lệch rất lớn giữa thị trường sơ cấp và thị trường thứ cấp. Đây là nguồn làm giàu bất chính của một bộ phận quan chức Trung Quốc trong những năm qua, làm ảnh hưởng không nhỏ tới sự phát triển và hiệu quả của chính sách đất nông nghiệp ở Trung Quốc.

Bài học kinh nghiệm về chính sách quản lý đất nông nghiệp của Trung Quốc đã trình bày trên đây thực sự có ý nghĩa thực tiễn đối với Việt Nam. Trên thực tế, trong những năm qua, tình trạng phê duyệt các dự án đã làm chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp với diện tích khá lớn. Số diện tích đất nông nghiệp được chuyển đổi mục đích sử dụng trên thực tế đã trở thành hàng hóa. Đi liền với đó là không phải không có những trường hợp lợi dụng chức quyền để hợp thức hóa việc

chuyển mục đích sử dụng từ đất nông nghiệp sang mục đích phi nông nghiệp cho người thân, bạn bè, câu kết kiếm lợi cá nhân bất chính. Vì vậy, chính sách đất nông nghiệp, trước hết là Luật Đất đai của Việt Nam cần tiếp tục hoàn thiện, sửa đổi, cần luật hóa các quy định về đất đai, sửa đổi, tiếp tục hoàn thiện nội dung chế độ quản lý đất đai theo hướng hạn chế, ngăn chặn có hiệu quả việc lợi dụng chủ trương phát triển công nghiệp, dịch vụ, chuyển đổi có cấu trúc để thực hiện chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp vì mục đích thu lợi cá nhân, gây thiệt hại cho xã hội. Muốn vậy cần tăng cường hơn nữa vai trò của tổ chức phát triển quỹ đất trong việc thu hồi, giải phóng mặt bằng tạo quỹ đất sạch, đáp ứng nhu cầu đất để phát triển kinh tế; xiết chặt hơn nữa các quy định phê duyệt dự án chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp, nhất là đối với những diện tích đất hai vụ lúa, đất có vị trí thuận lợi về giao thông, thủy lợi...; tiếp tục hoàn thiện nguyên tắc, cơ chế xây dựng giá đất theo hướng phù hợp với giá đất trên thị trường, phù hợp với các mục đích sử dụng đất.

***b. Chính sách đất nông nghiệp cần đồng bộ, chặt chẽ***

Trung Quốc là quốc gia đông dân nhất thế giới. Việc bảo đảm an ninh lương thực là yêu cầu quan trọng hàng đầu trong chính sách đất nông nghiệp của Trung Quốc. Vì vậy, chính sách đất

nông nghiệp của Trung Quốc là rất coi trọng đất nông nghiệp, bảo vệ nghiêm ngặt đất nông nghiệp. Theo đó, Luật đất đai của Trung Quốc đã quy định rất chặt chẽ về bảo vệ đất nông nghiệp. Cụ thể: chỉ có Nhà nước mới có quyền thực hiện chế độ chiếm dụng đất canh tác khi cần thiết vì lợi ích quốc gia thông qua phê duyệt các dự án chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp, thu hồi có bồi thường hoặc không bồi thường cho người sử dụng. Tuy nhiên, việc chiếm dụng đất nông nghiệp vì mục đích xây dựng phi nông nghiệp được thực hiện theo nguyên tắc "Chiếm dụng bao nhiêu, khai khẩn bấy nhiêu", đơn vị được Nhà nước phê chuẩn chiếm dụng đất canh tác chịu trách nhiệm khai khẩn đất canh tác tương ứng với số lượng và chất lượng đất canh tác được chiếm dụng; trường hợp không có điều kiện khai khẩn đất canh tác hoặc khai khẩn không phù hợp với yêu cầu, thì phải nộp phí khai khẩn đất canh tác theo quy định của tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc, khoản phí đó chỉ dùng để khai khẩn vùng đất mới.

Với quy định như trên, Trung Quốc vừa thực hiện được mục tiêu "4 hiện đại hóa", vừa không làm giảm nhiều diện tích đất nông nghiệp, tạo điều kiện ổn định sản xuất nông nghiệp, bảo đảm an ninh lương thực. Song song với nguyên tắc "Chiếm dụng bao nhiêu, khai khẩn bấy nhiêu", Nhà nước Trung Quốc còn đặc biệt coi trọng việc quy hoạch đất đai, coi quy hoạch đất đai là biện pháp quan

trọng hàng đầu trong chính sách bảo quản và sử dụng đất đai nông nghiệp. Coi công tác quy hoạch đất đai là công cụ để quản lý việc sử dụng đất đai. Trên cơ sở quy hoạch đất nông nghiệp, Trung Quốc đề ra giới hạn bảo vệ đất nông nghiệp, gọi là “vạch đỏ”. Mọi kế hoạch sử dụng đất từ trung ương tới địa phương đều phải bảo đảm không làm cho đất nông nghiệp giảm xuống dưới mức mà “vạch đỏ” đã xác định.

Đây là bài học kinh nghiệm rất đáng để Việt Nam nghiên cứu, xem xét vận dụng. Ở Việt Nam đất nông nghiệp, nhất là đất trồng lúa đã và đang bị lấn chiếm, bị trưng thu, bị trưng dụng rất nhiều với tốc độ khá nhanh để xây dựng các khu công nghiệp, dịch vụ, khu chế xuất, phát triển khu đô thị, sân golf... Diện tích đất nông nghiệp ngày càng bị thu hẹp, nông dân một số địa phương không còn ruộng đất để sản xuất. Theo số liệu thống kê của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, bình quân mỗi năm có 73,3 nghìn ha đất nông nghiệp bị thu hồi. Việc thu hồi một diện tích lớn đất đai sản xuất nông nghiệp làm ảnh hưởng đến khoảng 2,5 triệu người<sup>(7)</sup>. Do vậy, Việt Nam cần phải khẩn trương hoàn thiện quy hoạch tổng thể về sử dụng đất đai, trong đó phải xác định rõ diện tích đất nông nghiệp cần thiết phải bảo vệ nghiêm ngặt, không được phép vi phạm trong bất cứ trường hợp nào. Đồng thời, cần đưa ra những quy định chặt chẽ và đồng bộ, thống nhất hơn nữa trong việc bảo vệ diện tích đất nông

nghiệp, nhằm bảo đảm an ninh lương thực; bảo đảm ổn định sản xuất nông nghiệp và đời sống cho nông dân. Xử lý nghiêm khắc những trường hợp cố tình vi phạm quy hoạch đất đai và các quy định về bảo vệ đất nông nghiệp.

### ***c. Hạn chế “kê hở” trong các quy định về xử lý đất nhàn rỗi***

Trong chính sách đất nông nghiệp của Trung Quốc, vấn đề xử lý đất nhàn rỗi được quy định và thực hiện rất nghiêm chỉnh. Theo quy định, những đất canh tác cơ bản đã được Quốc Vụ viện phê chuẩn dùng để xây dựng các dự án trọng điểm nhưng đã một năm chưa sử dụng mà có thể canh tác được thì giao cho tập thể hoặc cá nhân vốn là chủ thửa đất đó khôi phục lại để tiếp tục sản xuất. Nếu trên một năm chưa xây dựng thì phải nộp phí để đất nhàn rỗi theo quy định của tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc. Nếu để đất nhàn rỗi 2 năm liền chưa khởi công xây dựng sau khi được cấp thẩm quyền phê duyệt thì chính quyền từ cấp huyện trở lên sẽ thu hồi quyền sử dụng đất mà không phải đền bù. Nếu mảnh đất đó vốn là của chủ sở hữu người dân tập thể thì giao cho tập thể nông dân đó khôi phục canh tác, hoàn trả lại khu bảo hộ đất canh tác cơ bản. Nhờ thực hiện nghiêm túc các quy định về xử lý đất nhàn rỗi nên ở Trung Quốc có rất ít tình trạng dự án “treo”, để đất hoang sau khi đã được phê chuẩn dự án.

Đây không phải là bài học mới mẻ cho Việt Nam trong việc đề ra các quy định

về xử lý đất nhàn rỗi, nhưng lại là bài học hữu ích về thực hiện các quy định đó trong thực tiễn. Ở Việt Nam cũng có quy định: các dự án chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp, nếu sau khi được giao đất một năm không thực hiện đầu tư hoặc đầu tư không đúng tiến độ mà không có lý do chính đáng, không được cấp có thẩm quyền cho phép gia hạn đầu tư thì sẽ bị thu hồi không phải bồi thường. Nhưng trên thực tế, hầu hết các dự án bỏ đất hoang quá thời hạn quy định đều tự tìm được lý do “chính đáng” và đều được cấp có thẩm quyền cho phép gia hạn. Vì vậy, số dự án bị thu hồi rất ít, không đáng kể. Tình trạng đó đã dẫn tới một thực tế là hiện nay, chúng ta có khá nhiều đất dự án của nhiều công ty, xí nghiệp để cỏ mọc hàng chục năm trời trong khi đó người nông dân không có đất, trồng rau, trồng hoa, trồng lúa... Người nông dân thì mất ruộng, ruộng dự án thì để cỏ mọc hoang hóa, có khi hàng chục chủ dự án mua đi bán lại để hưởng tiền chênh lệch. Theo báo cáo của Chính phủ, đến cuối năm 2005, cả nước có 130 khu công nghiệp và khu chế xuất với tổng diện tích 26.520ha do Chính phủ quyết định thành lập. Ngoài ra còn có trên 200 cụm công nghiệp do chính quyền các tỉnh thành lập với tổng diện tích 13.991ha và trên 10.000ha đất các khu kinh doanh tập trung khác. Điều đáng nói, hầu hết khu công nghiệp được thành lập trên nền đất "bờ xôi, ruộng mật" của người nông dân, và sau khi bị thu hồi lại bị bỏ hoang<sup>(8)</sup>.

Cũng theo báo cáo của Chính phủ hiện có tới 50% diện tích đất khu công nghiệp vẫn trong tình trạng để cho cỏ mọc. 12 khu công nghiệp, chế xuất với tổng diện tích 2.000ha được thành lập từ năm 1998 trở về trước đến nay chưa lấp đầy được 1/2 diện tích mà điển hình là khu chế xuất Hải Phòng có quy mô 150ha thành lập từ năm 1997 nhưng mới cho thuê được 1ha; khu công nghiệp Đài Tư, DaewooHanel Hà Nội quy mô trên 200ha từ năm 1995 nhưng mới cho thuê được 5ha; khu công nghiệp Nomura Hải Phòng diện tích 153ha thành lập năm 1994 nay mới cho thuê được 39ha; khu công nghiệp Mỹ Xuân B1 Bà Rịa - Vũng Tàu quy mô 226ha thành lập năm 1996 nay mới cho thuê được 20 ha. Thiệt hại về vật chất mà các dự án đã thu hồi đất nông nghiệp nhưng không triển khai thực hiện là không nhỏ. Trong khi đó, bị mất đất nông nghiệp, một bộ phận nông dân đã bị đẩy vào tình trạng nghèo đói, khó khăn và rơi vào các tệ nạn xã hội.

Từ thực tế trên đây và từ kinh nghiệm của Trung Quốc trong việc xử lý đất nhàn rỗi cho thấy các quy định của Việt Nam về xử lý đối với các dự án có sử dụng đất nông nghiệp còn có nhiều kẽ hở. Trung Quốc quy định rất cụ thể: chỉ trong trường hợp đặc biệt mới được gia hạn và chỉ gia hạn không quá 1 năm cho việc chậm triển khai đầu tư trên diện tích đất nông nghiệp đã được thu hồi và giao cho doanh nghiệp. Còn ở Việt Nam, các dự án dù bỏ hoang đất sau khi được giao đất sẽ dễ dàng được gia hạn đầu tư

nếu có lý do chính đáng và được cấp có thẩm quyền cho phép. Đó chính là “kê hở” trong chính sách về xử lý đất nhàn rỗi của Việt Nam. Bởi lẽ, chúng ta không có quy định thế nào là lý do chính đáng và không quy định cụ thể quy trình xem xét gia hạn đầu tư, cũng như không quy định hạn chế số lần gia hạn, thời gian gia hạn... Đó chính là nguyên nhân dẫn tới tình trạng nhiều dự án sau khi được giao đất dù bỏ hoang cỏ mọc hàng chục năm trời vẫn không bị thu hồi. Vì vậy, để hạn chế việc để đất nông nghiệp nhàn rỗi sau khi thu hồi, Việt Nam nên xem xét, vận dụng kinh nghiệm của Trung Quốc để có những quy định chặt chẽ hơn trong xử lý đất nhàn rỗi, hạn chế đến mức thấp nhất việc gia hạn đầu tư cho các dự án.

***c. Nghiêm túc thực hiện chính sách đất nông nghiệp, đảm bảo hài hòa lợi ích của các chủ thể***

Về bồi thường khi thu hồi đất để giải phóng mặt bằng, Trung Quốc chỉ bồi thường hoa màu cho các loại đất sử dụng cho mục đích công cộng và thực hiện quy hoạch chỉnh trang đô thị. Giá tính bồi thường căn cứ theo giá trị sản lượng của 3 năm gần nhất, do cơ quan định giá quy định, được chính phủ kiểm tra chặt chẽ. Khi xây dựng phương án đền bù có tham khảo ý kiến của dân nhưng chính phủ không “mặc cả kiểu mua bán với dân” mà trên cơ sở pháp luật đã quy định việc tính toán bồi thường đảm bảo yêu cầu thỏa đáng với dân. Mọi hiện tượng phản ứng

tiêu cực, chây ì không chấp hành giao đất sẽ bị pháp luật xử lý dứt khoát. Đây cũng là bài học bổ ích cho Nhà nước Việt Nam, vì thế Luật Đất đai của Việt Nam cần phải đưa ra các quy định cụ thể nhằm giảm thiểu việc tham gia thỏa thuận giữa nhà đầu tư với người sử dụng đất trong quá trình thu hồi đất thực hiện dự án đầu tư; đảm bảo lợi ích cơ bản, việc làm và đời sống ổn định cho người bị thu hồi đất, đảm bảo quyền bình đẳng trong giao đất, thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất giữa những người sử dụng đất.

**3. Một số kiến nghị về chính sách đất đai nông nghiệp ở Việt Nam trong những năm tới**

Đất đai là tài nguyên vô cùng quý giá đối với mọi quốc gia; là tư liệu sản xuất chủ yếu của ngành nông nghiệp. Do vậy, chính sách đất đai có ý nghĩa to lớn về chính trị, kinh tế, xã hội. Qua việc nghiên cứu chính sách đất nông nghiệp của Trung Quốc, đất nông nghiệp của Việt Nam, tác giả xin nêu lên một số kiến nghị sau:

*Thứ nhất*, hiện nay việc giao quyền sử dụng đất nông nghiệp ở nước ta vẫn đang thực hiện theo tinh thần Nghị quyết 10 của Bộ Chính trị khóa VI, được ban hành từ năm 1988. Sau hơn 20 năm thực hiện, chủ trương giao đất nông nghiệp theo Nghị quyết 10 dù đã có nhiều tác động tích cực, song đến nay đã và đang bộc lộ những hạn chế, cần được xem xét, điều chỉnh. Một trong những hạn chế đó là tình trạng ruộng đất bị

phân tán manh mún theo kiểu sản xuất nhỏ. Để đáp ứng yêu cầu của sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp, nông thôn cần phải thúc đẩy quá trình tích tụ và tập trung ruộng đất nông nghiệp. Chỉ có tích tụ và tập trung ruộng đất thì mới thực hiện tốt sự phân công lao động xã hội, mới chuyển dịch cơ cấu kinh tế hợp lý trong nông nghiệp và nông thôn được. Muốn đạt được mục tiêu công nghiệp hóa, hiện đại hóa trong nông nghiệp và nông thôn thì phải xóa bỏ kinh tế tự cung tự cấp, xóa bỏ tình trạng phân tán manh mún ruộng đất để phát triển kinh tế hàng hóa lớn. Để thúc đẩy quá trình tích tụ ruộng đất thì trước hết, Nhà nước nên nghiên cứu để từng bước nới lỏng chính sách hạn điền, thậm chí sẽ bỏ chính sách hạn điền. Mặt khác, nên có chính sách khuyến khích và hỗ trợ những người có điều kiện, có năng lực quản lý và năng lực sản xuất, kinh doanh với quy mô ruộng đất lớn. Có quy định xử lý những trường hợp được giao đất sản xuất nông nghiệp nhưng hiện nay không có khả năng tổ chức sản xuất hoặc sản xuất kém hiệu quả. Khuyến khích những người nông dân khác dịch chuyển sang các ngành nghề dịch vụ hoặc sản xuất kinh doanh thích hợp hơn, thực hiện phân công lại lao động xã hội.

*Thứ hai*, hiện nay nhiều doanh nghiệp Nhà nước, nhiều cơ quan nhà nước, nhiều doanh trại quân đội, nhiều lâm trường quốc doanh chiếm quá nhiều diện tích đất đai mà để đất đai nhàn rỗi,

không sử dụng đất hoặc sử dụng đất không đúng mục đích. Tất cả họ không mất tiền mua quyền sử dụng đất. Điều đó có nghĩa là quyền sử dụng đất trong tất cả các trường hợp trên không được tính đến như một tài sản không được xem nó với tư cách là một hàng hóa đặc biệt. Nhà nước bị thất thu, đất đai nhàn rỗi quá lãng phí. Đặc biệt là tạo ra sự bất bình đẳng về sử dụng đất giữa các doanh nghiệp nhà nước, các cơ quan Nhà nước, quân đội, với người nông dân. Do vậy cần phải có cơ chế, chính sách, phải có những điều luật bổ sung của Nhà nước để giải quyết sự nghịch lý trên.

*Thứ ba*, ở nước ta hiện nay đã và đang có tình trạng sử dụng đất nông nghiệp hiệu quả thấp, nhất là ở khu vực đồng bằng sông Hồng, thậm chí đã xuất hiện rải rác tình trạng nông dân bỏ ruộng hoang hoặc không quan tâm thâm canh, canh tác do lợi nhuận mang lại từ sản xuất nông nghiệp khá thấp. Từ thực trạng đó và từ nghiên cứu, rút kinh nghiệm trong chính sách đất nông nghiệp của Trung Quốc, tác giả xin kiến nghị Đảng, Chính phủ Việt Nam cần có điều tra, khảo sát thực tế tình hình sử dụng đất nông nghiệp hiện nay, trên cơ sở đó, có chính sách, quy định cụ thể về nâng cao hiệu quả sử dụng đất nông nghiệp. Trước hết, ngăn chặn, khắc phục ngay tình trạng bỏ hoang hoặc canh tác hiệu quả thấp do không quan tâm đầu tư thâm canh trên đất nông nghiệp. Nên có quy định về trách nhiệm của người

được giao quyền sử dụng đất nông nghiệp phải có nghĩa vụ sử dụng đất có hiệu quả kinh tế - xã hội theo đúng mục đích sử dụng đất. Trường hợp không có khả năng sử dụng có hiệu quả hoặc cố tình không sử dụng có hiệu quả đất nông nghiệp thì phải thu hồi quyền sử dụng đất để giao cho tổ chức, cá nhân có điều kiện sử dụng hiệu quả hơn.

*Thứ tư*, cần khẩn trương nghiên cứu, khảo sát, xác định rõ diện tích đất nông nghiệp cần thiết phải bảo vệ nghiêm ngặt, cấm xâm phạm trong bất kỳ lý do gì nhằm đảm bảo an ninh lương thực quốc gia trong hiện tại và tương lai. Lấy đó làm một trong những cơ sở quan trọng để hoạch định chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, vừa đảm bảo thực hiện mục tiêu công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, vừa đảm bảo vấn đề an ninh lương thực quốc gia. Có như vậy mới đảm bảo sự phát triển bền vững và ổn định xã hội.

*Thứ năm*, hoàn thiện nội dung chế độ sở hữu đất đai; giao quyền sử dụng đất nông nghiệp ổn định, lâu dài cho hộ gia đình, cá nhân. Hiện nay là nội dung quyền sở hữu và quyền sử dụng đang có những chồng chéo trên thực tế. Người được giao quyền sử dụng đất không được phép mua, bán đất đai, nhưng lại được phép chuyển nhượng quyền sử dụng đất với 5 quyền như Luật đất đai quy định. Thực tế đó là mua, bán đất, đúng như tên mà những người thực hiện giao dịch chuyển nhượng quyền sử

dụng đất vẫn gọi.

Hiện nay, theo quy định về giao quyền sử dụng đất canh tác nông nghiệp cho hộ gia đình nông dân, đến nay đã gần hết thời hiệu theo quy định. Do đó, cần khẩn trương có những nghiên cứu, khảo sát để xây dựng, bổ sung, sửa đổi chính sách giao quyền sử dụng đất lâu dài, ổn định cho hộ gia đình nông dân. Đồng thời, cần có chính sách khuyến khích mạnh hơn nữa xu hướng tập trung và tích tụ đất nông nghiệp để tạo điều kiện hiện đại hóa nông nghiệp.

#### CHÚ THÍCH:

- (1) [http://www.gov.cn/banshi/2005-05/26/content\\_989.htm](http://www.gov.cn/banshi/2005-05/26/content_989.htm)
- (2) Bộ Tài nguyên và Môi trường (2009), *Báo cáo về kết quả nghiên cứu, khảo sát về chính sách đất đai tại Trung Quốc*, Hà Nội, trang 28.
- (3) Bộ Tài nguyên và Môi trường (2009), *Báo cáo về kết quả nghiên cứu, khảo sát về chính sách đất đai tại Trung Quốc*, Hà Nội, trang 52.
- (4) Đỗ Tiến Sâm (Chủ biên) (2008), *Vấn đề tam nông ở Trung Quốc - Thực trạng và giải pháp*, Nxb Từ điển Bách khoa, Hà Nội, trang 53.
- (5) Đỗ Tiến Sâm (Chủ biên) (2008), *Vấn đề tam nông ở Trung Quốc - Thực trạng và giải pháp*, Nxb Từ điển Bách khoa, Hà Nội, trang 55.
- (6) Bộ Tư pháp (1994), *Luật Quản lý nhà đất đô thị của Cộng hòa nhân dân Trung Hoa*, Tài liệu dịch tham khảo, Hà Nội, trang 68.
- (7) [www.hanoimoi.com.vn/vn](http://www.hanoimoi.com.vn/vn)
- (8) [www.hanoimoi.com.vn/vn](http://www.hanoimoi.com.vn/vn)

