

LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN CHÍNH TRỊ NƯỚC NGOÀI

SỰ THAY ĐỔI CHÍNH SÁCH “TỪ QUỐC HỮU HÓA ĐẾN THỊ TRƯỜNG HÓA” ĐẤT ĐAI Ở TRUNG QUỐC

PGS, TS NGUYỄN MINH HOÀN

Viện Triết học,

Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh

1. Quá trình thị trường hóa đất đai

Trước cải cách và mở cửa (1978), Trung Quốc không thừa nhận tư hữu đối với đất đai. Cho đến khi Hiến pháp 1982 được ban hành thì toàn bộ đất đô thị của Trung Quốc đã quốc hữu hóa, sở hữu toàn dân. Nhà nước với tư cách là người chịu trách nhiệm trước toàn xã hội trong việc quản lý đất đai nói chung và đất đô thị nói riêng(1).

Nhà nước tiến hành phân phối đất đai theo quan hệ quản lý hành chính. Đất được quy vào một loại tài sản mang tính phúc lợi xã hội, được phân phối miễn phí, do vậy người sử dụng đất không phải trả bất cứ một khoản tiền nào cho việc sử dụng đất. Những chủ thể sử dụng đất cũng không được phép chuyển nhượng phần đất mà mình được sử dụng đó.

Hiến pháp Trung Quốc 1982 quy định: không tổ chức, cá nhân nào được phép chiếm đoạt, mua, bán, cho thuê hay chuyển nhượng đất đai dưới bất kỳ hình thức nào. Như vậy, Trung Quốc không thừa nhận trao đổi đất đai như một loại hàng hóa theo quan hệ thị trường. Đặc biệt, thời kỳ này Trung Quốc không hạn chế việc Nhà nước thu hồi đất theo mục đích vì “lợi ích công cộng”, càng làm gia tăng việc sử dụng đất đai kém hiệu quả.

Tuy nhiên, trên thực tế, người sử dụng đất vẫn tiến hành mua bán đất đai như một loại hàng hóa trong một thị trường đất đai “không chính thức”. Ở nhiều địa phương, nông dân, hợp tác xã đã lén lút bán hoặc cho thuê đất cho các doanh nghiệp có nhu cầu sử dụng. Đây được coi là những nhân tố năng động đầu tiên xuất hiện ở Trung Quốc trong quan hệ giao dịch đất đai. Đặc biệt, trước đòi hỏi mở cửa và thu hút ngày càng nhiều nguồn vốn đầu tư nước ngoài và sự vươn lên của bản thân các thành phần kinh tế trong nước đã tạo áp lực cho việc cải cách chính sách đất đai ở Trung Quốc(2).

Kể từ khi thiết lập hệ thống kinh tế thị trường, nguyên tắc chuyển giao đất theo mục đích sử dụng và xác định giá đất theo cơ chế thị trường cũng dần dần được hình thành. Đến năm 1986, Luật Quản lý đất đai đã quy định cơ cấu sử dụng đất đai thông qua việc giao và cho thuê có đền bù, từ đây đã tạo nền tảng cho việc hình thành thị trường đất đai. Trên thực tế, những phác họa ban đầu cho việc thiết lập thị

trường đất đai được bắt đầu từ những khu vực mà kinh tế thị trường phát triển mạnh như Quảng Đông, Giang Tô, Triết Giang,...

Tháng 11-1987, Trung Quốc đã ban hành quyết định cải cách chính sách đất đai ở một số thành phố lớn như Thượng Hải, Thẩm Quyến, Quảng Châu,... Đặc khu kinh tế Thẩm Quyến là thành phố đầu tiên ở Trung Quốc thừa nhận giá trị hàng hóa của đất đai. Ngày 1-12-1987, tại Thẩm Quyến đã mở phiên đấu giá quyền sử dụng 8.588 m² đất với thời hạn 50 năm. Tham gia phiên đấu giá này có 44 doanh nghiệp đã cạnh tranh quyết liệt để giành quyền sử dụng đất và người thắng cuộc đã phải trả 5,25 triệu Nhân dân tệ (NDT). Như vậy, tại Thẩm Quyến, quyền sử dụng đất tham gia vào thị trường như các tài sản khác đã chính thức được công nhận(3).

Việc đưa đất đai vào quan hệ thị trường đã được chính thức quy định tại Hiến pháp sửa đổi của Trung Quốc (4-1988), chấm dứt chế độ phân phối đất đai không thu tiền và không xác định thời hạn, đất đai chính thức được tham gia vào thị trường như một loại hàng hóa. Hiến pháp sửa đổi đã bổ sung quyền chuyển nhượng quyền sử dụng đất, đồng thời hủy bỏ quy định cấm cho thuê đất. Cụ thể hóa Hiến pháp, Hội đồng nhà nước Trung Quốc đã ban hành Quy chế tạm thời về việc giao và chuyển nhượng quyền sử dụng đất của Nhà nước tại đô thị, trong đó quy định rõ về quyền sử dụng đất có thể chuyển nhượng bằng hợp đồng, đấu thầu và đấu giá.

Năm 1990, Quốc vụ viện Trung Quốc ban hành “*Điều lệ tạm thời xuất nhượng và chuyển nhượng quyền sử dụng đất đai quốc hữu thành thị*”, “Quyền sử dụng đất đai có thể chuyển nhượng” đã được hợp pháp hóa.

Như vậy, từ cơ chế giao đất không thu tiền chuyển sang có thu tiền; từ chỗ không giới hạn thời hạn sử dụng đất chuyển sang quy định sử dụng đất có thời hạn; từ chuyển nhượng “chui” sang chuyển nhượng hợp pháp; và từ sự cứng nhắc trong phân lập quản lý đến chỗ linh hoạt hơn, dù vẫn với cơ chế quản lý phân lập giữa đô thị và nông thôn, đã tạo ra cho công tác quản lý sử dụng đất của Trung Quốc bước đầu đạt được hiệu quả.

Từ năm 1992, Trung Quốc nhấn mạnh đến việc hoàn thiện thị trường đất đai. Hội nghị Trung ương 3 khóa XIV Đảng Cộng sản Trung Quốc xác định cải cách chế độ sử dụng ruộng đất là một bộ phận cấu thành quan trọng trong chỉnh thể cải cách thể chế kinh tế, đồng thời nêu rõ về nội dung và yêu cầu của việc xác định phạm vi sự phát triển thị trường đất đai. Đặc biệt, chế độ sử dụng đất đai đặc thù ở các đặc khu kinh tế và đô thị mở cửa vùng duyên hải được xây dựng.

Đến năm 1998, tiếp thu ý kiến đóng góp của các tầng lớp xã hội, Kỳ họp thứ 4 Ủy ban Thường vụ Quốc hội khóa IX Trung Quốc (29-8-1998), đã ban hành Luật quản lý đất đai (sửa đổi). Với việc thành lập thị trường đất đai, ở hầu hết các thành phố và các tỉnh của Trung Quốc, đất đai đã được chuyển giao theo phương thức trả tiền cho Nhà nước.

Ngày 1-1-2000, Bộ Đất đai và Tài nguyên đã ban hành Thông tư về việc thành lập thị trường đất đai và khuyến khích các loại giao dịch quyền sử dụng đất tiêu

chuẩn nhằm mục đích thành lập, hoàn thiện hệ thống quản lý nhà nước đối với giao dịch đất đai và tiêu chuẩn hóa các hoạt động của thị trường đất đai.

Năm 2001, việc ban hành một loạt các quy định của các địa phương và các văn bản tiêu chuẩn chung đã giúp thiết lập và hoàn thiện hệ thống kiểm soát toàn bộ đất đai cho mục đích xây dựng, tập trung đất cho các mục đích xây dựng ở đô thị, công khai giao dịch quyền sử dụng đất, thường xuyên điều chỉnh giá đất tiêu chuẩn, công khai thông tin về đăng ký đất đai và quyết định tập thể.

Luật quản lý nhà nước về đất đai (sửa đổi) năm 2004 đã sửa đổi từ “trung dụng” sang “trung thu” đất đai nông nghiệp.

2. Tác động của quá trình thị trường hóa đất đai đối với sự phát triển kinh tế - xã hội

Cùng với quá trình cải cách và mở cửa, chính sách đất đai của Trung Quốc dần phù hợp với điều kiện thực tiễn phát triển kinh tế - xã hội, song vẫn còn tồn tại rất nhiều vấn đề cần được giải quyết.

Do có sự điều chỉnh cơ cấu kinh tế khu vực đô thị và nông thôn dựa trên xác định mục đích sử dụng đất đã khiến tốc độ đô thị hóa nhanh chưa từng có trong lịch sử Trung Quốc. Song, với hệ thống quản lý đất đai mang tính *nhị nguyên* giữa khu vực đô thị và nông thôn đã dẫn đến sự tương phản về diện mạo giữa hai khu vực kinh tế đô thị và nông thôn.

Với tư cách là chủ sở hữu cao nhất về đất đai, Nhà nước đã trở thành trọng tài duy nhất, và bằng quyền lực trong tay, Nhà nước cũng chính là chủ thể phán quyết tối cao đối với việc chuyển đổi từ đất nông nghiệp sang đất đô thị. Theo đó, sự chuyển đổi đất đai từ khu vực nông nghiệp chuyển sang đất đô thị đều thông qua sự cưỡng chế thu hồi của chính quyền và bước tiếp theo là việc chuyển số đất đai này vào mục đích kinh doanh đã dẫn đến sự phân hóa lợi ích hết sức nghiêm trọng, mà đặc biệt là giữa người nông dân bị mất đất với những người được Nhà nước cấp đất. Nói cách khác, trong quá trình chuyển đổi từ đất nông nghiệp sang đô thị theo quan hệ quản lý hành chính càng làm gia tăng tính bất công trong quá trình phân phối đất đai. Trong nhiều trường hợp, việc thu hồi đất đai của nông dân được cho là sử dụng vào mục đích “lợi ích công cộng”, nhưng trên thực tế lại chuyển vào tay tư nhân.

Ở khu vực nông thôn, người nông dân không thể trao đổi, mua bán đất của mình trên thị trường bất động sản, do đó người nông dân không được hưởng lợi ích thỏa đáng khi đất của họ trở thành đất đô thị. Thậm chí, ở nhiều địa phương số tiền bồi thường đất đai bị thu hồi mà người nông dân nhận được chỉ bằng số hoa lợi tính ở thời điểm đất đai bị thu hồi(4). Trong khi đó, giá trị của diện tích đất ấy sau khi chuyển sang đất đô thị đã tăng lên rất nhiều lần. Đây chính là nguyên nhân gia tăng sự căng thẳng và các cuộc xung đột xã hội.

Chính sách quản lý đất đai mang tính nhị nguyên, không chỉ gây ra sự bất công đối với khu vực nông thôn, mà còn tác động tiêu cực tới cả khu vực thành thị. Bởi

vì, đất đai khu vực nông nghiệp sau khi chuyển đổi sang đất đô thị với giá tăng lên nhiều lần, càng kích thích chính quyền địa phương tiếp tục thu hồi đất nông nghiệp, mở rộng đất đô thị để thu lợi, thay vì sử dụng hiệu quả quỹ đất hiện có ở đô thị. Nghiêm trọng hơn, việc thu hồi bù đắp đất nông nghiệp còn tác động tiêu cực đến việc bảo hộ quỹ đất nông nghiệp(5).

Việc trưng dụng và trưng thu đất theo khung giá đền bù thấp đã tạo cơ hội cho chính quyền địa phương mặc sức thu hồi đất nông nghiệp chuyển sang đất đô thị để thu tiền chênh lệch.

Đề ứng phó với tình trạng cơ chế quản lý đất nông nghiệp bị lạm dụng, làm gia tăng sự bất công đối với nông dân, và nghiêm trọng hơn dẫn đến nguy cơ mất an ninh lương thực, Chính phủ Trung Quốc đã áp dụng một loạt các biện pháp ngăn chặn tình trạng chuyển nhượng đất nông nghiệp. Ngày 24-12-1995, Quốc vụ viện Trung Quốc ban hành *Điều lệ bảo vệ đất ruộng cơ bản*, trong đó quy định “đất ruộng cơ bản” phải chiếm hơn 80% đất canh tác ở các tỉnh, khu tự trị và thành phố trực thuộc trung ương. Tiếp đến *Luật quản lý đất đai* (sửa đổi) năm 1998, yêu cầu việc thu hồi đất phải tiến hành theo quy trình minh bạch, chính quyền phải công khai kế hoạch thu hồi đất; tạo cơ hội cho người bị thu hồi đất được tham gia đàm phán theo nguyên tắc thị trường. Nhưng trên thực tế, việc tiến hành thu hồi đất ở nhiều nơi vẫn không dựa trên ý kiến của tập thể và nhân dân, đã dẫn đến hàng loạt vụ khiếu kiện tập trung đông người ở nhiều địa phương.

Để tăng cường việc bảo vệ lợi ích của nông dân, đồng thời cũng là điều kiện đảm bảo an ninh lương thực quốc gia, năm 2002 *Luật thầu khoán đất nông nghiệp* đã nhấn mạnh quyền lợi của người sử dụng đất khoán; quy định về giao dịch đất đai dựa trên hợp đồng, đồng thời đưa ra quy định về ngăn chặn việc ký kết hợp đồng bất công bằng như ép buộc, lộng quyền, đơn phương chấm dứt hợp đồng của bên chính quyền. Tuy nhiên, *Luật thầu khoán đất nông nghiệp* cũng cho phép “trong trường hợp đặc thù” có thể tiến hành tái điều chỉnh đối với đất đai. Nhưng “trường hợp đặc thù” lại chưa được hiểu rõ ràng, thậm chí bị giải thích tùy tiện, nên vẫn dẫn đến tình trạng lạm dụng và làm sai việc xác định mục đích sử dụng đất đai của chính quyền địa phương(6). Do vậy, sự gia tăng thu hồi đất nông nghiệp chuyển sang đất đô thị những năm sau đó vẫn chưa được cải thiện căn bản.

Hiến pháp (sửa đổi) năm 2004, ngoài việc vẫn nhấn mạnh việc thu hồi đất theo “lợi ích công cộng”, chưa có sự giải thích rõ trong các văn bản luật đất đai khác, cùng với việc sửa đổi từ “trưng dụng” (chuyển đổi quyền sử dụng) sang “trưng thu” (chuyển đổi cả quyền sử dụng và quyền sở hữu), càng làm nghiêm trọng tình trạng thu hồi đất nông nghiệp.

Nguyên nhân cơ bản dẫn đến những hệ quả tổn thất lợi ích của nông dân còn ở chỗ, Chính phủ độc quyền thị trường đất đai cấp 1, đã kích thích chính quyền địa phương tự ý điều chỉnh quỹ đất được phép chuyển nhượng làm căn cứ cho dự toán thu chi ngân sách của địa phương. Thậm chí, chính quyền địa phương còn lợi dụng

quỹ đất dự trữ để thế chấp cho ngân hàng nhằm tăng nguồn thu cho địa phương mình. Hai cách thức này đã khiến chính quyền địa phương bất chấp mọi quy định, mặc sức trưng thu ruộng đất của nông dân.

Để khắc phục tình trạng đất nông nghiệp bị chuyển đổi hàng loạt, ngày 21-10-2004, Quốc vụ viện Trung Quốc ban hành *Quyết định của Quốc vụ viện về tăng cường cải cách chặt chẽ về quản lý đất đai*, nhấn mạnh đến biện pháp nghiêm ngặt không cho phép việc chuyển đổi nhằm bảo đảm an ninh lương thực; nêu các biện pháp ngăn chặn chính quyền địa phương thu hồi đất của nông dân với giá quá thấp để chuyển nhượng cho tư nhân; quy định việc kiểm tra chính quyền địa phương trong định giá đất.

Luật quản lý đất đai sửa đổi năm 2004 cũng quy định về khống chế việc chuyển đổi đất nông nghiệp. Theo đó, khi một diện tích đất canh tác dùng vào mục đích khác, buộc phải bồi hoàn bằng một diện tích có phạm vi và chất lượng tương đương. Không cho phép làm tổn thất đất nông nghiệp khi chuyển đổi mục đích sử dụng. Hơn nữa, mục đích sử dụng khác phải phù hợp với quy hoạch tổng thể; một số trường hợp thu hồi ruộng đất phải do Quốc vụ viện phê chuẩn: 1) Chiếm dụng đất ruộng cơ bản; 2) Đất canh tác có diện tích 35 ha trở lên; 3) Các loại đất khác từ 70 ha trở lên.

Năm 2007, *Luật về quyền sở hữu tài sản* được ban hành cũng có những quy định mới đối với quan hệ sở hữu đất đai nhằm tăng cường sản quyền đối với người sử dụng đất, kích thích tính cạnh tranh trong việc sử dụng hiệu quả và phân bổ hợp lý nguồn tài nguyên đất đai.

Tuy vậy, những tồn đọng trong chính sách đất đai ở Trung Quốc vẫn chưa được giải quyết triệt để, hàng loạt các vụ tranh chấp, khiếu kiện đông người ở khắp Trung Quốc vẫn diễn ra hằng ngày. Trước thực trạng đó, ngày 27-12-2011, trong *Hội nghị công tác nông thôn trung ương*, Thủ tướng Trung Quốc đã đưa ra quan điểm chỉ đạo trong việc tìm biện pháp khắc phục những hệ quả từ chính sách đất đai: trong quá trình công nghiệp hóa, tuyệt đối không được coi nhẹ hiện đại hóa nông nghiệp... Phát triển kinh tế không thể dựa vào sự hy sinh quyền lợi tài sản đất đai của nông dân để hạ giá thành của quá trình công nghiệp hóa... Phải đẩy mạnh cải cách chế độ trưng thu đất đai mà then chốt là phải bảo đảm quyền lợi tài sản đất đai của nông dân. Phân phối hợp lý lợi ích gia tăng trong quá trình chuyển đổi từ đất nông nghiệp sang đất đô thị(7).

Đại hội XVIII Đảng Cộng sản Trung Quốc (11-2012), nhấn mạnh việc cải thiện chính sách đất đai theo hướng có lợi cho người dân. Trên tinh thần đó, Trung Quốc tích cực chuẩn bị đưa ra *Dự thảo sửa đổi luật quản lý đất đai* mới nhằm tìm ra những giải pháp căn bản hơn không chỉ đối với tăng trưởng kinh tế, mà quan trọng hơn là hạn chế được căn nguyên dẫn đến bùng phát các cuộc bạo động xã hội □

(1) Ở Trung Quốc, đất đai thuộc sở hữu nhà nước (đối với đất đô thị) và sở hữu tập thể (đối với đất thuộc khu vực nông thôn). Vì đất đai ở nông thôn cũng là đối tượng quản lý của chính quyền địa phương và trung ương, nên có thể diễn giải rằng, quyền sở hữu đối với toàn bộ đất đai ở Trung Quốc đều “dưới sự làm chủ” của Nhà nước Trung Quốc.

(2) Xem: Trần Kiện, *Chế độ quyền sử dụng đất đai Trung Quốc*, NXB Công nghiệp cơ giới, 2003. (陈健, 中国土地使用权制度, 机械工业出版社, 2003.)

(3) <http://www.eeo.com.cn/2012/0911/233402.shtml>. (经济观察网)

(4) http://news.xinhuanet.com/house/2012-12/26/c_124151824.htm (新华网网)

Theo Điều 47 Luật quản lý đất đai, tiền bồi thường cho việc thu hồi đất đai sở hữu tập thể và tái định cư “không lớn hơn 30 lần sản lượng trung bình hằng năm trong ba năm trước khi thu hồi”.

(5) <http://china.findlaw.cn/fangdichan/tudi/tudizhengyong/tdzybcbj/49782.html> (找法网)

Tính từ khi Luật quản lý đất đai được thông qua năm 1986 đến năm 1995, đất canh tác lũy kế giảm tới 10.266 vạn mẫu, bình quân mỗi năm giảm 1.027 vạn mẫu, và trong số này số đất vi phạm luật là 428,7 vạn mẫu.

(6) Xem: Hồ Khang Sinh, *Giải thích luật thầu khoán đất đai nông nghiệp nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa*, NXB Pháp luật, 2002, tr.20-27 (胡康生. 中华人民共和国农村土地承包法释义. 法律出版社, 2002).

(7) <http://politics.people.com.cn/GB/1024/16733549.html> (人民网).