

# PHÁT TRIỂN KHU CÔNG NGHIỆP VÙNG ĐỒNG BẰNG SÔNG HỒNG VÀ VẤN ĐỀ NÔNG DÂN MẤT ĐẤT NÔNG NGHIỆP

NGUYỄN SINH CÚC \*

*Các khu công nghiệp tập trung đã đóng góp rất quan trọng vào sự phát triển chung, vào nguồn ngân sách trung ương và địa phương. Tuy nhiên, bên cạnh mặt tích cực cũng nảy sinh các vấn đề xã hội bức xúc: do thu hồi đất để phát triển khu công nghiệp, hàng chục nghìn hộ nông dân mất đất sản xuất, thiếu việc làm nên thu nhập thấp và giảm dần; các tệ nạn xã hội phát triển; môi trường sinh thái bị ảnh hưởng nghiêm trọng; có sự phân hóa về thu nhập và đời sống trong nội bộ dân cư nông thôn.*

## 1 - Khu công nghiệp mọc lên, đất nông nghiệp giảm xuống

Tính đến giữa năm 2007, vùng đồng bằng sông Hồng (ĐBSH) có 34 khu công nghiệp (KCN) tập trung được thành lập, trong đó 23 KCN đang hoạt động và 11 KCN đang triển khai xây dựng cơ bản. Tổng diện tích quy hoạch cho các KCN là 6.455 ha, trong đó diện tích đất công nghiệp có thể cho thuê chiếm 66,3%. Các địa phương có nhiều KCN tập trung là Hà Nội, Hải Phòng, Hà Tây, Vĩnh Phúc, Bắc Ninh, Hưng Yên, Hải Dương.

Trong những năm qua, các KCN tập trung trong vùng là nhân tố động lực đóng góp quan trọng cho sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội của vùng, biến vùng thuần nông thành vùng kinh tế trọng điểm có tốc độ tăng trưởng kinh tế cao, phổ biến trên 10%/năm. Cơ cấu kinh tế chuyển dịch theo hướng tăng tỷ trọng công nghiệp và dịch vụ, giảm tỷ trọng nông nghiệp trong GDP với tốc độ khá nhanh. Nhiều tỉnh

thuần nông trước đây nhờ phát triển KCN sẽ nhanh trở thành những tỉnh công nghiệp như Vĩnh Phúc, Bắc Ninh, Hưng Yên, Hải Dương, Hà Tây... Bộ mặt nông thôn đổi mới theo hướng văn minh, hiện đại. Nhiều nhà máy, xí nghiệp, doanh nghiệp đầu tư nước ngoài có quy trình sản xuất công nghiệp hiện đại, công nghệ cao được xây dựng và phát triển thu hút hàng chục tỉ USD và hàng nghìn tỉ đồng của các nhà đầu tư trong nước. Các KCN đã và đang thu hút hàng trăm nghìn lao động nông thôn, tạo ra thị trường sức lao động mới để thúc đẩy quá trình chuyển dịch cơ cấu lao động xã hội trong vùng. Hệ thống kết cấu hạ tầng được xây dựng mới và nâng cấp, nhất là khu vực nông thôn, tỷ lệ hộ nghèo giảm.

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đó, các KCN tập trung của vùng ĐBSH những năm

\* PGS, TS, Tổng cục Thống kê

qua cũng đã làm phát sinh các vấn đề xã hội nổi cộm.

Một là, thu hồi đất nông nghiệp do phát triển KCN, đã làm cho hàng chục nghìn hộ nông thôn, chủ yếu là nông dân mất đất sản xuất, thiếu việc làm, thu nhập thấp và giảm dần.

Theo khảo sát mới đây của Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội ở vùng ĐBSH, trung bình mỗi hộ bị thu hồi đất có 1,5 lao động mất việc làm, trong khi đó 1 ha đất nông nghiệp hàng năm tạo ra việc làm cho 13 lao động nông nghiệp. Người mất việc làm chủ yếu là nông dân, trình độ văn hóa, chuyên môn thấp, chưa qua đào tạo nghề phi nông nghiệp nên cơ hội tìm việc làm ngoài nông nghiệp rất khó.

Theo kết quả điều tra của Trường Đại học Kinh tế quốc dân Hà Nội tại các vùng mất đất do đô thị hóa và xây dựng KCN ở vùng ĐBSH, tỷ lệ lao động không được đào tạo nghề, không có chuyên môn rất cao: Hà Nội 76,2%; Hải Phòng 89%; Hà Tây 75% và Bắc Ninh 87%.

Do đó, số lao động không có việc làm sau khi bị thu hồi đất tăng nhanh ở tất cả các tỉnh có khảo sát. Tại Hà Nội, tỷ lệ lao động không có việc làm trước khi thu hồi đất là 4,7% đã tăng lên 12,4% sau khi bị thu hồi đất. Hai tỷ lệ tương ứng của các tỉnh khác, như Hải Phòng là 5,1% và 10,8%; Bắc Ninh 5,3% và 7,9%. Số người không có việc làm tăng lên, cơ cấu nghề nghiệp cũng thay đổi: số người chuyển sang buôn bán tăng 2,72%, chuyển sang làm thuê, xe ôm tăng 3,64%, số người làm công việc khác tăng 4,1%, số người gắn với các KCN chỉ tăng 2,79%.

Như vậy, rõ ràng là các KCN không tạo thêm nhiều việc làm mới đủ sức thu hút lao động nông thôn bị mất hoặc giảm đất nông nghiệp. Nguyên nhân có nhiều, trong đó có nguyên nhân quan trọng là công tác đào tạo nghề của doanh nghiệp nhận đất không được quan tâm nên kết quả đạt được rất thấp. Tỷ lệ lao động mất đất được doanh nghiệp (nhận đất) đào tạo ở Hà Nội là 0,01%, Hà Tây:

0,02%; Hải Phòng: 0%; Bắc Ninh: 0%. Trong khi đó, lao động do Nhà nước đào tạo nghề cho nông dân vùng mất đất cũng không đáng kể: Hà Nội: 0,01%; Hải Phòng: 0%; Bắc Ninh: 1,2%; Hà Tây: 0%. Tỷ lệ lao động do gia đình tự đào tạo có cao hơn nhưng cũng còn xa so với yêu cầu tạo việc làm mới phi nông nghiệp: Hà Nội: 0,9%, Hải Phòng: 0,01%; Bắc Ninh: 0,3% và Hà Tây: 0,09%.

Vẫn còn nhiều vấn đề bất cập trong quản lý nhà nước về chuyển đổi nghề nghiệp cho nông dân mất đất. Kế hoạch phát triển KCN không gắn với kế hoạch đào tạo nghề cho nông dân. Một số trung tâm đào tạo nghề cho nông dân chỉ biết đào tạo còn không biết nhu cầu thị trường sức lao động, không biết sau đào tạo nông dân có được nhận vào các cơ sở sản xuất kinh doanh ở các KCN hay không. Tại Hà Nội, số lao động mất đất được đào tạo bằng nguồn vốn của nhà nước, sau đào tạo được nhận vào làm việc là 33%, bằng vốn của gia đình là 45,6%. Cụ thể là lao động đào tạo bằng nguồn vốn của gia đình là 0,19 người/hộ nhưng chỉ có 0,09 người được tuyển dụng nhận vào làm việc tại các doanh nghiệp nhận đất.

Như vậy, cứ 1.000 hộ mất đất nông nghiệp có 190 người tự bỏ tiền ra học nghề nhưng cuối cùng chỉ có 90 người được tuyển dụng, còn 100 người thất nghiệp. Tình hình tương tự cũng diễn ra đối với các địa phương khác trong vùng ĐBSH như Hà Tây, Bắc Ninh, Hưng Yên... Lao động do các KCN đào tạo tỷ lệ nhận được việc làm cao hơn: Hà Nội 100%, Hải Phòng 100%, nhưng số lượng lao động quá ít. Tuy nhiên, ngay cả các lao động được các KCN đào tạo việc làm cũng không ổn định. Do trình độ hạn chế, thời gian đào tạo ngắn, năng lực lao động không cao nên một bộ phận lao động sau một thời gian được nhận vào KCN, doanh nghiệp công nghiệp lại xin thôi việc, rơi vào tình trạng thất nghiệp toàn phần hoặc từng phần.

Thực tế những năm qua là không phải tất cả lao động dư thừa do mất đất nông nghiệp đều

có việc làm mới ở các KCN. Một bộ phận rất lớn nông dân mất đất phải tự tìm việc làm một cách tự phát không ổn định với rất nhiều nghề để kiếm sống, trong đó phổ biến là di cư lên thành phố, các KCN, các đô thị để làm thuê bằng các loại dịch vụ với tiền công rẻ mạt tại các chợ lao động ven thành phố, thị xã, thị trấn, trong đó tập trung nhiều nhất là ở Hà Nội, Hải Phòng và các KCN mới, các đô thị mới trong vùng và cả nước.

Tỷ lệ thời gian lao động trong độ tuổi ở khu vực nông thôn vùng ĐBSH giảm nhanh trong những năm gần đây từ 80,21% năm 2004 xuống 78,85% năm 2005 và 78% năm 2006. Tỷ lệ thất nghiệp ở khu vực thành thị trong khu vực cũng còn trên 6%, cao hơn mức trung bình cả nước những năm gần đây.

*Hai là*, các tệ nạn xã hội phát triển với tốc độ nhanh, thu nhập và đời sống dân cư nông thôn, nhất là nông dân mất đất tăng chậm, thậm chí giảm ở một số vùng tái định cư. Cùng với xu hướng di cư ra thành thị, làm thuê tại KCN, một bộ phận không nhỏ ở lại làng quê tiếp tục làm ruộng với quỹ đất giảm dần nên "nhàn cư vi bất thiện". Đó là môi trường để các tệ nạn xã hội phát triển...

*Ba là*, môi trường sinh thái bị ảnh hưởng nghiêm trọng. Đồng bằng sông Hồng là vùng đất chật, người đông nên các KCN phát triển làm cho đất nông nghiệp bị giảm dần, mật độ dân số ngày càng cao; trong khi đó các yếu tố có lợi cho môi trường sinh thái như nguồn nước sạch, thảm thực vật, cây xanh giảm dần. Các yếu tố gây ô nhiễm môi trường như bụi, nước thải công nghiệp, rác công nghiệp, từ các KCN, từ các bệnh viện, trường học ngày càng tăng.

*Bốn là*, ở nông thôn phát sinh nhiều mâu thuẫn mới trong quá trình phát triển khu công nghiệp tập trung quy mô lớn. Đó là mâu thuẫn giữa yêu cầu tăng quỹ đất cho đô thị hóa và công nghiệp hóa với giải quyết việc làm và thu nhập cho nông dân mất đất; mâu thuẫn giữa yêu cầu giải phóng lao động nông nghiệp, tích tụ ruộng đất để sản xuất hàng hóa với tập quán

người cày có ruộng, tâm lý nông dân không muốn xa đồng ruộng; mâu thuẫn giữa ứng dụng khoa học, công nghệ mới để giảm lao động sống trong nông nghiệp với số lao động dư thừa ngày càng tăng, mâu thuẫn giữa tâm lý tăng năng suất, tăng sản lượng là chủ yếu của nông dân vùng ĐBSH với yêu cầu tăng chất lượng, tăng độ sạch của nông sản để tăng sức cạnh tranh; xu hướng lấy công làm lãi, tích cóp phòng thân...

*Năm là*, việc thu hồi đất nông nghiệp để mở rộng các KCN tại các vùng nông thôn tác động ảnh hưởng đến thu nhập và đời sống dân cư vùng này. Nhà nước đã có chính sách đền bù cho họ tương đối thỏa đáng theo giá đất thị trường. Tuy nhiên, sau khi nhận tiền đền bù giải tỏa nhiều hộ nông dân có một khoản tiền khá lớn. Một số hộ có kinh nghiệm kinh doanh, phát triển ngành nghề phi nông nghiệp đã sử dụng nguồn vốn đó cho mở rộng sản xuất, kinh doanh dịch vụ nên thu nhập và đời sống tăng cao so với trước khi thu hồi đất. Song, đại bộ phận hộ nông dân còn lại không biết cách sử dụng nguồn vốn đó để phát triển sản xuất các ngành nghề phi nông nghiệp. Không ít hộ đầu tư vào mua sắm đồ dùng đắt tiền, xây dựng, sửa sang nhà cửa, ăn tiêu hoang phí không có kế hoạch, thậm chí sa vào các tệ nạn xã hội như đánh đề, cờ bạc... Theo kết quả điều tra của Trường Đại học Kinh tế quốc dân Hà Nội, đối với các đối tượng bị thu hồi đất nông nghiệp, tình hình thu nhập của hộ biến động như sau:

*Mức thay đổi thu nhập các hộ nông dân sau khi bị thu hồi đất so với trước (%)*

	Tăng thêm	Tăng không nhiều	Không tăng	Giảm	Giảm nhiều
Hà Nội	4,5	13,4	54,5	17,8	9,9
Hải Phòng	5,5	23,0	24,5	24,5	22,5
Bắc Ninh	0,4	8,0	35,5	33,6	22,7
Hà Tây	2,0	22,4	46,9	26,5	2,0

*Sáu là*, tại khu vực nông thôn đã có sự phân hóa thu nhập và đời sống trong nội bộ dân cư.

Năm 2001, hệ số chênh lệch thu nhập của 20% dân số thuộc nhóm hộ có thu nhập cao nhất so với 20% dân số thuộc nhóm hộ có thu nhập thấp nhất vùng ĐBSH là 5,55 lần, và tiếp tục tăng lên trong những năm gần đây.

Do mất đất, chuyển đến nơi ở mới, chưa quen với ngành nghề mới, phi nông nghiệp, đời sống một bộ phận nông dân gặp khó khăn, lao động dư thừa, việc làm thiếu nên tệ nạn phát sinh, xuất hiện các điểm nóng liên quan đến tranh chấp đất đai, giải phóng mặt bằng, trước hết là tại các KCN. Mức độ chênh lệch thu nhập và đời sống giữa nông thôn và thành thị còn lớn nhưng trong những năm qua chưa thu hẹp được: năm 1998 là 3,3 lần và năm 2006 là 3,6 lần. Độ bền vững của thu nhập chưa cao, vì trên 60% thu nhập của nông dân ĐBSH từ các hoạt động nông, lâm, thủy sản.

Nguyên nhân trực tiếp của thực trạng trên là:

*Thứ nhất*, công tác quy hoạch KCN, cụm công nghiệp và khu đô thị mới vùng ĐBSH còn nhiều bất cập nhưng chậm bổ sung, điều chỉnh. Tình trạng "quy hoạch treo" hoặc quy hoạch không gắn với kế hoạch. Vấn đề tổ chức chỉ đạo thực hiện các dự án theo quy hoạch chưa được các ngành, các cấp quan tâm ở hầu hết các địa phương trong vùng. Cơ chế, chính sách đền bù đất đai bị giải tỏa chậm đổi mới nên bộc lộ nhiều bất hợp lý cả về giá cả, phương thức, thủ tục hành chính, thanh toán cho dân. Đối với các hộ nông dân mất đất nông nghiệp phải chuyển sang các ngành nghề phi nông nghiệp, công tác chuẩn bị như tuyên truyền, vận động, làm công tác tư tưởng, giải quyết việc làm, đào tạo nghề mới chưa được đầu tư thỏa đáng nên kết quả hạn chế về nhiều mặt.

*Thứ hai*, kết cấu hạ tầng nông thôn ĐBSH chưa đồng bộ và chưa đều. Yếu tố này tác động tiêu cực đến nhiều mặt sản xuất và kinh doanh dịch vụ của hộ nông dân nói chung và nông dân mất đất nói riêng. Công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, làng nghề phát triển chậm. Dịch vụ thương mại, du lịch và các dịch vụ

khác như ngân hàng, vận tải, bưu điện khó khăn nên khả năng tạo việc làm mới để thu hút lao động vùng đô thị hóa và KCN hạn chế. Điều này thể hiện trên nhiều yếu tố của kết cấu hạ tầng nông thôn, nhất là điện, giao thông, thủy lợi.

*Thứ ba*, thị trường sức lao động, thị trường tiền tệ và thị trường khoa học - công nghệ còn nặng tính tự phát, manh mún, nhỏ lẻ, thiếu tính tổ chức trong nông thôn ĐBSH là phổ biến. Tại các vùng nông thôn ven đô thị, các KCN tập trung, chợ lao động hình thành tự phát, chất lượng lao động thấp, chủ yếu là lao động phổ thông tìm việc làm giản đơn. Lao động có trình độ cao có khả năng đáp ứng nhu cầu của các KCN hoặc lao động kỹ thuật phục vụ nhu cầu sản xuất công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, các làng nghề truyền thống, không đáng kể. Thị trường tiền tệ ở nông thôn càng thấp và không ổn định do vốn tích lũy của hộ nông dân ít, nhu cầu vay vốn của nông dân các trang trại để phát triển sản xuất hàng hóa lớn vùng ĐBSH không nhiều. Thị trường khoa học - công nghệ cũng trong tình trạng phân tán, nhỏ lẻ, chủ yếu là tự phát theo quy mô hộ gia đình nông dân...

## 2 - Giải pháp đối với nông dân mất đất nông nghiệp

Định hướng chung cho việc giải quyết vấn đề nông dân mất đất nông nghiệp do phát triển KCN vùng ĐBSH trong những năm tới là tập trung nguồn lực của các nhà đầu tư, của Nhà nước và địa phương, của các doanh nghiệp trong KCN để đào tạo nghề mới cho nông dân, từ đó thu hút họ vào các KCN và chuyển đổi ngành nghề phi nông nghiệp trên địa bàn nông thôn hoặc ưu tiên đi xuất khẩu lao động. Đối với đất nông nghiệp dành cho KCN, hướng lâu dài khai thác sử dụng có hiệu quả quỹ đất đã có dành cho các KCN; trong đó, chủ yếu là thu hút các nhà đầu tư trong và ngoài nước để lấp đầy diện tích. Từ năm 2007, kiên quyết xóa "quy hoạch treo" hoặc diện tích bỏ hoang hóa trên 1 năm trong các KCN. Việc xây dựng các

KCN mới nhất thiết phải thận trọng, tiết kiệm đất nông nghiệp, có tính khả thi và theo quy hoạch. Vấn đề đặt ra trong những năm tới là củng cố các KCN đã có, đi đôi với giải quyết các vấn đề xã hội phát sinh ở nông thôn và các hộ nông dân bị thu hồi đất nông nghiệp một cách đồng bộ. Yêu cầu chung là bảo đảm tốt việc làm, thu nhập, đời sống của hộ nông dân mất đất nông nghiệp do phát triển KCN phải được đặt lên hàng đầu trong chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, tổ chức thực hiện và cơ chế chính sách của trung ương và địa phương vùng ĐBSH. Bởi vậy, chúng tôi xin kiến nghị một số giải pháp chủ yếu sau:

1 - Các bộ, ngành trung ương và các tỉnh, thành phố trong vùng ĐBSH cần tiếp tục hoàn thiện quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng để từ đó cụ thể hóa quy hoạch phát triển KCN cho phù hợp. Nội dung hoàn thiện quy hoạch vùng ĐBSH cần tập trung vào quy hoạch thành phố lớn nhất là Vùng kinh tế trọng điểm phía Bắc: Hà Nội - Hải Phòng - Quảng Ninh gắn với quy hoạch các KCN, cụm công nghiệp, quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch các vùng tái định cư và quy hoạch đào tạo nghề, sử dụng lao động nông thôn vùng mất đất nông nghiệp do mở rộng KCN và đô thị hóa.

2 - Hoàn thiện và nâng cấp hệ thống kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội theo hướng hiện đại, lâu dài, trước hết là điện, đường, trường, trạm, nhất là đường giao thông nông thôn theo phương thức Nhà nước và nhân dân cùng đầu tư, chính quyền địa phương quản lý. Vấn đề mới cần bổ sung là nâng cao vai trò của các KCN trong việc nâng cấp hệ thống kết cấu hạ tầng trong vùng, nhất là vùng phát triển KCN. Xây dựng mới và nâng cấp kết cấu hạ tầng nông thôn cũng là một hướng để thu hút lao động dư thừa từ nông nghiệp, trong đó có các hộ nông dân mất đất tại các KCN.

3 - Đổi mới tư duy của các cấp, các ngành trong vùng về xây dựng KCN theo hướng xóa bỏ tư tưởng phô trương, hình thức, tham quy mô to, số lượng nhiều. Phát triển KCN quy mô

vừa và nhỏ là chủ yếu để giảm bớt diện tích đất nông nghiệp bị thu hồi. Xóa bỏ nhanh tình trạng "quy hoạch treo", gây lãng phí đất và phát sinh nhiều vấn đề xã hội phức tạp, nhất là khiếu kiện, lấn chiếm đất. Đối với các KCN đã quy hoạch cần thực hiện các cơ chế, chính sách thu hút các nhà đầu tư để nhanh chóng lấp đầy diện tích. Tăng cường đào tạo và đào tạo lại đội ngũ cán bộ quản lý các KCN, cán bộ xã, phường, hợp tác xã để nâng cao trình độ khoa học - kỹ thuật và kiến thức quản lý sản xuất trong cơ chế thị trường, bảo đảm cho họ có khả năng áp dụng rộng rãi tiến bộ kỹ thuật mới, hiện đại vào sản xuất nông nghiệp, kinh tế nông thôn đồng thời giải quyết các vấn đề xã hội đối với hộ nông dân mất đất và thiếu đất nông nghiệp.

4 - Tăng cường vai trò của Nhà nước đối với vấn đề xã hội trong các KCN, nhất là đối với nông dân mất đất nông nghiệp. Bên cạnh hoàn thiện cơ chế chính sách, chiến lược và quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội vùng ĐBSH đến năm 2015 và năm 2020, Nhà nước cần sớm ban hành những quy chế có tính pháp lý cao hơn đối với các KCN, cũng như đối với đối tượng nông dân mất đất nông nghiệp, cụ thể hóa bằng các chính sách và cơ chế để thống nhất sử dụng trong các ngành, các địa phương.

5 - Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ủy ban nhân dân các tỉnh vùng ĐBSH cần sớm tổng kết, đánh giá đúng mức vai trò, vị trí, kết quả và những vấn đề xã hội đang đặt ra trong phát triển KCN vùng ĐBSH những năm qua và định hướng chiến lược cho những năm tới. Đối với vùng ĐBSH, công nghiệp hóa nông nghiệp, nông thôn mà trọng tâm là phát triển KCN, đã và đang tạo ra những tiền đề và điều kiện để thúc đẩy quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa trong vùng. Tuy nhiên, yêu cầu đặt ra là đi đôi với phát triển KCN, phải giải quyết tốt các vấn đề xã hội phát sinh ở nông thôn, nhất là lao động, việc làm, thu nhập, đời sống của các hộ nông dân bị thu hồi đất nông nghiệp □