

## MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG ĐẤT ĐAI CỦA NGƯỜI DAO Ở XÃ TÂN DÂN, HUYỆN HOÀNH BỒ, TỈNH QUẢNG NINH<sup>1</sup>

**TS. Lê Thị Mùi**  
**Viện Dân tộc học**

**Tóm tắt:** Khoản 10 (1989) và Luật Đất đai năm 1993 đã tạo ra bước đột phá về nhận thức đối với đất đai ở nông thôn nước ta. Việc công nhận đất đai là có giá và giá đất do Nhà nước qui định đã đưa đất đai trở về với giá trị thực của nó, nhằm tạo ra động lực cơ bản cho chuyển đổi nền kinh tế đất nước, khởi đầu từ nông nghiệp. Nhờ đó, việc sử dụng nguồn lực đất đai để phát triển kinh tế - xã hội, nâng cao đời sống các dân tộc, các vùng miền, trong đó có các tộc người ở miền núi vùng Đông Bắc thời gian qua đạt được thành quả lớn lao. Song, trong quá trình phát triển, bên cạnh những thay đổi và kết quả mang lại, do trình độ phát triển kinh tế - xã hội không đồng đều và bối cảnh lịch sử ở từng vùng, từng dân tộc khác nhau, nên sự quản lý và sử dụng đất đai hiện nay còn có một số hạn chế, bất cập. Bài viết này từ nghiên cứu một xã vùng cao có người Dao cư trú ở tỉnh Quảng Ninh sẽ trình bày những tác động tích cực đến sự phát triển kinh tế - xã hội do chính sách quản lý, sử dụng đất đai mang lại cũng như những bất cập đi kèm. Qua đó, góp thêm những hiểu biết về tính đặc thù ở cấp cộng đồng đối với đất đai tại các dân tộc thiểu số đang diễn ra hiện nay ở vùng Đông Bắc.

**Từ khóa:** Quản lý và sử dụng đất đai, người Dao, Tân Dân, Quảng Ninh, vùng Đông Bắc.

Ngày nhận bài: 5/10/2018; ngày gửi phản biện: 15/10/2018; ngày duyệt đăng: 4/12/2018

### Mở đầu

Vấn đề đất đai ở vùng dân tộc thiểu số chưa bao giờ lại đặt ra cấp thiết như những năm gần đây, bởi đất đai luôn gắn liền với sinh kế lâu dài của người dân và cộng đồng các dân tộc chủ yếu dựa vào sản xuất nông nghiệp. Từ khi thực hiện Khoản 10 năm 1989 và Luật đất đai năm 1993, đất đai được công nhận là có giá và giá đất do Nhà nước qui định; hộ gia đình cá nhân được quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, thừa kế, cho thuê và thế chấp đất đai, vì thế đồng bào các dân tộc mới bước đầu quan tâm nhiều hơn đến quyền về đất đai so với trước.

Những nghiên cứu trong và ngoài nước liên quan đến lĩnh vực này từ góc độ dân tộc học/nhân học trong giai đoạn hơn 30 năm Đổi mới đã có những đóng góp nhất định qua hàng chục công trình nghiên cứu. Kết quả nghiên cứu thời gian qua đã làm rõ hơn về các tác động tích cực liên quan đến

<sup>1</sup> Nghiên cứu này được tài trợ bởi Quỹ Phát triển khoa học và công nghệ quốc gia (NAFOSTED) trong đề tài mã số 504.04-2017.01.

luật pháp và chính sách đất đai ở vùng dân tộc thiểu số (DTTS) và miền núi, đồng thời cũng chỉ ra những bất cập ở các vùng miền (Phạm Xuân Nam Chủ biên, 1996; Khổng Diển và cộng sự, 2005; Vũ Đình Lợi và cộng sự, 2000; Vương Xuân Tình, 2002; Vương Xuân Tình và Bùi Minh Đạo, 2003; Tô Xuân Phúc, 2002; Trần Văn Hà, 2012; Castella and Vu Dinh Quang, 2002; Thomas Sikor, 2001,...). Tuy nhiên, những nghiên cứu chuyên sâu về các trường hợp tại cộng đồng các dân tộc ở từng vùng miền để thấy được tính đặc thù, sự đa dạng trong quản lý và sử dụng đất đai cũng như ảnh hưởng của quản lý truyền thống trong cơ chế thị trường chưa nhiều. Để khóa lấp một trong những thiếu vắng đó, bài viết này khái quát những biến đổi cơ bản và thành quả đạt được về quản lý và sử dụng đất qua nghiên cứu điểm ở xã Tân Dân, địa bàn cư trú của người Dao Thanh Phán ở vùng cao tỉnh Quảng Ninh, đồng thời nêu lên các bất cập trong quản lý, sử dụng đất đai hiện nay. Qua đó, góp thêm hiểu biết về vấn đề đất đai ở dân tộc thiểu số vùng Đông Bắc.

Tân Dân là xã được lựa chọn nghiên cứu, cách trung tâm huyện Hoành Bồ khoảng 27km có diện tích tự nhiên 7.572,96ha, gồm 8 thôn, bản gồm: Đất Đỏ, Khe Đòng, Hang Trăn, Tân Lập, Khe Mực, Bằng Anh, Đòng Mùng và Khe Cát. Tính đến ngày 1/4/2018, dân số toàn xã Tân Dân là 588 hộ và 2.478 người, trong đó dân tộc Dao chiếm 92%, còn lại 8% là các dân tộc Kinh và một số người Tày, Nùng,... Người Kinh sống tập trung tại thôn Tân Lập ở trung tâm xã, 7 thôn còn lại đa số là người Dao sinh sống. Người Dao ở xã Tân Dân thuộc nhóm Thanh Phán<sup>2</sup>, có đặc điểm ngôn ngữ và văn hóa tương đối khác so với người Dao Thanh Y của xã Bằng Cả lân cận phía nam của xã.

Xã Tân Dân là xã vùng cao, có đồi và núi đá chiếm tới 93,75% diện tích tự nhiên, nên chỉ có hơn 6% là đất ruộng và nương bằng. Qua hơn 30 năm thực hiện Đổi mới, Tân Dân đã từng bước chuyển dịch cơ cấu kinh tế từ nông - lâm nghiệp sang tiểu thủ công nghiệp và dịch vụ thương mại. Năm 2017, cơ cấu kinh tế của Tân Dân mặc dù vẫn có cơ cấu kinh tế nông - lâm nghiệp là chính (trồng trọt 18,6%, lâm nghiệp 21,1%, chăn nuôi 18,2%), nhưng đã có sự phát triển về dịch vụ - thương mại (42,1%), so với năm 2012 là 32,4% (UBND xã Tân Dân, 2017). Tuy vậy, cho đến hiện nay, hoạt động dịch vụ thương mại chủ yếu là của người Kinh ở thôn Tân Lập và một số hộ Kinh của thôn Bằng Anh, nằm trên quốc lộ 279 nối với thị trấn An Châu, tỉnh Bắc Giang.

Trong thời gian qua đã có một số nghiên cứu dân tộc học thực hiện tại xã Tân Dân. Trong khuôn khổ Chương trình nghiên cứu cấp Nhà nước KX - 04 (năm 1993), Viện Dân tộc học đã tiến hành Điều tra, nghiên cứu về thực trạng kinh tế - xã hội của người Dao ở xã Tân Dân, trong đó có một phần liên quan đến quản lý và sử dụng đất (Viện Dân tộc học, 1993). Tiếp đến những năm sau đó là các đề tài cấp cơ sở tìm hiểu khía cạnh biến đổi văn hóa, xã hội và cơ cấu xã hội do chuyển đổi cơ chế khoán và sử dụng đất đai ở người Dao xã Tân Dân trong những năm Đổi mới (La Công Ý, 1994; Tạ Hữu Dục, 2007; Trần Văn Hà và Lê Minh Anh, 2007); quá trình đô thị hóa do tác động của biến đổi kinh tế - xã hội (1994 - 2006) ở xã Tân Dân trong sự so sánh với một xã người Mường ở Tân Lạc, Hòa Bình (Vương Xuân Tình và Trần Văn Hà, 2006). Song, những nghiên cứu trên chưa đi sâu tìm hiểu về vấn đề quản lý, sử dụng đất đai ở cấp thôn, xã hay sử dụng đất ở cấp thôn bản, hộ gia đình trong những năm Đổi mới. Hơn thế nữa, gần 20 năm qua, do những thay đổi về chính sách, gia tăng dân số và tác động

<sup>2</sup> Ở huyện Hoành Bồ, ngoài xã Tân Dân, người Dao Thanh Phán còn có ở các xã Đòng Lâm, Đòng Sơn, Kỳ Thượng, Hòa Bình.

của phát triển kinh tế thị trường, tình hình quản lý và sử dụng đất đai ở Tân Dân chắc chắn đã có những chuyển động tích cực và không tránh khỏi những hạn chế cần được cập nhật.

### **1. Thực trạng quản lý và sử dụng đất đai ở xã Tân Dân**

Từ Đổi mới (1986), đất đai sử dụng bởi các Hợp tác xã nông nghiệp được Nhà nước giao lại cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng lâu dài. Cơ quan quản lý và hệ thống quản lý đất đai được thiết lập. Theo Hiến pháp năm 1992, đất đai thuộc sở hữu toàn dân (Điều 17), do Nhà nước quản lý và Nhà nước giao đất cho các tổ chức và hộ gia đình, cá nhân sử dụng (Điều 18). Nghị định số 84/NĐ2004 - TTg của Thủ tướng Chính phủ quy định cụ thể các điều kiện để công nhận quyền sử dụng đất cho người đang sử dụng mà không có giấy tờ pháp lý. Điều này rất đáng chú ý vì trong xã hội truyền thống, ở vùng DTTS đất đai chỉ dựa trên những qui ước của tập quán pháp về quyền chiếm hữu. Sự phát triển của luật pháp và chính sách mang tầm vĩ mô có liên quan tới đất đai từ năm 1986 đến năm 2015 là một thực tế khách quan để tìm ra những yêu cầu và áp lực của nền kinh tế thị trường hiện đại đang nổi lên. Nhìn từ thực tế cơ sở cấp xã, chúng ta thấy được những tác động tích cực, các yếu tố cần được bổ sung từ thực tiễn sinh động và phong phú trong vấn đề đất đai đang diễn ra hiện nay ở vùng DTTS.

Theo thống kê năm 2017, tổng diện tích tự nhiên của xã Tân Dân là 7.572,96ha. Trong đó, đất nông nghiệp là 229,89ha (chiếm 3,03%); đất phi nông nghiệp - 198,22ha (chiếm 2,62%); đất chưa sử dụng - 217,45ha (chiếm 2,87%). Riêng đất lâm nghiệp là 7.099,2ha (91,48%), được phân theo đối tượng sử dụng đất như sau: các tổ chức trong nước - 5.570,8ha; cộng đồng dân cư - 24,46ha; hộ gia đình và cá nhân - 1.305,24ha; đất do UBND xã quản lý - 200,7ha (UBND xã Tân Dân, 2018). Nhìn vào cơ cấu đất của Tân Dân cho thấy, xã miền núi này có diện tích đất lâm nghiệp chiếm tới 91,48%. Tuy nhiên, đất của hai loại rừng phòng hộ và rừng sản xuất chỉ có 6.429,59 ha (tức là 90,56%), còn lại là đồi sỏi khô cằn và núi đá trọc không có khả năng trồng cây. Đến thời điểm nghiên cứu (tháng 5/2018), đất rừng giao cho hộ gia đình khai thác và trồng rừng thuộc đất rừng sản xuất chỉ chiếm 18%, diện tích còn lại 82% là rừng phòng hộ Hồ Yên Lập do Chi cục kiểm lâm tỉnh Quảng Ninh quản lý (UBND xã Tân Dân, 2018).

Từ năm 2003 đến năm 2005, do buông lỏng quản lý đất đai và tài nguyên rừng ở xã Tân Dân, nên xảy ra tình trạng một số hộ của các thôn Bằng Anh và Đồng Mùng lấn chiếm đất rừng phòng hộ để trồng cây gió, lim, trám và cây lâu năm khác. Bên cạnh đó, mỏ than thuộc địa phận thôn Bằng Anh do Xí nghiệp than Hoàn Bò quản lý, khai thác đã ảnh hưởng lớn đến đất rừng phòng hộ và đường sá của xã. Trước tình hình đó, tỉnh Quảng Ninh đã chuyển Xí nghiệp than về Công ty than Vàng Danh quản lý và giao 243ha đất rừng sản xuất trước đây được gọi là lấn chiếm cho các hộ ở hai thôn Bằng Anh và Đồng Mùng trồng trọt (thực ra đây là đất nương rẫy cũ của hộ được công hữu hóa khi gia đình tham gia hợp tác xã). Khi hợp tác xã giải thể, những hộ gia đình này đòi lại ruộng cũ nhưng huyện và tỉnh lại quy hoạch đất đó thuộc rừng phòng hộ hồ Yên Lập.

Đất sản xuất nông nghiệp là 229,89ha chiếm 3,03% đất đai tự nhiên của xã, nhưng trong đó diện tích trồng lúa nước 1 vụ và 2 vụ chỉ có 95ha. Đất trồng lúa rẫy có 124,63ha chủ yếu ở các thôn bản: Đồng Mùng, Hang Trăn, Đất Đỏ và Khe Mực. Đất nông nghiệp thuộc đất nương rẫy cũ trước đây do hợp tác xã quản lý được giao cho hộ gia đình từ khi thực hiện chính sách Khoán 10 ở Tân

Dân (năm 1990). Hiện tại, đa số đất nương rẫy xưa các hộ gia đình không trồng lúa cạn nữa mà chuyển sang trồng cây keo trên quy hoạch đất rừng sản xuất. Một diện tích nhỏ thuộc nương bãi bằng trồng ngô, rau bao (cây Bò công anh), bí, lạc, đậu, dưa chuột, khoai lang,... Song, diện tích trồng các loại cây trồng này cũng thay đổi hàng năm do nhu cầu tiêu thụ của thị trường; vì vậy những năm gần đây người dân lại trồng khoai lang tím, ổi, mía tím.

Từ trước năm 2005, Tân Dân vẫn là xã đặc biệt khó khăn (thuộc diện xã được hưởng Chương trình 135, nay chỉ còn 1 thôn là Khe Cát). Việc phát triển cây bạch đàn được Chương trình 135 cung cấp vào thời gian 2005, nhưng không hiệu quả và làm bạc màu đất nhanh nên đã bị dừng 1 năm sau đó. Từ năm 2007 đến nay, theo qui hoạch chuyển đổi cây trồng trên đất nương đồi, Tân Dân đã vận động các hộ trồng keo thay cho cây bạch đàn. Theo đánh giá của các chủ hộ và lãnh đạo các thôn, xã, từ năm 2015 đến năm 2017, thu nhập từ cây keo được mệnh danh là cây xóa đói giảm nghèo vì giải quyết việc làm, mang lại thu nhập cho nhiều hộ gia đình. Vì thế, trong hai năm 2016 và 2017, diện tích trồng keo tăng lên trên đất nương rẫy xưa xấp xỉ 85%. Nguyên nhân của sự chuyển biến này là do chất đất chỉ sử dụng phù hợp với loại cây trồng keo (mặc dù người dân vẫn biết rằng trồng keo sẽ khiến đất bị bạc màu). Tuy vậy, các hộ gia đình ở các thôn khi được phỏng vấn đều cho rằng, không trồng keo thì trồng cây gì có thu nhập và giải quyết việc làm tại chỗ cao hơn? Vấn đề tìm ra cây hàng hóa thay thế cây keo, giữ đất khỏi bạc màu mà số diện tích đất nông nghiệp ít ỏi chuyển sang đang là bài toán phát triển bền vững đặt ra cho các cộng đồng người Dao ở Tân Dân.

*Bảng 1. Chuyển đổi mục đích sử dụng đất đai tại xã Tân Dân năm 2018 so với các năm 2017 và 2015*

*Đơn vị: ha*

TT	Mục đích sử dụng	Diện tích năm 2018	So với năm 2017		So với năm 2015	
			Diện tích năm 2017	Tăng (+) giảm (-) 2017	Diện tích năm 2015	Tăng (+) giảm (-) 2015
1	Nhóm đất nông nghiệp	7157,21	7157,29	-0,08	7157,29	-0,08
	<i>Đất sản xuất nông nghiệp</i>	229,81	229,89	-0,08	229,89	-0,08
	<i>Đất trồng cây lâu năm</i>	105,18	105,26	-0,08	105,26	-0,08
2	Nhóm đất phi nông nghiệp	198,3	198,22	0,08	198,22	0,08
	<i>Đất ở</i>	20,32	20,24	0,08	20,24	0,08
3	Nhóm đất chưa sử dụng	217,45	217,45	0	217,45	0

*Nguồn:* Báo cáo thống kê đất đai của UBND xã Tân Dân, tháng 1/2018.

Bảng 1 cho thấy, mức độ biến động diện tích đất đai theo mục đích sử dụng của xã Tân Dân trong 3 năm qua chủ yếu tập trung vào đất nông nghiệp, cụ thể là trồng cây lâu năm (cây keo) và đất phi nông nghiệp. Riêng đất chưa sử dụng vẫn không thay đổi; đất phi nông nghiệp chủ yếu là đất ở cấp cho hộ gia đình trẻ tách hộ.

Tuy nhiên, bức tranh quản lý và sử dụng các loại đất ở Tân Dân khá đa dạng và phức tạp. Cho đến thời điểm nghiên cứu (Tháng 5/2018), toàn bộ đất rừng sản xuất và đất nông nghiệp vẫn chưa phân loại và chuyển đổi mục đích rõ ràng theo quy định của Bộ Nông nghiệp & Phát triển nông thôn. Vì vậy, việc điều chỉnh và chuyển nhượng đất này của các đối tượng sử dụng là hộ gia đình thực ra so với con số thống kê báo cáo của xã có sự khác nhau (nói đúng hơn là không xác định rõ) bởi để giải quyết đất sản xuất cho hộ thiếu đất canh tác, xã phải làm thủ tục hồ sơ lên cấp có thẩm quyền xin chuyển đổi mục đích sử dụng và phải nộp thuế, nhưng xã không thực thi điều đó mà phân luôn cho hộ. Do đó, có trường hợp được chia đất cho các hộ khác thôn (thôn Đồng Mùng được chia đất rừng tại thôn Đất Đỏ). Đồng Mùng, một thôn có qui mô dân số đồng nhất xã, do áp lực tăng dân số và tách hộ trong 5 năm trở lại đây, mỗi hộ được cấp từ 0,7 - 1,2ha tùy theo địa hình canh tác được thực tế. Song, do khoảng cách đi lại không thuận tiện, xa nơi cư trú, các hộ được phân đất ở Đồng Mùng đã chuyển nhượng cho các hộ ở thôn Đất Đỏ và những thôn liền kề. Theo báo cáo của Trưởng thôn Đất Đỏ, 8/23 hộ (34,7%) được cấp đất đã chuyển nhượng lại cho thôn đất Đỏ, còn lại chuyển nhượng cho các hộ thôn Tân Lập, Hang Trăn và ngoài huyện. Để có được giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, hộ mua đất phải chịu phí chuyển đổi mục đích và thuế chuyển nhượng. Xã Tân Dân sẽ giúp làm thủ tục này cho hộ.

Tình hình tương tự cũng xảy ra ở thôn Bằng Anh. Tuy cư trú trên đất rừng phòng hộ, nhưng có đến 14/73 (19,2%) hộ gia đình của thôn thiếu đất sản xuất. Năm 2012, xã đã kiến nghị đến huyện Hoàn Bô điều chỉnh quy hoạch chuyển một số diện tích rừng phòng hộ sang rừng sản xuất, và số hộ này đã được cấp đất canh tác từ đất rừng sản xuất. Song đến nay, những hộ được cấp đất đã chuyển nhượng lại cho các hộ tích tụ đất để sản xuất kinh doanh. Tình hình cũng giống như thôn Đất Đỏ, là hộ mua đất phải chịu 2 lần thuế phí: chuyển đổi mục đích và thuế chuyển nhượng quyền sử dụng. Vì vậy, hộ được cấp đất chỉ bán được với giá rất rẻ.

## **2. Những kết quả đạt được và bất cập trong quản lý, sử dụng đất**

### **2.1. Thực hiện chính sách đất đai và phát triển kinh tế**

Sự nghiệp Đổi mới đất nước (1986) được mở đầu bằng sự đột phá về chính sách cải cách trong lĩnh vực đất đai. Để tạo sự gắn bó và khai thác đất đai, phát triển kinh tế hộ gia đình, chính sách Khoán 10 đã giao đất nông nghiệp để hộ tự chủ trong sản xuất. Song, Tân Dân là xã vùng cao, đất ruộng ít, đất nương nhiều nên ban đầu chỉ giao ruộng nước và một diện tích nương bằng hạn chế cho hộ. Luật Đất đai năm 1993 ra đời là bước đột phá thừa nhận hộ gia đình là chủ thể sử dụng đất. Đây là động lực khơi dậy truyền thống trong quản lý và sử dụng đất đai ở các tộc người và vùng dân tộc thiểu số. Chính sách này có ảnh hưởng quan trọng tới vấn đề quản lý và sử dụng đất đai của các tộc người thiểu số ở miền núi nói chung và người Dao ở Tân Dân nói riêng. Với chính sách này, kinh tế miền núi được xác định chuyển từ tự cấp tự túc và bao cấp sang phát triển theo hướng sản xuất hàng hóa; việc khai hoang phục hóa đất canh tác, thay đổi cơ cấu giống cây trồng được khuyến khích nên đời sống của đồng bào dân được cải thiện.

Những năm gần đây, tình hình đất đai ở Tân Dân diễn biến rất phức tạp do tranh chấp, hộ gia đình đông con thiếu đất vì tách hộ, xâm chiếm đất rừng phòng hộ..., nổi cộm nhất là tình trạng xâm canh đất rừng phòng hộ hồ Yên Lập của các hộ người Dao tại hai thôn Bằng Anh và Đồng Mùng có đất nương cũ ở đây. Để giải quyết đất sản xuất cho hộ gia đình thiếu đất sản xuất, dựa trên luật pháp

và chính sách đất đai hiện hành, UBND tỉnh Quảng Ninh chỉ đạo các sở, UBND các cấp thực hiện công tác rà soát quy hoạch ba loại rừng. Sau đó, một Đề án giao đất, giao rừng, cho thuê rừng đối với hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng dân cư thôn được UBND huyện Hoành Bồ trình UBND tỉnh Quảng Ninh ra Quyết định về việc “Thu hồi đất của Công ty Lâm Nghiệp, Ban quản lý rừng phòng hộ hồ Yên Lập, Khu bảo tồn thiên nhiên Đồng Sơn, Kỳ Thượng giao cho UBND huyện Hoành Bồ để giao đất rừng cho các hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư phục vụ sản xuất ổn định đời sống”. Dựa trên những căn cứ pháp lý này, ngày 22/10/2010, UBND xã thành lập Hội đồng và Tổ công tác giao đất, giao rừng của xã. Hội đồng xây dựng phương án giao đất, giao rừng sản xuất cho hộ gia đình và cộng đồng dân cư trên địa bàn xã. Phương án giao đất, giao rừng được trình Hội đồng nhân dân xã xem xét phê chuẩn. Sau đó, phương án được trình lên các phòng ban chức năng có thẩm quyền kiểm tra, xác minh và ngày 31/10/2011 được Chủ tịch UBND huyện Hoành Bồ phê duyệt tại Quyết định số 2567/QĐ-UBND.

Chính sách giao đất, giao rừng và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (GCNQSDĐ) và quản lý đất đai trên địa bàn đã được Đảng ủy và chính quyền xã Tân Dân thực hiện theo đúng trình tự pháp luật và chính sách đất đai. Điều đó được thể hiện qua việc UBND tỉnh Quảng Ninh, UBND huyện Hoành Bồ đã tổ chức, chỉ đạo thực hiện chính sách giao đất giao rừng cho hộ gia đình. Đồng thời, kết hợp với Ban quản lý rừng phòng hộ hồ Yên Lập thực hiện chính sách bảo vệ rừng có hiệu quả, trên cơ sở nhóm hộ dân trong cộng đồng được bầu ra kết hợp với kiểm lâm kiểm tra, giám sát bảo vệ rừng phòng hộ trên địa bàn và được hưởng thù lao theo qui định của Bộ Nông nghiệp & Phát triển nông thôn đối với 1ha rừng thuộc phạm vi quản lý. Việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất rừng (GCNQSDĐR) cho hộ gia đình để sản xuất được coi như một nhiệm vụ chính trị quan trọng của Đảng ủy và chính quyền xã Tân Dân trong nhiều năm qua. Tính đến 6 tháng đầu năm 2018, Tân Dân đã có 542 GCNQSDĐR được cấp với tổng diện tích 1.236,3ha cho 483 hộ gia đình. Trong đó: cấp mới GCNQSDĐR cho 243 hộ với diện tích giao 227,6 ha; cấp đổi 299 giấy chứng nhận cho 240 hộ gia đình với diện tích giao 1.008,7ha. So với kế hoạch cấp giấy của huyện giao, số hộ cần cấp giấy là 243 hộ gia đình, cá nhân, với tổng diện tích 227,6ha, đến tháng 6 năm 2016 số hộ được cấp giấy là 243 GCNQSDĐR/243 hộ, đạt 100% so với phương án đề ra.

Công tác tổ chức thực hiện chính sách giao đất giao rừng và phủ xanh đất trống đồi núi trọc theo chỉ đạo của tỉnh Quảng Ninh và huyện Hoành Bồ, Tân Dân đã triển khai giao đất giao rừng, khuyến khích các hộ gia đình làm vườn trại ổn định trong vòng 15 - 20 năm. Đối với đất trống đồi trọc, mỗi hộ được giao diện tích không hạn chế (nhưng không quá 30ha, theo Nghị định 64/CP, năm 1993). Một số hộ mở rộng vườn trại, phát triển kinh tế chăn nuôi với quy mô hộ gia đình. Những năm đầu ở các thôn đều có các nhóm hộ là cán bộ, đảng viên đầu tư trồng quế (Ông Triệu Tiến Hồng ở Khe Cát, trồng 1,5 ha). Sau đó, cây gió (loại cây trồng từ 8 - 10 năm có thể cho nhựa làm trầm hương) được đưa vào nghị quyết Đảng về chuyển đổi cây trồng trên đất rừng sản xuất. Các thôn Bằng Anh, Đồng Mùng, Tân Lập, Đất Đỏ, Hang Trăn đã đầu tư vào phát triển cây hàng hóa này với diện tích lên tới 30ha. Sau 5 năm, cây gió không phát triển vì giống không tốt và kỹ thuật chăm bón sai nên không hiệu quả. Việc chuyển đổi cây trồng từ đất nương trồng cây lương thực sang cây hàng hóa liên quan đến sử dụng đất của hộ gia đình trong phát triển kinh tế hộ gia đình lần thứ hai không

thành công trong việc xóa đói giảm nghèo, tiến tới làm giàu trên đất rừng giao cho hộ như mong muốn của địa phương<sup>3</sup>.

Quá trình thực hiện Khoán 10, các Luật và chính sách về đất đai đã tác động nhiều mặt đến đời sống kinh tế - xã hội ở những thôn bản các dân tộc ở Tân Dân. Đến nay, hầu hết các loại đất ruộng 2 vụ, 1 vụ lúa một vụ màu đều tăng năng suất. Đất rừng được sử dụng hợp lý hơn. Năm 2017, UBND xã Tân Dân được UBND huyện cấp vốn phát triển sản xuất 611 triệu đồng để thực hiện 3 phương án phát triển sản xuất, trong đó có 2 phương án liên quan đến chuyển đổi cơ cấu cây trồng ở thôn Khe Mực, Bằng Anh và Khe Cát. Cụ thể, phương án sản xuất hoa của hợp tác xã trồng hoa Phước Long tại thôn Khe Mực với tổng mức đầu tư 1.448.780.000 đồng, trong đó Nhà nước hỗ trợ 277.751.000 đồng; phương án trồng cây dược liệu dưới tán rừng tại thôn Bằng Anh với tổng mức đầu tư 303.735.000 đồng, trong đó Nhà nước hỗ trợ 104.750.000 đồng. Tuy nhiên, kết quả trồng hoa ở Khe Mực không thành công sau 1 năm thực hiện do không có kinh nghiệm trồng hoa và áp dụng khoa học kỹ thuật chưa đúng qui trình. Phương án trồng cây dược liệu ở Bằng Anh năm 2014 đã trồng được 4ha cây ba kích tím, song đến năm 2018 chỉ còn 3 hộ có diện tích tồn tại với diện tích 0,5ha (UBND xã Tân Dân, 2018).

Theo báo cáo của UBND xã Tân Dân, từ cuối năm 2016 đến đầu năm 2017, người dân tập trung vào gieo trồng nhưng do thời tiết hạn hán nên một số diện tích ruộng không có nước. Tổng diện tích trồng trọt vụ xuân là 124,3/104,3ha, đạt 119,2% so cùng kỳ, trong đó: lúa 48,8/56ha, đạt 87,1%, giảm 12,9% so cùng kỳ; ngô 35/18ha, đạt 194,4%, tăng 94,42% so với cùng kỳ; lạc 13,5/4,3ha, đạt 314%, tăng 214% so với cùng kỳ; mía, rau, củ, quả các loại 27/26ha, đạt 103,8%, tăng 3,8% so với cùng kỳ. Về năng xuất, sản lượng thu nhập của hộ từ lúa ước toàn xã đạt 42,6 tạ/ha, quy đổi: 1.513,2 triệu đồng; ngô đạt 26,5 tạ/ha, quy đổi: 834,7 triệu đồng; lạc đạt 18,5 tạ/ha, quy đổi: 424,57 triệu đồng. Tính tổng thu nhập từ trồng trọt lúa và cây lương thực toàn xã năm 2017 là 4.272,47 triệu đồng, đạt 131,8% so với cùng kỳ và đạt 87,5% kế hoạch cả năm. Toàn xã tổng thu nhập đạt chỉ tiêu, tăng trên 5% so năm 2016; đạt bình quân đầu người 23.370.000 đồng (UBND xã Tân Dân, 2018).

## ***2.2. Một số bất cập trong quản lý và sử dụng đất đai***

Chi thị số 364/CT ngày 06 tháng 11 năm 1991 của Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng về phân định lại địa giới cho các thôn của xã Tân Dân cũng như các xã, huyện khác ở Quảng Ninh đã nảy sinh nhiều vấn đề, như xác định ranh giới giữa các xã, các thôn bản trong cùng một xã. Những bất cập về chính sách này luôn dẫn đến tranh chấp, khiếu nại. Năm 2017, xảy ra 10 vụ tranh chấp đất toàn xã, trong đó 7 vụ tranh chấp về ranh giới đất lâm nghiệp (Bằng Anh và Khe Cát), 02 vụ về đề nghị cấp đất đổi đất lâm nghiệp, 01 vụ về xác định ranh giới được giao ở các thôn. Song, những tranh chấp thông thường đều hòa giải tại thôn và cấp xã, chỉ có hai trường hợp tranh chấp trong xã năm 2017 giữa hai hộ dân tại thôn Tân Lập (tranh chấp đất rừng đưa lên cấp huyện giải quyết). Một nguyên nhân khác là, trong quá trình thực hiện Chi thị 364/CT ngày 06 tháng 11 năm 1991 của Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng, ở xã do thời gian gấp, nhân lực đo đạc không đủ và kinh phí ít nên một số điểm không được cán bộ thực hiện xác định địa giới trên thực địa, mà chỉ được các hộ và trưởng thôn xác định ước chừng vẽ trên bản đồ, không chú ý đến những yếu tố chiếm hữu nương rẫy trong lịch sử,

<sup>3</sup> Hiện nay, chỉ còn vườn rừng của một số hộ ở thôn Bằng Anh như hộ ông Triệu Tài C. còn giữ được vườn rừng 8,5ha, trong đó có 50 cây giổi từ 18 - 20 năm tuổi, 200 gốc lim 25 năm tuổi, trồng cây dược liệu khác như hà thủ ô, ba kích tím, cây làm thuốc chữa bệnh dân gian.

tập quán sở hữu đất rừng công cộng của người Dao. Đây là một thực tế ở 7 thôn, trừ thôn Tân Lập với cư dân chủ yếu là người Kinh, buôn bán.

Từ đầu năm 2010, đất rừng phòng hộ hồ Yên Lập đã được chuyển sang rừng sản xuất và chia cho các hộ thiếu đất sản xuất của hai thôn Bằng Anh và Đồng Mùng, nhưng số diện tích đất này sử dụng trồng keo của các hộ được cấp đất vẫn không đảm bảo thu nhập<sup>4</sup>. Theo báo cáo của UBND xã Tân Dân năm 2018, những khó khăn vướng mắc trong công tác quản lý và sử dụng đất của địa phương hiện nay là số diện tích đất canh tác giao cho mỗi hộ dân quá ít. Một số hộ được nhận đất khoanh nuôi, bảo vệ không phải đất sản xuất trong khi thực tế không còn trữ lượng gỗ. Số diện tích đất rừng xã thu hồi để giao cho hộ dân sản xuất, chôn lấp vào những khu vực dân cư và đất sản xuất nông nghiệp đã được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Một số hộ dân sau khi được nhận lô đất rừng cấp, nhưng gặp phải những nơi đất dốc hoặc vách đá nên không sản xuất được. Hạn chế này xuất phát từ việc quan liêu trong khảo sát, đánh giá hiện trạng đất nông nghiệp trước khi giao cho hộ gia đình.

Việc triển khai giao đất giao rừng cho hộ gia đình ở các thôn người Dao xã Tân Dân cũng gặp nhiều khó khăn. Bên cạnh khó khăn tài chính do địa phương tự trang trải, còn do trình độ nhận thức và văn hóa của chủ hộ/người đại diện cho chủ hộ về pháp luật và chính sách đất đai; diện tích đất ít, khiến cho chất lượng giao đất, giao rừng không đảm bảo.

Việc mua bán đất rừng sản xuất được chia ở các thôn người Dao cũng diễn ra nhiều năm nay. Tình trạng này diễn ra từ những năm 2000 do một số hộ ở các thôn Tân Lập, Đồng Mùng, Bằng Anh tích tụ đất để trồng cây tràm gió.

Vấn đề bất bình đẳng về quyền sử dụng đất rừng giữa các hộ trong cộng đồng đang là một bất cập ở xã Tân Dân. Có những nhóm hộ (3 hộ) tích tụ đất như thôn Bằng Anh có từ 4 đến 9,2ha; trong khi đó có 5 hộ thiếu đất sản xuất. Số hộ nghèo và cận nghèo năm 2017 là 3 hộ đều thuộc hộ thiếu đất sản xuất. Thôn Đất đỏ tuy thuộc diện vùng II nhưng có 11 hộ nghèo và cận nghèo trên tổng số 65 hộ toàn thôn (chiếm 16,92%); trong đó, 4 hộ gia đình trẻ mới tách hộ năm 2013 đến nay nên thiếu đất sản xuất, còn lại là hộ có người neo đơn, bệnh tật (UBND xã Tân Dân, 2018).

### **Kết luận**

Quá trình Khoán 10 và thực hiện các Luật đất đai năm 1993, năm 2003 và sau đó đến Luật Đất đai sửa đổi năm 2013 đã tác động đến nhiều mặt đời sống kinh tế, xã hội vùng DTTS. Tại tỉnh Quảng Ninh, trong đó có xã Tân Dân chủ yếu là người Dao Thanh Phán sinh sống đã được người dân đón nhận. Nhờ đó, đời sống nhân dân được nâng cao, sinh hoạt được cải thiện, xã đã thoát nghèo về cơ bản, bộ mặt thôn bản chưa bao giờ được đổi mới như hiện nay chỉ sau mấy chục năm Đổi mới. Nguyên nhân trọng yếu là do chính sách quản lý và sử dụng đất đai đã và đang tạo động lực mới đối với việc thực hiện chính sách dân tộc của Đảng và Nhà nước ta trong bối cảnh nền kinh tế thị trường. Thành quả này là nền tảng vững chắc, góp phần thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông thôn như xã người Dao ở Tân Dân.

<sup>4</sup> Theo tính toán của Trưởng thôn Đất Đỏ, nếu 1ha trồng keo sau 5 năm thu hoạch được 70 triệu đồng. Sau khi trừ chi phí (giống, công chăm sóc, thu hoạch), chỉ được 50% giá trị còn lại (35 triệu đồng). Nếu hộ được chia 1ha đất, mỗi năm trồng keo, hộ gia đình chỉ có thu nhập được 7 triệu đồng.

Qua nghiên cứu tình hình quản lý và sử dụng đất đai ở xã Tân Dân, từ một địa bàn vùng cao của người Dao thực hiện định canh định cư cách đây 50 năm (trong đó trải qua hơn 30 năm Đổi mới) cho thấy, sự thay đổi về pháp luật và chính sách đất đai của Đảng và Nhà nước ta ở nông thôn vùng DTTS là rất đúng đắn. Pháp luật và các chính sách đã tạo cơ hội cho người dân và cộng đồng sống phụ thuộc vào đất đai (Tân Dân 91% là đất rừng) tiếp cận và quản lý cũng như hưởng lợi từ kết quả này. Bộ mặt nông thôn ở một xã người Dao vùng cao của Quảng Ninh đã đổi thay rõ rệt. Từ một địa phương thuộc diện đặc biệt khó khăn (Chương trình 135) đã trở thành xã kinh tế khá, thoát nghèo bền vững (chỉ còn bản Khe Cát là phải sử dụng nốt ngân sách về giao thông của chương trình 135 của năm 2017 để lại). Đất đai đang thực sự là tư liệu sản xuất đặc biệt, là tài nguyên quốc gia vô cùng quý giá với người dân tộc Dao vùng cao này.

Tuy nhiên, kết quả nghiên cứu cũng cho thấy, còn một số vấn đề cần được xem xét nghiêm túc, nhằm cải tiến những thiếu sót trong tương lai. *Một là*, dân tộc Dao cũng như các dân tộc vùng cao khác đều có luật tục; đến nay vẫn còn tác động nhất định đến quản lý và sử dụng đất, tài nguyên rừng. Vì vậy, cần thừa kế điểm tích cực của luật tục để giảm thiểu khoảng cách giữa những qui định của cộng đồng thôn bản và pháp lý đất đai hiện hành trong quản lý đất nương vì đã qui hoạch vào rừng sản xuất nên gây bao chiếm, tranh chấp đất giữa hộ với tổ chức quản lý rừng phòng hộ. *Hai là*, cần kết hợp với Ban quản lý rừng phòng hộ hồ Yên Lập để xử lý diện tích rừng của xã Tân Dân bị chiếm dụng bởi cư dân ngoài xã. Điều này đang gây bức xúc cho cộng đồng người Dao ở thôn Bằng Anh cả về kinh tế và trật tự an ninh. *Ba là*, cần cải tiến các thủ tục hành chính rườm rà trong cấp GCNQSDĐ; đồng thời giải quyết các mâu thuẫn dai dẳng về ranh giới hành chính và tình trạng xâm canh rừng giữa thôn Khe Cát với xã Đông Lâm. Ngoài ra, những mâu thuẫn có thể nảy sinh do sự thiếu hiểu biết về chính sách giao đất giao rừng ở tất cả các cộng đồng thôn bản. Do đó, trong việc lựa chọn hình thức giao rừng cần có sự tham gia của đại diện người dân ở các cộng đồng thôn có liên quan và người có uy tín.

Đất đai là một nguồn tài nguyên quý giá, là một tư liệu sản xuất đặc biệt mang ý nghĩa kinh tế, xã hội sâu sắc, đồng thời cũng là vấn đề nhạy cảm và phức tạp. Do đó, qua thực tiễn ở xã Tân Dân, chúng tôi suy nghĩ rằng, trong bối cảnh hiện nay, các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cần đi sâu tổng kết để hoàn chỉnh việc quản lý và sử dụng góp phần bổ sung các yếu tố đặc thù ở vùng DTTS cho Luật Đất đai và các văn bản dưới luật. Kinh nghiệm này vừa có ích cho nhiệm vụ cấp bách, vừa góp phần bảo đảm ổn định lâu dài phục vụ sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa vùng nông thôn miền núi.

### **Tài liệu tham khảo**

1. Ban chỉ đạo Tổng điều tra dân số và nhà ở trung ương (2010), *Báo cáo kết quả chính thức Tổng điều tra dân số và nhà ở 1/4/2009*, Nxb. Thống kê, Hà Nội.
2. Castella và Vu Đình Quang (Chủ biên, 2002), *Đổi mới ở vùng miền núi: chuyển đổi sử dụng đất và chiến lược sản xuất của nông dân tỉnh Bắc Kạn, Việt Nam*, Nxb. Nông nghiệp, Hà Nội.
3. Đảng ủy xã Tân Dân (2017), *Báo cáo Chính trị của Ban Chấp hành Đảng bộ xã tại Đại hội lần thứ VIII, nhiệm kỳ 2015 - 2020*.
4. Đảng ủy xã Tân Dân (2016), *Báo cáo kết quả lãnh đạo, chỉ đạo giao đất, giao rừng và công tác quản lý sử dụng đất lâm nghiệp trên địa bàn xã*.

5. Bế Viết Đăng, Nguyễn Văn Huy, La Công Ý, Trần Văn Hà (1993), *Một số vấn đề kinh tế - xã hội người Dao ở vùng cao tỉnh Quảng Ninh* (Biên bản phỏng vấn sâu), thuộc Chương trình khoa học & công nghệ cấp Nhà nước, mã số : KX- 04: *Những luận cứ khoa học cho việc đổi mới chính sách xã hội và cơ chế quản lý chính sách xã hội*.
6. Tạ Hữu Dục (2007), “Thực trạng và xu hướng biến đổi cơ cấu xã hội nông thôn miền núi (Nghiên cứu trường hợp xã Tân Dân, huyện Hoành Bồ, tỉnh Quảng Ninh)”, *Tạp chí Dân tộc học*, Số 2, tr. 53-62.
7. Trần Văn Hà và Lê Minh Anh (2007), “Biến đổi tập quán ăn uống của người Dao Thanh Phán ở xã Tân Dân, huyện Hoành Bồ, tỉnh Quảng Ninh”, *Tạp chí Dân tộc học*, Số 2, tr. 43-52.
8. Trần Văn Hà và Lê Minh Anh (2008), “The transformation of Rituals in two Mien Villages in Northeast Vietnam”, in: *Living in a Globalized World - Ethnic Minorities in the Greater Mekong Subregion*, Mekong Press, Chapter 5.
9. Tô Xuân Phúc (2002), “Sự đa dạng trong hưởng dụng đất ở vùng cao Việt Nam: Nghiên cứu về sử dụng đất rừng của hai nhóm người Dao tại Hòa Bình và Phú Thọ”, *Tạp chí Dân tộc học*, Số 4, tr. 15-27.
10. Phạm Xuân Nam (Chủ biên, 1996), *Đổi mới chính sách xã hội: Luận cứ và giải pháp*. Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
11. Vương Xuân Tình, Bùi Minh Đạo (2003), “Truyền thống và biến đổi trong hưởng dụng đất của các dân tộc thiểu số ở vùng cao Việt Nam”, *Tạp chí Dân tộc học*, Số 4, tr. 5-13 .
12. Vương Xuân Tình và Trần Văn Hà (2006), *Tác động của đô thị hóa đến sự biến đổi kinh tế - xã hội ở một số tộc người vùng miền núi phía Bắc, 1986 - 2004*, Báo cáo tổng hợp đề tài khoa học cấp Cơ sở, Viện Dân tộc học.
13. UBND xã Tân Dân (2018), *Báo cáo thống kê đất đai xã Tân Dân năm 2017*.
14. Viện Dân tộc học (1993), *Số liệu về thực trạng kinh tế, xã hội của người Dao ở vùng cao (Qua điều tra xã Tân Dân, huyện Hoành Bồ, tỉnh Quảng Ninh)*, Chương trình Khoa học và Công nghệ cấp Nhà nước: KX-04-11.
15. La Công Ý (1994), “Sự chuyển đổi giá trị ở người Dao xã Tân Dân, huyện Hoành Bồ, tỉnh Quảng Ninh”, *Tạp chí Dân tộc học*, Số 3, tr. 11-16.