

## HÌNH DUNG TÀI SẢN VÀ GIỚI NGHĨA CỦA CÁC DÂN TỘC THIỂU SỐ Ở MIỀN NÚI VIỆT NAM

VŨ XUÂN TỈNH

Đất đai được xem là một trong 5 nguồn vốn<sup>1</sup> rất quan trọng tác động tới sinh kế và đời sống của nông dân (DFID, 1998). Mức độ tác động của vấn đề đất đai tới sinh kế và đời sống không chỉ phụ thuộc vào kỹ thuật canh tác, mà quan trọng hơn, còn vào các quyền của người nông dân với đất và mối quan hệ của các quyền ấy trong sử dụng đất (Thomas Sikor, 2003). Điều đó có nghĩa, hiệu quả sử dụng đất chịu ảnh hưởng sâu sắc của các chính sách liên quan. Với người nông dân các dân tộc thiểu số miền núi<sup>2</sup> Việt Nam, vấn đề đất đai cũng không ngoài thông lệ, bởi hầu hết nguồn sống chính của họ vẫn từ canh tác nông nghiệp. Tuy nhiên đến nay, những công trình nghiên cứu về sử dụng đất<sup>3</sup> của các dân tộc thiểu số ở miền núi Việt Nam vẫn còn rải rác, và chủ yếu tập trung tìm hiểu khía cạnh chính trị-xã hội của sử dụng đất mà ít quan tâm đến quan hệ của đất đai với xóa đói giảm nghèo (Vũ Đình

Lợi, Bùi Minh Đạo, Vũ Thị Hồng, 2000; Vũ Xuân Tỉnh, Bùi Minh Đạo, 2003). Có công trình tìm hiểu lợi ích của dân tộc thiểu số trong thử nghiệm giao rừng ở một địa phương, song do thử nghiệm mới thực hiện trong thời gian ngắn nên việc đánh giá vẫn bị hạn chế (Tan Quang Nguyen, 2005).

Để góp phần làm sáng tỏ mối quan hệ của sử dụng đất với đời sống của các dân tộc thiểu số ở miền núi Việt Nam, nghiên cứu này sẽ tập trung xem xét các khía cạnh sau đây: 1. Đánh giá thực trạng sử dụng đất của các dân tộc thiểu số ở 3 vùng: miền núi phía Bắc, miền núi Trung Bộ và Tây Nguyên dưới tác động của chính sách đất đai của Nhà nước Việt Nam trong giai đoạn Đổi Mới (1986 đến nay); 2. Xem xét tác động của thực trạng đó tới vấn đề xóa đói giảm nghèo của các dân tộc thiểu số trong các vùng; và 3. Đề xuất một số khuyến nghị liên quan đến chính sách đất đai ở miền núi Việt Nam.

Nghiên cứu này được thực hiện trên cơ sở tổng quan tài liệu ở Hà Nội và tiến hành điều tra thực địa (từ tháng 6 - 10 năm 2006) trong khuôn khổ của Dự án Vietnam Country Social Analysis (CSA)<sup>4</sup> tại 2 tỉnh Đắk Lắk, Quảng Trị; kế thừa kết quả điều tra ở tỉnh Hà Giang của các đồng nghiệp thuộc CSA và kết quả nghiên cứu thực địa của tác giả bài viết này ở những công trình nghiên cứu khác.

<sup>1</sup> 5 nguồn vốn: Vốn tài nguyên (natural capital), vốn xã hội (social capital), vốn con người (human capital), vốn tài chính (financial capital) và vốn vật chất (physical capital).

<sup>2</sup> Để tránh nhầm lẫn, một số thuật ngữ trong báo cáo được hiểu như sau: 1. Miền núi (mountainous area): khu vực cao hơn đồng bằng (delta), có thung lũng và núi non; 2. Thung lũng (valley): khu vực lòng chảo giữa các dãy núi; và 3. Vùng cao (highland): khu vực núi non cao hơn thung lũng.

<sup>3</sup> Trong bối cảnh của Luật đất đai 1993 và Luật đất đai 2003, chỉ có Nhà nước mới có quyền sở hữu đất đai (land ownership); còn hộ gia đình, cá nhân chỉ có quyền sử dụng đất (land use). Tuy nhiên, thuật ngữ sử dụng đất (land use) không phản ánh được 5 quyền của hộ gia đình, cá nhân (quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế và thế chấp). Bởi vậy, báo

cáo này dùng thuật ngữ sử dụng đất (land tenure) với hàm ý khắc phục hạn chế của thuật ngữ trên.

<sup>4</sup> The Vietnam Country Social Analysis (CSA) examined ethnic minority development in the context of this group's access to assets, capabilities, and voice. WB, 2006.

Ph-ong pháp chủ yếu đ-ợc thực hiện trong khảo sát thực địa là quan sát tham dự, phỏng vấn sâu và thảo luận nhóm.

1. HONG DONG OT MIUN NOI VIET NAM: BOC TRANH A DONG

Chính sách đất đai trong giai đoạn Đổi Mới của Việt Nam thực sự mang tính đột phá, làm thay đổi sâu sắc diện mạo nông thôn của đất n-ớc. Tuy vậy, điều đáng quan tâm là mức độ tác động của nó lại khác nhau, tạo nên sự đa dạng trong h-ởng dụng đất, đặc biệt ở miền núi. Sự đa dạng đó đ-ợc thể hiện trên các khía cạnh sau đây:

### 1.1. Đa dạng về chính sách

Trong lịch sử xây dựng và phát triển của Nhà n-ớc Việt Nam xã hội chủ nghĩa, nếu chỉ tính về lĩnh vực đất đai, ch-a có giai đoạn nào lại có nhiều chính sách xuất hiện nh- thời kỳ Đổi Mới. Kể từ năm 1986 - 2006, ngoài chính sách Khoán 10 khởi đầu cho sự đổi thay, đã có 3 bộ luật đất đai: đó là Luật đất đai 1988, Luật đất đai 1993 và Luật đất đai 2003. Ngoài ra còn phải kể thêm, trong thời gian triển khai Luật đất đai 1993, đã có 2 lần sửa đổi và bổ sung bộ Luật này vào các năm 1998 và 2001.

Các bộ Luật trên không có điều khoản dành cho dân tộc thiểu số, tuy nhiên có một số điều liên quan chủ yếu đến đối t-ợng này. Nghị định 64/CP (1993) của Chính phủ - Nghị định triển khai Luật đất đai 1993 - quy định hạn điền cho đất nông nghiệp trồng cây lâu năm của hộ gia đình ở miền núi tối đa là 30 ha - thực chất để áp dụng cho vùng dân tộc thiểu số. Tại điều 9, Ch-ong 1 của Luật đất đai 2003 quy định cộng đồng dân c- sinh sống trên cùng địa bàn thôn, làng, ấp, bản, buôn, phum, sóc...có cùng phong tục tập quán hay có chung dòng họ, đ-ợc Nhà n-ớc giao đất hoặc công nhận quyền sử dụng đất, cũng với hàm ý trên.

Ngoài các bộ luật đã nêu, từ 1986 đến nay, còn có một số Quyết định của Chính phủ liên quan trực tiếp đến vấn đề đất đai của dân tộc thiểu số. Năm 2002, Thủ t-ớng Chính phủ đã có Quyết định số 132/ 2002/ QĐ- TTg về giải quyết đất sản xuất và đất ở cho các dân tộc thiểu số tại chỗ Tây Nguyên. Đến năm 2004, Thủ t-ớng Chính phủ tiếp tục ban hành Quyết định 134 nhằm hỗ trợ đất sản xuất, đất ở, nhà ở và n-ớc sinh hoạt cho hộ dân tộc thiểu số nghèo, đời sống khó khăn. Tác động đến h-ởng dụng đất của các dân tộc thiểu số ở miền núi, còn phải kể tới một số ch-ong trình khác có liên quan, nh- : Ch-ong trình 327, Ch-ong trình 556, Ch-ong trình 661 và Ch-ong trình 135.

### 1.2. Đa dạng trong thực hiện chính sách

Phần này sẽ tập trung phân tích việc thực hiện giao đất, giao rừng cho các dân tộc thiểu số ở miền núi trong bối cảnh Luật đất đai 1993 và Luật đất đai 2003, đồng thời đặt trong mối liên hệ với chính sách Khoán 10 và các ch-ong trình, dự án khác. Giao đất giao rừng thực chất là quá trình phân quyền trong quản lý đất đai và tài nguyên ở Việt Nam: đó là việc Nhà n-ớc giao một phần đất cho các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân sử dụng.

Tại miền núi, Khoán 10 có ảnh h-ởng mạnh mẽ ở vùng thung lũng, nơi có những cánh đồng ruộng n-ớc và phong trào hợp tác hoá nông nghiệp t-ong đổi phát triển, song lại ít tác động ở vùng cao - khu vực của c- dân canh tác n-ong rẫy. Bên cạnh mặt tích cực là tăng năng suất cây trồng, Khoán 10 cũng làm phân hoá trong h-ởng dụng đất. Với việc đòi lại ruộng đất ông cha - đặc biệt nghiêm trọng ở vùng Đông Bắc thuộc miền núi phía Bắc - và tình trạng mua bán ruộng đất, đã khiến bình quân đất đai theo nhân khẩu giữa các hộ trong cộng đồng làng bản trở nên khác biệt: có nơi mức khác biệt giữa

hộ nhiều đất và hộ ít đất canh tác lên tới 4-5 lần (Nguyễn Văn Huy, V-ong Xuân Tinh, 1993, tr.1975-1980; La Công □, 2001). Bởi vậy, khi giao ruộng cho hộ gia đình theo Luật đất đai 1993 ở vùng này, vô hình trung đã thừa nhận sự phân hoá đó. Còn ở vùng Tây Bắc, vì ng-ời dân không đòi lại ruộng đất ông cha nên việc giao ruộng cho hộ gia đình (trong thời hạn 20 năm) diễn ra khá nhanh, với nguyên tắc chia bình quân theo nhân khẩu. Tuy nhiên, việc giao đất ruộng n-ớc cho dân tộc thiểu số vùng thung lũng cũng không nhận đ-ợc sự đồng tình ở tất cả các nơi. Ng-ời Thái ở huyện Yên Châu, tỉnh Sơn La không chấp nhận giao loại đất này cho hộ gia đình, vì cho rằng trái với tập quán truyền thống của họ là chia theo hàng năm (Thomas Sikor and Dao Minh Truong, 2000, p.33), và còn bởi các con suối chảy qua những cánh đồng màu mỡ hay bị đổi dòng vào mùa lũ, nên sẽ có những hộ gia đình bị mất đất trong thời gian dài (V-ong Xuân Tinh, tài liệu điền dã, năm 1998).

Trải qua hơn 10 năm thực hiện Luật đất đai 1993, sự bất bình đẳng trong sử dụng đất lại xuất hiện. Thực tế đã nảy sinh tình trạng: trẻ em sinh ra sau thời điểm giao đất đều không có đất; ng-ợc lại, những ai bị chết sau thời điểm giao đất cũng không bị lấy lại suất đất đã đ-ợc chia. Một số nơi vẫn theo tập quán của chế độ phụ hệ nên gia đình chỉ chia đất cho con trai khi tách hộ... Tất cả những yếu tố trên đã dẫn tới khác biệt về bình quân ruộng đất giữa các hộ gia đình, mặc dù khởi đầu, việc giao đất đ-ợc thực hiện bình đẳng. Những hộ thiếu ruộng canh tác th-ờng là gia đình trẻ mới tách hộ hay những hộ có đông con trai. Ví dụ về tr-ờng hợp ng-ời M-ờng ở xóm Chiến, xã Nam Sơn, huyện Tân Lạc, tỉnh Hoà Bình: Năm 1995, ruộng n-ớc của xóm đ-ợc chia theo nhân khẩu và bình quân

mỗi ng-ời đ-ợc 400 m<sup>2</sup>. Sau 10 năm - vào năm 2005, trong số 337 nhân khẩu của xóm, có 52 trẻ em sinh ra không có đất; có 16/59 hộ của xóm chỉ có bình quân đất ruộng khoảng 200 m<sup>2</sup>/ng-ời (Vuong Xuan Tinh et al, 2006b).

Tại vùng cao, giao đất giao rừng cho hộ gia đình đ-ợc thử nghiệm từ năm 1996 ở các dân tộc Dao và Hmông thuộc huyện Hoàng Su Phì, tỉnh Hà Giang. Sau đó, việc này đ-ợc triển khai ở các vùng cao khác trong cả n-ớc. Tuy nhiên, quá trình và kết quả triển khai rất khác nhau ở 3 khu vực: miền núi phía Bắc, miền núi Trung Bộ và Tây Nguyên.

Kể từ giao đất giao rừng đ-ợc thử nghiệm cho ng-ời Hmông và ng-ời Dao tại huyện Hoàng Su Phì, tỉnh Hà Giang, đã 10 năm trôi qua song công việc này vẫn ch- a hoàn thành ở tất cả khu vực vùng cao trong cả n-ớc. □ miền núi phía Bắc, nhìn chung việc giao đất, giao rừng diễn ra nhanh hơn. Theo báo cáo của Sở Tài nguyên và Môi tr-ờng tỉnh Hà Giang, đến giữa năm 2006, tỉnh đã cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp và lâm nghiệp cho 123.600 hộ gia đình và cá nhân (đạt 96,5 % trong tổng số hộ thuộc diện đ-ợc cấp giấy chứng nhận sử dụng đất - sổ đỏ), với 142.817 ha đất nông nghiệp, 364.512 ha đất lâm nghiệp. Tỷ lệ số hộ dân tộc thiểu số đã đ-ợc cấp giấy chứng nhận sử dụng đất là 88 % (Sở Tài nguyên và Môi tr-ờng tỉnh Hà Giang, 2006).

□ Tây Nguyên, giao đất giao rừng đ-ợc bắt đầu tiến hành tại một số nơi từ cuối những năm 90, song cho đến năm 2006, việc cấp sổ đỏ mới chủ yếu thực hiện cho đất ở, ruộng n-ớc, đất trồng cà phê và các loại cây công nghiệp khác; còn đất rẫy và đất rừng thì vẫn hạn chế. Theo báo cáo của Sở Tài nguyên và Môi tr-ờng tỉnh Đắk Lắk, từ năm 1999 - 2005, có 51.146/ 63.923 hộ gia đình

dân tộc thiểu số trong tỉnh đ-ợc cấp sổ đỏ, với tổng diện tích là 58.137 ha. Đất đ-ợc cấp sổ đỏ phần lớn là đất trồng cà phê (32.272 ha), trồng hoa màu (13.130 ha), trồng lúa n-ớc (7.138 ha); còn sổ đỏ cho đất trồng lúa rẫy chiếm số l-ợng không đáng kể (1.368 ha) (Sở Tài nguyên và Môi tr-ờng tỉnh Đắk Lắk, 2006). Với giao rừng, việc thực hiện còn diễn ra chậm hơn. Vẫn theo báo cáo của Sở Tài nguyên và Môi tr-ờng tỉnh Đắk Lắk, từ 1999-2005, tỉnh này mới giao đ-ợc 23.160 ha đất lâm nghiệp cho 5.002 hộ gia đình, trong đó có 2.253 hộ dân tộc thiểu số. Nguyên nhân giao rừng chậm, theo báo cáo của Sở là thiếu kinh phí và khó khăn trong đo đạc bản đồ.

Tuy giao đất giao rừng cho hộ gia đình các dân tộc thiểu số ở Tây Nguyên đ-ợc triển khai chậm hơn so với miền núi phía Bắc, song việc mua bán đất đai tại vùng này lại sôi động hơn, đặc biệt vào khoảng giữa thập kỷ 90. Lý do mua bán đất đai gia tăng ở vùng này tr-ớc hết là tình trạng di dân ồ ạt đến Tây Nguyên, nhất là di c- tự do. Một lý do khác khiến tình trạng mua bán đất đai ở đây phát triển là cà phê tăng giá. Nếu tính từ năm 1990 - 2000, diện tích cà phê của Tây Nguyên đã tăng từ 50.000 ha lên 500.000 ha (Eva Lindskog et al, 2005).

Còn ở miền núi Trung Bộ, việc triển khai giao đất giao rừng lại rất chậm trễ. Ví dụ, theo báo cáo của Sở Tài nguyên và Môi tr-ờng tỉnh Quảng Trị, tại 2 huyện miền núi H-ớng Hoá và Đak Rông, mới chỉ có 2.288 ha đất rừng đ-ợc cấp sổ đỏ cho hộ gia đình dân tộc thiểu số. Nh- vậy, diện tích rừng<sup>5</sup> mà hộ gia đình đ-ợc cấp sổ đỏ còn rất ít nếu so với tổng diện tích tự nhiên của hai huyện này là 237.418 ha, trong đó có 96.594 ha đã có

chủ<sup>6</sup>. Lý do triển khai giao đất giao rừng ở khu vực miền núi Trung Bộ chậm trễ cũng đ-ợc giải thích là ch-a có bản đồ địa chính, thiếu kinh phí thực hiện cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và vì ng-ời nghèo không có tiền đóng góp (Sở Tài nguyên và Môi tr-ờng tỉnh Quảng Trị, 2006). Tuy nhiên, các lý do này có lẽ ch-a thuyết phục vì Luật đất đai 1993 đã đ-ợc thực hiện ở một số vùng khác trên 10 năm. Lý do chủ yếu, có lẽ đây là khu vực đất đai cần cỗi (độ dốc quá lớn và ảnh h-ởng chất độc hoá học từ thời kỳ chiến tranh), lại không có những phức tạp về chính trị - xã hội; và quan trọng hơn, còn bởi ng-ời dân miền núi Trung Bộ ch-a thấy lợi ích từ giao đất giao rừng.

Trong quá trình giao đất giao rừng ở vùng cao thuộc miền núi phía Bắc và Tây Nguyên, th-ờng xảy ra tình trạng tranh chấp đất đai giữa cá nhân và cá nhân, giữa cá nhân với tập thể, hoặc giữa tập thể với tập thể. Lý do dẫn đến tranh chấp là mâu thuẫn giữa luật tục với các nguyên tắc giao đất giao rừng; là sự biến đổi trong ý thức của ng-ời dân về giá trị của đất đai (Vuong Xuan Tinh and Peter Hjamdah, 1996). Nguyên tắc giao theo "nguyên canh" - tức ai đang canh tác ở đâu thì giao đất ở đó - cũng tạo nên xen canh giữa các hộ trong cùng làng hay khác làng. Việc xen canh của hộ gia đình trong rừng của chủ thể khác th-ờng gây nên nguy cơ bất ổn trong sử dụng đất (Đặng Thanh Liêm và cộng sự, 2001; V-ong Xuân Tình, 2004). Giao đất giao rừng nh-ng không tính đến địa giới lịch sử giữa các làng cũng có thể tạo nên xung đột (V-ong Xuân Tình, 2003).

Trong quá trình triển khai Luật đất đai 1993 ở miền núi, còn phải kể thêm việc thử nghiệm giao rừng cho cộng đồng. Thực ra, cộng đồng làng bản không thuộc đối t-ợng đ-ợc giao đất giao rừng của bộ Luật này. Tuy nhiên, nhận thấy vai trò thực tế của cộng

<sup>5</sup> Đất đai của miền núi Quảng Trị hầu hết là đất rẫy và rừng, chỉ có rất ít ruộng n-ớc.

<sup>6</sup> Chủ rừng ở đây đ-ợc hiểu là các lâm tr-ờng, hộ gia đình và cộng đồng làng bản.

đồng trong quản lý đất đai nên một số địa phương như Sơn La hay Đắk Lắk<sup>7</sup> đã thử nghiệm giao rừng tự nhiên cho làng và nhóm hộ gia đình. Điều đó góp cơ sở khoa học để bổ sung chính sách giao đất, giao rừng cho cộng đồng làng của Luật đất đai 2003. Song việc thử nghiệm giao rừng cho cộng đồng mới được thực hiện ở loại rừng nghèo và số lượng diện tích được giao còn hạn chế (Nguyễn Văn Thuận, 2003; Phạm Xuân Phong, 2003; Nguyễn Văn Xuân, 2003; Trần Ngọc Thanh, 2003; Tân Quang Nguyễn, 2005, p.91-92). Nhìn chung, do thời gian thử nghiệm giao rừng tự nhiên cho cộng đồng còn ngắn nên việc đánh giá vai trò của loại rừng này với cộng đồng được giao còn chưa rõ ràng. Đến Luật đất đai 2003 và Luật bảo vệ và Phát triển rừng năm 2004, cộng đồng mới được thừa nhận là đối tượng được giao rừng. Tuy nhiên đến nay, các điều liên quan trong những Luật này hầu như vẫn chưa được thực hiện.

Góp phần làm thay đổi tình hình sử dụng đất của các dân tộc thiểu số, phải kể đến vai trò của Quyết định 134 (hay còn gọi là Chương trình 134) nhằm hỗ trợ đất sản xuất, đất ở, nhà ở và nước sinh hoạt cho hộ dân tộc thiểu số nghèo, đời sống khó khăn. Đến nay, do chưa tiếp cận được với số liệu tổng hợp chung liên quan đến thực hiện Quyết định 134 nên bài viết này chỉ lấy ví dụ qua 3 tỉnh mà Dự án CSA điều tra. Tại tỉnh Hà Giang, Sở Kế hoạch và Đầu tư cho biết, tỉnh đã chi 27 tỉ đồng cho toàn Chương trình 134, song không có số liệu cụ thể cho từng hạng mục của Chương trình. □ Quảng Trị, theo Báo cáo của Ủy ban Nhân dân tỉnh (ngày 17 tháng 8 năm 2006), tính đến giữa năm 2006, toàn tỉnh đã có 2.839 hộ dân tộc

thiểu số được hỗ trợ đất sản xuất (trên tổng số 4.739 hộ thiếu đất sản xuất), với 934 ha (trên tổng số 2.241 ha cần phải hỗ trợ). Còn tại tỉnh Đắk Lắk, theo Báo cáo của Ban Chỉ đạo 134 của Ủy ban Nhân dân tỉnh (tháng 8 năm 2005), đến tháng 7 năm 2005, đã cấp 4.653 ha đất sản xuất (trên tổng số 10.890 ha đất cần phải hỗ trợ) cho 8.518 hộ dân tộc thiểu số (trên tổng số 20.982 hộ thiếu đất canh tác).

Ngoài việc giao đất giao rừng và hỗ trợ đất sản xuất được đề cập trên đây, các hoạt động khoán bảo vệ rừng cho hộ gia đình, cộng đồng làng bản hay tổ chức chính trị-xã hội của Chương trình 327, Chương trình 556 và Chương trình 661 cũng có tác động tới sử dụng đất của các dân tộc thiểu số ở miền núi. Qua thực hiện các Chương trình này, bên cạnh việc nâng đời sống trực tiếp từ công bảo vệ rừng<sup>8</sup> và trồng rừng, có nơi còn được đầu tư kinh phí khai hoang ruộng nước. Một số địa phương khi thực hiện giao rừng cho hộ gia đình, đã giao luôn phần rừng mà các hộ đó nhận khoán bảo vệ hoặc trồng rừng của Chương trình 327 và Chương trình 556. Điều đó dẫn đến sự bất bình đẳng trong sử dụng đất rừng giữa các hộ trong cộng đồng (Vuong Xuan Tinh, 2002; Tô Xuân Phúc, 2002). Còn với Chương trình 135, tuy chủ yếu đầu tư vào xây dựng cơ sở hạ tầng, nhưng ở nhiều địa phương cũng tiến hành khai hoang ruộng nước và xây dựng hệ thống thủy lợi. Bởi vậy, kết quả của các Chương trình, Dự án này đã góp phần làm cho bức tranh sử dụng đất ở miền núi hiện nay thêm đa dạng.

### 1.3. Đa dạng về chủ thể sử dụng đất

Như đã trình bày ở phần trên, Luật đất đai 1993 đã làm quá trình phân quyền trong sử dụng đất ở Việt Nam trở nên sâu sắc, đặc biệt là với đất đai ở miền núi. Trước thời

<sup>7</sup> Có nơi thử nghiệm giao rừng cho cộng đồng, trước đây thuộc tỉnh Đắk Lắk song nay lại thuộc về tỉnh Đắk Nông (trung hợp Thôn 6, xã Đắk Rít, huyện Đắk Ráp).

điểm Đổi Mới, miền núi cũng nh- các nơi khác ở Việt Nam chỉ có 2 loại hình sở hữu đất đai: sở hữu Nhà n- ốc và sở hữu tập thể. Kể từ khi thực hiện Luật đất đai 1993, chủ thể sử dụng đất ở nơi đây đa dạng hơn, bao gồm các loại nh- sau:

- *Các nông, lâm tr- ờng, ban quản lý rừng phòng hộ và các doanh nghiệp khác thuộc Nhà n- ốc.* Trong thời gian qua, số l- ợng đất đai giao cho các cơ quan này quản lý và sử dụng ngày càng giảm. Lý do giảm, bởi Nhà n- ốc có chủ tr- ờng quy hoạch lại nông, lâm tr- ờng để sử dụng đất có hiệu quả, đồng thời có thêm quỹ đất nhằm giải quyết cho hộ gia đình dân tộc thiểu số thiếu đất.

- *Ủy ban Nhân dân xã:* Tại một số khu vực vùng cao, Ủy ban Nhân dân huyện giao rừng cho Ủy ban Nhân dân xã tạm thời quản lý nếu rừng này ch- a giao đ- ợc cho các chủ thể sử dụng khác.

- *Tổ chức chính trị - xã hội:* Đó là các tổ chức nh- Hội nông dân, hội Cựu chiến binh..., song các tổ chức này th- ờng chỉ nhận khoán bảo vệ rừng mà ít nhận giao rừng.

- *Doanh nghiệp t- nhân:* Bài viết này ch- a tiếp cận đ- ợc nguồn tài liệu thống kê về giao rừng cho doanh nghiệp t- nhân. Tại những địa ph- ơng có quỹ đất dồi dào nh- một số tỉnh ở Tây Nguyên, các thông tin có liên quan nh- : có bao nhiêu công ty t- nhân đ- ợc giao đất giao rừng; tổng diện tích các công ty này đang sử dụng; công ty sử dụng đất nhiều nhất có diện tích là bao nhiêu... đều không thấy trong báo cáo hàng năm của chính quyền địa ph- ơng.

- *Hộ gia đình và cá nhân:* Đây là một trong những chủ thể chủ yếu trong sử dụng đất ở miền núi hiện nay. Tuy nhiên, đất của

hộ gia đình và cá nhân phần lớn là đất ở, đất canh tác và đất lâm nghiệp (đất trồng đồi trọc hoặc đất có rừng nghèo). Tại tỉnh Đăk Lăk, đến năm 2005, đã có 51.146 hộ/ 63.923 hộ dân tộc thiểu số đ- ợc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, với 58.137 ha/ 80.248 ha mà các hộ đang quản lý, sử dụng (Sở Tài nguyên và Môi tr- ờng tỉnh Đăk Lăk, 2006). Tại tỉnh Hà Giang, có 88 % số hộ gia đình dân tộc thiểu số đ- ợc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (Sở Tài nguyên và Môi tr- ờng tỉnh Hà Giang, 2006). Còn tại tỉnh Quảng Trị, từ năm 2001 - 2005, đã giao đất lâm nghiệp và giao rừng cho 11.958 hộ dân tộc thiểu số, song mới chỉ cấp đ- ợc 7.361 giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

- *Cộng đồng:* Cộng đồng nhận giao đất giao rừng bao gồm làng, dòng họ hoặc nhóm hộ gia đình. Theo nghiên cứu của Hà Công Tuấn (2001, tr. 10 và 15), tính đến tháng 6 năm 2001, cả n- ốc có 258.634 ha đất trồng đồi trọc và rừng, có 86.701 ha rừng ma và rừng đầu nguồn do cộng đồng quản lý.

- *Chồng chéo chủ thể sử dụng đất:* Sự chồng chéo chủ thể sử dụng đất đ- ợc hiểu là ít nhất có 2 chủ thể cùng sử dụng trên một mảnh đất. Việc sử dụng này có thể không đ- ợc luật pháp thừa nhận song lại đ- ợc luật tục công nhận. Chồng chéo chủ thể sử dụng là hiện t- ợng phổ biến ở nhiều nơi trên thế giới, nhất là tại những khu vực kém phát triển song đa dạng về chủ thể sử dụng đất nh- miền núi Việt Nam.

- *Đa dạng tộc ng- ời của chủ thể sử dụng đất:* Đan xen tộc ng- ời gia tăng (Khổng Diễn, 1995: 151-198), có nghĩa là gia tăng sự đan xen về ph- ơng thức sử dụng đất. Ví dụ, các dân tộc ở miền núi phía Bắc vào Tây Nguyên, về cơ bản vẫn giữ truyền thống canh tác của họ. Những tộc ng- ời sống ở

<sup>8</sup> Công khoán bảo vệ rừng là 50.000 đ/ha/năm.

vùng thung lũng vốn canh tác lúa n-ớc nh-Tày, Nùng, M-ờng, Thái, khi vào đây th-ờng tìm nơi có môi tr-ờng giống quê cũ. Với các dân tộc sống ở vùng cao nh-Hmông, lại th-ờng đến nơi rừng sâu, núi cao phát rừng làm rẫy. Họ cũng không quên tập quán săn bắn bằng súng - khác với cách săn bắn bằng nỏ của c- dân bản địa. Với ng-ời Kinh - dân tộc chủ thể, lại phát huy -u thế làm ruộng n-ớc và làm v-ờn ở vùng đất mới. Sự đan xen trong ph-ơng thức sử dụng đất có cả tác động tích cực và tiêu cực. Điểm tích cực là tăng giá trị sử dụng của đất, đa dạng sản phẩm, phát triển kinh tế hàng hoá. Mặt tiêu cực là phá vỡ cân bằng sinh thái, gia tăng mua bán đất đai bất hợp pháp và góp phần tạo nên sự phân hoá trong sử dụng đất.

#### 1.4. Phân hoá đất đai

Phân hoá đất đai là hệ quả tất yếu của chính sách đất đai trong thời kỳ Đổi Mới và của phát triển kinh tế thị tr-ờng. Với các dân tộc thiểu số ở miền núi Việt Nam, ch- a bao giờ sự phân hoá đất đai lại diễn ra mạnh mẽ nh- hiện nay.

Nếu nhìn lại lịch sử phát triển của các dân tộc thiểu số ở miền núi, tr-ớc năm 1945, mới xảy ra phân hoá đất đai ở một số nơi vùng thung lũng Đông Bắc (V-ơng Xuân Tình - Bùi Minh Đạo, 2003; La Công □, 2001). Song tại thời điểm ấy, do đất rộng ng-ời th- a nên khi thiếu đất ruộng n-ớc, nông dân vẫn có cơ hội khai phá thêm n-ơng rẫy hoặc di c- nội vùng. Với các dân tộc vùng cao ở miền núi phía Bắc, vùng Bắc Trung Bộ và Tây Nguyên có nguồn sống chính từ canh tác rẫy, cũng không có tình trạng phân hoá đất đai, chỉ ít là đến tr-ớc giai đoạn Đổi Mới.

Sự phân hoá đất đai của các dân tộc ở miền núi đ-ợc biểu hiện qua các khía cạnh sau đây:

- Khác biệt về bình quân đất đai trên đầu ng-ời giữa nhóm hộ giàu, trung bình và nghèo trong một cộng đồng. Điều này đ-ợc thể hiện rõ rệt ở Tây Nguyên và miền núi phía Bắc; còn ở miền núi Trung Bộ, sự phân hoá ch- a rõ rệt, bởi nh- đã trình bày: việc triển khai các bộ Luật đất đai ở đây chậm và thị tr-ờng đất không sôi động. Mức độ phân hoá tùy theo từng địa ph-ơng và từng loại đất. Chẳng hạn, ở cộng đồng ng-ời Ê đê tại buôn Aдрóng, xã C- Pong, huyện Krông Búc, tỉnh Đăk Lăk, diện tích đất canh tác của các hộ rất khác nhau. Sự khác nhau này có nhiều nguyên nhân, song chủ yếu do đ-ợc thừa kế khác nhau, do mua bán hay gán nợ đất. Cả buôn có khoảng 35 % số hộ có d-ới 1 ha canh tác; khoảng 30 % số hộ có từ 1-2 ha; và có 35 % có nhiều đất, với mức từ 4,5 ha trở lên. Nh- vậy, tổng diện tích đất canh tác của hộ nhiều đất so với hộ ít đất cao hơn khoảng trên 4 lần. Tại thôn Lùng Tám Thấp (xã Lùng Tám, huyện Quản Bạ, tỉnh Hà Giang), hộ nghèo th-ờng không có ruộng, chỉ có n-ơng đất xấu; còn ở hộ giàu, mỗi khẩu có từ 1 sào đất (360 m<sup>2</sup>) trở lên. Sự khác biệt về đất đai giữa hộ giàu và hộ nghèo ở đây là do thừa kế đất ông cha và mua bán ruộng đất.

- Khác biệt về loại đất sử dụng của các nhóm hộ gia đình trong mỗi cộng đồng. Tại miền núi, nhất là ở vùng cao, có sự đa dạng về loại đất: đất ruộng n-ớc, đất v-ờn, đất nà (mảnh đất t-ơng đối bằng phẳng ở ven sông suối hoặc d-ới chân núi), đất n-ơng rẫy, đất rừng, rừng, ao hồ... □ những nơi đa dạng về loại đất nh- vậy, hộ giàu th-ờng có nhiều loại đất, nhất là đất tốt để sinh lợi (ruộng n-ớc, đất nà, đất v-ờn). Hộ nghèo có ít loại đất, và th-ờng chỉ có đất xấu (n-ơng rẫy, đất rừng). Tại buôn Aдрóng nêu trên, một số hộ nghèo không có ruộng n-ớc, không có đất v-ờn trồng cà phê (loại đất tốt) mà chỉ có đất

rẫy. Còn ở buôn Ja của xã Bông Krang (huyện Lăk, tỉnh Đăk Lăk), một số hộ nghèo cũng không có ruộng n-óc, chỉ có đất nà. Kết quả nghiên cứu của Vương Xuân Tinh (2002) và Tô Xuân Phúc (2002) ở các dân tộc Hmông và M-ờng tại vùng cao phía Bắc cũng cho thấy hộ giàu th-ờng có nhiều loại đất: bên cạnh ruộng n-óc, đất n-ong, đất v-òn..., họ còn có đất rừng - loại đất mà nhiều hộ nghèo không có.

- Khác biệt về sử dụng đất giữa các cộng đồng, tộc ng-ời: Sự khác biệt này cũng chủ yếu ở miền núi phía Bắc và Tây Nguyên. Kể từ khi thực hiện chính sách đất đai trong thời kỳ Đổi Mới và sự phát triển của kinh tế thị tr-ờng, khác biệt trong sử dụng đất giữa các cộng đồng ngày càng gia tăng. Sự khác biệt ấy có nguồn gốc tr-ớc hết từ việc đòi lại ruộng đất ông cha khi thực hiện Khoán 10. Sự khác biệt còn bởi do mua bán đất đai: những ng-ời Kinh có tiền và biết cách kinh doanh th-ờng chọn mua những mảnh đất tốt, thuận lợi canh tác hoặc thuận lợi buôn bán. □ các tỉnh Tây Nguyên phát triển về cà phê nh- Gia Lai, Đăk Lăk, ng-ời Kinh th-ờng mua những lô đất gần đ-ờng, gần nguồn n-óc của ng-ời dân tộc tại chỗ để trồng cà phê. Sự khác biệt trong sử dụng đất giữa các cộng đồng còn do chính sách đầu t- của Nhà n-óc và quá trình đô thị hoá. Những c- dân ng-ời Kinh th-ờng sinh sống tại khu vực đô thị, ven đ-ờng lớn hoặc nơi thuận lợi canh tác. Khi Luật đất đai công nhận quyền sử dụng đất là hàng hoá, giá đất tại những khu vực này bao giờ cũng cao hơn nơi khác.

## 2. HỒNG ĐÔNG QUẬT VÀ CÔNG CUỘC XÓA BỎ GIỚI NGHỀO CỦA CÁC DÂN TỘC THIỂU SỐ Ở MIỀN NÚI

### 1. Đói nghèo ở các dân tộc thiểu số

Các dân tộc thiểu số, nhất là các dân tộc thiểu số ở miền núi, thuộc những ng-ời

nghèo nhất tại Việt Nam hiện nay. Theo số liệu của Tổng cục Thống kê năm 2006 về điều tra mức sống hộ gia đình, nơi có tỉ lệ hộ nghèo nhiều nhất vẫn là miền núi, trong đó cao nhất là Tây Bắc (46,1 %), Bắc Trung Bộ (29,4 %) và Tây Nguyên (29,2 %) (Tổng cục Thống kê, 2006: 19). Còn Báo cáo phát triển Việt Nam năm 2004 (tr. 26) cho biết, vào năm 2002, tỉ lệ hộ nghèo của một số dân tộc nh- sau: Hoa – 14 %, Kinh – 22 %, Tày – 51 %, Khơ-me – 53 %, Nùng – 55 %, Thái – 73 %, Dao – 73 %, M-ờng – 79 %, Cơ-ho – 82 %, Ê-đê - 83 %, Gia-rai – 90,5 %, Hmông – 93 %, Ba-na – 97 %. Tỉ lệ nghèo này đ-ợc tính cho các nhóm dân tộc có ít nhất 100 quan sát trong mẫu điều tra mức sống hộ gia đình năm 2002 của Tổng cục Thống kê.

Đói nghèo của dân tộc thiểu số tại miền núi Việt Nam biểu hiện tr-ớc hết ở nghèo về l-ong thực. Vẫn theo kết quả điều tra mức sống hộ gia đình của Tổng cục thống kê, trong các năm 2003-2004, tỉ lệ hộ nghèo về l-ong thực của các vùng chiếm tới gần 1/2 số hộ đói nghèo. Ví dụ: vùng Tây Bắc (miền núi phía Bắc) có 21,8 % hộ thiếu l-ong thực; vùng Bắc Trung Bộ – 12,2 %; vùng Tây Nguyên – 12,3 % (Tổng cục Thống kê (2006: 18). Còn theo tài liệu của *Báo cáo phát triển Việt Nam* (2004, tr. 26), mức nghèo l-ong thực của một số dân tộc nh- sau: Hoa – 4 %, Kinh – 7 %, Tày – 20 %, Khơ-me – 22 %, Nùng – 22 %, Thái – 48 %, Dao – 30 %, M-ờng – 48 %, Cơ ho – 50,5 %, Ê-đê – 70 %, Gia-rai – 73 %, Hmông – 68 %, Ba-na – 87 %. Tỉ lệ nghèo l-ong thực này cũng đ-ợc tính cho các nhóm dân tộc có ít nhất 100 quan sát trong mẫu điều tra mức sống hộ gia đình năm 2002 của Tổng cục Thống kê.

*Khó khăn về giáo dục* cũng là một trong những biểu hiện phổ biến của tình trạng đói nghèo của các dân tộc thiểu số ở miền núi

Việt Nam. Tại vùng này - nơi giáo dục đ-ợc tiến hành bằng ngôn ngữ không phải tiếng mẹ đẻ, nơi đ-ờng đi học xa và khó khăn - trẻ em th-ờng chỉ học vài năm rồi bỏ học. Mặt khác, với rất nhiều hộ nghèo, sức lao động của trẻ em có giá trị hơn nhiều so với việc chúng tới tr-ờng. Lợi ích dài hạn của giáo dục không thể bù đắp đ-ợc những tổn thất về thu nhập trong ngắn hạn. Bởi vậy, tỷ lệ trẻ em đến tr-ờng ở bậc học cao hơn lại càng giảm. Trong năm 2002, nếu tỉ lệ trẻ em của dân tộc thiểu số đến tr-ờng ở cấp tiểu học là 80,0 %, cấp phổ thông cơ sở - 48,0 % thì đến cấp phổ thông trung học chỉ còn 19,3 %. Nếu so với ng-ời Kinh và ng-ời Hoa (các dân tộc có trình độ phát triển cao hơn), tỉ lệ t-ơng ứng nh- sau: 92,1 %, 75,9 % và 45,2 % (*Báo cáo phát triển Việt Nam năm 2004*, tr. 62).

*Sự yếu kém về y tế* cũng là một biểu hiện của đói nghèo. Điều tra mức sống hộ gia đình năm 2002 cho biết: Trong điều kiện bị ốm ở 4 tuần đầu tiên, ng-ời Kinh và ng-ời Hoa chỉ có 4 % số hộ không có điều kiện chạy chữa; còn tỉ lệ ấy ở các dân tộc miền núi phía Bắc là 8 %, ở Tây Nguyên - 22 %. Sử dụng n-ớc sạch và nhà vệ sinh là một biểu hiện quan trọng của điều kiện y tế. Vẫn theo điều tra mức sống hộ gia đình năm 2002, trong khi ng-ời Kinh và ng-ời Hoa có 52,6 % số hộ đ-ợc dùng n-ớc sạch, 27,7 % số hộ có nhà vệ sinh sạch thì tỉ lệ ấy ở các dân tộc khác là 12,8 % và 4,1 % (dẫn theo Rob Swinkels and Carrie Turk, 2004).

Tóm lại, nghèo đói của các dân tộc thiểu số ở Việt Nam vẫn là một vấn đề thách thức, đặc biệt với các nhóm ở miền núi, vùng sâu, vùng xa. World Bank dự báo rằng, đến năm 2010 ở Việt Nam sẽ còn tới 19 % số hộ nghèo và trong số này, dân tộc thiểu số sẽ

chiếm khoảng 42 % (dẫn theo Rob Swinkels and Carrie Turk, 2004).

## **2.2. Vai trò của h-òng dụng đất với xoá đói giảm nghèo ở các dân tộc thiểu số miền núi**

Đến nay, mặc dù Việt Nam đã chuyển sang kinh tế thị tr-ờng đ-ợc 20 năm song với các dân tộc thiểu số ở miền núi, đất đai vẫn có tầm quan trọng trong sinh kế của họ. Kết quả khảo sát tại tất cả các điểm nghiên cứu của Dự án CSA cho thấy, thu nhập của hộ gia đình hầu hết từ trồng trọt, chăn nuôi và một số ít từ khai thác lâm sản. Nghiên cứu của V-ong Xuân Tình và cộng sự về vấn đề an toàn l-ơng thực ở 3 làng dân tộc thiểu số miền núi Việt Nam cũng cho thấy: đất canh tác là yếu tố quan trọng nhất đảm bảo an toàn l-ơng thực của hộ gia đình. Trong 3 làng của 3 dân tộc đ-ợc nghiên cứu, làng ng-ời Thổ (tỉnh Nghệ An) nằm ngay bên đ-ờng lớn, gần trung tâm xã, rất thuận lợi cho buôn bán, song do thiếu đất canh tác nên tỉ lệ hộ nghèo và nghèo về l-ơng thực lại cao hơn so với làng của ng-ời M-ờng (tỉnh Hoà Bình) và ng-ời Dao (tỉnh Bắc Kạn) - nơi xa đ-ờng lớn, xa đô thị hơn nh-ng có đất nông nghiệp nhiều hơn (Vuong Xuan Tinh et al, 2006b).

Các chính sách đất đai trong thời gian qua đã ảnh h-òng tới năng suất trong nông nghiệp, hay đúng hơn là tới thu nhập của ng-ời dân. Giao đất nông nghiệp đ-ợc đánh giá là có tác động mạnh đến đầu t- của ng-ời nông dân. Với các dân tộc thiểu số vùng thung lũng hoặc những nơi tại miền núi có ruộng n-ớc, năng suất lúa của họ tăng gấp 2-3 lần trong hơn 10 năm qua. Ví dụ: tại huyện Tân Lạc tỉnh Hoà Bình, năng suất lúa bình quân của ng-ời M-ờng vào năm 1986 chỉ đạt 1,8 tấn/ha/vụ, nh-ng vào năm 2006 đã đạt 5 tấn/ha/vụ (V-ong Xuân Tình, tài liệu điền dã năm 2006). Tại tỉnh Đák Lắk,

năng suất lúa năm 2000 là 4,1 tấn/ha/ vụ, đến năm 2004 đã lên 4,8 tấn/ha/ vụ (Cục Thống kê tỉnh Đắk Lắk, 2005, tr.43). Số liệu năng suất lúa tại Đắk Lắk có thể đã phản ánh phần nào việc canh tác lúa n-óc của một số nhóm dân tộc thiểu số, bởi khi xem xét năng suất lúa bình quân của ng-ời Mnông ở buôn Ja (xã Bông Krang, huyện Lắk) - c- dân có truyền thống canh tác ruộng n-óc ở khu vực hồ Lắk, năng suất lúa n-óc của họ cũng đạt 4 tấn/ha/ vụ.

Với c- dân vùng cao, chính sách đất đai tác động đến sinh kế của họ chủ yếu qua khoán bảo vệ rừng và giao đất giao rừng. Điều đó có nghĩa, xoá đói giảm nghèo của c- dân vùng cao có liên quan đến sử dụng đất n-ong rẫy và các hoạt động lâm nghiệp. Với đất n-ong rẫy, rất khó nhận thấy sự tác động của chính sách giao đất đến đầu t- và sản xuất. Nghiên cứu của Thomas Sikor và Đào Minh Tr-ờng ở vùng ng-ời Thái đen tỉnh Sơn La cho biết: ng-ời dân ở đây chuyển từ trồng lúa rẫy sang trồng ngô và thu đ-ợc nhiều lợi nhuận hơn trồng lúa là do tác động của thị tr-ờng chứ không phải từ giao đất giao rừng (Thomas Sikor and Đào Minh Truong, 2000, p. 9, 51).

Với hoạt động lâm nghiệp liên quan đến xoá đói giảm nghèo, William và Huỳnh Thu Ba đã nêu 6 vai trò của rừng đối với xoá đói giảm nghèo, đó là: Chuyển đổi đất rừng sang đất sản xuất nông nghiệp; nguồn gỗ; các lâm sản ngoài gỗ; chi trả cho các dịch vụ môi tr-ờng; việc làm và những lợi ích gián tiếp (William D. Sunderlin và Huỳnh Thu Ba, 2005: 15-49). Tuy nhiên, việc phân biệt rạch ròi đâu là tác động của chính sách đất đai ở đây rất khó khăn. Sau đây, báo cáo sẽ xem xét từng vai trò của rừng đối với c- dân vùng cao:

- *Cung cấp đất canh tác nông nghiệp.* Nh- đã nêu ở mục 1.2., mặc dù Nhà n-óc có chủ tr-ong cấm phát rừng làm rẫy ở rừng tự nhiên và rừng trồng, song các vi phạm của ng-ời dân vẫn xảy ra. Có nơi, chủ rừng phải ứng xử mềm dẻo với c- dân địa ph-ong, chấp nhận cho họ khai phá ruộng n-óc và rẫy trong khu rừng đ-ợc giao khoán bảo vệ (Vuong Xuan Tinh, 2006a).

- *Nguồn gỗ.* Nguồn gỗ sử dụng của ng-ời dân vùng cao hiện nay chủ yếu là gỗ rừng tự nhiên. Loại rừng này th-ờng do lâm tr-ờng hoặc tổ chức chính trị - xã hội quản lý. Nếu ng-ời dân khai thác gỗ để làm nhà, họ th-ờng chỉ xin phép lâm tr-ờng. Ngoài ra ở nhiều nơi, ng-ời dân địa ph-ong còn có thu nhập qua khai thác gỗ trái phép. Họ có thể khai thác gỗ quý rồi bán cho t- th-ong hoặc khai thác thuê cho những kẻ buôn lậu gỗ (V-ong Xuân Tình, 2004).

- *Lâm sản ngoài gỗ:* Nghiên cứu của Nguyễn Sinh Cúc (2003) cho biết, việc thu hái lâm sản ngoài gỗ cung cấp 13,7 % thu nhập của hộ gia đình nông thôn. Lâm sản ngoài gỗ đ-ợc khai thác phổ biến là nguồn thức ăn. Ng-ời Dao ở Hoàng Su Phì, tỉnh Hà Giang có thể khai thác đ-ợc trên 40 loại rau, củ, quả rừng làm thức ăn (Phạm Quang Hoan, Hùng Đình Quý (Chủ biên), 1998: 203). V-ong Xuân Tình (2005) khi xem xét mối t-ơng quan của rau rừng trong tổng số nguồn thức ăn (rau trồng, thịt, cá, trứng, đậu...) đ-ợc sử dụng ở các dân tộc tại chỗ Tây Nguyên cho biết: tần suất của loại rau này đ-ợc nhắc tới trong phiếu điều tra nh-sau: Mạ - 65 %, Cơ ho - 51 %, Ba-na - 46 %, Gia-rai - 32 %, Mnông - 32 %, Ê-đê - 29 %. Còn Phạm Công Trí (2002) khi nghiên cứu về sử dụng lâm sản ngoài gỗ của một buôn ng-ời Ê đê tại tỉnh Đắk Lắk đã cho kết quả:

c- dân ở đây sử dụng tới 146 loại rau, củ, quả rừng để làm thức ăn. Bên cạnh nguồn thức ăn, ng-ời dân vùng cao còn khai thác các lâm sản nh- song, mây, thuốc nam... Cũng nh- gỗ, lâm sản ngoài gỗ vừa đ-ợc sử dụng, vừa có thể đem bán.

- *Tạo thu nhập từ dịch vụ môi tr-ờng.* Rừng còn cho ng-ời dân thu nhập từ các dịch vụ môi tr-ờng. Thu nhập này có thể kể nh- tiền nhận khoán bảo vệ rừng; từ các dự án lồng ghép về bảo tồn và phát triển và nguồn thu của ng-ời dân từ du lịch sinh thái. Ng-ời h-ởng lợi từ các hoạt động trên chủ yếu là c- dân vùng cao. Về h-ởng lợi từ bảo vệ rừng, theo MARD (2001: 66), ở Việt Nam có khoảng 270.000 hộ gia đình tham gia bảo vệ 1,6 triệu ha rừng, với mức h-ởng lợi là 50.000 đ/ha/năm. Với các dự án lồng ghép về bảo tồn và phát triển ở khu vực vùng cao, ng-ời dân còn h-ởng lợi từ đầu t- cơ sở hạ tầng hoặc kiếm thêm việc làm. Ng-ời dân cũng có thêm thu nhập từ làm dịch vụ cho du lịch sinh thái.

- *Việc làm.* Các dân tộc thiểu số có thể đ-ợc nông, lâm tr-ờng thuê khoán lao động hoặc trở thành công nhân của những tổ chức này. Hợp đồng thuê khoán th-ờng là trồng rừng. Ng-ời dân trở thành công nhân nông, lâm tr-ờng là hiện t-ợng khá phổ biến tại khu vực Tây Nguyên (Vũ Đình Lợi, Bùi Minh Đạo, Vũ Thị Hồng, 2000, tr. 123-127).

### 2.3. Những thách thức trong h-ởng dụng đất với xóa đói giảm nghèo của các dân tộc thiểu số ở miền núi

Các chính sách đất đai và sự phát triển kinh tế-xã hội ở Việt Nam đã tác động tích cực tới đời sống của dân tộc thiểu số ở miền núi, song cũng đặt ra nhiều thách thức trong

h-ởng dụng đất ở vùng này. Có thể nêu lên những thách thức cơ bản nh- sau:

- *Diện tích canh tác của hộ gia đình ngày càng giảm; nguy cơ thiếu đất tiếp tục gia tăng.* Số liệu sau đây chủ yếu dựa trên báo cáo của các Sở Tài nguyên và Môi tr-ờng tại 3 tỉnh mà Dự án CSA tiến hành nghiên cứu. Tại tỉnh Hà Giang, diện tích đất canh tác bình quân của hộ gia đình là 3 ha, trong đó có 1 ha đất nông nghiệp, còn lại là đất lâm nghiệp và đất thổ c-. Báo cáo cho biết thêm, bình quân đất nông nghiệp trên đầu ng-ời của hộ gia đình dân tộc thiểu số là 2.100 m<sup>2</sup> và đất lâm nghiệp - 5.000 m<sup>2</sup>. Tại Quảng Trị, diện tích đất trung bình của một hộ dân tộc thiểu số là 12.903 m<sup>2</sup>, song báo cáo không cho biết các loại đất cụ thể. □ tỉnh Đák Lắk, bình quân đất nông nghiệp của hộ dân tộc thiểu số là 1,23 ha, đất ở - 275 m<sup>2</sup>; còn đất rừng, nếu căn cứ vào 2.256 hộ đã đ-ợc giao rừng, mỗi hộ có bình quân 4,6 ha.

Nh- vậy, bình quân đất nông nghiệp của hộ gia đình dân tộc thiểu số ở các tỉnh đều có khoảng 1 ha trở lên. Tuy nhiên, các báo cáo đều ch-a cho biết những loại đất nông nghiệp mà hộ gia đình sử dụng nên việc đánh giá còn thiếu cơ sở. Chẳng hạn, nếu trong 1 ha đất nông nghiệp mà phần lớn là đất ruộng n-ớc, sẽ có khả năng đảm bảo l-ong thực tốt hơn 1 ha đất rẫy.

Theo báo cáo của các tỉnh, số hộ dân tộc thiểu số thiếu đất canh tác và đất ở rất nhiều. Tại tỉnh Đák Lắk, chỉ từ năm 2003-2005, tỉnh đã giải quyết đất canh tác cho 8.213 hộ với 4.568 ha. Đến nay, **trong tỉnh vẫn còn 13.579 hộ thiếu đất canh tác**, với tổng diện tích là 5.207 ha. Tại tỉnh Quảng Trị, trong số 4.739 hộ thiếu đất sản xuất, với 2.241 ha, tỉnh đã giải quyết cho 2.839 hộ, với 934 ha. Còn ở tỉnh Hà Giang, đến năm 2005, chi phí

cho Ch-ong trình 134 là 27 tỉ đồng. Tuy ch-a có số liệu cụ thể về số hộ và diện tích đ-ợc cấp đất sản xuất, song theo báo cáo của Sở Tài nguyên và Môi tr-ờng của tỉnh này, mỗi hộ thiếu đất sản xuất đ-ợc giao tối thiểu 5.000 m<sup>2</sup> đất (hoặc 2.500 m<sup>2</sup> đất lúa n-ớc một vụ, hoặc 1.500 m<sup>2</sup> đất lúa n-ớc 2 vụ).

Tuy Chính phủ Việt Nam đã cố gắng giải quyết tình trạng thiếu đất cho các dân tộc thiểu số, song tr-ớc mắt vẫn không loại trừ thách thức, bởi các lý do sau đây: i) Quỹ đất dự phòng của các địa ph-ong rất hạn hẹp; ii) Dân số các dân tộc thiểu số vẫn tiếp tục gia tăng, với mức trung bình khoảng 2 %/ năm; và iii) Tình trạng mua bán đất đai diễn ra ngày càng phổ biến khiến phân hoá đất đai thêm sâu sắc.

- *Đất nông nghiệp ở vùng cao ngày càng nghèo kiệt.* Việc canh tác rẫy trên đất dốc của c- dân vùng cao ngày càng có nhiều thách thức do thời gian h- u canh ngắn, thậm chí không có; do canh tác một số loại cây có nguy cơ làm nghèo kiệt đất nhanh. Đất canh tác và hệ thống thủy lợi ở vùng cao còn luôn bị nguy cơ xói lở vào mùa m- a.

- *Chậm tiếp cận với khoa học kỹ thuật trong sử dụng đất.* Các dân tộc thiểu số ở miền núi phần lớn chậm tiếp cận với khoa học kỹ thuật trong canh tác nông nghiệp. Khảo sát trồng lúa của ng-ời M- ờng ở xóm Chiến, xã Nam Sơn, huyện Tân Lạc, tỉnh Hoà Bình cho thấy: ngoài việc sử dụng giống mới, đến 80 % số hộ gia đình trong xóm không dùng phân bón (cả hữu cơ và vô cơ), không dùng thuốc trừ sâu (Vuong Xuan Tinh et al, 2006b). Với các dân tộc nh- Tà-ôi, Bru-Vân Kiều ở vùng cao của huyện H- ớng Hoá tỉnh Quảng Trị, cũng không dùng phân bón trong canh tác. Việc trồng cà phê của

ng- ời Ê-đê ở xã C- Pong, huyện Krông Búc, tỉnh Đák Lắk cũng t-ong tự: do ít đầu t- phân bón, thuốc trừ sâu và n-ớc t-ới nên năng suất cà phê của nhiều hộ chỉ đạt 2-3 tấn/ha, trong khi của ng-ời Kinh cùng xã th-ờng đạt 5-6 tấn/ha.

- *Phụ thuộc t- th-ong khi áp dụng kỹ thuật trong canh tác.* Một số nơi áp dụng khoa học kỹ thuật trong canh tác lại bị phụ thuộc t- th-ong về vật t- nông nghiệp hoặc vốn. Tại buôn Adrông, xã C- Pong, huyện Krông Búc, tỉnh Đák Lắk, hầu hết những hộ đầu t- trồng cà phê bị nợ nần: cả buôn có khoảng 20 hộ nợ trên 50 triệu đồng; có 10 hộ nợ từ 20- 50 triệu đồng và số nợ này đều là tiền vay lãi t- th-ong để mua máy móc, phân bón... cho trồng cà phê. Tại buôn Ja ở xã Bông Krang, huyện Lắk cùng tỉnh, hầu hết số hộ Mnông phải vay lãi giống, phân bón và thuốc trừ sâu trong canh tác lúa. Mức lãi suất phải trả nợ để trồng lúa trong 3 tháng - ớc tính tới 22 %/ tháng. Nguyên nhân phụ thuộc t- th-ong khi áp dụng khoa học kỹ thuật trong canh tác đ-ợc giải thích do thiếu vốn; song thực ra, còn do ng-ời dân thiếu tri thức quản lý tài chính của hộ gia đình.

## KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ

### Kết luận

H- ởng dụng đất có mối quan hệ chặt chẽ với xoá đói giảm nghèo của các dân tộc thiểu số ở miền núi - nơi nguồn sống của những tộc ng-ời này vẫn chủ yếu dựa vào canh tác nông nghiệp và khai thác tài nguyên thiên nhiên. Miền núi Việt Nam trong hai thập kỷ qua diễn ra sự đổi thay lớn lao về h- ởng dụng đất, d- ới tác động của những chính sách đất đai: Từ chỗ đất đai chỉ là t- liệu sản xuất, không đ-ợc mua bán trao đổi, nay đã trở thành hàng hoá; từ chỗ đất đai hoàn toàn

do Nhà nước quản lý, nay được giao quyền cho nhiều đối tượng sử dụng, trong đó, ngoài doanh nghiệp Nhà nước và những tổ chức chính trị-xã hội, còn có doanh nghiệp tư nhân, hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng. Các chính sách đất đai của Việt Nam đã chú trọng một số đặc thù của miền núi và vùng dân tộc thiểu số, đồng thời vẫn thực hiện chế độ bao cấp cho những hộ thiếu đất.

Tác động của chính sách đất đai ở miền núi đã tạo nên hai quá trình cùng song song tồn tại: đó là sự manh mún trong sử dụng đất và tích tụ ruộng đất. Sự manh mún là hệ quả của việc giao đất ruộng nước theo nhân khẩu với thời gian quá dài; còn tích tụ ruộng đất là hệ quả của mua bán đất đai, của thực hiện “giao theo nguyên canh” và của một số người sử dụng - chủ thể trong xã hội để bao chiếm nhiều hơn đất nông rẫy và đất rừng. Cả hai quá trình đều góp phần thúc đẩy sự phân hoá trong hình thức sử dụng đất của các dân tộc thiểu số ở miền núi Việt Nam.

Phân hoá trong hình thức sử dụng đất còn có nguyên nhân từ mối quan hệ giữa các chủ thể sử dụng đất. Việc bao chiếm nhiều diện tích đất đai của các cơ quan Nhà nước và doanh nghiệp tư nhân tại một số nơi, mà Tây Nguyên là một ví dụ, đã hạn chế quỹ đất của hộ gia đình dân tộc thiểu số ở miền núi. Điều đó còn hạn chế khả năng tiếp cận của người dân, nhất là những người nghèo với nguồn tài nguyên thiên nhiên ở vùng này.

Sự phân hoá trong hình thức sử dụng đất ảnh hưởng sâu sắc đến phân hoá giàu nghèo tại mỗi cộng đồng và giữa các cộng đồng dân tộc khác nhau. Trong bối cảnh thu nhập của các dân tộc thiểu số ở miền núi chủ yếu dựa vào canh tác nông nghiệp và khai thác nguồn tài nguyên, phân hoá trong hình thức sử dụng đất càng làm cho người nhiều đất giàu thêm, ngược lại hạn chế khả năng giảm nghèo của

người ít đất hoặc không có đất. Điều đó còn có nghĩa, khi khu vực nông nghiệp - nông thôn ở miền núi chuyển đổi sang ngành nghề; khi các đô thị chuyển đổi sang lĩnh vực công nghiệp - dịch vụ, những người ít đất hoặc không có đất càng phụ thuộc vào người nhiều đất - thông qua làm thuê trong nông nghiệp.

Chính sách đất đai trong giai đoạn Đổi mới ảnh hưởng đến đầu tư và tăng năng suất cây trồng ở vùng thung lũng nông còn ít ảnh hưởng đến đầu tư và tăng năng suất cây trồng tại vùng cao, nhất là trong lâm rẫy, bảo vệ rừng và trồng rừng. Nói cách khác, chính sách đất đai không bảo vệ hình thức canh tác truyền thống ở vùng cao nông cũng chuyển đổi hình thức này. Đó là một trong những nguyên nhân khiến người dân vùng này chuyển quan tâm đến chính sách giao đất giao rừng.

Tóm lại, tác động của chính sách đất đai ở miền núi có sự khác nhau giữa các tiểu vùng và khu vực. Chính sách Khoản 10 và giao đất trong nông nghiệp của Luật đất đai 1993 có ảnh hưởng chủ yếu tại vùng thung lũng; còn việc khoán bảo vệ rừng và giao đất lâm nghiệp lại tác động nhiều hơn ở vùng cao. Các chính sách đất đai ảnh hưởng sâu rộng tại miền núi phía Bắc và Tây Nguyên, ngược lại tác động ở miền núi Trung Bộ. Khác biệt ấy có lý do từ điều kiện tự nhiên và bối cảnh lịch sử, xã hội.

### **Khuyến nghị**

Để góp phần hạn chế những tác động tiêu cực của hình thức sử dụng đất tới xóa đói giảm nghèo của các dân tộc thiểu số ở miền núi Việt Nam, chúng tôi xin nêu một số khuyến nghị như sau:

1. Điều chỉnh thời gian chia lại đất nông nghiệp trong Luật đất đai 2003: Giảm thời gian chia lại đất từ 20 năm xuống còn 10

năm. Nên cho phép tỉnh và huyện xây dựng những quy định linh hoạt hơn trong cấp giấy sử dụng đất nông nghiệp (đơn giản về thủ tục, chi phí thấp...).

2. Không nên quy định mức hạn điền chung cho miền núi (3 ha đất nông nghiệp và 30 ha đất rừng). Nên giao cho từng tỉnh tự quy định mức hạn điền, trên cơ sở tình hình thực tế về đất đai của địa phương mình.

3. Trong lần chia lại đất nông nghiệp sắp tới, tăng cường giao cho cộng đồng để hạn chế việc mua bán đất canh tác.

4. Giảm diện tích đất do các cơ quan Nhà nước sử dụng (đặc biệt với các nông, lâm trường), bằng cách xây dựng khung quy định tỉ lệ thích hợp về diện tích đất do các cơ quan này sử dụng so với tổng diện tích tự nhiên của cả nước. Tùy theo tình hình cụ thể mà tỉ lệ này có thể khác nhau giữa các địa phương.

5. Bên cạnh chú trọng công tác khuyến nông, khuyến lâm cho các dân tộc thiểu số ở miền núi, cần trợ giúp họ giảm phụ thuộc vào thị trường trong sử dụng đất. Việc trợ giúp này nên ưu tiên xây dựng quỹ tín dụng cộng đồng và nâng cao năng lực trong quản lý tài chính của hộ gia đình.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

Ban Dân tộc tỉnh Đắk Lắk, 2006. *Báo cáo tham luận tại cuộc Toạ đàm với cán bộ Dự án CSA*, tháng 7.

Báo cáo phát triển Việt Nam 2004. *Nghèo*. Hà Nội, tháng 12 năm 2003.

Nguyen Sinh Cuc. 2003. *Agriculture and rural Vietnam in the renovation process (1986-2002)*, Statistics Publishing House, Hanoi.

Cục Thống kê tỉnh Đắk Lắk. 2005. *Niên giám thống kê 2004*. Đắk Lắk, tháng 5-2005.

Khổng Diễn. 1995. *Dân số và dân số tộc ng-ời ở Việt Nam*. Nxb. Khoa học Xã hội, H.

DFID. 1998. *Sustainable Rural Livelihoods* (Ed by Diana Carney). London, UK.

Eva Lindskog et al. 2005. *When Rapid Changes in Environmental and Economic Conditions Converge: Challenges to Sustainable Livelihoods in Dak Lak, Vietnam*. SIDA, report.

Pham Quang Hoan, Hùng Đình Quý (Chủ biên). 1998. *Ng-ời Dao ở Hà Giang*. Nxb. Chính trị Quốc gia, H.

Nguyễn Văn Huy-V-ong Xuân Tình. 1993. *Sự phát triển kinh tế hộ gia đình ở một huyện vùng thấp, biên giới* trong sách "Những biến đổi về kinh tế-văn hoá ở các tỉnh miền núi phía Bắc", Nxb. Khoa học Xã hội, H.

Đặng Thanh Liêm và cộng sự. 2001. *Báo cáo dự thảo đánh giá Chương trình thử nghiệm giao đất giao rừng ở tỉnh Đắk Lắk*. Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn tỉnh Đắk Lắk. Báo cáo.

MARD, 2001. *Five million hectare reforestation program partnership: Synthesis report*.

Tô Xuân Phúc. 2002. *Sự đa dạng trong h-ứng dụng đất ở vùng cao Việt Nam*. Tạp chí Dân tộc học, Số 4.

Pham Xuan Phuong. 2003. *Survey Report on Allocation of Existing Forest and Benefit Sharing Policy in Son La Province*. Proceedings of the National Workshop on Allocation and Management of Natural Forest in Community Forestry. Ha Noi. p. 73-82.

Rob Swinkels and Carrie Turk. 2004. *Poverty and Remote areas: evidence from new data and questions for the future*. Background paper for the PAC conference, 24-26 November 2004.

Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Đắk Lắk. 2006. *Báo cáo tham luận tại cuộc Toạ đàm với cán bộ Dự án CSA*, tháng 7.

- Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Hà Giang. 2006. *Báo cáo tham luận tại cuộc Toạ đàm với cán bộ Dự án CSA*, tháng 8.
- Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Quảng Trị. 2006. *Báo cáo tham luận tại cuộc Toạ đàm với cán bộ Dự án CSA*, tháng 8.
- Sở Lao động - Thương binh và Xã hội tỉnh Quảng Trị, 2006. *Báo cáo tham luận tại cuộc Toạ đàm với cán bộ Dự án CSA*, tháng 8.
- Tan Quang Nguyen. 2005. *What benefits and for Whom?* Shaker Verlag, Aachen.
- Trần Ngọc Thanh. 2003. *Phân quyền có ảnh hưởng đến tổ chức quản lý rừng của địa phương hay không? (Nghiên cứu tại tỉnh Đắk Lắk)*. Tạp chí Dân tộc học. Số 4.
- Nguyễn Văn Thuận. 2003. *Kết quả và những kinh nghiệm trong giao đất lâm nghiệp, giao rừng ở tỉnh Sơn La*. Hội thảo Giao rừng tự nhiên và quản lý rừng cộng đồng, Hà Nội, 22 tháng 5.
- Thoms Sikor and Dao Minh Truong. 2000. *Sticky Rice, Collective Fields: Community - Based development among the Black Thai*. Agricultural Publishing House, Hanoi.
- Thomas Sikor. 2003. *Những khái niệm cơ bản và các vấn đề trong nghiên cứu ảnh hưởng đất*. Tạp chí Dân tộc học, Số 4.
- Vuong Xuan Tinh and Peter Hjamdah. 1996. *A study of Hmong and Dao Land Management and Land Tenure in Nam Ty Commune, Hoang Su Phi District, Ha Giang Province*. SIDA. Report.
- Vuong Xuan Tinh. 2002. *Looking for food: the difficult journey of the Hmong in Vietnam*. Paper presented, Land Tenure Center, Wisconsin-Madison University, USA.
- V-ong Xuân Tinh. 2003. *Một số đánh giá sơ bộ về kết quả giao đất giao rừng ở Thôn 6, xã Đăk R' tih, huyện Đăk R' lăp, tỉnh Đắk Lắk*. Chương trình Nghiên cứu Xây dựng phương pháp đánh giá giao đất giao rừng ở tỉnh Đắk Lắk, Báo cáo.
- V-ong Xuân Tinh - Bùi Minh Đạo. 2003. *Truyền thống sở hữu và sử dụng đất đai của các dân tộc thiểu số ở Việt Nam trong bối cảnh Luật đất đai 1993*, trong sách: Khổng Diễn - Bùi Minh Đạo (Chủ biên). "Dân tộc học Việt Nam thế kỷ XX và những năm đầu thế kỷ XXI". Nxb. Khoa học xã hội, H.
- V-ong Xuân Tinh. 2004. *Đánh giá các bên có liên quan và bị tác động của hoạt động khai thác trái phép và lâm nghiệp không bền vững*. WWF, báo cáo.
- V-ong Xuân Tinh. 2005. *Nguồn thức ăn từ thiên nhiên và quản lý cộng đồng (Trong bối cảnh xóa đói giảm nghèo của c- dân tại chỗ Tây Nguyên)*. Tạp chí Dân tộc học, Số 5.
- Vuong Xuan Tinh. 2006a. *Introduced community forestry and poverty reduction for ethnic minorities in Vietnam*. ADB, the RETA 6115 Project, Report.
- Vuong Xuan Tinh et al. 2006b. *Final report of the Project "Coping mechanisms of the three ethnic minority groups as responses to the food shortage: A study in the uplands of Vietnam"*. Institute of Anthropology, Hanoi.
- Tổng cục Thống kê. 2006. *Kết quả khảo sát mức sống hộ gia đình năm 2004*. H.
- Phạm Công Trí. 2002. *Phân tích vai trò của lâm sản ngoài gỗ trong đời sống cộng đồng dân tộc thiểu số Ê-đê tại huyện Krông Bông tỉnh Đắk Lắk*. Luận án Thạc sĩ khoa học Lâm nghiệp, chuyên ngành Lâm sinh. Trường Đại học Lâm nghiệp.
- Hà Công Tuấn. 2001. *Điều tra đánh giá sơ bộ về hiện trạng quản lý rừng cộng đồng ở Việt Nam*, trong Tài liệu Hội thảo "Khuôn khổ chính sách hỗ trợ quản lý rừng cộng đồng ở Việt Nam". Hà Nội, 14-15/11.
- Ủy ban Nhân dân tỉnh Hà Giang, Ban Chỉ đạo điều tra xác định hộ nghèo, 2005. *Báo cáo*.
- Vietnam Development Report 2004*, Hanoi, December 2003.

Nguyễn Văn Xuân. 2003. *Giao rừng tự nhiên tại Đák Lắc - cơ hội và thách thức*. Hội thảo Giao rừng tự nhiên và quản lý rừng cộng đồng, Hà Nội, 22 tháng 5.

La Công □ . 2001. *Một số vấn đề quan hệ ruộng đất ở tỉnh Bắc Kạn sau thực hiện Khoán 10* Tạp chí Dân tộc học, Số 6.