

TRUYỀN THỐNG VÀ BIẾN ĐỔI TRONG HƯỜNG DỤNG ĐẤT CỦA CÁC DÂN TỘC THIỂU SỐ Ở VÙNG CAO VIỆT NAM

VƯƠNG XUÂN BÌNH
BÙI MINH ĐẠO

Trong lịch sử các dân tộc thiểu số ở Việt Nam, nhất là tại vùng cao, chưa bao giờ vấn đề đất đai lại đặt ra cấp thiết như hiện nay. Lý do là bởi: trước khi *Luật đất đai* năm 1993 ra đời, có nhiều nguyên nhân khiến họ chưa quan tâm sâu sắc đến hưởng dụng đất¹. Trong xã hội truyền thống (trước năm 1945) do đất rộng người thưa nên đất canh tác, nhất là đất canh tác nương rẫy, còn khá dồi dào. Có chăng, người nông dân miền núi (như ở các tộc người Tày, Nùng, Mường, Thái và một bộ phận người Dao, người Hmông...) chỉ coi trọng phần ruộng nước hoặc những nương định canh gần nhà mà thôi. Chỉ đến khi Khoản 10 được thực hiện (1988) và tiếp theo là sự ra đời của *Luật đất đai* năm 1993, với việc quy định các quyền của người sử dụng đất, cộng thêm sức ép dân số, vấn đề đất đai mới thực sự cấp thiết với các dân tộc nơi đây.

Bài viết này sẽ cố gắng trình bày một cách khái quát những biến đổi cơ bản về hưởng dụng đất của các dân tộc thiểu số ở vùng cao Việt Nam trong lịch sử, nhằm góp thêm hiểu biết về vấn đề đất đai ở vùng cao đang diễn ra hiện nay.

I. HƯỜNG DỤNG ĐẤT TRUYỀN THỐNG Ở VÙNG CAO VIỆT NAM

Trong xã hội truyền thống, đất đai ở vùng cao Việt Nam chủ yếu gồm có đất

công hữu và đất *tư hữu*. Đất công hữu là đất thuộc sở hữu cộng đồng, với các loại như ruộng nước, nương rẫy, rừng, nghĩa địa, bãi chăn thả, ao hồ, sông suối... Để thực hiện quyền quản lý cộng đồng, ranh giới đất đai giữa các làng thường được xác định, dựa trên đặc điểm tự nhiên như khe suối, sông núi, cây to, tảng đá... Mọi thành viên cộng đồng được nhắc nhở thường xuyên về ranh giới và có ý thức bảo vệ đất đai của cộng đồng mình. Với nhiều dân tộc, việc xác định ranh giới thường kèm theo nghi lễ tôn giáo và sự thể nguyên; qua đó, càng tăng cường ý thức về vùng cư trú của họ. Đại diện cho quyền sở hữu cộng đồng thường là trưởng làng, hội đồng già làng, trưởng dòng họ. Tại một số dân tộc đã có phân hoá xã hội cao như Mường và Thái, trên làng còn có tổ chức *mường*, và người đứng đầu là các chúa đất. Về nguyên tắc, toàn bộ đất đai là của chúa đất, song ông ta không can thiệp vào quản lý và sử dụng đất đai của các làng. Người dân chỉ có nghĩa vụ đi phu, đi lính, phục dịch cho gia đình chúa đất và biếu ông ta một phần các sản phẩm có giá trị khai thác từ thiên nhiên.

Tuy vậy, tùy theo điều kiện tự nhiên, truyền thống văn hoá và mức phân hoá xã hội ở từng dân tộc, từng vùng mà vai trò quản lý của cộng đồng được thể hiện khác nhau với từng loại đất:

- Đất đai hoàn toàn thuộc về cộng đồng, các cá nhân bất khả xâm phạm: đó là các loại rừng cấm, rừng đầu nguồn, rừng thiêng và nghĩa địa...

¹ *Hường dụng đất* (Land tenure) được hiểu là các mối quan hệ xã hội giữa những người có liên quan với nhau về đất đai, thể hiện qua các quyền đối với đất đai.

- Đất đai thuộc cộng đồng, song giao cho cá nhân sử dụng, và ngược lại, cá nhân phải có trách nhiệm di phủ, di lính hay làm tạp dịch cho chúa đất: đó là loại ruộng nước của làng ở các dân tộc như Mường và Thái.

- Đất đai thuộc cộng đồng, cá nhân chỉ có quyền khai phá, sử dụng, thừa kế, nhưng không được mua bán: đó là loại đất nương rẫy ở nhiều dân tộc, và ngay cả với ruộng nước, đất cư trú ở một số vùng người Hmông.

Bên cạnh đất công hữu, còn tồn tại đất tư hữu, thuộc quyền sở hữu của hộ gia đình hay cá nhân. Chủ sở hữu có quyền sử dụng, thừa kế, cầm cố hoặc đem bán. Đất này thường là ruộng nước, đất ở, vườn hoặc vườn rừng. Với các dân tộc thiểu số ở miền núi phía Bắc, trong xã hội truyền thống, đất tư hữu không nhiều, chủ yếu thuộc các dân tộc sống tại vùng thung lũng Đông Bắc. Một số nơi ở các dân tộc vùng cao như Dao, Hmông cũng xuất hiện tư hữu đất đai, song phần lớn là ruộng bậc thang (Vương Xuân Tinh and Peter Hjemdahl, 1997). Con đường dẫn tới đất tư hữu thường do "biến công vi tư", do tự khai phá hay mua bán...

Tuy đã xuất hiện loại đất tư hữu song trong xã hội truyền thống, đất công hữu vẫn giữ vai trò quan trọng. Có thể coi đây là một loại *bảo hiểm* cho đời sống của mỗi gia đình hay cá nhân, là cơ sở để duy trì *nền dân chủ làng xóm* và bảo lưu dai dẳng các yếu tố *văn hoá cổ truyền*.

II. TÁC ĐỘNG CỦA NHÀ NƯỚC PHONG KIẾN, ĐẾ QUỐC ĐẾN HƯỜNG DỤNG ĐẤT TRUYỀN THỐNG Ở VÙNG CAO

Trước khi thực dân Pháp xâm lược Việt Nam, tác động của các triều đại phong kiến đến hưởng dụng đất truyền thống ở vùng cao vẫn còn hạn chế.

Dưới các triều đại Lý, Trần, vùng miền núi và biên giới Việt Nam còn mang nhiều tính tự trị. Chính quyền trung ương chủ yếu nắm đội ngũ tù trưởng, quý tộc địa phương để cai trị. Vì thế, hưởng dụng đất của các dân tộc hầu như vẫn tuân theo tập quán truyền thống. Bằng chứng là nhà nước phong kiến chưa đánh thuế đất đai và tài nguyên, mà thường chỉ bắt các địa phương cống nạp các loại lâm thổ sản quý hiếm. Đến giai đoạn Lê - Trịnh, tại khu vực Đàng Ngoài, mặc dù vào năm 1672 chính quyền trung ương đã hoàn thành bước chuyển từ đánh thuế thân sang đánh thuế đất, song về cơ bản, mới chỉ áp dụng ở vùng đồng bằng; còn chính sách đối với sở hữu đất đai và tài nguyên ở vùng dân tộc thiểu số vẫn chưa mấy thay đổi (Đàm Thị Uyên, 1998: 54-115).

Ở Đàng Trong, từ thế kỷ XVI, các chúa Nguyễn đã gây ảnh hưởng và tác động đến các dân tộc tại phía Nam, nhất là vùng Tây Nguyên ngày nay. Tuy nhiên, cũng như các triều đại phong kiến Đàng Ngoài, khởi đầu, chúa Nguyễn chưa có chính sách rõ ràng về đất đai, mà chỉ thu thuế bằng hiện vật, như sáp ong, mật ong, gạo nếp, voi, chiêng đồng, đá lửa, vỏ gai, mây, vàng, bạc (Li Tana, 1999).

Sau khi triều Nguyễn được thiết lập (1802), chính quyền trung ương đã tăng cường kiểm soát về đất đai, thông qua việc đánh thuế đất. Hệ thống thuế đất của nhà Nguyễn khá phức tạp. Dưới thời Gia Long, cả nước đã được chia thành 4 khu vực để đánh thuế. Căn cứ theo cách chia, các dân tộc vùng miền núi phía Bắc thuộc khu vực III, các dân tộc vùng miền núi của miền Trung và Tây Nguyên thuộc khu vực I. Thuế chỉ đánh vào ruộng nước, và loại ruộng này được phân thành các hạng 1, 2, 3 (Trương Hữu Quýnh, Đỗ Bang, 1997: 134-140). Như vậy, tại vùng miền núi, nhà nước mới chỉ kiểm soát chặt chẽ ruộng

nước, còn với các tài nguyên khác thì hầu như vẫn theo các chính sách như trước đây.

Năm 1858, thực dân Pháp chính thức xâm lược Việt Nam, và từ đó, có những chính sách tác động đến đất đai ở vùng cao. Chủ trương lớn nhất của thực dân Pháp là tìm cách chiếm đoạt đất đai của nhân dân Việt Nam để lập đồn điền. Vào những năm cuối thế kỷ XIX, các cây công nghiệp như chè, cà phê, cao su được trồng thử nghiệm ở nhiều nơi. Công cuộc chiếm đất lập đồn điền, trong đó có nhiều vùng là đất đai của các dân tộc thiểu số vẫn tiếp tục phát triển vào đầu thế kỷ XX. Theo sắc lệnh của năm 1928, viên quan Toàn Quyền có quyền duyệt bán đất công để lập đồn điền tới 40.000 ha (Trương Hữu Quỳnh, Đỗ Bang, 1997: 178-184).

Không chỉ kiểm soát ruộng nước và đất trồng cây công nghiệp, người Pháp còn khống chế cả lâm nghiệp. Ngay sau khi chiếm được Nam Kỳ, năm 1862, người Pháp đã có nghị định cấm khai thác cây rừng quý hiếm, và các năm sau đó còn ra quy định tịch thu gỗ khai thác tự do. Sắc lệnh năm 1876 đã cho phép đội ngũ viên chức thu thuế lâm nghiệp... Năm 1900, người Pháp cho thành lập Sở Lâm nghiệp Đông Dương. Cơ quan này có nhiệm vụ khai thác và quản lý rừng. Trong năm 1930, Việt Nam đã khai thác 585.000 m³ gỗ.

Nhìn lại từ khi người Pháp đặt ách thống trị ở Việt Nam, đã tạo nên nhiều thay đổi quan trọng trong hưởng dụng đất, có tác động nhất định đến vấn đề đất đai ở vùng đồng bào dân tộc. Quyền sở hữu tối cao lúc này thuộc về chính quyền thực dân. Quá trình tư hữu hoá đất đai diễn ra mạnh mẽ ở nhiều nơi, tạo nên sự phân hoá xã hội sâu sắc. Đất đai thuộc quyền sở hữu của người Pháp phần lớn là

đồn điền. Nhà nước thực dân cũng tiến hành kiểm soát lâm nghiệp, song chủ yếu đánh thuế khai thác. Nếu tính toàn Đông Dương, trong 10 năm (1899-1908), loại thuế này thu được là hơn 1 tỷ franc (Trương Hữu Quỳnh, Đỗ Bang, 1997: 239).

Với các dân tộc tại những tỉnh phía Nam, sự tác động của các thế lực đế quốc còn tiếp tục diễn ra cho tới năm 1975. Tại vùng Tây Nguyên, chính quyền đế quốc cũng như thế lực thống trị bản xứ đã qua nhiều lần thử nghiệm để thiết lập ách cai trị, trong đó có vấn đề quyền sở hữu đất đai. Tuy nhiên, cuối cùng thì cả người Pháp và người Mỹ, cả lực lượng thân Pháp và thân Mỹ đều vẫn theo phương châm của Sabatier - một đại diện của Pháp tại Đắk Lắk vào năm 1913 - "đất Thượng của người Thượng" (Vũ Đình Lợi, Bùi Minh Đạo, Vũ Thị Hồng, 2000: 59). Vào năm 1951, Bảo Đại đã ban hành một quy chế riêng cho các dân tộc thiểu số tại cao nguyên miền Nam, trong đó có điều khoản về quản lý đất đai. Theo quy chế này, quyền của người chủ đất (*pô lãn*) được tôn trọng. Khi xử lý những vụ mua, thuê, bán đất đai của người dân tộc thiểu số, nhà chức trách phải hỏi ý kiến từ trưởng địa phương và tôn trọng phong tục tập quán của người dân bản địa.

Dưới thời Ngô Đình Diệm, một số sắc lệnh quan trọng về đất đai cho vùng này đã được ban hành, qua đó, bãi bỏ quyền sở hữu đất đai cộng đồng để thực hiện luật đất đai chung của quốc gia; và bằng chính sách thuế quan, đã ép các chủ đồn điền người Pháp bán rẻ đồn điền. Bên cạnh đó, chính quyền Ngô Đình Diệm lại tạo điều kiện thuận lợi cho lực lượng thân Diệm bao chiếm đất đai để lập đồn điền mới. Những chính sách này đã bị các dân tộc phản ứng mạnh mẽ, thể hiện qua hàng loạt cuộc nổi dậy chống lại chế độ của Ngô Đình Diệm.

Rút kinh nghiệm từ thất bại của Diệm, Nguyễn Văn Thiệu khi lên nắm quyền đã thực hiện chủ trương nắm đất đai và con người Tây Nguyên bằng con đường mị dân. Năm 1967, Thiệu công bố "Quy chế đặc biệt cho đồng bào thiểu số", trong đó có quy định quyền sở hữu đất đai của họ được tôn trọng; quyền sở hữu tư nhân về đất đai cho mỗi gia đình tối đa là 10 mẫu cho loại đất luân canh và không giới hạn với loại đất định canh. Như vậy, theo chủ trương này, một mặt chính quyền Nguyễn Văn Thiệu tôn trọng sở hữu đất đai cộng đồng ở vùng dân tộc thiểu số, mặt khác lại tạo cơ hội cho sở hữu tư nhân về đất đai phát triển. Vì thế, tại vùng Tây Nguyên đã xuất hiện một số điền chủ là người dân bản địa. Tuy nhiên, dù chịu nhiều ảnh hưởng của chủ nghĩa thực dân cũ và mới, đến trước năm 1975, tình hình đất đai ở Tây Nguyên vẫn chưa có xáo trộn lớn. Diện tích đất đai bị lấn chiếm không chiếm quá 10 % tổng diện tích. Đất rừng vẫn do cộng đồng sở hữu và quản lý theo thể thức cổ truyền (Vũ Đình Lợi, Bùi Minh Đạo, Vũ Thị Hồng, 2000: 62-72).

II. TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH ĐẤT ĐAI CỦA NHÀ NƯỚC VIỆT NAM ĐẾN HƯỜNG DUNG ĐẤT TRUYỀN THỐNG Ở VÙNG CAO

3.1. Từ 1945 - 1986

Đây là thời kỳ có những mốc quan trọng, đánh dấu sự đổi thay về chính sách đất đai của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà (sau này là Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam), trong đó, có tác động đến các dân tộc thiểu số ở vùng cao.

Sau Cách mạng Tháng Tám năm 1945, do phải đối phó với thù trong giặc ngoài nên vấn đề ruộng đất chỉ được đặt ra có mức độ. Tháng 11 năm 1945, chính phủ nước Việt Nam dân chủ cộng hoà đã ra thông tư về *tạm chia ruộng đất cho dân cày theo nguyên tắc dân chủ* (*Sức mạnh*

Việt Nam, 1976: 98). Ruộng đất được lấy để chia cho dân chủ yếu là đồn điền của Pháp. Tuy nhiên, công việc này diễn ra chưa bao lâu thì Pháp quay lại chiếm Việt Nam và tiếp đó, nhân dân Việt Nam phải tiến hành cuộc kháng chiến 9 năm. Trong thời gian kháng chiến, chính sách ruộng đất vẫn chỉ được thực hiện có mức độ, như Chính phủ ra sắc lệnh giảm tô và tạm cấp ruộng đất của thực dân, của Việt gian bán nước cho nông dân nghèo (năm 1949). Đến cuối cuộc kháng chiến chống Pháp, chính sách đó được đẩy lên một bước: vào tháng 12 năm 1953, Quốc hội đã thông qua *Luật cải cách ruộng đất*. Theo Luật này, ruộng đất và của cải của thực dân Pháp, của phong kiến, địa chủ đều bị tịch thu để chia cho người nghèo. Việc thực hiện cải cách ruộng đất còn kéo dài tới năm 1956 - tức 2 năm sau khi miền Bắc được giải phóng, mới kết thúc. Tuy nhiên, luật này chủ yếu được áp dụng ở đồng bằng. Tại miền núi, căn cứ vào điều kiện đặc thù nên chỉ thực hiện cải cách ruộng đất ở một số xã (*Sức mạnh Việt Nam*, 1976: 198). Những địa phương còn lại của miền núi thì thực hiện giảm tô.

Như vậy, cho đến năm 1956, sau 11 năm kể từ khi nước Việt Nam dân chủ cộng hoà được thành lập, hầu như vẫn chưa có chính sách về ruộng đất nào ảnh hưởng sâu sắc ở vùng cao. Vì thế, theo kết quả nghiên cứu của tác giả Trần Phương tại 10 xã miền núi chưa thực hiện giảm tô, vào năm 1957, vẫn có 28 hộ với bình quân ruộng nước từ 5 sào 13 thước đến 1 mẫu 5 sào / người (khoảng 2.100 m² - 5.400 m² / người). Mức sở hữu ruộng đất này tương đương với sở hữu của địa chủ, phú nông ở vùng đồng bằng (Trần Phương, 1960: 11-18).

Chính sách ruộng đất tác động mạnh mẽ đến sở hữu đất đai truyền thống ở vùng dân tộc thiểu số tại miền Bắc Việt

Nam chỉ bắt đầu từ đầu những năm 60, khi công cuộc *cải cách dân chủ* kết hợp với phong trào *hợp tác hoá nông nghiệp* được thực hiện tại vùng này. Như đã trình bày, cuộc cải cách ruộng đất hầu như chưa được tiến hành tại vùng cao, vì thế, vào những năm 60, khi thực hiện hợp tác hoá nông nghiệp, ở vùng này cũng triển khai cải cách dân chủ, tức vận động các quý tộc, chúa đất góp ruộng đất vào hợp tác xã. Đến năm 1961, phong trào hợp tác hoá đã được triển khai ở 2.000 xã vùng cao (Trần Phương, 1968: 240-241).

Sự kiểm soát của Nhà nước về đất đai ở vùng cao càng được đẩy mạnh khi Quốc hội quyết định quốc hữu hoá toàn bộ đất rừng và đất vô chủ vào năm 1960 (Vụ quản lý ruộng đất, 1980: 6). Đây là cơ sở pháp lý vững chắc cho Nhà nước điều phối các hoạt động liên quan đến đất đai vùng cao.

Tiếp theo cải cách dân chủ kết hợp với phong trào hợp tác hoá nông nghiệp, việc *di dân từ vùng đồng bằng lên xây dựng kinh tế mới và xây dựng các nông lâm trường quốc doanh* tại vùng cao cũng tác động đến vấn đề đất đai ở nơi đây. Hội nghị Ban chấp hành Trung ương Đảng lần thứ 8 (khoá III) vào tháng 4 - 1963 đã ra chủ trương vận động đồng bào miền xuôi tham gia phát triển kinh tế miền núi. Từ năm 1955 - 1975, Nhà nước điều động gần 400.000 người Kinh từ các tỉnh đồng bằng lên khu vực miền núi phía Bắc. Đây là nguyên nhân chủ yếu khiến tỉ lệ người Kinh ở vùng này ngày càng phát triển. Nếu như năm 1960, dân số người Kinh tại các tỉnh miền núi phía Bắc chỉ có trên 600.000 người, thì đến năm 1989, có tới hơn 2,5 triệu người (chiếm 19,3 % tổng dân số trong vùng) (Khổng Diễn, 1995: 22).

Những đổi thay về sử dụng và quản lý đất đai tại vùng dân tộc thiểu số ở miền

Bắc Việt Nam còn gia tăng khi Nhà nước thực hiện chính sách định canh định cư, bắt đầu từ năm 1968. Để thực hiện định canh, định cư, nhiều làng dân tộc thiểu số vùng rẻo cao và rẻo giữa được “hạ sơn” để xuống định canh định cư xen kẽ với các dân tộc ở vùng thung lũng như Tày, Nùng, Thái, Mường. Đất rừng ở làng cũ được trả lại cho Nhà nước quản lý. Tại nơi cư trú mới, đã diễn ra quá trình điều phối ruộng đất canh tác của dân sở tại cho người dân định canh, định cư.

Với các dân tộc thiểu số ở vùng cao phía Nam, chính sách đất đai của Nhà nước ta chỉ có tác động mạnh mẽ sau năm 1975 - thời điểm thống nhất đất nước. Có thể nêu ví dụ về sự tác động ấy ở Tây Nguyên. Trước hết, Nhà nước tuyên bố quốc hữu hoá các đồn điền chè, cà phê, cao su trên địa bàn ba tỉnh Gia Lai- Kon Tum (cũ), Đắk Lắk và Lâm Đồng. Tiếp theo, giống như bước đi đã thực hiện ở miền núi miền Bắc, nhưng với quy mô và tốc độ lớn hơn, là triển khai nhiều chủ trương, chính sách liên quan đến đất đai, trong đó, trọng tâm là phát triển các nông, lâm trường quốc doanh; đưa dân đồng bằng lên xây dựng vùng kinh tế mới; thành lập tập đoàn sản xuất và thực hiện định canh, định cư cho các dân tộc thiểu số.

Phát triển nông, lâm trường quốc doanh là chủ trương lớn nhằm khai thác tiềm năng đất, rừng Tây Nguyên. Đến năm 1988, chỉ tính riêng ở hai tỉnh Đắk Lắk và Gia Lai- Kon Tum, 79 nông trường, 83 lâm trường cấp trung ương và nhiều nông, lâm trường cấp tỉnh, huyện đã được thành lập, quản lý hơn 3 triệu ha đất rừng, chiếm 70 % diện tích đất rừng của hai tỉnh. Đến năm 1988, tổng số dân kinh tế mới được đưa lên 3 tỉnh Tây Nguyên là 710.000 người, trong đó, thời kỳ 1976 -1980 gồm 450.000 người, thời kỳ 1981-1988 là 260.000 người. Trừ số bỏ về

quê cũ, số còn trụ lại ở Tây Nguyên là 575.000 người. Với đồng bào dân tộc thiểu số, công cuộc xây dựng các tập đoàn sản xuất - giống như mô hình hợp tác xã ở miền Bắc - cũng được tiến hành; đồng thời cũng xúc tiến định canh định cư. Qua 13 năm tiến hành định canh định cư (1976 - 1988), Nhà nước đã thực hiện chính sách này cho 60.000 người thuộc dân tộc tại chỗ, chiếm 70% tổng số dân cần thực hiện (Vũ Đình Lợi, Bùi Minh Đạo, Vũ Thị Hồng, 2000: 123-132).

Quá trình triển khai các chính sách đất đai sau năm 1975 ở Tây Nguyên đã tác động mạnh mẽ đến hưởng dụng đất truyền thống của các dân tộc tại chỗ. Tại nhiều vùng, nhất là vùng quanh thị xã, thị trấn và ven đường giao thông, diện tích đất nương rẫy giảm xuống, diện tích ruộng nước và cây công nghiệp tăng lên. Kỹ thuật trồng trọt định canh và thâm canh được du nhập, thay thế cho du canh và quảng canh. Việc chuyển dịch cơ cấu cây trồng, vật nuôi theo hướng sản xuất hàng hoá ngày càng rõ nét. Hệ số sử dụng đất trồng trọt được nâng lên rõ rệt... Tóm lại, phương thức sử dụng đất truyền thống, mà chủ yếu là canh tác nương rẫy từng bước được thay thế; nhờ vậy, cuộc sống của một bộ phận cư dân ngày thêm ổn định.

Tuy nhiên, việc xây dựng và thành lập tràn lan các nông, lâm trường quốc doanh với diện tích quy hoạch quá lớn, việc di dân đồng bằng lên xây dựng kinh tế mới một cách ồ ạt, việc thiết lập quyền sở hữu nhà nước về đất đai, việc đập khuôn máy móc mô hình của nơi khác vào quá trình định canh, định cư... đã làm thay đổi truyền thống hưởng dụng đất của các dân tộc thiểu số ở Tây Nguyên. Mâu thuẫn giữa sở hữu đất đai nhà nước và sở hữu cộng đồng, cụ thể là giữa các nông, lâm trường, vùng kinh tế mới với các làng dân tộc tại chỗ ngày thêm rõ nét. Tình trạng

mua bán và tranh chấp đất đai giữa người dân tại chỗ và người dân mới đến cũng diễn ra, khiến một số gia đình của địa phương thiếu đất canh tác.

3.2. Từ 1986 đến nay

Năm 1986 là thời điểm mở đầu của tiến trình Đổi Mới ở Việt Nam, và tiến trình ấy được *đột phá* bằng những cải cách về đất đai.

Để thúc đẩy sự gắn bó của người nông dân với ruộng đất, năm 1988, Bộ Chính trị đã ban hành Nghị quyết 10, hay còn gọi là Khoản 10. Khác với Khoản 100 - loại *khoản việc* cho xã viên hợp tác xã, thực chất của Khoản 10 là *khoản sản phẩm*, tức giao ruộng đất cho người nông dân canh tác và ngoài khoản thuế cùng số phụ thu khác cho hợp tác xã, họ được hưởng phần hoa lợi còn lại. Tuy nhiên tại vùng cao, ảnh hưởng của chính sách Khoản 10 vẫn hạn chế, bởi về cơ bản, Khoản 10 mới được thực hiện với đất ruộng nước.

Phải tới khi *Luật đất đai* năm 1993 ra đời, sự tác động về chính sách đất đai của Nhà nước đến vùng dân tộc thiểu số mới toàn diện và mạnh mẽ hơn. Theo Điều 20 của Luật đất đai, được sửa đổi bổ sung vào năm 1998: "Nhà nước giao đất cho các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài. Thời hạn giao đất ổn định lâu dài để trồng cây hàng năm, nuôi trồng thủy sản là 20 năm, để trồng cây lâu năm là 50 năm. Khi hết thời hạn, nếu người sử dụng đất có nhu cầu tiếp tục sử dụng và trong quá trình sử dụng đất chấp hành đúng pháp luật về đất đai thì được Nhà nước giao đất để tiếp tục sử dụng..." (*Một số văn bản về phát triển nông nghiệp nông thôn*. 2000: 369). Về mức sử dụng đất, căn cứ theo *Luật đất đai*, Chính phủ đã ra Nghị định số 64/CP (năm 1993), trong đó quy định ở các xã trung du, miền núi, hộ gia đình được sử dụng không quá 30 ha

(*Một số văn bản về phát triển nông nghiệp nông thôn*. 2000: 282-283).

Ngoài các chính sách trên, còn có những văn bản liên quan trực tiếp hơn đến vấn đề đất đai ở vùng dân tộc thiểu số, đó là Nghị định số 02/CP (1994) quy định về việc giao đất lâm nghiệp cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng lâu dài vào mục đích lâm nghiệp; Quyết định số 202/TTg (1994) quy định về việc khoán bảo vệ rừng, khoanh nuôi tái sinh rừng và trồng rừng (*Chính sách và chế độ pháp lý đối với đồng bào dân tộc và miền núi*. 1996: 150-171). Nhằm thực hiện tốt việc giao đất cho hộ gia đình và cá nhân, Nhà nước chủ trương cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp và đất lâm nghiệp. Theo Điều 3 của *Luật đất đai*, hộ gia đình và cá nhân "... có quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, thế chấp quyền sử dụng ruộng đất" (*Luật đất đai*. 1994: 7).

Như vậy, xét trên văn bản, tác động của *Luật đất đai* năm 1993, của Luật sửa đổi bổ sung một số điều của *Luật đất đai* năm 1998, một mặt, đã kế thừa yếu tố sử dụng đất đai truyền thống, đó là trao quyền sử dụng ruộng đất cho người trực tiếp sản xuất; mặt khác vẫn tăng cường kiểm soát của nhà nước về đất đai. Việc kiểm soát đó được thực hiện qua văn bản giao đất (sổ đỏ), và mức thuế cho người nhận đất.

Với *Luật đất đai* năm 1993, quản lý cộng đồng về đất đai không được thừa nhận. Trong thời kỳ trước năm 1986, do các hợp tác xã và tập đoàn sản xuất lúc hợp lúc tan, thậm chí có nơi không có tổ chức này, nên tại một số địa phương - nhất là ở vùng cao, vùng sâu, vùng xa, việc sử dụng đất đai theo cách thức truyền thống còn có điều kiện tồn tại. Đến nay, về nguyên tắc, việc sử dụng ấy bị mất cơ sở,

bởi đất đai được giao cho hộ gia đình, cá nhân và các tổ chức sử dụng.

Trong quá trình thực hiện Khoản 10 và *Luật đất đai* 1993, đã tác động nhiều mặt đến đời sống kinh tế, xã hội ở vùng dân tộc thiểu số. Đến nay, hầu hết vùng đồng bằng và thung lũng - nơi canh tác lúa nước, năng suất lúa đều tăng. Tại một số nơi, đồng bào dân tộc thiểu số như Tày, Dao, Gia-rai, Mnông... còn biết phát triển cả kinh tế trang trại, như trồng cam, trồng cà phê. Tuy nhiên, việc giao đất cho hộ gia đình và cá nhân không phải nơi nào cũng được người dân đón nhận. Tại tỉnh Sơn La, có những làng bản ở huyện Yên Châu và Thuận Châu chỉ nhận giao đất lâm nghiệp cho hộ gia đình, còn từ chối việc giao ruộng nước. Loại ruộng này, hợp tác xã vẫn quản lý và được chia định kỳ (3 năm / lần), căn cứ theo số người của mỗi hộ. Có nơi người dân giải thích, họ không muốn giao ruộng nước cho các hộ bởi truyền thống từ xưa vẫn thế, mặt khác, để đảm bảo công bằng do dân số gia tăng (Thomas Sinkor and Dao Minh Truong. 2000: 32-33; Vương Xuân Tình, Tư liệu điền dã năm 1998).

Việc triển khai giao đất ở vùng dân tộc thiểu số cũng gặp nhiều khó khăn, trước hết là về tài chính. Với nguồn kinh phí hạn hẹp, chủ yếu do địa phương tự trang trải, đã ảnh hưởng đến tiến độ giao đất, giao rừng. Thêm nữa, do trình độ văn hoá, do nhận thức của nhân dân về pháp luật, về chính sách cũng như các vấn đề liên quan đến đất đai hạn chế nên chất lượng giao đất ở một số nơi không đảm bảo. Tại một số địa phương, còn bộc lộ những bất cập. Trước hết, phương châm giao đất cho các hộ gia đình "theo nguyên canh" (hộ nào đang canh tác ở đâu, giao theo đó), càng thúc đẩy việc bao chiếm và tranh chấp đất đai, hoặc vô tình thừa nhận cho hành vi đó. Mặt khác, với mức hạn điền

chung cho miền núi, càng tạo nên sự chênh lệch về diện tích đất sử dụng giữa các hộ gia đình ở những địa phương vốn ít đất. Sự chênh lệch đó có nơi lên đến vài chục lần (Vương Xuân Tình and Peter Hjamdah. 1997; Hoàng Xuân Tý. 2000).

Ngay từ khi triển khai Khoán 10, ở một số địa phương tại miền núi phía Bắc, điển hình là tỉnh Lạng Sơn đã xảy ra tình trạng đòi lại ruộng đất ông cha đã góp vào hợp tác xã. Từ đó, dẫn đến hiện tượng tranh chấp đất đai: tranh chấp giữa cá nhân và cá nhân, cá nhân với tập thể (Viện Dân tộc học. 1993: 180). Việc tranh chấp và bao chiếm đất đai còn gia tăng, ngay với một số dân tộc như Dao, Hmông ở vùng cao, khi thực hiện chủ trương giao đất, giao rừng cho hộ gia đình (Vương Xuân Tình and Peter Hjamdah, 1997). Tại khu vực Tây Nguyên, từ năm 1990-1998, đã có hơn 2.500 vụ tranh chấp đất đai phải đưa lên các cấp có thẩm quyền giải quyết (Vũ Đình Lợi, Bùi Minh Đạo, Vũ Thị Hồng. 2000: 157).

Việc mua bán đất đai cũng diễn ra ở các dân tộc thiểu số vùng cao trong nhiều năm qua. Tại một số tỉnh miền núi phía Bắc, mua bán đất đai đã được thực hiện ngay từ khi triển khai Khoán 10 (Viện Dân tộc học. 1994: 180). Còn tại Tây Nguyên, do phát triển cây cà phê và tình trạng di dân tự do nên việc mua đất của đồng bào dân tộc tại chỗ càng diễn ra phổ biến. Ở tỉnh Đắk Lắk, vào năm 1996, có nơi giá đất lên tới 40-50 triệu đồng / ha.

Tuy Nhà nước đã cắt giảm bớt đất đai của các nông, lâm trường để giao cho địa phương, song tại một số nơi, nhất là Tây Nguyên, số lượng đất đai do nông, lâm trường quản lý vẫn nhiều. Ở 3 tỉnh Đắk Lắk, Gia Lai và Kon Tum, 88 lâm trường và 57 nông trường vẫn quản lý tới 1.950.000 ha đất rừng và rừng, chiếm 44 % diện tích tự nhiên của 3 tỉnh - giảm 26

% so với giai đoạn trước năm 1986 (Vũ Đình Lợi, Bùi Minh Đạo, Vũ Thị Hồng. 2000: 124). Dân số gia tăng cùng nạn tranh chấp, bao chiếm, mua bán đất đai và tình trạng di dân tự do chưa kiểm soát nổi dẫn đến hậu quả tất yếu là nhiều vùng, nhiều hộ dân tộc tại chỗ bị thiếu đất canh tác.

IV. KẾT LUẬN

Ở các dân tộc thiểu số thuộc vùng cao Việt Nam, truyền thống hưởng dụng đất, với hai hình thức sở hữu cộng đồng và sở hữu tư nhân - trong đó sở hữu cộng đồng chiếm vai trò chủ đạo, đã tồn tại từ lâu đời, mặc dù trải qua nhiều giai đoạn lịch sử. Kể từ sau năm 1960 ở khu vực miền núi phía Bắc và sau năm 1975 tại vùng cao phía Nam, đã diễn ra quá trình quốc hữu hoá ruộng đất, mà đại diện là sở hữu nhà nước và sở hữu tập thể. Tuy nhiên, trong bối cảnh xã hội sau chiến tranh, các hình thức sở hữu này không thúc đẩy phát triển nông nghiệp, nông thôn, và đó là lý do dẫn tới sự thay đổi chính sách đất đai của Việt Nam, thể hiện qua *Luật đất đai* năm 1993.

Với việc thừa nhận hộ gia đình, cá nhân là một trong những *chủ thể* sử dụng đất, *Luật đất đai* 1993 đã *khơi dậy truyền thống* trong quản lý và sử dụng đất đai. Điều đó phát huy mạnh mẽ nội lực, là yếu tố quan trọng để phát triển kinh tế hộ gia đình, phát triển nông thôn trong hơn thập kỷ qua. Tuy nhiên, bộ Luật này *không thừa nhận* quyền sử dụng đất của *cộng đồng* – một đối tượng mà trong thực tế, vẫn có vai trò nhất định trong quản lý, sử dụng đất đai tại một số địa phương. Mặt khác, quá trình triển khai *Luật đất đai* 1993 cũng còn những bất cập, tạo nên một số bất bình đẳng trong sử dụng đất.

Để kế thừa và phát huy các mặt tích cực trong truyền thống hưởng dụng đất ở các dân tộc thiểu số tại vùng cao khi thực hiện *Luật đất đai* 1993, chúng tôi xin nêu một số khuyến nghị như sau:

1. Nên bổ sung vào *Luật đất đai* năm 1993 việc thừa nhận cộng đồng (làng, dòng họ, nhóm hộ gia đình) là một đối tượng được giao sử dụng đất.

2. Nên tạo khuôn khổ pháp lý cho các địa phương hoặc các vùng để căn cứ vào tình hình cụ thể, sẽ điều chỉnh thời gian sử dụng đất và hạn mức sử dụng đất cho phù hợp.

3. Các địa phương cần có quy định giới hạn mức độ chênh lệch về diện tích đất sử dụng giữa các hộ gia đình. Những hộ vượt quá mức độ ấy sẽ được điều phối cho hộ ít đất, nhằm bảo đảm sự công bằng, ổn định xã hội.

4. Cần giải quyết triệt để các vụ tranh chấp đất đai ở vùng dân tộc thiểu số, đặc biệt là những vụ liên quan đến, bao chiếm, chuyển nhượng, thừa kế đất đai của người dân tộc tại chỗ, tránh tồn đọng, dẫn đến khiếu nại kéo dài.

5. Tăng cường giáo dục pháp luật về đất đai ở vùng dân tộc thiểu số bằng nhiều hình thức, phù hợp với điều kiện, dân trí và văn hoá của các vùng và dân tộc.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Chính sách và chế độ pháp lý đối với đồng bào dân tộc và miền núi. 1996. H, Nxb. Chính trị quốc gia.

Khổng Diễn. 1995. *Dân số và dân số tộc người ở Việt Nam.* H, Nxb. Khoa học xã hội.

Vũ Đình Lợi - Bùi Minh Đạo - Vũ Thị Hồng. 2000. *Sở hữu và sử dụng đất đai ở*

các tỉnh Tây Nguyên. H, Nxb. Khoa học xã hội.

Luật đất đai. 1994. H, Nxb. Chính trị quốc gia.

Một số văn bản pháp luật hiện hành về phát triển nông nghiệp, nông thôn. 2000. H, Nxb. Lao động - xã hội.

Trần Phương. 1960. *Một số ý kiến về chủ nghĩa tư bản ở nông thôn miền Bắc ngay sau cải cách ruộng đất.* H, Nxb. Sự thật.

Trần Phương. 1968. *Cách mạng ruộng đất ở Việt Nam.* H, Nxb. Khoa học xã hội.

Trương Hữu Quỳnh - Đỗ Bang (chủ biên). 1997. *Tình hình ruộng đất nông nghiệp và đời sống nông dân dưới triều Nguyễn.* Nxb. Thuận Hoá.

Sức mạnh Việt Nam. 1976. H, Nxb. Quân đội nhân dân.

Thomas Sikor and Dao Minh Truong. 2000. *Sticky Rice, Collective fields: Community-Based Development among the Black Thai.* Agricultural Publishing House, Hanoi.

Vuong Xuan Tinh and Peter Hjamdah. 1997. *A study of Hmong and Dao Land Management and Land Tenure in Nam Ty Commune, Hoang Su Phi District, Ha Giang Province.* Report. SIDA.

Hoàng Xuân Tý. 2000. *Vai trò của luật tục vùng cao trong công tác giao đất, khoán rừng và quản lý tài nguyên thiên nhiên.* Tạp chí Nghiên cứu Văn hoá dân gian, Số 1.

Viện Dân tộc học. 1994. *Những biến đổi về kinh tế - văn hoá ở các dân tộc miền núi phía Bắc.* H, Nxb. Khoa học xã hội.

Đàm Thị Uyên. 1998. *Chính sách dân tộc của các triều đại phong kiến Việt Nam.* H, Nxb. Văn hoá dân tộc.

Vụ quản lý ruộng đất. 1980. *Những quy định về quản lý và sử dụng ruộng đất.* Nxb. H, Nông nghiệp.