

RUỘNG ĐẤT VÀ VẤN ĐỀ PHÁT TRIỂN NÔNG THÔN VIỆT NAM

Bùi Quang Dũng, Đặng Thị Việt Phương*

Nông nghiệp Việt Nam trong thập niên 1980 được đánh dấu bằng các chính sách cải cách trong nông nghiệp; đầu tiên là Khoán 100 (Chỉ thị 100 của Ban Bí thư Trung ương Đảng, năm 1981); tiếp sau đó là Khoán 10 về "đổi mới quản lý nông nghiệp" (Nghị quyết 10 của Bộ Chính trị, ban hành tháng 4/1988), theo đó ruộng đất từng bước được giao cho người dân quản lý. Nội dung quan trọng nhất của Khoán 10 là thừa nhận hộ nông dân là đơn vị tự chủ trong sản xuất nông nghiệp, khôi phục lại vị thế lâu nay của kinh tế hộ gia đình, vốn đã bị xóa bỏ trong suốt 30 năm tập thể hóa nông nghiệp. Với Khoán 10, người nông dân được giao quyền sử dụng đất từ 10 đến 15 năm. Bắt đầu từ thời kỳ này, các tư liệu sản xuất (máy móc, trâu, bò, gia súc và công cụ khác) được sở hữu dưới hình thức cá thể. Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ VI (1986) và các Nghị quyết sau đó của Đảng thừa nhận nền kinh tế thị trường, xóa bỏ chính sách "ngăn sông, cấm chợ", để hàng hóa, trong đó có nông sản, được tự do buôn bán, không phân biệt chủ thể (quốc doanh hay dân doanh), không giới hạn quy mô và địa giới hành chính. Các chính sách đó đã khôi phục lại bản chất vốn có của

* Viện Xã hội học, Viện Khoa học Xã hội Việt Nam.

hoạt động kinh tế nói chung và kinh tế nông nghiệp, nông thôn nói riêng.

Từ sau đó, những cải cách pháp lý tiếp tục ra đời đã hỗ trợ sự phát triển của thị trường đất đai. Luật Đất đai năm 1993 lần đầu tiên đã trao cho hộ nông dân quyền sử dụng ruộng đất lâu dài với 5 quyền - quyền chuyển nhượng, quyền chuyển đổi, quyền cho thuê, quyền thừa kế và quyền thế chấp. Luật Đất đai sửa đổi vào năm 1998 và 2001, và Luật Đất đai mới năm 2003 tiếp tục cải cách chính sách về đất đai trên cơ sở giao quyền sử dụng đất cho các cá nhân và hộ gia đình. Nó tạo cho người sử dụng đất môi trường tự do lựa chọn cây trồng trên phần đất được giao. Đất vẫn thuộc sở hữu nhà nước, nhưng quyền của người sử dụng đất được mở rộng dần: Đất đai có thể được chuyển nhượng, trao đổi, cho, tặng, thừa kế, thế chấp, cho thuê, đi thuê, góp vốn đầu tư.

Những thay đổi trong chính sách đất đai của Việt Nam góp phần đáng kể trong việc tăng nhanh sản lượng nông nghiệp và phát triển khu vực nông thôn¹. Vấn đề đặt ra là, chế độ ruộng đất cùng với các quá trình xã hội gắn liền với nó dưới tác động của các chính sách hiện nay ra sao? Bài viết này sẽ tập trung thảo luận xung quanh các vấn đề ruộng đất và chính sách ruộng đất hiện

¹ Cây lúa chiếm diện tích lớn nhất với khoảng trên 60% tổng diện tích đất trồng cây hàng năm. Tổng diện tích lúa đã tăng lên từ 5.740.800 ha năm 1988 lên đến 7.449.300 ha năm 2003 (Tổng cục Thống kê, 2000, 2005). Tổng sản lượng nông nghiệp tăng 6,7%/năm trong suốt giai đoạn 1994-1999 và khoảng 4,6% trong giai đoạn 2000-2003. Không chỉ giúp phần đông dân số thoát khỏi cảnh nghèo, nông nghiệp Việt Nam còn được ghi dấu nhờ sản lượng gạo xuất khẩu lớn thứ hai trên thế giới. Năm 2009, số lượng gạo xuất khẩu của Việt Nam đạt mức cao nhất từ trước đến nay: 6 triệu tấn gạo, với kim ngạch xuất khẩu đạt khoảng hơn 2 tỷ đô la (Tổng cục Thống kê, 2009a).

nay, căn cứ trên dữ liệu của cuộc điều tra nông dân tiến hành trong hai năm 2009-2010.¹

1. Diện tích đất và cấu trúc xã hội nông thôn

Trong khi diện tích đất sản xuất nông nghiệp bình quân đầu người trên thế giới là 0,52 ha, trong khu vực là 0,36 ha, thì Việt Nam, tuy là nước nông nghiệp, lại có diện tích đất nông nghiệp bình quân đầu người thấp (0,25ha/người). Diện tích đất dành cho sản xuất nông nghiệp của Việt Nam chiếm 29% tổng diện tích đất. Trung bình mỗi người dân Việt Nam hiện chỉ còn 0,11 ha đất sản xuất nông nghiệp (nếu tính riêng đất trồng lúa thì diện tích ấy còn thấp hơn nhiều, chỉ còn 0,04 ha/người). Diện tích này lại được phân phối không đều giữa các vùng trong cả nước. Ở khu vực đông dân như đồng bằng sông Hồng (ĐBSH), diện tích đất sản xuất nông nghiệp chiếm 37,7%; trung bình mỗi người có 0,04 ha đất. Ở đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL), quỹ đất dành cho sản xuất nông nghiệp lớn gần gấp đôi so với ĐBSH (63,0%), trung

¹ Cuộc "Điều tra nông dân 2009-2010" do một nhóm các nhà nghiên cứu của Viện Khoa học Xã hội Việt Nam tiến hành tại 4 tỉnh Hải Dương, Thái Bình, An Giang và Hậu Giang thuộc ĐBSH và ĐBSCL. Tương ứng với 4 tỉnh nói trên, 4 huyện Gia Lộc, Đông Hưng, Châu Thành và Phụng Hiệp được chọn. Tại 4 huyện này, 8 xã được chọn bao gồm: xã Lê Lợi, xã Yết Kiêu (huyện Gia Lộc, tỉnh Hải Dương); xã Đông Phương, xã Trọng Quan (huyện Đông Hưng, tỉnh Thái Bình); xã Vĩnh Hanh, xã Vĩnh Nhuận (huyện Châu Thành, tỉnh An Giang); và xã Tân Bình, xã Tân Long (huyện Phụng Hiệp, tỉnh Hậu Giang). Tại mỗi xã, 250 đại diện hộ gia đình được chọn ngẫu nhiên từ danh sách các hộ gia đình của từng thôn/ấp, tổng cộng mẫu điều tra trên 8 xã là 2.000 hộ. Các cuộc phỏng vấn được tiến hành dựa trên bản câu hỏi cấu trúc đối với đại diện hộ gia đình. Tác giả bài báo đồng thời là tác giả của báo cáo chính.

bình mỗi người dân ĐBSCL có 0,14 ha đất cho sản xuất nông nghiệp (Tổng cục Thống kê, 2009a).

Bốn tỉnh được khảo sát trong cuộc điều tra nông dân 2009-2010 đều là những địa phương có quỹ đất dành cho sản xuất nông nghiệp lớn hơn mức trung bình của cả nước cũng như của vùng. Hải Dương có 53,6% đất nông nghiệp, Thái Bình có 61,8%, An Giang là 79,2%, còn Hậu Giang có tới 82,4% diện tích đất của tỉnh dành cho sản xuất nông nghiệp (Tổng cục Thống kê, 2009a). Nói cách khác, các tỉnh được khảo sát "thuần nông" hơn so với trung bình các tỉnh trong vùng. Mật độ dân số ở bốn tỉnh khảo sát cũng cao hơn mức trung bình cả nước và của vùng. Trong khi mật độ dân số trung bình của ĐBSH là 932 người/km² thì ở Hải Dương, trung bình có 1034 người/km², Thái Bình là 1138 người/km². Ở ĐBSCL, phân bố dân số trung bình là 425 người/km², thì An Giang có 608 người/km² và Hậu Giang là 473 người/km² (Tổng cục Thống kê, 2009a). Như vậy, các dữ liệu rút ra từ cuộc điều tra này thể hiện cho một mẫu có diện tích đất canh tác nông nghiệp và dân số lớn hơn so với trung bình chung của cả nước.

Với mật độ dân số tập trung ở ĐBSH cao gần gấp hai lần so với ĐBSCL, trong khi quỹ đất dành cho sản xuất nông nghiệp ở đây lại chỉ bằng 1/3 so với ĐBSCL¹, diện tích đất sản xuất nông nghiệp trung bình cho mỗi hộ ở ĐBSH thấp hơn so với ĐBSCL. Một hộ nông nghiệp ở hai tỉnh ĐBSCL có diện tích đất canh tác trung bình lớn gấp gần 3 lần so với hộ nông nghiệp ở hai tỉnh ĐBSH (2600m² so với 7618m²).

¹ ĐBSH có gần 800 nghìn ha đất dành cho sản xuất nông nghiệp, còn ĐBSCL có tới hơn 2,5 triệu ha đất sản xuất nông nghiệp (Tổng cục Thống kê, 2009a).

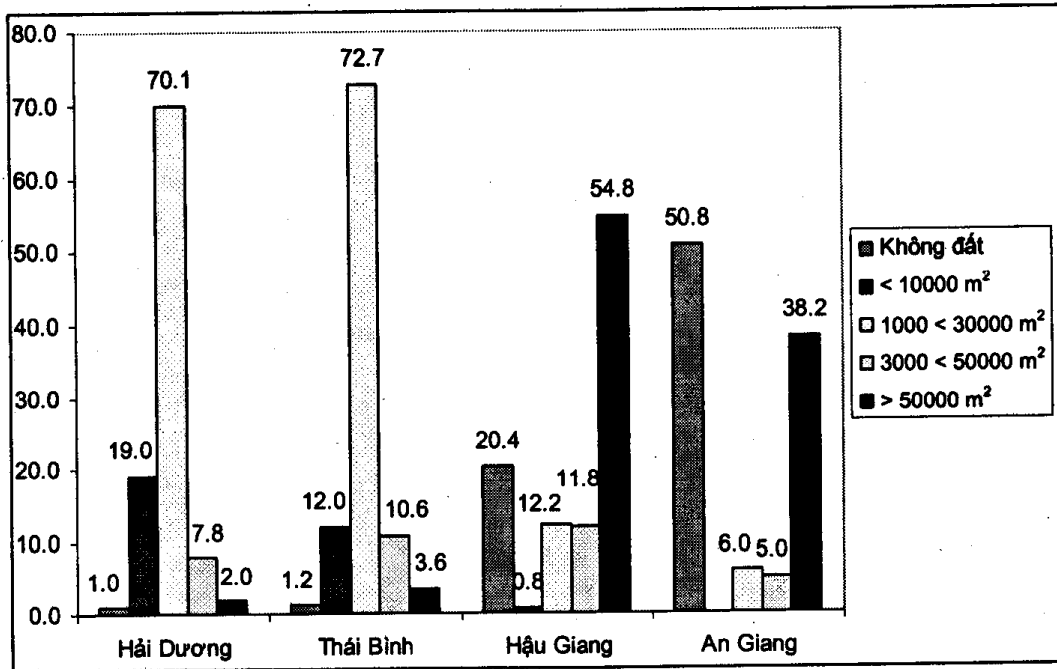
Điều đáng nói là diện tích đất canh tác nhỏ ở ĐBSH lại chia đều cho tất cả các hộ. Tình hình này có nguồn gốc từ chính sách phân chia ruộng đất bình quân cho nông hộ ở miền Bắc. Sau Đổi mới, những quy định về phân chia đất đai trong Nghị quyết "Đổi mới quản lý nông nghiệp" năm 1988 (Khoản 10) cho phép những hộ có khả năng sản xuất tốt hơn đấu thầu tiếp đất canh tác để nâng cao năng suất nông nghiệp. Tuy nhiên đề xuất chính sách đó vấp phải những phản ứng của nông dân vì cho rằng nó góp phần tạo ra những bất bình đẳng trong xã hội nông thôn. Vì thế, cho đến năm 1994, hầu hết các địa phương miền Bắc đều áp dụng việc phân chia đất trên cơ sở bình quân đầu người (Luong and Wealth, 1998, tr. 65-66).

Cuộc khảo sát ở hai tỉnh ĐBSH cho thấy hầu như hộ gia đình nào cũng có đất canh tác, nhưng diện tích đất của mỗi hộ rơi vào khoảng từ 0,1-0,3ha, nghĩa là thấp hơn mức bình quân của cả nước¹. Lưu ý rằng Hải Dương và Thái Bình là hai tỉnh có quỹ đất dành cho sản xuất nông nghiệp cao hơn nhiều so với bình quân các tỉnh ĐBSH. Do đa phần các hộ được khảo sát tại ĐBSH đều sở hữu từ 0,1 đến 0,3ha đất nên việc xem xét tương quan giữa thu nhập của hộ với tình hình sở hữu đất đai không cho thấy sự khác biệt đáng kể nào về diện tích đất ở nhóm hộ giàu và nhóm hộ nghèo. Từ góc độ sở hữu đất thì nhóm hộ không đất và nhóm có nhiều đất nhất ở ĐBSH cũng không cho thấy chiều hướng khác biệt rõ rệt về thu nhập. Tỷ lệ hộ sở hữu 0,1-0,3ha đất rải đều ở 4 nhóm thu nhập đầu và giảm ở nhóm thu nhập cao nhất (62,9% ở nhóm 5 và 72,4% ở 4 nhóm thu nhập còn lại). Điều này, cùng với việc số hộ sở hữu từ 0,5ha đất trở lên phân bố đều ở cả 5 nhóm thu nhập, gợi ý rằng đất đai không phải là cơ sở kinh tế chủ yếu

¹ Với quy mô trung bình 3,8 người/hộ, bình quân mỗi hộ gia đình nông thôn có 0,57ha đất sản xuất nông nghiệp.

của cư dân hai tỉnh ĐBSH. Nói cách khác, cư dân ở đây không làm giàu từ hoạt động canh tác nông nghiệp.

Tình hình sở hữu ruộng đất theo tỉnh (%)



(Nguồn: Dữ liệu Điều tra nông dân Việt Nam, 2009-2010)

Ngược lại, tình hình ở ĐBSCL cho thấy sự khác biệt đáng kể giữa nhóm hộ có thu nhập cao nhất và nhóm thu nhập thấp nhất về diện tích đất sở hữu. 81,1% số hộ thuộc nhóm thu nhập cao nhất sở hữu từ 0,5ha đất trở lên và nhóm thu nhập thấp nhất cũng chủ yếu gồm những hộ không đất (chiếm 61,8%). Như vậy, trong khi ĐBSH cho thấy tình trạng sở hữu đất bình quân thì ở ĐBSCL chúng ta thấy có xu hướng tập trung ruộng đất ở nhóm hộ thu nhập cao.

Cuộc khảo sát cũng ghi nhận tình trạng không đất trong cư dân nông thôn. Trong vòng 10 năm sau khi thi hành Luật Đất đai, tình trạng không đất trong cư dân nông thôn đã tăng lên 2/3 lần. Vào năm 2004, tỷ lệ nông dân không đất là 12,3%, trong đó

ghi nhận sự khác biệt rõ rệt giữa hai vùng đồng bằng. Ở ĐBSCL, có 23% nông dân không có đất canh tác; trong khi đó ở ĐBSH, tỷ lệ đó là gần 6%. Tình trạng không đất phổ biến trong nhóm nông dân nghèo ở cả hai vùng đồng bằng. Nếu xét riêng trong nhóm nghèo nhất, tỷ lệ người không có đất canh tác là khoảng 5% ở ĐBSH so với 40% ở ĐBSCL (Ravallion and Van de Walle, 2006). Việc gia tăng tình trạng không đất trong nông dân khiến nhiều người quan ngại về những vấn đề xã hội nảy sinh (Smith and Tran, 1994; Akram-Lodhi, 2005). Tuy nhiên, có nghiên cứu lại cho rằng tình trạng không đất không hẳn gắn với nghèo đói. Ravallion và Van de Walle (2008) chỉ ra rằng thực ra tỷ lệ hộ nghèo ở nhóm có đất còn cao hơn nhóm không đất; và mức tiêu dùng bình quân của những hộ không đất cũng cao hơn so với nhóm hộ có đất.

Cuộc khảo sát của chúng tôi ghi nhận những chiều hướng khác nhau của tình trạng không đất ở hai miền. Trong khi ở ĐBSH chỉ ghi nhận khoảng 1% số hộ không có đất (tỷ lệ đều ở cả hai tỉnh Thái Bình và Hải Dương); thì ở ĐBSCL, có tới 25% số hộ được khảo sát không có đất. Hơn 1/5 số hộ được khảo sát ở Hậu Giang không có đất canh tác. Ở An Giang, tỷ lệ hộ không có đất là hơn 50%. Do tình trạng không đất ở ĐBSH là không đáng kể (chỉ chiếm 1%, tức là 5 hộ trên tổng số 500 hộ gia đình được khảo sát) nên không thiết lập được mối tương quan với thu nhập hay chi tiêu của hộ. Trong khi đó, tại hai tỉnh ĐBSCL, nơi có tới 35,6% số hộ gia đình được khảo sát không có đất canh tác, thì có 27% thuộc hai nhóm thu nhập cao nhất. Xét theo nhóm chi tiêu thì 21% số hộ không đất có mức chi tiêu thuộc hai nhóm cao nhất. Mặt khác, vẫn có chiều hướng tăng dần của nhóm hộ không đất rơi vào các nhóm thu nhập và chi tiêu thấp nhất. 47% nhóm hộ không đất thuộc hai nhóm thu nhập thấp nhất và 56% thuộc hai nhóm chi tiêu thấp nhất.

2. Nguồn gốc đất đai và tình hình sử dụng đất

Có sự khác biệt lớn liên quan tới nguồn gốc đất đai ở hai miền. 94,5% đất ở miền Bắc là do được chia cấp, trong khi tỷ lệ này ở miền Nam chỉ là 5,1%. Lý giải sự khác biệt này cần lùi lại xem xét chính sách phân chia ruộng đất từ sau tập thể hóa của các chính quyền địa phương. Thời kỳ tập thể hóa, ở miền Bắc đã có khoảng 80% hộ nông dân tham gia vào hợp tác xã. Họ góp chung đất đai và các tư liệu sản xuất khác vào hợp tác xã dưới sự quản lý chung (Nguyễn Sinh Cúc, 1995). Ở miền Nam, tập thể hoá tiến hành muộn hơn và cũng thu hút được ít nông hộ tham gia hơn. Chỉ có gần 6% số hộ nông dân ĐBSCL tham gia hợp tác xã nông nghiệp (Pingali and Xuan, 1992). Khác với miền Bắc, ở miền Nam, hộ nông dân vẫn là đơn vị sản xuất cơ bản mặc dù họ tham gia hợp tác xã nông nghiệp. Họ vẫn giữ quyền sở hữu tư nhân đối với các công cụ sản xuất và cung cấp các dịch vụ nông nghiệp song hành với hợp tác xã. Việc phân chia ruộng đất sau hợp tác hóa chủ yếu dựa trên tình trạng sở hữu đất đai của hộ từ trước năm 1975 (Ravallion và Van de Walle, 2001). Vậy là, trong khi ở miền Nam tư hữu về ruộng đất diễn ra từ sớm; thì ở miền Bắc, cho đến nửa đầu thập niên 1990, nghĩa là ngay cả sau khi Luật Đất đai ra đời (năm 1993) với việc mở cửa thị trường đất đai, hầu hết nông hộ vẫn hưởng một tình trạng bình quân về sở hữu đất đai. Tình hình đó đến nay vẫn còn được ghi nhận qua cuộc khảo sát tại hai tỉnh ĐBSH của chúng tôi.

Trong khi đất canh tác ở ĐBSH chủ yếu là do được chia cấp, thì ở ĐBSCL nguồn gốc của đất canh tác chủ yếu là do cha mẹ để lại và mua lại. Hơn 70% nông hộ ở ĐBSCL được ông/bà cha mẹ để lại đất canh tác; trong khi ở ĐBSH, tỷ lệ này chỉ chiếm khoảng 3%. ĐBSCL cũng là nơi ghi nhận hầu hết các hoạt động mua lại đất canh tác. Có tới hơn 34% số hộ có đất ở ĐBSCL là do mua lại của

hộ khác; trong khi ở ĐBSH có chưa đầy 1% số hộ mua lại đất canh tác. 1% ấy nằm rải rác ở các nhóm thu nhập khác nhau; trong khi ở ĐBSCL, tỷ lệ hộ mua lại đất canh tác tỷ lệ thuận với mức thu nhập của hộ. Tỷ lệ mua lại đất đặc biệt cao ở nhóm thu nhập cao nhất, với gần 65% số hộ mua lại đất ở ĐBSCL rơi vào nhóm thu nhập thứ năm.

So sánh giữa các tỉnh thì An Giang là nơi có tỷ lệ hộ mua lại đất cao nhất: gần 53% số hộ có đất tại tỉnh này đều do mua lại. Việc mua lại ruộng đất diễn ra mạnh hơn ở những nhóm hộ có thu nhập cao. Điều đáng chú ý là ở An Giang, hơn một nửa số hộ được khảo sát không có đất canh tác. Nhưng đây lại là tỉnh mà diện tích đất trung bình trên hộ cao nhất so với 3 tỉnh còn lại¹ và cũng là tỉnh có mức thu nhập bình quân đầu người cao nhất, với 91 triệu đồng/ hộ/ năm (số liệu thu được từ điều tra nông dân 2009-2010). Hoạt động mua bán đất canh tác không chỉ diễn ra trong nội bộ địa phương, mà còn mở rộng ra bên ngoài phạm vi xã. Trong tổng số đất nông nghiệp của toàn xã, có tới gần 2/3 tổng diện tích là do người ở nơi khác (ngoài xã) mua lại của nông dân và làm chủ sử dụng chính thức số diện tích đất đó. Những sự kiện trên gợi ý rằng ở An Giang nói riêng và ĐBSCL nói chung đã có xu hướng tích tụ ruộng đất cùng với một thị trường mua bán đất.

Hoạt động trao đổi đất ở ĐBSH diễn ra theo một chiều hướng khác so với ĐBSCL. Ở khu vực phía bắc này, chúng tôi ghi nhận các hoạt động đấu thầu đất canh tác tại các xã nông thôn, trong khi ở ĐBSCL không hề có hoạt động này. Hơn 13% số hộ có đất ở bốn xã ĐBSH là do đấu thầu đất canh tác. Nếu lưu ý rằng hoạt động đấu thầu đất chỉ diễn ra giữa nông hộ và chính quyền địa phương, chúng ta có thể thấy sự khác biệt về chính sách quản lý

¹ Trung bình mỗi hộ thuộc diện khảo sát ở An Giang có gần 0,8ha đất canh tác, cao gấp hơn ba lần so với diện tích đất canh tác bình quân cả nước.

đất tại hai vùng đồng bằng này. Trong các chuyến điền dã tại các hộ dân ở hai vùng đồng bằng, chúng tôi nhận thấy một thực tế rằng ở ĐBSCL không có khái niệm đất công; trong khi ở ĐBSH, người dân không xa lạ gì với khái niệm đất công hay đất hợp tác xã, đất đấu thầu. Điều này dẫn đến những cung cách điều hành các hoạt động công khác nhau của chính quyền các xã ở hai vùng đồng bằng mà chúng tôi sẽ đề cập đến trong một chủ đề khác.

Dù có được từ nguồn nào, thì ở cả hai miền, đất đều được đưa vào sử dụng bằng cách này hay cách khác. Không có tình trạng đất bỏ không. Hiện tượng cho thuê, cho mượn đất hoặc mượn/thuê đất của hộ khác không đáng kể. Hoạt động canh tác hầu hết chỉ diễn ra trong phạm vi xã mà không mở rộng ra bên ngoài.

3. Mạnh mún và tập trung ruộng đất: thực tế và chính sách

Manh mún đất đai, nghĩa là một hộ nông dân có nhiều thửa ruộng, là một trong những đặc điểm quan trọng của nông nghiệp ở nhiều quốc gia, nhất là các nước đang phát triển (Phạm Văn Hùng và đồng nghiệp, 2006). Ở Việt Nam, manh mún đất đai rất phổ biến, đặc biệt là ở miền Bắc. Manh mún đất có thể là kết quả của các vấn đề như lịch sử, địa hình, của chế độ phân chia thừa kế cho con cái (Ory, 1894; Trương Hữu Quýnh, 2004). Nó cũng có thể được giải thích bởi áp lực từ tăng trưởng dân số (Bentley, 1987; Blarel et al., 1992, dẫn theo Phạm Văn Hùng và đồng nghiệp, 2006), nhất là ở những vùng nông dân ít có cơ hội tìm việc làm phi nông nghiệp. Manh mún đất cũng có thể là kết quả của nền sản xuất quy mô nhỏ, mà ở đó chi phí nhân công rẻ, lao động thủ công cùng với việc sử dụng gia súc làm sức kéo, quy mô hộ nhỏ và sản xuất tự cung, tự cấp là chủ yếu... Những giải thích như thế về nguyên nhân của manh mún được quan sát thấy ở rất nhiều nước đang phát triển bao gồm Trung Quốc (Nguyễn et al., 1996), Ghana

và Ruanda (Blarel et al., 1992, dẫn theo Phạm Văn Hùng và đồng nghiệp, 2006).

Ở Việt Nam hiện nay, manh mún đất đai chủ yếu là do quá trình giao đất trên cơ sở chia đều theo đầu người từ sau Khoán 10 (Viện Thiết kế và Quy hoạch Nông nghiệp, 2004)¹. Ước tính trên cả nước có khoảng từ 75 đến 100 triệu mảnh ruộng (Marsh và MacAulay, 2002). Nghĩa là trung bình mỗi người dân Việt Nam có hơn 1 mảnh ruộng, mỗi một hộ làm nông nghiệp có từ 7 đến 8 mảnh. Khoảng 10% tổng số các mảnh ruộng này có diện tích rất nhỏ, chỉ khoảng 100m²/mảnh hoặc nhỏ hơn (Vũ Đình Phiên, 2001). Theo số liệu của Tổng cục Địa chính năm 1998, bình quân 1 hộ vùng ĐBSH có khoảng 7 mảnh đất. Số liệu điều tra từ 42.167 nông hộ ở tỉnh Hưng Yên cho thấy, sau khi giao đất tới các hộ gia đình sau Luật Đất đai năm 1993, trung bình một hộ có 7,6 mảnh (UBND tỉnh Hưng Yên, 2002, dẫn theo Phạm Văn Hùng và đồng nghiệp, 2006). Cuộc điều tra hộ nông dân tại 4 tỉnh ở Việt Nam năm 2001-2002 (xem Marsh et al., 2006) cho thấy bình quân mỗi hộ ở tỉnh Hà Tây cũ (Hà Nội ngày nay) có 6,8 mảnh ruộng; còn ở Yên Bái mỗi hộ có 7,6 mảnh. Trong khi đó, ở vùng núi phía Bắc, do mật độ dân số và đặc điểm địa hình con số này còn cao hơn, từ 10-20 mảnh.

Sự manh mún của các mảnh đất canh tác, tính tương quan với biến số khoảng cách giữa các thửa ruộng, cho thấy sự bất lợi của tình trạng này. Phạm Văn Hùng và đồng nghiệp (2006), dựa trên

¹ Thực ra hiện tượng manh mún đất đã từng được Ory (1894) phát hiện đã có ở Việt Nam từ thời phong kiến, thông qua những chỉ dụ của nhà vua về việc phân chia lại công điền, công thổ ba năm một lần trên cơ sở chia đều cho tất cả mọi người. Tuy nhiên, trên thực tế, việc phân chia ở các xã lại diễn ra trên cơ sở 6 năm một lần và dựa trên việc mỗi cá nhân gánh vác nhiệm vụ của Nhà nước nhiều hay ít.

việc tính toán khoảng cách từ nhà của hộ nông dân đến tất cả các thửa ruộng của họ, cho biết hơn 27% số hộ ở Hà Tây và 33% số hộ ở Yên Bái phải đi hơn 5km để đến được tất cả các mảnh ruộng của họ. Khoảng 37% số mảnh ruộng ở Hà Tây và 22% ở Yên Bái có vị trí xa hơn 1km (tr.76, sđd). Với tình trạng ruộng đất phân tán như thế, việc "đi thăm đồng", như cách người nông dân vẫn gọi, đối với người nông dân Việt Nam không hề mang ý nghĩa của một cuộc dạo chơi, nhất là trong điều kiện phương tiện đi lại chủ yếu bằng xe đạp hoặc đi bộ.

Kết quả nghiên cứu của chúng tôi cho thấy những thực tiễn khác nhau của tình trạng phân mảnh đất đai ở hai vùng đồng bằng. Ở các tỉnh phía Nam, tình trạng manh mún của ruộng đất không quá nghiêm trọng. Tính trung bình một hộ ở ĐBSCL chỉ có từ 1 đến 2 mảnh. Cuộc điều tra của chúng tôi cũng cho thấy các đa số hộ gia đình ở tỉnh An Giang và Hậu Giang sở hữu một mảnh ruộng. Trong khi ở miền Bắc, manh mún ruộng đất là hệ quả của chính sách giao đất bình quân; thì ở miền Nam, việc phân chia ruộng đất không quá chú trọng đến tính công bằng, mà chủ yếu dựa trên tình trạng sở hữu đất đai của hộ từ trước năm 1975 (Ravallion và Van de Walle, 2001).

Trong khi đó, ở ĐBSH số hộ đang canh tác trên 3-5 mảnh đất nhiều hơn số hộ có từ 1-2 mảnh đất. Ở hai tỉnh ĐBSH cũng ghi nhận tỷ lệ tương đối lớn các hộ sở hữu hơn 5 mảnh đất, điều hầu như không xảy ra ở hai tỉnh ĐBSCL. Đặc biệt đáng chú ý là tỉnh Hải Dương với tình trạng phân mảnh đất đai lớn, có 86% số hộ ở tỉnh này hiện đang canh tác trên hơn 3 mảnh ruộng (phổ biến ở mức 4-5 mảnh ruộng). Tình trạng phân mảnh ruộng đất ở ĐBSH có nhiều nguyên do.

Nhà nước tiếp tục đóng vai trò là chủ sở hữu toàn diện đối với đất đai. Để tránh những rủi ro gắn với việc nông dân không có

đất sản xuất, Nhà nước đề ra mức hạn điền đối với đất nông nghiệp. Theo mức điều chỉnh diện tích ngày 16/7/2007¹, hạn mức giao đất tối đa đối với đất trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản và đất làm muối là không quá 6ha tại các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thuộc khu vực Đông Nam Bộ và khu vực ĐBSCL; không quá 4ha tại các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương còn lại. Việc quy định mức hạn điền làm hạn chế sự tập trung và đầu tư trên đất, hạn chế động cơ làm việc của nông dân. Chính sách hạn điền cũng làm biến dạng tính chất của các giao dịch đất đai trên thị trường hiện nay, do việc người ta phải đảm bảo sở hữu theo hạn mức quy định, trong khi vẫn có nhu cầu tích tụ ruộng đất. Việc hạn chế diện tích đất nông nghiệp cho mỗi nông hộ nhằm ngăn chặn sự tích tụ đất, nghĩa là không để người nông dân nào rơi vào tình cảnh thất nghiệp vì mất đất. Cơ sở của chính sách đó vẫn là dựa trên nguyên lý bình quân và phúc lợi cho tất cả mọi người.

Ở cấp độ địa phương, trong không ít trường hợp, chính quyền địa phương vẫn duy trì một ảnh hưởng nhất định trong việc phân phối đất đai. Vấn đề là ở chỗ, tác động "tiêu cực" này từ phía chính quyền địa phương lại được "biện minh" bằng chính những điều khoản trong Luật Đất đai mới. Thật thế, mặc dù việc giao lại đất bằng các biện pháp hành chính bị cấm đoán, song Luật Đất đai cũng chỉ rõ rằng các hộ gia đình (bao gồm cả những hộ đã mất đất vì lâm vào nợ nần), đều phải được cấp đất đủ để sinh sống. Các Luật Đất đai năm 1993 và 2003 đều quy định trao quyền dụng lâu dài và ổn định, song nhiều bằng chứng cho thấy một số

¹ Nghị quyết quy định về hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân để sử dụng vào mục đích nông nghiệp, do Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua ngày 18/6/2007 tại phiên họp của Ủy ban Thường vụ Quốc hội khóa XI tại Hà Nội. Nghị quyết có hiệu lực từ ngày 1/7/2007.

chính quyền địa phương (đặc biệt là ở miền Bắc), vẫn tiếp tục giao lại đất một cách định kỳ bằng biện pháp hành chính' (Bùi Quang Dũng, 2009; Nguyễn Thị Tố Quyên, 2010). Chính thực tế này, trong nhiều trường hợp, là nhân tố cản trở nỗ lực chính sách nhằm tạo ra một thị trường đất đai trong nông nghiệp và xã hội nông thôn (Ravallion và Van de Walle, 2001).¹

Ở cấp độ hộ gia đình, người nông dân cũng có những lý do riêng để tiếp tục duy trì tình trạng manh mún ruộng đất, khi họ vẫn tìm thấy ở việc manh mún những lợi ích nhất định. Chẳng hạn, việc chia nhỏ diện tích đất canh tác có thể giúp họ đa dạng hóa các loại cây trồng, và do đó, giảm thiểu những rủi ro do thời tiết hay sâu bệnh. Mặt khác, manh mún ruộng đất cũng giúp làm giảm bớt những căng thẳng về lao động do yếu tố thời vụ trong nông nghiệp. Với một gia đình quy mô nhỏ (trung bình 4 người/hộ) như hiện nay thì việc trồng cây các giống cây/lúa cho phép thu hoạch vào những thời điểm khác nhau vừa giúp nông hộ điều tiết nguồn nhân lực trong gia đình, vừa đáp ứng tốt hơn nhu cầu đa dạng của hộ (lương thực dùng để ăn, để chăn nuôi hay dùng để bán). Do đó, mặc dù Chính phủ đã có chính sách khuyến khích

¹ Sự tập trung hoá trong quản lý đất đai thể hiện qua các văn kiện và chính sách của Nhà nước. Cụ thể như những quan tâm được đặt ra trong sử dụng đất có liên quan mật thiết tới chính sách về lúa gạo và an ninh lương thực. Kiểm soát sản xuất vẫn được Nhà nước áp dụng, với việc quy hoạch các vùng chuyên canh, đặc biệt là với sản xuất lúa gạo (World Bank, 1999). Hiện nay ở Việt Nam, khoảng 4 triệu ha đất vẫn được "quy hoạch" để trồng lúa. Ở một vài tỉnh vùng đồng bằng sông Hồng, việc lựa chọn giống cây cho đất canh tác của hộ gia đình đôi khi vẫn bị kiểm soát bởi các hợp tác xã hoặc các cơ quan thẩm quyền. Hay như việc dồn điền đổi thửa, vốn là việc tự nguyện thỏa thuận của các hộ gia đình, ở một số tỉnh đồng bằng sông Hồng cũng được thực hiện bởi biện pháp hành chính dưới sự lãnh đạo của chính quyền địa phương nhằm hạn chế tích tụ ruộng đất (Marsh et al., 2006).

nông dân tự nguyện đổi đất cho nhau nhằm giảm thiểu tình trạng manh mún ruộng đất, nhưng cho đến nay mới chỉ có khoảng 700 xã ở 20 tỉnh đã và đang thực hiện dồn điền, đổi thửa, và tiến trình còn chậm (Phạm Văn Hùng và đồng nghiệp, 2006).

Nhìn chung, manh mún đất đai làm giảm tính hiệu quả của sản xuất nông nghiệp. Sự nhỏ lẻ và rải rác của ruộng đất khiến cho việc cơ giới hóa nông nghiệp vừa thiếu khả thi vừa không cần thiết. Hơn thế nữa, các hộ gia đình còn phải đầu tư nhiều thời gian và lao động hơn cho các hoạt động nông nghiệp do các mảnh ruộng nằm phân tán ở nhiều nơi.

Trong khi nhiều nông dân tiếp tục duy trì tình trạng manh mún ruộng đất, thì những nông dân khác lại tìm thấy một giải pháp thông qua việc tích tụ ruộng đất. Trên thực tế, ở nông thôn vẫn có dòng chảy ngầm của việc tích tụ ruộng đất, ngay cả khi Luật Đất đai chưa ra đời. Cho đến nay, nhờ việc mở rộng các quyền sử dụng đất như quy định trong Luật Đất đai, quá trình tích tụ ruộng đất vẫn tiếp tục.

Dữ liệu của cuộc điều tra cho thấy số đất được giao cấp chiếm 60% số ruộng đất đang canh tác của các hộ gia đình nông thôn; 40% đất canh tác còn lại là huy động từ các nguồn khác, trong đó hơn một nửa là do thuê, mượn, hoặc mua lại. Hiện tượng tập trung ruộng đất rõ rệt ở ĐBSCL. Trong số những hộ có đất ở Hậu Giang thì 69% hộ nông dân sở hữu từ 0,5ha đất trở lên. Ở An Giang, con số đó còn lớn hơn nữa, trong số những hộ có đất thì hơn 77% có từ 0,5ha trở lên; 35% sở hữu trên 1,5ha đất. Trong khi đó, ở ĐBSH, kết quả khảo sát cho thấy chỉ có 2% số hộ ở Hải Dương và gần 4% số hộ ở Thái Bình sở hữu từ 0,5ha đất trở lên.

Ở các khu vực đồng bằng, hoạt động thuê mượn đất đai diễn ra thường xuyên hơn ở khu vực các tỉnh phía Bắc; và hoạt động mua bán đất phổ biến hơn ở các tỉnh phía Nam. Có những nông

hộ nắm giữ những diện tích đất lớn nhờ quá trình tích tụ đất. Thông qua việc mua hoặc thuê, mượn đất, họ có thể tăng diện tích đất sản có của hộ lên gấp đôi hoặc nhiều hơn. Những nông hộ giàu có đang có xu hướng tích tụ đất đai từ nhiều nguồn. Ở tỉnh Hà Tây cũ (nay là Hà Nội) đã bắt đầu xuất hiện một thị trường chuyển nhượng đất sôi động (MacAulay, 2007, tr.37). Hầu như vùng nông thôn nào cũng bắt đầu có những hoạt động của thị trường đất đai, như: thuê, cho thuê đất, mượn, cho mượn, mua hoặc bán, đầu thầu và đổi đất... Đất đai đang trở thành hàng hóa và có thể đem ra trao đổi trên thị trường.

Thay lời kết

Ta thấy một bức tranh phức tạp về mặt thực tế và chính sách phát triển, liên quan tới việc sử dụng đất đai trong nông nghiệp từ sau Đổi mới cho tới thập niên đầu tiên của thế kỷ này. Một mặt là các xu thế khác hẳn nhau trong việc sử dụng ruộng đất và các quá trình xã hội gắn liền với đó: tính chất bình quân và manh mún ở ĐBSH (miền Bắc) và việc tập trung ruộng đất cũng như sự phân hóa xã hội trong nông thôn ngày càng rõ nét ở ĐBSCL (miền Nam). Mặt khác, như phần trình bày ở trên cho thấy, thách thức đối với sự phát triển nền nông nghiệp (và xã hội nông thôn) Việt Nam hiện nay, có thể nói, đang nằm chủ yếu ở chế độ kinh tế tiểu nông của nông dân, đặc biệt là ở miền Bắc. Cần nhấn mạnh rằng, hiện vẫn có nhiều tác nhân đang tham gia vào việc tiếp tục tái sản xuất chế độ kinh tế này từ nhiều phía: các "thực thể" địa phương, lịch sử vùng, thậm chí, trong một chừng mực nhất định, cả các chính sách phát triển nông nghiệp, v.v...

Trong khi đó, sự phát triển của nền nông nghiệp và xã hội nông thôn Việt Nam tùy thuộc rất nhiều vào sự chuyển hóa của lao động và ruộng đất; nói cách khác, tùy thuộc vào mức độ, khả năng giải thể chế độ kinh tế tiểu nông hiện nay. Dù hiện tượng trao đổi

đất diễn ra tại mỗi vùng như thế nào, thì cuối cùng, tích tụ ruộng đất ở nhóm cư dân này, sẽ tạo ra tình trạng không đất ở một nhóm cư dân khác. Việc tích tụ đất đai sẽ hỗ trợ cho chủ trương hướng tới nền nông nghiệp hàng hoá của Việt Nam. Tuy nhiên nó cũng sẽ làm gia tăng mối quan tâm về nghèo đói và công bằng xã hội, khi mà cơ hội việc làm phi nông nghiệp tại nông thôn cũng như trình độ của lực lượng lao động hiện nay vẫn còn ở mức thấp. Cư dân nông thôn bắt đầu phân hóa, với những nhu cầu, phương tiện sinh sống, ứng xử xã hội, và kết gắn xã hội khác nhau.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Akram-Lodhi, A. Haroon, 2005, "Vietnam's Agriculture: Processes of Rich Peasant Accumulation and Mechanisms of Social Differentiation," *Journal of Agrarian Change* 5(1): 73-116.
2. Bộ Chính trị, 2006, *Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá IX tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X của Đảng*
3. Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, 1993, *Báo cáo nghiên cứu phát triển kinh tế hộ nông dân ở vùng đồng bằng sông Cửu Long*.
4. Bùi Quang Dũng, 1996, "Nghiên cứu làng Việt: Vấn đề và triển vọng", *Tạp chí Xã hội học*, số 3/1996.
5. Bùi Quang Dũng, 2009, *Báo cáo khảo sát thực tế phục vụ nghị quyết trung ương về nông nghiệp, nông thôn và nông dân*, Viện Khoa học Xã hội Việt Nam.
6. Kerkvliet, B.J.T., 2000, "Governing agricultural land in Vietnam: an overview". ACIAR Project ANRE 1/97/92 *Impacts of Alternative Policy Options on the Agricultural Sector*

- in Vietnam*, November 2000. Research School of Pacific and Asian Studies, Canberra: The Australian National University.
7. Luong, Hy Van and Wealth, Jonathan Unger, 1998, "Power, and Poverty in the Transition to Market Economies: The Process of Socio- Economic Differentiation in Rural China and Northern Vietnam", *The China Journal*, No. 40, Special Issue: Transforming Asian Socialism. China and Vietnam Compared (Jul., 1998), pp. 61-93.
 8. Marsh, Sally P. MacAulay, T. Gordon and Pham Van Hung (ed.), 2006, *Agricultural development and land policy in Vietnam*, ACIAR Monograph No. 123a, Canberra: Australian Centre for International Agricultural Research.
 9. Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam, 1998, *Việt Nam - Đẩy mạnh phát triển nông thôn: từ ý tưởng tới hành động*, Báo cáo cho Hội nghị nhóm tư vấn cho Việt Nam, 7-8/12/1998.
 10. Nguyễn Sinh Cúc, 1995, *Nông nghiệp Việt Nam (1945-1995)*, Nxb Thống kê, Hà Nội.
 11. Nguyễn Thị Tố Quyên, 2010, *Nông nghiệp, nông dân, nông thôn trong mô hình tăng trưởng kinh tế giai đoạn 2011-2020*, Báo cáo đề tài cấp bộ, Viện Khoa học Xã hội Việt Nam.
 12. Ory, Paul, 1894, *La commune Annamite au Tonkin*, A. Challamel.
 13. Phạm Văn Hùng, MacAulay T. Gordon và Marsh Sally P., 2006, "The economics of land fragmentation in the North of Vietnam", in Marsh, Sally P. MacAulay, T. Gordon và Pham Van Hung (ed.), 2006, *Agricultural development and land policy in Vietnam*, ACIAR Monograph No. 123a,

Canberra: Australian Centre for International Agricultural Research, pp. 69-84.

14. Pingali, Prabhu L and Xuan, Vo-Tong, 1992, "Vietnam: Decollectivization and Rice Productivity Growth", *Economic Development and Cultural Change*, University of Chicago Press, vol. 40(4), pages 697-718, July.
15. Ravallion, Martin and Van de Walle, Dominique, 2001, *Breaking up the collective farm*, World Bank Policy Research Working Paper 2710. World Bank: Washington, DC.
16. Ravallion, Martin and Van de Walle, Dominique, 2006, *Does Rising Landlessness Signal Success or Failure for Vietnam's Agrarian Transition?*, World Bank Policy Research Working Paper 3871.
17. Ravallion và Van de Walle, 2008, *Đất đai trong thời kỳ chuyển đổi: cải cách và nghèo đói ở nông thôn Việt Nam*, Nxb Văn hóa - Thông tin, Hà Nội.
18. Smith, William and Tran, Thanh Binh, 1994, "The Impact of the 1993 Land Law on Rural Households in the Mai Don District of Son La Province," mimeo, ActionAid, Hanoi, Vietnam.
19. Tổng cục Thống kê, 2000, *Niên giám thống kê năm 1999*, Nxb Thống kê, Hà Nội.
20. Tổng cục Thống kê, 2005, *Niên giám thống kê năm 2004*, Nxb Thống kê, Hà Nội.
21. Tổng cục Thống kê, 2009, *Điều tra lao động việc làm 2009*.
22. Tổng cục Thống kê, 2009a, *Niên giám thống kê năm 2009*, Nxb Thống kê, Hà Nội.

23. Trương Hữu Quỳnh, 2004, *Chế độ ruộng đất Việt Nam thế kỷ XI-XVIII*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
24. Viện Thiết kế và Quy hoạch nông nghiệp, 2004, *Thực trạng và các giải pháp cho tình trạng manh mún đất đai ở đồng bằng sông Hồng*, Báo cáo Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, Hà Nội.
25. Vũ Đình Phiên, 2001, "Cơ khí hóa sản xuất lúa ở Việt Nam", Bài trình bày tại *Hội thảo quốc tế về cơ khí hóa nông nghiệp- Các vấn đề ưu tiên trong giai đoạn phát triển mới*, Hà Nội, tháng 12/2001.
26. World Bank, 1999, *Vietnam Development Report 2000: Attacking Poverty*.

Văn bản pháp lý:

1. Chỉ thị 100/CT-TW của Ban Bí thư Trung ương Đảng, ban hành tháng 1/1981.
2. Luật Đất đai do Quốc hội Nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam thông qua ngày 14/7/1993.
3. Luật Đất đai do Quốc hội Nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam thông qua ngày 26/11/2003.
4. Luật Thuế sử dụng đất nông nghiệp do Quốc hội Nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam ban hành ngày 10/7/1993.
5. Nghị định số 129/2003/NĐ-CP của Chính phủ ra ngày 3/11/2003 quy định chi tiết thi hành Nghị quyết số 15/2003/QH11 ngày 17/6/2003 của Quốc hội về miễn, giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp.
6. Nghị định 02/CP của Chính phủ ban hành ngày 15/1/1994 quy định về việc giao đất lâm nghiệp cho tổ

chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định, lâu dài vào mục đích lâm nghiệp.

7. Nghị quyết 10 của Bộ Chính trị, ban hành tháng 5/4/1988.
8. Nghị quyết 24/2008/NQ-CP của Chính phủ ban hành ngày 28/10/2008 ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện nghị quyết Hội nghị lần thứ 7 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X về nông nghiệp, nông dân, nông thôn.