

QUẢN LÝ VĨ MÔ RUỘNG ĐẤT VIỆT NAM THẾ KỶ XIX - XX, MỘT CÁCH NHÌN VỀ QUÁ KHỨ

Vũ Huy Phúc*

Vấn đề ruộng đất luôn gắn liền với vấn đề nông dân và nông nghiệp. Vì vậy, việc quản lý ruộng đất là nhân tố tác động, thậm chí quyết định mạnh mẽ đến người nông dân cũng như nền sản xuất nông nghiệp. Khái niệm quản lý ruộng đất bao gồm từ chế độ chung cho đến những biện pháp cụ thể. Nhưng ở đây khái niệm đó chỉ được quan sát trên bình diện tổng quát, hay nói cách khác là quản lý vĩ mô. Đó là chế độ ruộng đất do nhà nước thiết lập nhằm quy định một cơ chế chung nhất và quyết định nhất cho sự hình thành và tồn tại, cũng như cho sự phát triển một kết cấu ruộng đất nhất định. Trong thế kỷ XIX và XX, đất nước ta trải qua nhiều giai đoạn lịch sử khác nhau, dưới những thể chế chính trị khác nhau, do đó có những chế độ ruộng đất khác nhau.

Đất nước ta cùng với ruộng đất Việt Nam có một quá trình hình thành trải dài theo năm tháng kể cả theo không gian từ Bắc vào Nam. Do vậy trong lĩnh vực này, những dấu ấn của quá khứ luôn luôn kế tiếp nhau trầm tích lại, tạo nên những tầng lớp tiến triển khác nhau. Miền Bắc là xuất phát điểm rồi đến miền Trung và sau cùng là miền Nam. Bước vào thế kỷ XIX toàn thể nước ta từ Nam chí Bắc đặt dưới chính thể quân chủ tập quyền triều Nguyễn, hay còn được gọi là chế độ phong kiến. Mặc dù nhà nước và nhân dân hăng hái tích cực khai phá mở mang khắp nơi nhưng tổng số ruộng đất canh tác được trên toàn quốc cũng mới đạt tới con số hơn 4,6 triệu mẫu (theo thống kê chưa chính xác và còn thấp hơn số liệu của cuốn *Đại Nam nhất thống chí*). Cũng theo tài liệu này thì Bắc Kỳ có số ruộng đất lớn nhất (hơn 2,6 triệu mẫu), Trung Kỳ gần 1,5 triệu mẫu, Nam Kỳ mới có hơn nửa triệu mẫu. Ruộng đất trong nước có thể chia ra ba loại chính:

1. Ruộng đất tư nhân
2. Ruộng đất công làng xã
3. Ruộng đất của nhà nước.

* PGS, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam

Loại ruộng đất tư nhân chiếm đại bộ phận tổng số ruộng đất trong nước. Nam Kỳ là nơi có nhiều ruộng đất tư nhất. Là một vùng đất mới, Nam Kỳ chỉ có ruộng công xã thôn từ năm 1836 và số lượng cũng ít. Ruộng đất công xã thôn cũng có số lượng đáng kể, khoảng trên dưới 30% tổng số nhưng tập trung ở Bắc Kỳ và Trung Kỳ. Loại ruộng đất của nhà nước (đồn điền, tịch điền, quan điền, quan trại, các loại đất hoang...) chiếm tỷ lệ nhỏ, rất nhỏ trừ loại đất hoang. Loại này do nhà nước trung ương thông qua các cấp chính quyền địa phương trực tiếp quản lý (trông nom và canh tác). Các loại ruộng đất làng xã và tư nhân tập trung ở các vùng nông thôn trên toàn quốc được chính quyền Trung ương giao cho các tỉnh, huyện, xã quản lý toàn diện. Các loại ruộng tư phải nộp thuế, nếu không sẽ bị nhà nước tịch thu. Tuy nhiên đó là một thứ tài sản gia đình dòng họ hay tư nhân, được quyền tùy ý mua bán, trao tặng hay thừa kế... Các loại ruộng đất làng xã phải chia định kỳ cho các dân đinh và phải nộp thuế. Về mặt pháp lý, có thể nói quyền sở hữu tư nhân ở đây là một quyền sở hữu không trọn vẹn và triệt để. Quyền sở hữu ruộng đất làng xã cũng do nhà nước tước đoạt. Đó là một kết cấu các loại ruộng đất mà quyền sở hữu đều không triệt để. Đó cũng là tính chất của một chế độ quân chủ chuyên chế. Về mặt quản lý thì bộ máy chính quyền xã thôn trở thành then chốt quyết định mọi việc với dân và với chính quyền cấp trên. Từ thực tế này đã nảy sinh ra tệ điều hào lũng đoạn nông thôn, tệ "dối trên lừa dưới", ần lậu ruộng đất đình điền thuế má, v.v... Vì vậy, nông dân nổi lên đấu tranh chống hào lý là một hiện tượng thường xuyên như một truyền thống ở nông thôn. Bên cạnh đó là hiện tượng tranh kiện về ruộng đất giữa các cá nhân hoặc dòng họ liên miên xảy ra đến mức triều Nguyễn phải ra một quyết định chỉ giải quyết các vụ việc xảy ra trong vòng 30 năm tính tới thời điểm khiếu kiện, còn các sự việc xảy ra trên 30 năm, trong lịch sử quá khứ thì không giải quyết. Từ những thực tế đó có thể thấy rõ rằng trong điều kiện một xã hội như trên, quyền sử dụng quan trọng hơn quyền sở hữu. Hay nói cách khác, quyền sử dụng có khuynh hướng thay thế quyền sở hữu (về mặt xã hội, một điều đồng hành với xu hướng này là ở xã hội như thế, đẳng cấp quan trọng hơn giai cấp, đẳng cấp có xu hướng thay thế giai cấp).

Từ nửa sau thế kỷ XIX đến giữa thế kỷ XX, đất nước ta bị thực dân Pháp chiếm trị lần lượt từ Nam Kỳ ra Bắc Kỳ và Trung Kỳ với hai chế độ khác nhau: Thuộc địa trực trị ở Nam Kỳ và chế độ Bảo hộ ở Trung và Bắc Kỳ. Chính vì vậy, những nét khác biệt trong quản lý ruộng đất được đẩy lên mức độ rất cao giữa hai miền đó. Ở Nam Kỳ, chính quyền thực dân du nhập và phát triển mạnh mẽ quyền sở hữu tư nhân trọn vẹn và triệt để như ở Pháp đối với các đại điền chủ Pháp và Việt. Đại bộ phận nông dân đi làm tá điền. Loại ruộng đất của xã thôn bị giảm xuống còn một tỷ lệ là 3% ở mỗi thôn xã theo quy định của chính quyền. Các loại ruộng đất của nhà nước chỉ còn là các đất hoang và luôn được bán cho các địa chủ lớn nhỏ

Pháp và Việt. Do địa lý tự nhiên kết hợp với những chính sách quản lý thực dân, Nam Kỳ lợi ngược dòng trở thành miền có số lượng ruộng đất to lớn nhất so với Bắc Kỳ và Trung Kỳ (xem bảng kê dưới đây). Đồng thời Nam Kỳ trở thành nguồn xuất cảng có danh tiếng về lúa gạo và cao su ra thị trường quốc tế, làm giàu cho tư bản thực dân Pháp. Không những số lượng ruộng đất to lớn mà quy mô ruộng đất của các đại địa chủ cũng rộng tới hàng trăm ngàn héc-ta, bao trùm đất đai của nhiều huyện, xã thuộc mấy tỉnh. Vì vậy, một bộ máy quản lý một xã thôn không thể có quyền hành gì với các đại địa chủ kể cả Việt và Pháp. Lớp địa chủ này chỉ phải chịu sự quản lý về thuế lệ của các cấp chính quyền chỉ ít từ huyện, tỉnh lên tới phủ Thống đốc Nam Kỳ. Do đó, có thể nói việc quản lý ruộng đất ở Nam Kỳ mang tính chất trực tiếp từ chính quyền Trung ương tới các chủ ruộng. Bộ máy quản lý xã thôn không đóng vai trò then chốt trong sự quản lý này.

Dưới chế độ Bảo hộ ở Bắc Kỳ và Trung Kỳ, nhiều biến đổi đã diễn ra trong lĩnh vực quản lý ruộng đất cho tới trước 1945. Cũng tương tự như ở Nam Kỳ, quyền sở hữu tư nhân về ruộng đất được khẳng định bằng luật pháp do Pháp và Nam triều ban hành. Quyền sở hữu này được trao cho các hạng địa chủ Pháp và Việt. Các địa chủ Pháp sở hữu những đồn điền rộng lớn hàng vạn héc-ta. Nhưng các địa chủ Việt phần đông sở hữu những diện tích nhỏ hơn nhiều và tập trung tại các làng xã ở nông thôn. Theo những tài liệu chính thức của Pháp những năm sau 1930, số lượng ruộng đất canh tác lúa ở ba miền như sau:

Bắc Kỳ: 3.733.480 mẫu Bắc Bộ, tức 1.244.493 ha.

Trung Kỳ: 954.548 ha.

Nam Kỳ: 2.320.622 ha.

Cả nước có: 4.519.663 ha.

Rõ ràng số ruộng lúa ở Nam Kỳ nhiều gấp gần 2 lần Bắc Kỳ và số ruộng lúa cả nước cũng đã tăng gần gấp 2 lần. Còn về các địa chủ và quy mô sở hữu như sau:

Sở hữu chủ		Nam Kỳ	Bắc Kỳ	Trung Kỳ
Có dưới 1 mẫu	Số chủ ruộng	85.931	594.091	449.391
	Tỷ lệ	33,68%	61,63%	68,5%
Có trên 100 mẫu	Số chủ ruộng	2.693	252	51
	Tỷ lệ	1,04%	0,02%	0,008%

Như vậy, sở hữu tư nhân thực sự trọn vẹn về ruộng đất được thiết lập giống nhau ở cả ba miền đất nước. Nhưng quy mô sở hữu lại khác nhau rất xa. Nói chung, miền Nam sở hữu lớn, miền Bắc và miền Trung sở hữu nhỏ. Bên cạnh đó, điều rất đặc biệt là chính quyền thuộc địa có chính sách duy trì các làng xã ở xứ Bảo hộ ngay từ cuối thế kỷ XIX. Cùng với nó là chính sách duy trì, thậm chí củng cố và phát triển chế độ ruộng đất công làng xã. Người Pháp thú nhận rằng họ rất bối rối trước quyền sở hữu làng xã đối với công điền công thổ và đó phần nào là nguyên nhân đẩy tới chính sách duy trì các làng xã với bộ máy hào lý như xưa dù mấy lần muốn cải cách sửa đổi nó. Thế là những nét tiêu cực cũ lại được lập lại. Bộ máy xã thôn lại quản lý ruộng đất công và tư ở nông thôn Trung, Bắc Kỳ và chúng lại hoành hành như xưa. Số lượng ruộng đất công xã thôn tuy không lớn bằng ruộng tư nhưng cũng đáng kể với người nông dân nghèo. Có nhiều làng xã ở đồng bằng sông Hồng có số lượng công điền công thổ lên tới gần 100%. Nhìn chung, tỷ lệ bình quân ruộng đất công làng xã ở ba miền như sau (cũng theo tài liệu chính thức của Pháp năm 1930):

Miền	Ruộng công	Ruộng tư	Tỷ lệ
Bắc Kỳ	649.292 mẫu	3.084.188 mẫu	21%
Trung Kỳ	194.448 ha	760.100 ha	25,58%
Nam Kỳ	60.862 ha	2.259.760 ha	2,69%

Rõ ràng ở Bắc và Trung Kỳ số lượng công điền công thổ khá đáng kể, nhất là đối với người nông dân nghèo không ruộng đất. Điều đáng quan tâm hơn nữa là việc chia công điền. Đây không phải là việc chia quyền sở hữu mà là chia quyền sử dụng theo định kỳ 3 năm một lần theo quy định của nhà nước, theo các đẳng cấp cao thấp và nhiều ít khác nhau. Lẽ đương nhiên người được chia công điền không có quyền đem bán khâu phần được chia. Toàn bộ việc chia quyền sử dụng ruộng đất công xã nông thôn được chính quyền thuộc địa giao trọn cho bộ máy quản lý xã thôn, tức là các hào lý nông thôn. Ta lại thấy ở đây vai trò then chốt của bộ máy xã thôn này, cùng với những tệ nạn mà chúng gây ra trên mọi mặt đời sống kinh tế, xã hội xã thôn.

Trên phạm vi toàn quốc cần chú ý đến chính sách quản lý các loại ruộng đất của nhà nước. Ở cả Nam Kỳ, Trung Kỳ và Bắc Kỳ, chính quyền thực dân luôn luôn đem các loại đất thuộc nhà nước bán hay bán rẻ như trao tặng nhiều khoảnh to lớn cho các địa chủ Pháp, Việt, hoặc tôn giáo (Nhà Chung), tạo nên những đẳng cấp đặc quyền đặc lợi, chỗ dựa cho chế độ thực dân. Như vậy, cái gọi là sở hữu nhà nước đã

phục vụ đặc lực cho lợi ích của chế độ thuộc địa. Lúc đầu thực dân Pháp muốn tước đoạt cả các loại công điền công thổ của làng xã làm sở hữu nhà nước. Nhưng ý đồ đó không thực hiện được vì nhiều lý do, chủ yếu là gặp sự phản kháng quyết liệt và hợp lý của các làng xã. Sau đó, từ năm 1923 chính quyền thực dân muốn trước hết đảm bảo sự yên ổn của đất Bảo hộ nên đã quay hẳn sang chính sách duy trì làng xã, duy trì, củng cố các loại công điền công thổ của xã thôn.

Từ sau thắng lợi của Cách mạng tháng Tám năm 1945, dưới chính thể nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa, nhân dân cả nước bắt đầu được hưởng những quyền lợi dân tộc dân chủ. Từ trước 1945, Đảng Cộng sản Đông Dương đã đề ra khẩu hiệu "Ruộng đất về tay dân cày" hay "Người cày có ruộng" và đấu tranh trước hết là chia công điền một cách công bằng. Từ sau 1945 và trong cuộc kháng chiến chống Pháp, Chính phủ nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa đã tiến hành tịch thu nhiều ruộng đất của thực dân và việt gian chia cho nông dân nghèo, thực hiện việc giảm tô tức, chia hẳn các loại công điền làng xã cho dân cày nghèo, xóa bỏ chế độ ruộng đất công làng xã, mở rộng bộ phận ruộng đất tư hữu (sở hữu tư nhân đích thực), tiến hành cải cách ruộng đất từ 1953. Sau đó năm 1956 cũng như vào năm 1994, Đảng ta đã xác nhận cải cách ruộng đất là một sai lầm từ chủ trương cho đến biện pháp. Bởi nhiều nguyên nhân nhưng cơ bản là vì cho đến 1953 thì "người cày đã có ruộng" và sở hữu tư nhân về ruộng đất của nông dân đã phát triển rộng khắp trên toàn quốc. Theo một bản thống kê của Ủy ban Cải cách ruộng đất thì trước năm 1953, số ruộng đất chia cho nông dân đã đạt 72,56% tổng số cần chia, nên trong cải cách ruộng đất chỉ còn lại 27,44%. Điều đáng nhấn mạnh ở đây là Chính phủ Việt Nam Dân chủ Cộng hòa đã xác lập, củng cố và phát triển sở hữu tư nhân về ruộng đất, xem đó là một mục tiêu của Cách mạng dân tộc dân chủ nhân dân. Việc quản lý ruộng đất vì thế trở nên nhẹ nhàng hơn và chính quyền xã về cơ bản giải quyết được nhiều vấn đề cho cuộc kháng chiến.

Từ sau năm 1954 trong vòng hơn 20 năm tiếp theo, đất nước ta bước vào một giai đoạn đặc biệt, có thể gọi chung là thời kỳ kháng chiến chống Mỹ - Ngụy, giải phóng miền Nam thống nhất Tổ quốc. Trong giai đoạn này miền Nam có hai vùng, vùng tự do của Mặt trận Dân tộc Giải phóng và vùng Ngụy quyền. Vùng tự do, tình hình ruộng đất về cơ bản vẫn tiến triển như cũ. Vùng Ngụy quyền có nhiều xáo trộn và lớp đại địa chủ có xu thế phát triển trở lại. Cùng với nó là bộ máy xã thôn trở thành tay sai của Mỹ - Ngụy. Trong khi đó ở miền Bắc, một hiện tượng chưa từng có đã diễn ra trong lĩnh vực quản lý ruộng đất. Đó là công cuộc hợp tác hóa nông nghiệp. Công cuộc này tiến triển trong điều kiện cả nước thất lưng buộc bụng xây dựng hậu phương lớn để đánh thắng ở tiền tuyến lớn miền Nam. Về quyền sở hữu ruộng đất thì Hợp tác hóa nông nghiệp là sự chuyển đổi toàn bộ sở hữu tư nhân

ở nông thôn miền Bắc trở thành sở hữu tập thể, chỉ còn lại 5% thuộc sở hữu hộ gia đình. Điều đó có nghĩa: sở hữu tư nhân về ruộng đất bị xóa bỏ hoàn toàn trong 95% tổng số ruộng đất. Người nông dân không có quyền sở hữu kể cả quyền sử dụng ruộng đất vốn xưa kia của mình. Trong hơn 20 năm này, dù toàn bộ nông thôn là các Hợp tác xã nông nghiệp mà Ban Chủ nhiệm Hợp tác xã đó toàn quyền quyết định đời sống nông dân, vượt trên cả chính quyền xã. Dù đời sống nhân dân chật vật gian khổ... nhưng cuộc kháng chiến chống Mỹ - Ngụy của dân tộc đã đi đến thắng lợi hoàn toàn, Tổ quốc thống nhất, non sông liền một dải. Có thể nói nếu sở hữu tư nhân về ruộng đất làm giàu cho nông nghiệp thì sở hữu tập thể đem lại thắng lợi cho kháng chiến chống Mỹ cứu nước. Bên cạnh đó, các bộ máy chính quyền xã thôn càng có nhiều quyền bao nhiêu trong việc quản lý ruộng đất thì nó càng đóng vai trò then chốt bấy nhiêu trong việc nắm vận mệnh người nông dân.

Cái nhìn tổng thể trên đây về lịch sử quản lý ruộng đất mới chỉ quan tâm nhiều đến quyền sở hữu mà chưa đề cập bao nhiêu đến quyền sử dụng ruộng đất, dù đã nhấn mạnh rằng quyền sử dụng có xu hướng thay thế quyền sở hữu. Ngoài ra chưa có sự lưu ý đến đất đai các loại ngoài ruộng lúa kể cả đất thổ cư. Cái nhìn tổng thể trên đây cũng đã đề cập khá rõ về vai trò then chốt của bộ máy xã thôn, cũng như về các đảng cấp đặc quyền trong việc quản lý ruộng đất nhà nước thời thực dân. Những vấn đề này sẽ được nhìn nhận một cách đại cương trong giai đoạn lịch sử tiếp theo.

Năm 1975 toàn quốc thống nhất thì năm 1976, nước ta chính thức lấy tên là Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Trong vòng 10 năm (1976-1986) mới thoát khỏi chiến tranh, tình hình kinh tế, nhất là nông nghiệp chưa được cải thiện bao nhiêu thì Đảng ta đề ra chính sách Đổi mới xuất phát từ thực tiễn đời sống nhân dân. Chính sách này như một cuộc cách mạng thổi luồng sinh khí mới vào mọi mặt đời sống và đưa đất nước vào một thời kỳ phát triển mạnh mẽ. Nền kinh tế thị trường với đủ 5 thành phần kinh tế, kể cả kinh tế tư nhân được thừa nhận và phát triển mãnh liệt. Riêng trong lĩnh vực ruộng đất, bằng nhiều bộ luật ruộng đất kế tiếp nhau, nhà nước tuyên bố quyền sở hữu nhà nước đối với mọi loại đất đai. Nhà nước tiến hành giao đất có thời hạn cho nông dân canh tác và sử dụng theo nhiều luật định. Như vậy, người nông dân không có sở hữu ruộng đất tư nhưng có quyền sử dụng ruộng đất. Người thực hiện việc giao quyền sử dụng ruộng đất này không ai khác ngoài chính quyền nhà nước mà đại diện là Ủy ban Nhân dân các xã và phường. Lại một lần nữa người ta chứng kiến vai trò then chốt của bộ máy hành chính cấp xã, phường. Cũng lại một lần nữa người ta thấy quyền sử dụng có xu hướng thay thế quyền sở hữu trong lĩnh vực ruộng đất. Bởi lẽ người chủ sử dụng có quyền trước hết là được nhà nước đền bù thiệt hại một khi phải từ bỏ một mảnh

ruộng đất nào đang sử dụng, được sử dụng diện tích nhận giao trong một thời hạn nhất định, được chuyển đổi, mua bán, trao tặng, v.v... Vấn đề không phải là bàn cãi về chỗ đúng, sai của xu thế đó, bởi lẽ nó đã là một thực tế đang và còn tiếp tục diễn ra. Do đó, điều cần xem xét là làm sao kiểm soát được xu thế trên. Nhiều biện pháp có thể đề xuất, nhưng tựu trung cần xử lý ba vấn đề cốt yếu: *Một là*, nâng cao và mở rộng quyền sử dụng ruộng đất của người nông dân đích thực làm nông nghiệp (ví dụ tăng mức đền bù, kéo dài thời hạn sử dụng, công nhận ruộng đất sử dụng như một trong các tài sản của chủ sử dụng, v.v...; đồng thời tạo mọi điều kiện để nâng cao hơn nữa thu nhập của các nông dân thuần túy nông nghiệp). Về mặt luật pháp cần phân biệt các đối tượng khác nhau trong việc sử dụng ruộng đất. Luật ruộng đất cho nông dân thực sự làm nông nghiệp khác với luật ruộng đất cho các cá nhân hay tổ chức, tập thể phi nông nghiệp. Thậm chí luật ruộng đất còn phân biệt các vùng, các miền khác nhau trong nước; *Hai là*, đặc biệt lưu tâm đến việc trong sạch hóa bộ máy có chức năng hoạch định quy hoạch sử dụng ruộng đất trên toàn quốc và từng địa phương; *Ba là*, đặc biệt quan tâm coi trọng xây dựng bộ máy chính quyền cấp xã, phường. Bộ máy này là cơ sở, nhưng là cơ sở quyết định nhất ở nông thôn. Nó phải bao gồm những cán bộ trong sạch gương mẫu về đạo đức, những cán bộ có tri thức, có văn hóa, có hiểu biết pháp luật, có trình độ cao về quản lý hành chính, v.v... Họ phải được đãi ngộ xứng đáng với tầm quan trọng của họ. Cấp chính quyền xã, phường dù bao gồm người địa phương sở tại hay người nơi khác tới cần phải được sự cố vấn và giám sát của Hội đồng các đại biểu dân chúng trong xã, phường. Những người như vậy trong bộ máy chính quyền cơ sở mới có thể quản lý và giải quyết được những vấn đề ruộng đất, nông dân để xây dựng một nông thôn mới tươi đẹp.