

R

**BỘ NÔNG NGHIỆP VÀ PHÁT TRIỂN NÔNG THÔN
VIỆN QUY HOẠCH VÀ THIẾT KẾ NÔNG NGHIỆP**

ĐỀ TÀI KC.07.02

Nghiên cứu cơ sở khoa học để xây dựng tiêu chí, bước đi, cơ chế, chính sách trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp nông thôn

BÁO CÁO CÁC ĐỀ TÀI NHÁNH

Quyển 1:

**NGHIÊN CỨU THỰC TRẠNG HỆ THỐNG CHÍNH SÁCH
LIÊN QUAN ĐẾN NÔNG NGHIỆP VÀ NÔNG THÔN**

Chủ nhiệm đề tài:

PGS.TS. Vũ Năng Dũng

Hà Nội, 7/2004

Bản quyền 2004 thuộc VQHTKNN

*Đơn xin sao chép toàn bộ hoặc từng phần tài liệu này phải gửi đến Viện trưởng
VQHTKNN trừ trường hợp sử dụng với mục đích nghiên cứu*

5863 - 1
7/6/05

QUYỀN 1:

NGHIÊN CỨU THỰC TRẠNG HỆ THỐNG CHÍNH SÁCH LIÊN QUAN ĐẾN NÔNG NGHIỆP VÀ NÔNG THÔN

Bao gồm các đề tài nhánh sau:

1. Nghiên cứu chính sách đất đai, hạn điền
2. Nghiên cứu chính sách phát triển sản xuất nông lâm nghiệp thuỷ sản, nghề muối
3. Nghiên cứu chính sách về quan hệ sản xuất trong nông nghiệp và nông thôn
4. Nghiên cứu chính sách xây dựng cơ sở hạ tầng
5. Nghiên cứu chính sách định canh, định cơ, xây dựng kinh tế mới
6. Nghiên cứu chính sách tài chính, ngân hàng, tín dụng nông thôn
7. Nghiên cứu chính sách khoa học và công nghệ phục vụ CNH, HĐH nông nghiệp, nông thôn
8. Nghiên cứu chính sách xoá đói giảm nghèo và phát triển nguồn nhân lực

**ĐỀ TÀI KHOA HỌC CÔNG NGHỆ CẤP NHÀ NƯỚC
MÃ SỐ KC.07.02**

Đề tài nhánh:

NGHIÊN CỨU CHÍNH SÁCH ĐẤT ĐAI, HẠN ĐIỀN

Hà Nội, tháng 3/2002

MỤC LỤC

	Trang
Đặt vấn đề	1
Phân I. Những đặc trưng cơ bản của chính sách đất đai, hạn điền ở nước ta từ năm 1945 đến nay	
I. Thời kỳ cách mạng dân tộc dân chủ nhân dân (1945 - 1954)	1
1. Khai hoang vỡ hoá, tận dụng diện tích đất đai để sản xuất nông nghiệp	2
2. Chính sách ruộng đất chuyên chính mạnh mẽ với thực dân Pháp và bọn bù nhìn, việt gian phản bội Tổ quốc	6
3. Hạn chế sự bóc lột và chiếm hữu ruộng đất, đi đến xoá bỏ toàn bộ việc chiếm hữu ruộng đất của giai cấp địa chủ phong kiến, đem lại ruộng đất cho dân cày	7
4. Đưa ruộng đất vắng chủ vào sản xuất	10
5. Chiếm hữu ruộng đất phải gắn liền với việc sử dụng đất	11
II. Thời kỳ cách mạng xã hội chủ nghĩa	13
1. Giai đoạn từ 1954 đến năm 1975	13
2. Giai đoạn từ năm 1975 đến nay	19
2.1. Thời kỳ 1975 - 1981	19
2.2. Thời kỳ 1982 - 1992	21
2.3. Thời kỳ từ năm 1992 đến nay	29
2.3.1. Những tác động của chính sách quản lý kinh tế đến các quan hệ về đất đai	29
2.3.2. Một số đặc trưng của chính sách pháp luật đất đai từ năm 1992 đến nay	38
Phân II. Một số vấn đề còn tồn tại và giải pháp trong thời gian tới	47
I. Vấn đề còn tồn tại	47
II. Những giải pháp trong thời gian tới	50
III. Kết luận	52

ĐẶT VẤN ĐỀ

Luật Đất đai năm 1993 xác định: “ Đất đai là tài nguyên quốc gia vô cùng quý giá, là tư liệu sản xuất đặc biệt, là thành phần quan trọng hàng đầu của môi trường sống, là địa bàn phân bố các khu dân cư, xây dựng các cơ sở kinh tế, văn hoá, xã hội, an ninh và quốc phòng...”.

Tài nguyên đất đai của nước ta có hạn, nhưng nhu cầu sử dụng đất đai ngày càng tăng phục vụ cho các nhu cầu phát triển kinh tế xã hội. Để phát huy nguồn nội lực của đất nước, Đảng và Nhà nước đã ban hành những chính sách cụ thể phù hợp với từng giai đoạn phát triển kinh tế xã hội của đất nước. Hiện nay cả nước đang chuyển sang thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa, phát triển kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Vì vậy, đòi hỏi phải có chính sách đất đai phù hợp với tình hình mới, trên cơ sở phát huy nội lực bắt nguồn từ đất đai và lao động. Đặc biệt vấn đề chính sách về đất đai, hạn điền có ảnh hưởng rất lớn đến quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông thôn.

Đề tài " Chính sách về đất đai, hạn điền " là một nhánh của Đề tài độc lập cấp Nhà nước: " Nghiên cứu cơ sở khoa học để xây dựng tiêu chí, bước đi, cơ chế chính sách trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông thôn " do Viện Quy hoạch và Thiết kế Nông nghiệp - NIAPP chủ trì. Mục tiêu của đề tài nhánh là nghiên cứu hệ thống chính sách, pháp luật đất đai, hạn điền của nước ta qua các thời kỳ từ năm 1945 đến nay. Từ đó rút ra những kết luận, kiến nghị để hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật về đất đai, hạn điền nhằm thúc đẩy nhanh quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông thôn theo chủ trương của Đảng và Nhà nước.

*

* * *

PHẦN I

NHỮNG ĐẶC TRƯNG CƠ BẢN CỦA CHÍNH SÁCH ĐẤT ĐAI, HẠN ĐIỀN Ở NƯỚC TA TỪ NĂM 1945 ĐẾN NAY

I. Thời kỳ cách mạng dân tộc dân chủ nhân dân(1945 - 1954)

Gần một thế kỷ, thực dân Pháp đặt ách thống trị trên đất nước ta, chúng chiếm đất đai, khai thác tài nguyên khoáng sản, lập đồn điền, trang trại để vơ vét nguyên liệu đem về chính quốc. Bên cạnh đó triều đại phong kiến và

Chính phủ bù nhìn, bọn tay sai phản động cấu kết chặt chẽ với thực dân Pháp ra sức đàn áp bóc lột nhân dân ta, giai cấp địa chủ phong kiến chiếm hữu nhiều ruộng đất, bần cùng hoá nông dân.

Xuất phát từ tình hình trên, Đảng ta đã đề ra hai nhiệm vụ chiến lược trong Cách mạng dân tộc dân chủ nhân dân là : Đánh đuổi thực dân Pháp, bọn bù nhìn tay sai phản động để giải phóng đất nước, giành lại độc lập dân tộc và đánh đổ giai cấp địa chủ phong kiến, đem lại ruộng đất cho dân cày.

Chính sách ruộng đất trong giai đoạn này nhằm thực hiện hai nhiệm vụ Cách mạng nói trên. Hai nhiệm vụ Cách mạng này được tiến hành song song, hỗ trợ thúc đẩy nhau và đi dần từng bước, từ thấp tới cao cùng với sự lớn mạnh của chính quyền Cách mạng .

Chính sách ruộng đất trong thời kỳ này có một số đặc trưng sau:

1. Khai hoang vỡ hoá, tận dụng diện tích đất đai để sản xuất nông nghiệp

Cách mạng tháng 8 năm 1945 giành được chính quyền trong tình trạng đất nước vừa chịu ảnh hưởng nặng nề của những năm đại chiến Thế giới lần thứ II và vừa trải qua nạn đói khủng khiếp năm 1945, lụt lội xảy ra liên tiếp làm cho nền sản xuất nông nghiệp bị tàn phá, kiệt quệ, nạn đói xảy ra liên tiếp. Từ khi có chính sách giảm tô và chính sách thuế nông nghiệp, địa chủ bỏ hoang ruộng đất để trốn thuế. Đảng và Chính phủ đã lãnh đạo toàn dân vừa lo diệt giặc ngoại xâm, vừa lo diệt giặc dốt, giặc đói.

Những chính sách ruộng đất trong 2-3 năm đầu sau Cách mạng tháng 8/1945 tập trung vào việc chấn hưng nền sản xuất nông nghiệp vừa bị sa sút, kiệt quệ, cụ thể là: Phục hồi lại những diện tích hoang hoá, ra sức tăng gia sản xuất lúa, hoa màu để chống đói cho nhân dân và có lương thực nuôi dưỡng lực lượng kháng chiến.

* Thông tư của Bộ Quốc dân kinh tế ra ngày 26/10/1945 về “ Khẩn cấp chấn hưng nông nghiệp ” . Thông tư này đề ra những biện pháp để tận dụng đất đai vào sản xuất , trong đó :

- Đối với các đồn điền hoặc ruộng đất vắng chủ thì chính quyền địa phương giao cho tá điền sản xuất trong thời hạn 1 năm và giảm cho họ 25% địa tô.

- Đối với những đồn điền trồng cây lâu năm như: chè, tràu, cao su... mà không có chủ thì trong dân ai muốn xuất vốn ra giữ gìn, khai thác thì trong vụ hoa lợi sắp tới họ có quyền được hưởng. Nếu trong dân chúng không ai xin bỏ vốn ra sinh lợi, thì chính quyền địa phương phải đảm đương hay ít ra phải hết sức ngăn cấm sự phá hoại.

- Biện pháp di dân: Thông tư ghi rõ: “ Muốn cứu những miền đói, ta có thể vận tiền, vận thóc từ các nơi khác đến tiếp tế cho họ, nhưng ta cũng có thể đem dân đói đến những nơi có đồn điền bỏ hoang. Số thóc hoặc hoa lợi Uỷ ban hành chính thu được từ trước hoặc sắp thu được sẽ đem cứu tế hoặc cho họ vay để làm vốn lúc đầu. Ruộng bãi thì đã có sẵn để họ có thể sinh nghiệp được

ít nhất là 1 năm. Nhà ở họ cũng có thể có sẵn ở các ấp hoặc các đồn điền ấy. Vậy chỉ cần cấp cho họ ít lương ăn đường và ít nông cụ.

Như vậy ta sẽ giúp cho dân nghèo có công ăn việc làm trong lúc đói kém và sẽ khiến cho ruộng, nương, đồi, bãi bớt hoang phí trong lúc chờ đợi”.

* Nghị định của Bộ Quốc dân kinh tế ra ngày 15/11/1945 về kê khai và cho mượn đất trồng màu. Lời mở đầu đã nhận định: “Xét vì thiên tai, súc sản xuất thóc lúa vụ mùa năm nay kém sút nhiều và dân chúng phải cấp tốc và triệt để sản xuất cho được nhiều ngô, khoai, đỗ... Xét vì tình hình nguy ngập, không nên để một tấc đất nào bỏ hoang”.

Nghị định quy định “ Hạn trong 15 ngày kể từ ngày nhận được Nghị định này, tất cả các điền chủ có ruộng đất trồng màu được đều phải khai báo với Ủy ban nhân dân hàng xã về: Những ruộng đất đã có người trồng màu và không có người trồng màu, nếu không có người trồng thì phải cho các đoàn thể, cá nhân mượn một vụ để sản xuất màu và người mượn đất phải khai với điền chủ, nếu nhiều người cùng xin thì điền chủ có quyền lựa chọn. Hết thời hạn người mượn phải trả lại ruộng đất cho điền chủ. Người mượn ruộng bắt buộc phải trồng trọt trước Tết ta, qua tháng Chạp ta mà chưa trồng trọt thì điền chủ có quyền đòi lại để trồng lấy”.

* Thông tư số 577/BKT của Bộ Kinh tế quốc dân ra ngày 16/11/1945 về “Phương pháp cấp tốc khuyếch trương mọi việc trồng màu” cũng nhận định:

Tình hình mùa màng nước ta hiện giờ rất là nguy ngập. Sau nạn thuỷ tai vừa qua, đã làm thiệt hại ước chừng 27 vạn 4 nghìn tấn thóc chiêm, tiếp theo nạn hạn hán đã kéo dài từ 2 tháng nay, vụ mùa sắp tới đây tại Bắc bộ rất đáng lo ngại, 60% mùa màng chắc chắn bị hỏng. Một nạn đói thứ hai có thể lại xảy ra tại Bắc và Trung bộ... và sẽ khủng khiếp hơn là nạn xâm lược hiện thời của bọn thực dân Pháp tại Nam bộ.

Thông tư này cụ thể hơn Nghị định ngày 15/11/1945 nói trên và giao cho chính quyền địa phương có trách nhiệm tổ chức việc khai báo ruộng đất trồng màu của các điền chủ và tự mình điều tra những ruộng đất vắng chủ, công điền, công thổ chưa ai trồng trọt, cáo thị cho nông dân biết để xin làm màu. Tổ chức những khu trồng màu công cộng để thu hoa lợi dùng vào việc tiếp tế hoặc cứu tế.

* Sắc lệnh số 27/SL của Chủ tịch nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa ra ngày 2/3/1947 về “ấn định cách thức cấp tiểu doanh điền”.

Nghị định số 35/BNV của Bộ Nội vụ - Canh nông - Tư pháp ra ngày 14/7/1948 sửa đổi thể thức cấp đất hoang thành lập tiểu doanh điền quy định tại Nghị định 35/BNV.

Các văn bản nói trên nhằm giải quyết những vùng có đất công bỏ hoang, nay đem cấp cho dân khai phá sản xuất .

Nội dung của Sắc lệnh số 27/SL như sau :

- Để di bót dân các vùng nhân mãn và tăng diện tích trồng trọt trong toàn cõi Việt Nam, Chính phủ có thể cấp đất công hoang cho những miền gọi là vùng tiểu doanh điền cho công dân Việt Nam.

- Mỗi công dân Việt Nam trên 18 tuổi đều được quyền xin tạm trưng lô đất diện tích rộng nhất là 3 ha.

- Người được tạm trưng phải đến làm nhà ở trong làng sở tại có lô đất để ở hay cho một tá điền đến ở. Chậm nhất là cuối năm thứ 3 tất cả các lô đất được tạm trưng phải được trồng trọt.

- Người được tạm trưng không được nhượng, cho thuê, cầm, bán đất được tạm trưng.

- Người được tạm trưng được quyền hưởng tất cả các hoa lợi đã canh tác trên lô đất ấy, nếu người được tạm trưng chết, những người thừa kế được hưởng quyền lợi đó và phải theo tất cả các điều kiện của thể lệ này.

- Nếu người được tạm trưng không thi hành đầy đủ những điều kiện của thể lệ này thì Chính phủ có thể lấy lại lô đất tạm trưng không điều kiện bất cứ lúc nào.

- Trong thời hạn tạm trưng, lâu nhất là 3 năm nếu thực hiện được các điều kiện của thể lệ thì người được tạm trưng có quyền xin trưng vĩnh viễn. Đất được trưng vĩnh viễn thuộc quyền sở hữu của người trưng. Đất trưng vĩnh viễn không được cho, cầm, bán, đổi chác cho người ngoại tỉnh nếu không có giấy phép của Chính phủ .

* Sắc lệnh số 17/SL của Chủ tịch nước ra ngày 17/2/1947 và Sắc lệnh số 145/SL của Chủ tịch nước ra ngày 2/3/1948 về việc “thành lập nha khẩn hoang để di dân và định nhiệm vụ của nha khẩn hoang di dân”

* Sắc lệnh số 145/SL quy định: Nha khẩn hoang di dân thuộc Bộ Canh nông có nhiệm vụ thực hiện công việc di dân doanh điền để khai khẩn hoặc bảo vệ, phục hồi những đất hoang hay những đất đã khai khẩn rồi mà hiện bỏ hoang thuộc quyền sở hữu của quốc gia.

* Sắc lệnh số 236/SL của Chủ tịch nước ra ngày 20/8/1948 về việc “Đặt thành vùng doanh điền những vùng quốc gia công thổ có điều kiện trồng trọt.

- Sắc lệnh quy định : “Những vùng quốc gia công thổ xét có những điều kiện khai khẩn trồng trọt sẽ đặt thành vùng doanh điền”.

- Các cá nhân, đoàn thể hoặc cơ quan Chính phủ muốn xin cấp đất để khai khẩn theo các chế độ tiểu doanh điền đã ban hành hay trung và đại doanh điền sắp ban hành sẽ hưởng về vùng doanh điền đã ấn định.

- Sau khi công việc đã hoàn thành ở tất cả các tỉnh trong toàn quốc, Bộ trưởng Canh nông sẽ đề nghị lên Chính phủ việc quy định vĩnh viễn vùng doanh điền trong toàn quốc”.

* Sắc lệnh số 90/SL của Chủ tịch nước ra ngày 22/5/1950 “ Định việc sử dụng các ruộng đất bỏ hoang”.

- Sắc lệnh quy định: “ Để triệt để tăng gia sản xuất nay cấm bỏ hoang những ruộng đất có chủ mà từ trước đến nay vẫn trồng trọt.

- Những ruộng đất có chủ mà đã bỏ hoang không có lý do chính đáng trong 5 năm liền kể từ ngày ban hành Sắc lệnh này trở về trước và nếu cho đến hết năm 1950 không đem ra tăng gia sản xuất , thì bị sung vào tài sản quốc gia.

- Tất cả những ruộng đất bỏ hoang ấy, sau khi tịch thu sẽ đem tạm cấp cho dân cày nghèo.

- Những người được tạm cấp được quyền cày cấy trồng trọt trong một thời hạn là 10 năm. 3 năm đầu người được tạm cấp hưởng hoàn toàn hoa lợi. Từ năm thứ tư trở đi sẽ phải đóng thuế và nộp quân lương. Tất cả các ruộng đất có chủ đã bỏ hoang chưa đầy 5 năm thì bắt buộc chủ ruộng phải trực tiếp khai thác hay cho lính canh. Nhược bằng không thì bắt buộc chủ ruộng phải cho người khác mượn để canh tác. Nếu chủ ruộng không tự ý đem cho mướn, Uỷ ban Kháng chiến hoặc địa phương sẽ đứng ra tổ chức việc cho mướn...Sắc lệnh này không thi hành đối với đất trồng cây kỹ nghệ lưu niên và những ruộng đất bỏ hoang vì người chủ bận công tác kháng chiến”.

Với những quy định trên của Sắc lệnh số 90/SL ngày 22/5/1950 cho thấy đến lúc này Chính phủ đã tỏ thái độ kiên quyết đối với những ruộng đất bỏ hoang không có lý do chính đáng (bỏ hoang từ 5 năm liền thì bị tịch thu chia cho dân cày nghèo, chưa đầy 5 năm liền thì chủ ruộng phải trực tiếp sản xuất hoặc cho lính canh, nếu không chính quyền sẽ tổ chức cho người khác mượn).

* Chính sách khuyến khích sản xuất nông nghiệp ở những xã chưa cải cách ruộng đất của Hội đồng Chính phủ thông qua ngày 15/3/1954, trong đó có chính sách: " Chống bỏ ruộng hoang, khuyến khích khai hoang" quy định: Đối với ruộng đất bỏ hoang không phải thiên tai, địch họa, không phải mất sức lao động thì nhất luật không giảm mức thuế nông nghiệp. Ai muốn cày cấy những ruộng đất bỏ hoang không kể là có hay không có lý do chính đáng thì báo cáo với Uỷ ban K.C.H.C xã và Nông hội xã biết. Người cày cấy được thu toàn bộ hoa lợi và được miễn thuế nông nghiệp 3 năm. Đối với đất chưa khai phá, nếu ai khai phá chưa đầy 3 năm khi chia ruộng đất sẽ không tính số ruộng đất đó vào ruộng đất đã có của họ và được miễn thuê nông nghiệp 5 năm.

* Nghị định số 462/TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 10/7/1957 về “ Quy định việc sử dụng những đất công ở ven biển hoặc ven sông nước mặn còn bỏ hoang bỏ hoá để trồng cối”:

Những bãi đất công ở ven biển, ven sông nước mặn đến nay còn bỏ hoang, bỏ hoá mà trong cải cách ruộng đất chưa chia cho nông dân thì nay giao cho nông dân để trồng trọt, chủ yếu là để trồng cối. Những người nhận đất để trồng cối được hưởng quyền sử dụng đất từ 10 đến 15 năm. Tuỳ theo khả năng về đất đai của địa phương và khả năng lao động của mỗi hộ mà giao đất. Sau 1 năm kể từ ngày giao đất nếu còn bị bỏ hoang hoá thì bị thu lại để

giao cho người khác. Người sử dụng đất được miễn thuế từ 1 năm đến 5 năm kể từ năm bắt đầu trồng.

2. Chính sách ruộng đất chuyên chính mạnh mẽ với thực dân Pháp và bọn bù nhìn, Việt gian phản bội tổ quốc

Thực dân Pháp, Chính phủ bù nhìn theo Pháp, bọn Việt gian phản động là kẻ thù chính của dân tộc. Nhiệm vụ hàng đầu của dân tộc ta là đánh đuổi bọn thực dân Pháp xâm lược và bè lũ tay sai, giành độc lập và chủ quyền lãnh thổ, chính sách của Chính phủ đã chuyên chính mạnh mẽ bằng hình thức tịch thu toàn bộ ruộng đất của chúng chuyển thành sở hữu Nhà nước hoặc chia cho dân nghèo.

* Thông tư số 33/NV của Liên bộ Nội vụ - Tư pháp - Canh nông - Tài chính ra ngày 21/8/1949 quy định việc sử dụng ruộng đất của người Pháp có ghi:

- “Đối với đất dai đã được khai thác trồng cây kỹ nghệ hoặc cây ăn quả hay để chăn nuôi thì một số làm trại doanh điền hay trại thí nghiệm canh nông, còn lại thì cho đoàn thể, nhân dân tạm trưng thâu.

- “Đối với những ruộng bãi mà phần lớn do tá điền vẫn tiếp tục cấy lúa, trồng màu thì tạm cấp cho dân nghèo cày cấy, trồng trọt. Mỗi nhân khẩu từ 15 tuổi trở lên diện tích ấn định tối đa như sau :

+ Bắc bộ và Trung bộ : 0,5 ha,

+ Nam bộ : 1,0 ha,

Người được tạm cấp ruộng đất đồn điền, trại ấp của Pháp được quyền cày cấy trồng trọt hưởng hoa lợi trong một thời gian thứ nhất là 5 năm và về sau Chính phủ có thể cho tiếp tục một hay nhiều hạn nữa. Người được chia ruộng đất phải trực tiếp trồng trọt, tuyết đối không được dùng chế độ quá điền.

* Thông tư số 22/CN của Bộ Canh nông ra ngày 9/10/1952 về việc “Tạm cấp ruộng đất của Pháp và việt gian” quy định bổ sung như sau :

- Thời hạn tạm cấp nay tăng lên là 10 năm...sau vụ tháng 10 này trong những vùng tự do cũng như trong những vùng địch hậu mà ta có cơ sở, những ruộng đất của thực dân Pháp và Việt gian đã thành án rồi phải tổ chức tạm cấp hết cho dân cày nghèo, ngoài ra cần điều tra để tìm ra hết :

+ Ruộng đất chính là của thực dân Pháp nhưng đứng tên vợ là người Việt Nam.

+ Ruộng đất thực sự của việt gian nhưng đứng tên vợ hay người khác trong gia đình.

+ Ruộng đất của Việt gian khi kết án, quên chưa quyết định việc tịch thu tài sản (thí dụ trường hợp Việt gian đem xử hồi khởi nghĩa 1945) tất cả đem tạm cấp hết cho dân nghèo.

* Sắc lệnh số 75/SL của Chủ tịch nước ra ngày 1/7/1949 “ Về việc ruộng đất và tài sản phụ thuộc tịch thu của những người phạm nhân bị kết án về các tội làm phương hại đến nền độc lập quốc gia” quy định: