

# TỪ GÓC ĐỘ LỊCH SỬ GÓP VÀO VIỆC QUẢN LÝ VÀ KHAI THÁC ĐẤT ĐẠI

*Tạ Thị Thúy\**

Trong bài viết này, chúng tôi sẽ trình bày một cách tóm tắt những kết quả nghiên cứu của mình về cách thức quản lý đối với những vùng đất hoang và vô chủ, thuộc về Quốc gia công điền, công thổ của chính quyền thuộc địa. Mục đích của chúng tôi là chỉ ra những gì mà người Pháp đã từng làm trong lĩnh vực này, với cả những thất bại và thành công để rút ra những kinh nghiệm có thể tham khảo theo cả hai nghĩa, nên hoặc không nên tiếp thu.

Phạm vi của bài viết là nhấn mạnh đến “Việc nhượng đất, khẩn hoang ở Bắc Kỳ trong giai đoạn cận đại” bởi việc nghiên cứu đã hoàn tất. Hơn nữa, về việc quản lý và khai thác đất đai, dù có nhiều điểm khác nhau giữa các xứ, do thể chế chính trị, điều kiện tự nhiên, phong thổ của mỗi xứ quy định, song trên những nét đại thể, ta có thể tìm thấy những điểm chung giữa cả ba xứ: Bắc, Trung và Nam Kỳ.

Mặt khác, ở đây, chúng tôi chỉ có thể trình bày về việc quản lý đối với đất hoang thuộc về một trong những hình thức khẩn hoang hay cũng là một hình thức nhượng đất lập đồn điền được người Pháp thực hiện ở Bắc Kỳ trong suốt thời kỳ cận đại, mà không thể trình bày về việc quản lý đối với tất cả các loại đất hoang, hay các hình thức khẩn hoang khác. Hình thức quản lý đất hoang được chúng tôi đi sâu trình bày ở đây là hình thức nhượng đất, lập đồn điền theo quy chế nhượng đất chung “cho công dân, thần dân và dân bảo hộ Pháp”- hình thức nhượng đất, lập đồn điền chủ đạo được thực hiện suốt từ khi bắt đầu cuộc chinh phục thuộc địa đến năm 1945 ở Bắc Kỳ.

## I. ĐẤT HOANG VÀ HÌNH THỨC NHƯỢNG ĐẤT, LẬP ĐỒN ĐIỀN

Vì nhiều lý do khác nhau, vào cuối thế kỷ XIX đất hoang và đất vô chủ ở Bắc Kỳ tồn tại trên diện rộng. Các tác giả ước tính trên cả Bắc Kỳ có ít nhất trong khoảng từ 250.000 đến 300.000 ha bị bỏ hoang, cần phải phục hoá và khai khẩn<sup>(1)</sup>.

Trước tình hình như vậy, cũng như đối với tất cả các thuộc địa khác, ở châu Âu, châu Phi, châu Mỹ trước đây, ngay khi đặt chân lên đất Bắc Kỳ, chính quyền thực dân đã lo chiếm đoạt những vùng đất hoang hay bị bỏ hoang đó, rồi khẩn

---

\* Tiến sĩ, Viện Sử học. Việt Nam.

trường tiến hành tổ chức việc khai thác. Công việc này được gán cho nhiều ý nghĩa về kinh tế, chính trị và xã hội, được xem là “*một phương tiện tuyệt vời nhất, đảm bảo sự ổn định cho nền đô hộ...*”<sup>(2)</sup>.

Công việc trước hết mà chính quyền thuộc địa đã làm là bằng các văn bản pháp quy, đã từng bước ép chính phủ Nam triều phải “chuyển nhượng” cho nó quyền quản lý và sử dụng đối với các loại đất này. Rồi, do không thể tự bỏ vốn và tiến hành việc khai thác, chính quyền ấy đã dựa vào vốn và sáng kiến của các cá nhân, tức là các nhà thực dân để tổ chức việc khai thác. Giống như ở các thuộc địa khác, phương thức quản lý chủ yếu của chính quyền thuộc địa là cấp nhượng cho các cá nhân, các liên doanh điền chủ, hay là các công ty tư bản để lập ra các đồn điền và khai thác chúng.

Thuật ngữ “nhượng” được giải thích một cách khác nhau, hoặc trừu tượng hoặc cụ thể, nhưng luôn có cùng một nội dung giống nhau. Nó chỉ ra việc Nhà nước nhượng cho các nhà thực dân đất và đổi lại các nhà thực dân này phải chịu một số nghĩa vụ được quy định theo quy chế của Nhà nước.

Hiểu theo Delhoumeau, căn cứ vào định nghĩa của Romier - Ủy viên Hội đồng chính phủ Pháp, được trình bày vào năm 1903: “Hợp đồng về nhượng địa không phân tích theo luật dân sự cũng như luật hành chính. Đó là một hợp đồng tương đối kém xác định – một hợp đồng “có đi có lại” trong đó, chính quyền nhượng, giao một số quyền cho điền chủ để đổi lại một số nghĩa vụ của họ”<sup>(3)</sup>.

Emile Couzinet lấy lại định nghĩa của Marguet như sau:

“Nhượng địa là một sự giao nhượng bởi một tư cách pháp nhân công cộng (tức nhà nước thực dân – TG) dưới danh nghĩa cho không hay phải trả tiền, với điều kiện là phải khai thác các quyền của những vật phụ thuộc khối Tài sản tư (của thuộc địa – TG) và có thể dẫn đến sở hữu vĩnh viễn”<sup>(4)</sup>.

Việc nhượng đất, được hiểu theo những nghĩa trên đã được tiến hành một cách khẩn trương, tạo ra một phong trào cực kỳ sôi động với những diễn biến và mâu thuẫn rất phức tạp. Bên cạnh hình thức nhượng đất, lập đồn điền chính thức cho các Công dân, Thần dân và Dân bảo hộ Pháp, được thực hiện từ cuối thế kỷ XIX cho đến năm 1945 là các hình thức nhượng đất khác, được đưa ra vào những thời điểm khác nhau, chủ yếu là từ sau Chiến tranh Thế giới thứ I: Hình thức nhượng Tiểu đồn điền tự do cho dân Bản xứ; Hình thức nhượng Đại đồn điền ở các vùng bãi bồi ven biển...

Mỗi hình thức nhượng đất này có những quy chế khác nhau, tức là có những cách quản lý khác nhau, tùy vào mục đích, đối tượng và loại hình đất hoang.

Cùng với quá trình tổ chức Khối Công sản ở Đông Dương, quy chế nhượng đất luôn thay đổi theo chiều hướng thích ứng với chính sách khai thác thuộc địa về nông nghiệp, thực tế của việc nhượng đất, sự tồn tại của đất hoang, thái độ của giới điền chủ và phong trào đấu tranh của nông dân.

Chúng tôi sẽ trình bày dưới đây một số điểm chính của các loại quy chế hay là hình thức nhượng đất chi phối công cuộc nhượng đất khẩn hoang lúc bấy giờ.

## II. QUY CHẾ NHƯỢNG ĐẤT CHUNG CHO CÁC “CÔNG DÂN, THẦN DÂN VÀ DÂN BẢO HỘ PHÁP”

Đây là hình thức đồn điền đầu tiên được thực hiện và là hình thức chính trong chính sách nhượng đất, khẩn hoang ở Bắc Kỳ, bắt đầu từ 1887, tồn tại và kéo dài đến 1945. Quy định về hình thức nhượng đất này là các sắc lệnh, nghị định được ban hành từ 1888 đến 1942.

Văn bản đầu tiên là Nghị định 5-9-1888 của Toàn quyền Đông Dương về việc nhượng đất ở Bắc Kỳ. Với ngụ ý canh chừng tình trạng đầu cơ đất của các nhà thực dân, nghị định này tỏ ra dè dặt trong việc chỉ cho phép cấp nhượng diện tích tối đa là 100 ha cho mỗi điền chủ. Thế nhưng, nghị định này đã bị giới điền chủ phản đối quyết liệt. Vì thế, chính quyền thực dân đã ban hành Nghị định 24-5-1895 để xoá bỏ giới hạn 100 ha trên. Từ đây, các nhà thực dân tha hồ xin đất, diện tích bao nhiêu cũng được, kể cả không đủ khả năng khai thác. Liên theo đó, nghị định 18-8-1896 lại được ban hành, giải phóng mọi điều kiện của việc nhượng đất, mở toang cửa Bắc Kỳ cho sự chiếm đoạt của người Pháp. Hậu quả là, hàng trăm đồn điền đã được thiết lập với hàng trăm ngàn héc ta đã được đem cấp nhượng cho các điền chủ mà chủ yếu không phải là các nhà canh nông, gây ra tình trạng đầu cơ đất, sự mất cân đối giữa đất nhượng và đất được khai thác và những cuộc đấu tranh triền miên của những người nông dân bị mất đất và thiếu đất.

Để chữa trị tình trạng này, ngày 27-12-1913, Toàn quyền Đông Dương đã ban hành một nghị định khác. Nghị định này được áp dụng cho toàn Liên bang Đông Dương và được áp dụng ở Bắc Kỳ bằng nghị định 6-3-1914, bổ sung bằng nghị định 8-5 và 26-11-1918 và 19-6-1920.

Nghị định 27-12-1913 tạo ra một bước ngoặt trong chính sách nhượng đất, khẩn hoang của người Pháp. Để tăng thêm thu nhập cho ngân sách và hạn chế việc bao chiếm bừa bãi của các điền chủ, lần đầu tiên, chính quyền thuộc địa đưa ra nguyên tắc nhượng phải trả tiền (à titre onéreux), dưới hình thức bán đấu giá (adjudication) và bán theo giá thoả thuận (vente de gré à gré) đối với những diện tích từ trên 50 ha trở lên (được sửa đổi thành 300 ha bằng Nghị định 26-11-1918). Đối với những diện tích dưới mức 50 ha (sau đó dưới mức 300 ha) có thể vẫn được nhượng dưới hình thức cho không (à titre gratuit). Cũng như vậy, để xoa dịu mâu thuẫn trong dân chúng xung quanh vấn đề nhượng đất và lấy lòng tầng lớp thượng lưu “bản xứ” nghị định này nói rộng đối tượng nhượng đất tới một số người Bản xứ với tư cách là “*Công dân, Thần dân và Dân bảo hộ Pháp*”

Tuy nhiên, do chiến tranh, Nghị định 27-12-1913 chưa phát huy được hiệu lực. Hơn nữa, giá đất mà chính quyền bán cho các điền chủ nhiều khi còn rẻ hơn giá ấn định 1 franc 1 ha, do đó, nghị định này vẫn tạo ra nhiều cơ hội cho sự chiếm đất bừa bãi. Nghị định 27-12-1913 lại bị phê phán và bị đòi được phế bỏ. Ngày 19-9-1926, một nghị định Toàn quyền mới được ban hành để thay thế cho nó

Nghị định 19-9-1926 giữ lại một số quy định của quy chế cũ và đưa ra một số quy định mới: diện tích nhượng tạm thời bị không chế ở mức tối đa là 15.000 ha và một đồn điền liên khoảnh không được quá 6.000 ha đối với loại đồn điền

bán đấu giá; các đồn điền cho không vẫn giữ ở mức 300 ha; còn các đồn điền bán theo giá thoả thuận được giữ ở mức 1.000 ha (được trả dần trong thời hạn từ 5 đến 10 năm).

Đến lượt nó, nghị định 19-9-1926 lại bị cho là “không tạo điều kiện cho các điền chủ người Pháp” cho nên mãi đến 19-10-1927 mới có một nghị định của Thống sứ Bắc Kỳ được ban hành để áp dụng nghị định 19-9-1926 và sau đó, một sắc lệnh mới được ban hành vào 4-11-1928 để thay cho nghị định 19-9-1926.

Sắc lệnh 1928 được ban hành trong bối cảnh sự phát triển ồ ạt của các đồn điền trồng cây công nghiệp do sự tăng giá của một số mặt hàng công nông phẩm nhiệt đới, nhất là cao su, chè, cà phê, sau chiến tranh. Đã có những đơn xin đồn điền lên tới 50.000 ha. Để tránh nạn đầu cơ đối với đất nhượng, sắc lệnh 4-11-1928 buộc các điền chủ phải lệ thuộc vào sự kiểm soát chặt chẽ hơn của chính quyền và phải chịu nhiều thể thức, nghĩa vụ mới, đặc biệt là quy định về *Khả năng tài chính của người xin*. Sắc lệnh này, cũng quy định cho chính quyền chính quốc một thứ quyền hạn ngày một tập trung hơn. Sắc lệnh 4-11-1928 được áp dụng vào Đông Dương bằng Nghị định 28-3-1929 của Toàn quyền Pierre Pasquier về đồn điền cho không và vào Bắc Kỳ bằng 2 nghị định 21-6-1929 của Thống sứ Bắc Kỳ René Robin. Bổ sung cho các bản bản này là một loạt các nghị định khác được ban hành từ 1930 đến 1942.

Những văn bản được ban hành từ 1888 đến 1942 kể trên quy định những vấn đề lớn sau:

### 1. Thẩm quyền xét cấp nhượng đất

Đất hoang và vô chủ được gọi là đất công nông nghiệp (terrains ruraux domaniaux) là một bộ phận thuộc Công sản Đông Dương (Domaine de l'Indochine). Trong quá trình phân cấp quản lý đối với khối Công sản này, việc phân cấp quản lý đối với loại đất trên có thay đổi.

Trước 1903, khi Tài sản ở Đông Dương chưa được tổ chức lại, đất công bao gồm đất hoang và đất vô chủ được xếp vào khu vực Tài sản thuộc địa do các Nghị định 22-12-1899 và 5-2-1902 về Tổ chức Tài sản ở Đông Dương chi phối. Vì thế, hầu như tất cả những gì liên quan đến việc cấp nhượng đều phải do Toàn quyền xem xét, quyết định.

Nghị định 15-1-1903 về Tổ chức lại Tài sản ở Đông Dương đã chấm dứt tình trạng trên. Theo nghị định này, Tài sản ở Đông Dương được chia thành 4 khu vực: Tài sản Công; Tài sản của Nhà nước; Tài sản thuộc địa và Tài sản cấp xứ. Mỗi khu vực thuộc quyền quản lý của một cấp hành chính khác nhau. Từ đây, đất hoang và đất vô chủ được chuyển từ khối Tài sản thuộc địa sang khối Tài sản cấp xứ và chịu chung những quy định của khối tài sản này. Theo quy định của Nghị định 15-1-1903, Tài sản cấp xứ có thể được di nhượng và sản phẩm thu về sẽ thuộc ngân sách cấp xứ. Thế nhưng, mọi việc cấp nhượng đều phải thông qua người đứng đầu liên bang, tức Toàn quyền Đông Dương. Mãi đến Nghị định 27-11-1918, Thống sứ Bắc Kỳ mới được phép cấp các đồn điền có diện tích

không quá 1.000 ha. Những đồn điền vượt quá giới hạn này vẫn do Toàn quyền phê chuẩn việc cấp nhượng. Thế nhưng, ngay cả quyền hạn của Toàn quyền cũng ngày càng bị giới hạn. Chính phủ Pháp với dần tay tới loại đất này. Từ Sắc lệnh 4-11-1928 trở đi: Công sứ chủ tỉnh có quyền cấp các đồn điền không quá 10 ha; Thống sứ có quyền nhượng những đồn điền cho không, từ 300 ha trở xuống và những đồn điền phải trả tiền tới 1.000 ha; Toàn quyền có quyền cấp những đồn điền từ 1.000 ha tới 4.000 ha. Các đồn điền có từ trên 4.000 ha phải do Tổng thống Pháp ban cấp qua một sắc lệnh thông qua ý kiến của Bộ thuộc địa và đề nghị của Toàn quyền Đông Dương.

Việc phân cấp quản lý này nhằm tạo thuận lợi cho việc thụ lý, thẩm xét hồ sơ xin đất; tránh cho người xin sự phiền phức trong việc xin những khoảnh đất nhỏ, đồng thời cũng tránh được tình trạng quá lạm trong việc cấp những đồn điền quá lớn của chính quyền cấp dưới, tạo điều kiện cho việc đầu cơ đất nhượng.

## 2. Về đối tượng được nhượng đất

Trước năm 1913, người Pháp dành độc quyền trong việc nhượng và khai thác đất hoang. Sau thời điểm này, đối tượng được nhượng đất đã mở rộng hơn. Tuy nhiên, sự mở rộng ấy cùng lắm mới chỉ tới được những người Bản xứ, từ Nghị định 27-12-1913, với tư cách là Công dân, Thần dân và Dân bảo hộ Pháp. Người nước ngoài, trước sau, đều bị gạt ra khỏi đối tượng được nhượng đất, lập đồn điền ở Đông Dương. Đối với người Hoa, phải đến năm 1927, qua Nghị định 19-10, họ mới được xin nhượng dưới hình thức hợp đồng thuê có thời hạn và diện tích không quá 50 ha.

Trong những quy định về đối tượng được nhượng đất, một vấn đề được quan tâm và là đối tượng tranh cãi, có thể nói ở mọi cấp chính quyền và trong suốt thời kỳ thuộc địa. Đó là việc nên hay không nên nhượng đất hoang cho các viên chức (fonctionnaire), tức là những người làm công, ăn lương trong hệ thống hành chính ở thuộc địa.

Về điều này, để tránh việc nhượng đất cho những người không có đủ khả năng, cả về thời gian, cũng như về khả năng tài chính để khai thác đất nhượng, đồng thời là tình trạng tích tụ đất theo kiểu các địa chủ "bản xứ". Thông tư ngày 10-6-1904 của Toàn quyền Beau cấm ngặt các viên chức người "bản xứ" còn đương chức được trở thành sở hữu chủ tại nơi đang dưới quyền. Điều đó có nghĩa là những người này không được nhượng đất để lập ra các đồn điền. Nghị định 28-3-1929 của Toàn quyền Pasquier về đồn điền cho không tuy không cho phép các viên chức và nhà binh, nói chung cả người Pháp và người Việt đang tại chức xin đất, lập đồn điền, nhưng nếu những người này về hưu thì có thể được làm việc đó.

Nghị định 12-5-1939 của Toàn quyền Brevier, bổ sung Điều 2 Nghị định 28-3-1929 còn đi xa hơn trong việc cho phép các viên chức và binh lính bản xứ có thể nhận được những đồn điền cho không tới 10 ha, mà không cần đến điều kiện về thời gian lưu trú, với lý do là để "tạo thuận lợi cho việc di dân tới vùng Trung du và Thượng du đều phải được động viên khuyến khích và ngay cả việc tiến vào sở nhỏ của các viên chức và binh lính cũng cần động viên"<sup>(5)</sup>.

### 3. Các hình thức cấp nhượng

Như trên đã nói, trước năm 1913, tất cả các loại đất hoang thuộc Quốc gia công điền công thổ đều được cấp nhượng dưới hình thức cho không, với giá ấn định là 1 franc/ha và diện tích cho không là vô hạn.

Từ Nghị định 27-12-1913, đồn điền cho không trở thành ngoại lệ, nguyên tắc nhượng phải trả tiền qua việc bán đấu giá hay thuận mãi. Đồn điền cho không chỉ được áp dụng đối với những diện tích dưới 50 ha (và 300 ha từ 1918). Trên nguyên tắc, chỉ có chủ gia đình mới được xin đồn điền cho không và người này chỉ được xin cái thứ hai cũng là cái cuối cùng khi đã khai thác 4/5 diện tích cái thứ nhất.

Ngoài hai hình thức cấp nhượng đó, Nghị định 19-9-1926 còn đưa ra một hình thức cấp nhượng nữa là Cho thuê có thời hạn. Loại đồn điền này thường là những đồn điền chăn nuôi, chính thức được áp dụng ở Bắc Kỳ bằng Nghị định 30-12-1931. Diện tích đồn điền này được ấn định trên dưới 300 ha. Thời gian cho thuê cũng không quá 20 năm.

### 4. Khả năng tài chính của người xin

Sau nhiều năm nhượng đất cho các điền chủ, sau nhiều cuộc tranh luận trong chính phủ thuộc địa, cũng như trong giới điền chủ, phải mãi đến Nghị định 19-9-1926 điều này mới chính thức được quy chế hoá. Trước đó, những người xin đất hoàn toàn không phải chứng minh về số vốn có thể ứng ra để xin và khai thác đất. Vậy nên, mới có hiện tượng là đất nhượng thì nhiều mà đất được khai thác chỉ chiếm tỷ lệ nhỏ (39,17 % trong giai đoạn 1884-1918 ở Bắc Kỳ)<sup>(6)</sup>.

Nghị định 19-9-1926 mới chỉ nói chung chung về điều này. Nghị định 19-10-1927, ở điều 4 quy định cụ thể hơn là:

“Khả năng về tài chính được yêu cầu đối với người xin phải tỷ lệ với số vốn tối thiểu cần thiết cho việc khai thác đất, được tính theo đơn vị hecta và theo chủng loại cây trồng. Số vốn phải có, hoặc bằng tiền mặt, hoặc bằng ngân quỹ, không thể dưới 1/5 tổng số vốn phải có để khai thác toàn bộ đất nhượng. Người xin phải nộp cho chính quyền có thẩm quyền cấp đất mọi giấy tờ liên quan”.

Điều này còn được nhắc lại ở hầu hết các văn bản tiếp theo.

Riêng đối với các đồn điền cho không, Nghị định 28-3-1929 miễn cho những người xin dưới 200 ha phải trình báo về khả năng tài chính mà chỉ những người xin trên 200 ha mới phải làm việc này.

Nghị định 17-10-1929 quy định rõ Barem về khả năng tiền vốn cần có của những người xin đất. Barem này được quy định thống nhất cho tất cả các vùng nông nghiệp tính theo đơn vị hecta và đồng Đông Dương. Cụ thể là:

50 đồng/ha đối với các cơ sở chăn nuôi.

50 đồng/ha đối với các đồn điền trồng cây hàng năm và theo vụ.

500 đồng/ha đối với những đồn điền trồng cây lưu niên có thu hoạch chậm

Do vậy, số vốn cần được chứng minh theo tỷ lệ 1/5 là:

10 đồng/ha đối với các cơ sở chăn nuôi.

10 đồng/ha đối với cây hàng năm và theo vụ.

100 đồng/ha đối với cây lưu niên.

Vậy, muốn được cấp và có thể khai thác được một đồn điền có diện tích 1.000 ha, điền chủ phải có tối thiểu 50.000 đồng và tối đa 500.000 đồng.

Việc cấp nhượng và khai thác đất từ sau nghị định này trở nên có hiệu quả hơn, xét cả về ý thức của người xin cũng như kết quả trên thực tế về diện tích đất được đưa vào khai thác.

### 5. Các hình thức sở hữu đồn điền

Bất kỳ đồn điền nào, dù là đồn điền nhượng không mất tiền, hay phải trả tiền đều phải trải qua hai giai đoạn: Tạm thời và Vĩnh viễn.

Thời hạn đồn điền tạm thời được quy định trong các Nghị định 5-9-1888, 18-8-1896 và 6-3-1914 là 5 năm kể từ khi ký nghị định nhượng đất. Trong các văn bản ký từ năm 1920 trở đi, thời hạn tạm thời tùy thuộc vào từng loại đồn điền, có thể kéo dài đến 15 năm, được ghi trong sổ nghĩa vụ và chừng nào đồn điền chưa được cấp vĩnh viễn thì có nghĩa vẫn còn là tạm thời.

Trong thời gian đồn điền còn là tạm thời, đất nhượng không được đăng ký vào sổ địa bộ, tức là chưa được công nhận quyền sở hữu. Để tiến tới quyền sở hữu vĩnh viễn, trong giai đoạn tạm thời, điền chủ phải thực hiện những quy định về việc khai thác đất.

Cho đến năm 1920, theo quy định trong các văn bản, đất nhượng phải được khai thác hết trong thời hạn 5 năm, nếu không đất sẽ bị thu hồi.

Thế nhưng, theo quy định trong những văn bản được ban hành sau năm 1920, thời hạn phải khai thác hết đất tỷ lệ theo quy mô diện tích. Cụ thể:

Trong 3 năm đối với những đồn điền dưới 100 ha.

Trong 5 năm đối với những đồn điền trên 100 đến 500 ha.

Trong 10 năm đối với những đồn điền trên 500 đến 600 ha.

....

Đối với những đồn điền chuyên chăn nuôi, các quy định là như sau: trong thời hạn 1 năm kể từ khi nhận đồn điền, điền chủ phải chứng minh trước hội đồng điều tra cơ cấu của một đàn gia súc mẹ ban đầu, gồm những con cái có khả năng sinh sản trong ít nhất là 5 năm, cùng những con đực có đủ số lượng theo tỷ lệ và chủng loại.

Sau thời hạn tạm thời, điền chủ sẽ được cấp quyền sở hữu vĩnh viễn đối với những đất đã được khai thác, còn những đất chưa được khai thác sẽ bị thu hồi về Quốc gia công điền công thổ.

## 6. Thuế, tô

Trong việc nhượng đất cho các điền chủ, chính quyền thuộc địa, ngay từ đầu đã chú ý tới biện pháp về thuế và tô. Ngoài việc đây là nguồn thu nhập, dù là không đáng kể, đối với ngân sách, theo quan niệm của các quan chức, đó còn là sự nhắc nhở đối với các điền chủ về nghĩa vụ trong việc khai thác đất.

Theo quy định trong các văn bản thì để có thể được sử dụng đất, ngay từ khi đồn điền được nhượng tạm thời, điền chủ phải nộp thuế cho ngân sách cấp xứ.

Nghị định 5-9-1888 đánh thuế đối với toàn bộ đồn điền từ năm thứ 3 trở đi.

Nghị định 18-8-1896 quy định là điền chủ phải nộp thuế đối với toàn bộ đồn điền từ năm thứ 5 trở đi. Trong 5 năm đó, điền chủ phải nộp một khoản địa tô là 1 franc cho 1 đồn điền, không kể diện tích là bao nhiêu.

Cách thức giao nộp thuế và thuế suất được quy định cụ thể hơn trong các nghị định 2-6-1897; 21-11-1905; 4-1-1910; 20-12-1913; 28-10-1915. Những nghị định này được áp dụng cho đến những năm 1940. Theo đấy, thuế được đánh theo từng loại đất và cây trồng. Chẳng hạn, như theo quy định của Nghị định 27-12-1913, đất đồn điền được chia thành 4 hạng để đánh thuế:

Hạng nhất: 2 đồng/ha/năm đối với đất trồng lúa có năng suất tối thiểu 2.400 kg/ha/năm và đất trồng các loại: thuốc lá, trầu không, cau, dừa, mía...

Hạng nhì: 1,5 đồng/ha/năm đối với đất trồng lúa có năng suất tối thiểu trung bình năm là trên 1.000 kg và dưới 2.000 kg/ha.

Hạng ba: 0,8 đồng/ha/năm đối với đất trồng lúa có năng suất trung bình năm từ 800 đến 1.000 kg/ha.

Hạng bốn: 0,3 đồng/ha/năm đối với các trũng trảng.

Đối với đất trồng cà phê, chè, nghị định này cho được miễn thuế trong 6 năm đầu đối với cà phê, 4 năm đầu đối với chè. Hết hạn, cà phê phải chịu mức 0,6 đồng/ha/năm và chè 0,4 đồng /ha/năm.

Những loại cây mới nhập cũng được miễn thuế trong thời hạn do Thống sứ Bắc Kỳ quy định.

Ngoài thuế, điền chủ phải nộp địa tô tùy theo mức được ghi trong sổ nghĩa vụ.

Tóm lại, tiến trình hình thành một quy chế nhượng đất chung là một quá trình đi đến thống nhất cho toàn liên bang Đông Dương nhằm đẩy mạnh công cuộc nhượng đất, khẩn hoang trên quy mô lớn, khai thác một cách có hiệu quả nền kinh tế nông nghiệp thuộc địa. Những nguyên tắc của việc nhượng đất ngày một chặt chẽ hơn: vừa tập trung quyền hành vào tay chính quyền thực dân bên chính quốc, vừa phân cấp quản lý cho chính quyền các cấp để tạo sự dễ dàng cho việc cấp nhượng và quản lý việc khai thác; vừa tạo điều kiện cho đại sở hữu phát triển, vừa khuyến khích sự tồn tại và phát triển của trung và tiểu sở hữu;



vừa mở rộng đối tượng được nhượng đất, vừa hạn chế sự có mặt của những người nước ngoài trong công việc này.

Bên cạnh sự ban hành các văn bản pháp lý trên, chính quyền thuộc địa còn thực hiện một số biện pháp về hành chính và chuyên môn để nâng đỡ, khuyến khích việc thiết lập và khai thác các đồn điền, chẳng hạn: lập các cơ quan liên quan đến nông nghiệp, các cơ sở thí nghiệm, chính sách thuế ưu đãi và chính sách trợ cấp, khen thưởng các điền chủ, nhất là những điền chủ trồng các loại cây mới: chè, cà phê và chăn nuôi đại gia súc.

Để điều chỉnh giá cả, việc sản xuất cũng như xuất khẩu đối với những sản phẩm này, chính quyền thuộc địa đã sử dụng một cách có hiệu quả chính sách thuế quan, đánh vào những loại hàng cùng chủng loại nhập vào Đông Dương cũng như vào chính quốc.

Những quy định trên về việc nhượng đất đã tạo ra cơ sở cho việc nhượng đất hoang, lập đồn điền ở Bắc Kỳ trong suốt gần 60 năm từ 1887 đến 1945. Trong thời kỳ đó, đã có đến 811 đồn điền được thiết lập theo hình thức nhượng đất chính này, với tổng diện tích là 457.615 ha, trong đó 471 là các đồn điền lớn, tức là những đồn điền có diện tích từ 50 ha trở lên, chiếm 98,64 % tổng diện tích đất nhượng (451.529 ha); số còn lại 326 đồn điền, diện tích tổng cộng là 6185,5641 ha thuộc loại trung và tiểu sở hữu. Điều đó có nghĩa là đại đồn điền hay đại sở hữu chiếm đại đa số trong khu vực đồn điền theo quy chế nhượng đất chung. Các đồn điền này được phân bố trên cả các vùng Đồng bằng, Trung du, Thượng du, trong đó Trung du là vùng đứng đầu cả về số lượng đồn điền và diện tích đồn điền.

Đi kèm với chế độ đại sở hữu đó là những yếu tố mới của nền sản xuất lớn mang tính chất tư bản đã xuất hiện trong khu vực đồn điền, tức là trong nền nông nghiệp thuộc địa nói chung.

Đó là sự hình thành các vùng nông nghiệp thương phẩm với việc trồng các loại cây mới có giá trị kinh tế cao, cao hơn các loại cây truyền thống, đặc biệt là cà phê và chăn nuôi đại gia súc trên quy mô lớn: cà phê được trồng trên khoảng 4.000 ha tại các đồn điền trên vùng giáp ranh giữa Hà Nam, Ninh Bình và Hoà Bình, tức là vùng Chi Nê và trên một số đồn điền của Tuyên Quang, Phú Thọ, Sơn Tây...

Theo các chuyên gia về cà phê thời ấy: "*Cà phê sinh lợi một cách khá dễ dàng và trung bình gấp 4 lần và ngay cả 5 lần so với ngô và 3 lần so với lúa*"<sup>(7)</sup>.

Ngoài cà phê, một số loại cây trồng khác, không phải là mới nhập nhưng được trồng trên diện rộng hơn so với việc trồng xưa nay của người Bản xứ: đay, gai, chè...

Cũng như vậy, đã có sự xuất hiện của những đàn gia súc hàng trăm, hàng nghìn con trên các đồn điền mà chủ yếu là các đồn điền trồng cà phê và một số đồn điền chuyên chăn nuôi. Chăn nuôi ngoài mục đích cung cấp sức kéo và phân bón cho trồng trọt, giờ còn cung cấp thịt sữa cho thị trường.

Việc trồng cây mới và chăn nuôi đại gia súc đã làm xuất hiện một số khâu kỹ thuật chế biến sản phẩm nửa cơ khí, nửa thủ công và một thói quen tiêu dùng mới trong một bộ phận dân cư, như uống cà phê, ăn bơ sữa...

Về mặt xã hội, điều đó kéo theo việc sử dụng một loại hình nhân công mới, khác với hình thức tá canh vốn tồn tại trong nông thôn, đó là sử dụng những người làm công, ăn lương trong nông nghiệp trong các đồn điền trồng cà phê và chăn nuôi gia súc.

Tuy nhiên, việc nhượng đất ô ạt, trong khi chưa có một quy chế nhượng đất hoàn chỉnh và không phải cho những nhà canh nông chuyên nghiệp, cũng như những người có vốn và có mục đích nghiêm túc trong việc xin nhượng đất đã gây ra những hậu quả nghiêm trọng về kinh tế và xã hội: nhiều đồn điền không được khai thác, nhiều đất nhượng bị bỏ hoang, nằm trong tay các điền chủ ngăn trở việc khai khẩn của những người có nhu cầu về đất, nhất là đối với những người nông dân. Tệ nạn đầu cơ, mua bán, trao đổi đồn điền giữa các điền chủ trở thành phổ biến. Cả các điền chủ và chính quyền cấp đất đã không thực hiện đúng những quy định đã ban hành về nhượng đất. Nhiều đồn điền không được khai thác, nhưng trong nhiều năm không bị kiểm tra và thu hồi. Điều đó làm cho tình trạng thiếu đất trong nông dân ngày càng trầm trọng thêm, mâu thuẫn xã hội xung quanh vấn đề ruộng đất ngày càng quyết liệt. Hơn thế, do chỗ đất nhượng chủ yếu không phải cho những điền chủ chuyên canh nông làm cho phần lớn đã sử dụng lối khai thác của người "bản xứ", tức là phát canh thu tô. Điều này tạo ra sự trì trệ lớn trong nông nghiệp và gia tăng sự bóc lột của các điền chủ đối với nông dân.

### III. VÀI Ý KIẾN KIẾN NGHỊ

Chúng tôi đã trình bày về quy chế quản lý đối với đất hoang thông qua một hình thức nhượng đất, lập đồn điền tiêu biểu ở Bắc Kỳ, thời kỳ cận đại. Từ những điều trình bày đó, chúng tôi mạo muội đưa ra một vài ý kiến, có thể tham khảo được trong việc quản lý đối với khu vực đất công, đối tượng được giao cho các tập thể cá nhân khai thác hiện nay.

1. Để đảm bảo việc giao đất có hiệu quả, có nghĩa là đất giao cấp phải được đưa vào sử dụng và tránh tình trạng đầu cơ đất, nên có những quy định về đối tượng được giao đất, chứ không phải giao cấp tràn lan cho tất cả mọi đối tượng.

2. Việc giao đất cho các tập thể, công ty hay là các cá nhân không nên khoán trắng mà nên có sự giám sát của nhà nước dưới hình thức những quy chế và những biện pháp về hành chính và tài chính... Điều này đảm bảo đất được khai thác đúng mục đích, theo một định hướng chung, theo một quy chế thống nhất về cây trồng, vật nuôi, phù hợp với nhu cầu của thị trường và điều kiện sản xuất.

3. Việc giao đất nên tránh hình thức cho không, mà nên thực hiện dưới hình thức "nhượng phải trả tiền", hoặc là bằng việc bán đấu giá, hoặc là bằng việc bán theo giá thỏa thuận. Điều này vừa tránh thất thu ngân sách, lại có thể loại

bỏ ở bước ban đầu những người không có ý định nghiêm túc trong việc xin đất và khai thác đất. Giá cả ruộng đất phải dựa trên sự phân loại đất: theo năng suất từng loại cây trồng được đăng ký và thực hiện trên đất được giao cấp...

4. Một yếu tố quan trọng đảm bảo cho đất đã được cấp phát được đưa vào khai thác, đó là khả năng tài chính của người xin. Khả năng này phải đảm bảo để người được giao đất có đủ tiền để mua khoảnh đất, đủ tiền để khẩn hoang đối với khoảnh đất, đủ tiền để ứng ra những khoản ban đầu về giống, về nhân công...

5. Việc giao đất nhất thiết phải trải qua hai giai đoạn: giai đoạn tạm thời và giai đoạn vĩnh viễn. Trong giai đoạn tạm thời, chủ đất phải thực hiện việc khai thác đất theo tỷ lệ nhất định, (chẳng hạn 1/5 diện tích trong 1 năm, nếu không đất được giao cấp sẽ bị thu hồi), để phải hoàn thành việc khai thác toàn bộ đất nhượng trong thời hạn 5 năm. Hết hạn tối đa này, chỉ những khoảnh đất đã được khai thác, tức là những đất đã được trồng trọt và chăn nuôi, có hiệu quả mới được giao cấp lâu dài, những khoảnh đất không được khai thác sẽ bị thu hồi để giao lại cho người khác.

6. Vì đất hoang có hạn và khả năng khai thác của người xin cũng không phải là vô hạn, cho nên cần quy định giới hạn tối đa về diện tích giao cấp cho mỗi cá nhân, mỗi công ty, mỗi tập thể.

7. Cần tập trung việc giao cấp đất theo lộ, theo khu vực để có thể kết hợp giữa việc khẩn hoang với việc quy hoạch về nông nghiệp, không nên manh mún, phân tán. Điều đó có nghĩa là nên lưu ý đến mối quan hệ giữa việc giao đất với việc lập ra những vùng nông nghiệp thương phẩm lớn ngay từ khi giao đất.

8. Trong việc quản lý đất hoang, rất nên có một chế độ thuế hợp lý để vừa khuyến khích và kích thích chủ đất.

9. Trong việc giao đất cũng nên quan tâm đến mối quan hệ xã hội, nảy sinh trong quá trình khai thác đất, có nghĩa là việc sử dụng nhân công trong khu vực đất giao cấp để lựa chọn ra phương thức thích hợp, đứng trên quan điểm tiến bộ xã hội.

## CHÚ THÍCH

1. AGGI. Voeux et correspondances de la Chambre d'Agriculture du Tonkin 1895-1905 và Charles Fourniau, Les contacts franco-vietnamiens en Annam et au Tonkin de 1885 à 1896. These de doctorat d'Etat, tập 4, IHPOM, Aix-en-Provence, 1984, tr. 1886.
2. Delhoumeau, *La Propriete et les concessions domaniales en Indochine*, Paris, 1903, tr. 19.
3. Delhoumeau, *La Propriete et les concessions domaniales en Indochine*, Paris, 1903, tr. 74.
4. Emile Couzinet, *Les concessions domaniales et la colonisations en Indochine*, Sdd, tr. 3.
5. M 358. *Concessions rurales et estivales au Tonkin (1903-1939)*
6. Tạ Thị Thuý, *Đồn điền của người Pháp ở Bắc Kỳ 1884-1918*, Hà Nội, Nxb Thế giới, 1996, tr. 273.
7. Như trên, Sdd, tr. 294 -310.