

BÌNH ĐẲNG GIỚI TRONG TIẾP CẬN ĐẤT SẢN XUẤT Ở KHU VỰC MIỀN NÚI PHÍA BẮC: THỰC TRẠNG VÀ KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH

Nguyễn Quỳnh Hoa

Khoa Kế hoạch và Phát triển, Trường Đại học Kinh tế quốc dân

Email: quynhhoa@neu.edu.vn

Ngày nhận: 12/8/2016

Ngày nhận bản sửa: 28/8/2016

Ngày duyệt đăng: 20/9/2016

Tóm tắt:

Luật pháp và chính sách của Việt Nam luôn hướng tới việc bảo đảm bình đẳng giới trong tiếp cận đất đai, song vấn đề bất bình đẳng giới trong lĩnh vực này hiện vẫn còn tồn tại, đặc biệt vấn đề này có xu hướng nghiêm trọng hơn ở các vùng với hoạt động kinh tế chủ yếu dựa vào nông nghiệp như khu vực Trung du và miền núi phía Bắc. Sử dụng phương pháp phân tích thống kê mô tả với dữ liệu từ điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam (VHLSS), bài viết đã phát hiện ra một xu hướng bất bình đẳng “ngược” ở vùng miền núi phía Bắc khi bất lợi thuộc về các hộ gia đình chủ hộ nam giới trong khía cạnh có đất sản xuất, tuy nhiên diện tích đất sản xuất của các hộ gia đình chủ hộ nam giới cao hơn 2,3 lần so với diện tích đất sản xuất của các chủ hộ nữ. Từ những phát hiện đó, bài viết đề xuất một số giải pháp để từng bước tăng cường bình đẳng giới trong tiếp cận đất sản xuất ở khu vực miền núi phía Bắc.

Từ khóa: Tiếp cận đất sản xuất, bình đẳng giới, miền núi phía Bắc.

Gender Equality in Accessing to Productive land in Northern Mountainous Provinces: Current Situations and Policy Recommendations

Abstract:

Laws and policies in Vietnam have always directed to ensuring gender equality in land access. However, gender inequality in this field still exists and is particularly serious in some region where the main economic activity is traditional agricultural production, including the Northern mountainous area. By using descriptive statistical analysis method based on the Vietnam household living standard survey (VHLSS) data, the paper points out that in this area, there is a trend toward a “diverse” gender inequality, of which the proportion of male headed households owning land is less than the number of female headed households yet the size of land use of male headed household is 2.3 time higher than that of female headed households. Based on the findings, the paper provides some recommendations for improving gender equality in access to productive land in this area in the future.

Key words: Access to productive land, gender equality, northern mountainous area.

1. Đặt vấn đề

Đất đai là một nguồn tài nguyên sản xuất quan trọng, đặc biệt đối với khu vực sản xuất nông nghiệp. Dữ liệu thống kê ở phạm vi toàn thế giới đưa ra rất nhiều bằng chứng đối với tình trạng bất bình đẳng giới trong tiếp cận đất đai. Khoảng cách giữa nữ giới và nam giới trong việc tiếp cận đất sản xuất là một trong các nguyên nhân làm hạn chế cơ hội kinh tế của phụ nữ, khiến năng suất trong sản

xuất nông nghiệp của nữ giới thấp hơn nam giới, từ đó tạo ra khoảng cách giới về thu nhập. Không những tồn tại khá dai dẳng trong xã hội, bất bình đẳng giới trong việc tiếp cận đất còn khiến cho nỗ lực giảm nghèo của các quốc gia bị hạn chế đi nhiều, cụ thể việc phụ nữ khó có thể tiếp cận với các quyền sở hữu đất đai làm tăng 60% so với mức trung bình nguy cơ bị thiếu đói (OECD, 2010). Khi phụ nữ có quyền sử dụng đất bình đẳng với nam giới, họ có

tiếng nói và khả năng quyết định hơn trong gia đình (Khai & cộng sự, 2013), khi người phụ nữ có tiếng nói quyết định nhiều hơn, thu nhập của hộ gia đình sẽ được chi tiêu nhiều hơn cho thực phẩm, quần áo, chăm sóc sức khỏe và giáo dục của con cái, điều này góp phần gia tăng các chỉ số về sức khỏe, dinh dưỡng và giáo dục của nền kinh tế, từ đó thúc đẩy tăng trưởng kinh tế (FAO, 2011). Nhận thức được vai trò của bình đẳng giới trong tiếp cận đất sản xuất đối với quá trình phát triển kinh tế, đặc biệt là vai trò đối với việc cải thiện năng suất trong nông nghiệp, bảo đảm an ninh lương thực, giúp giảm nghèo bền vững, thời gian qua Việt Nam đã có một số chính sách nhằm tăng cường bình đẳng giới trong việc tiếp cận đất sản xuất như việc ban hành Luật Bình đẳng giới năm 2006, Luật Đất đai năm 2003 và mới đây nhất là Luật Đất đai 2013 với quy định giấy chứng nhận quyền sử dụng đất phải được đứng tên cả vợ và chồng... Tuy nhiên, nguyên nhân sâu xa của vấn đề bất bình đẳng giới trong tiếp cận đất đai vẫn chưa được giải quyết triệt để thông qua các chính sách hiện hành nên vẫn tồn tại hiện tượng này trên phạm vi cả nước và ở tất cả các vùng kinh tế.

Vùng Trung du và miền núi phía Bắc (sau đây gọi tắt là khu vực miền núi phía Bắc) là vùng lãnh thổ có diện tích lớn nhất nước ta, với diện tích 9.5274,7 km², chiếm khoảng 28,6% diện tích cả nước, bao gồm 14 tỉnh Hà Giang, Cao Bằng, Lào Cai, Bắc Kạn, Lạng Sơn, Tuyên Quang, Yên Bái, Thái Nguyên, Phú Thọ, Bắc Giang, Lai Châu, Điện Biên, Sơn La, Hòa Bình. Dân số khu vực miền núi phía Bắc khoảng 11.508,1 nghìn người, chiếm 13,1% cả nước trong đó có hơn 61% dân số vùng này là đồng bào dân tộc thiểu số, đặc biệt có nhiều tỉnh người dân tộc thiểu số chiếm trên 80% (Tổng cục Thống kê, 2014b). Khu vực miền núi phía Bắc được đánh giá là nơi khó khăn nhất của cả nước hiện nay với hoạt động sản xuất nông nghiệp giữ vai trò chủ đạo trong việc tạo nguồn thu nhập cho các hộ gia đình (tỷ trọng thu nhập từ nông nghiệp chiếm tới 32,2% - Tổng cục Thống kê, 2014a), tỷ lệ hộ nghèo cao gấp đôi mức bình quân của cả nước (tỷ lệ hộ nghèo ở vùng miền núi Tây Bắc vẫn cao gấp 2,97 lần so với tỷ lệ hộ nghèo của cả nước. Miền núi Đông Bắc là 1,81 lần - VOV5, 2014). Đặc điểm kinh tế, xã hội khu vực miền núi phía Bắc cho thấy các chính sách đất đai nói chung và bình đẳng giới trong tiếp cận đất sản xuất nói riêng đóng vai trò quan trọng trong việc cải thiện năng suất sản xuất nông nghiệp và xóa đói giảm nghèo đặc biệt là đối với đồng bào

dân tộc thiểu số. Tính đến nay đã có một số nghiên cứu đánh giá các chính sách đất đai nói chung và bình đẳng giới trong tiếp cận đất đai nói riêng gắn với vùng miền núi phía Bắc như các nghiên cứu của ActionAid (2014), FAO (2013), UNDP và Ủy ban Dân tộc (2012), UNDP (2013), tuy nhiên các nghiên cứu này hoặc là tập trung vào đồng bào dân tộc thiểu số ở các khu vực trên cả nước trong đó có miền núi phía Bắc, hoặc chỉ đánh giá trên địa bàn một số tỉnh trong khu vực miền núi phía Bắc. Bài viết này tập trung đánh giá hiện trạng bình đẳng giới trong tiếp cận đất sản xuất ở khu vực miền núi phía Bắc dựa trên dữ liệu điều tra mang tính đại diện cho cả khu vực để từ đó đưa ra các khuyến nghị chính sách giúp giải quyết thực trạng này trong thời gian tới.

2. Nguồn số liệu và phương pháp phân tích

2.1. Nguồn dữ liệu

Bài viết khai thác dữ liệu thô ở cấp độ hộ gia đình của cuộc điều tra khảo sát mức sống dân cư năm 2012 bằng phần mềm STATA. Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam (VHLSS) 2012 được triển khai trên phạm vi cả nước với quy mô mẫu 46.995 hộ ở 3.133 xã/phường, đại diện cho cả nước, các vùng, khu vực thành thị, nông thôn và tỉnh/thành phố trực thuộc Trung ương, trong đó có 9.399 hộ điều tra thu nhập chi tiêu và 37.596 hộ điều tra thu nhập. Ngoài các thông tin cơ bản về nhân khẩu học, bài viết chủ yếu sử dụng thông tin liên quan đến đất nông nghiệp và sử dụng đất nông nghiệp trong mục 04 của dữ liệu điều tra với 9.399 hộ gia đình. Tổng cục Thống kê đã tiến hành điều tra mức sống dân cư năm 2014, song đến nay dữ liệu của cuộc khảo sát này vẫn chưa được công bố chính thức.

2.2. Phương pháp phân tích dữ liệu

Bài viết phân tích bình đẳng giới trong tiếp cận đất sản xuất ở khu vực miền núi phía Bắc ở cấp độ hộ, theo đó, phân chia hộ gia đình nam giới và nữ giới theo giới tính của chủ hộ, từ đó phân tích sự khác biệt về quyền/cơ hội được sử dụng đất làm đầu vào cho sản xuất của các hộ gia đình chủ hộ nam giới và nữ giới.

Sử dụng cách tiếp cận định lượng với phương pháp thống kê mô tả được sử dụng để đánh giá sự khác biệt giữa chủ hộ nam và chủ hộ nữ trong các khía cạnh tiếp cận đất sản xuất, cụ thể tính trung bình của nhóm chủ hộ nam giới và nhóm chủ hộ và kiểm định sự khác biệt giữa giá trị trung bình của hộ gia đình có chủ hộ nam giới và chủ hộ nữ giới bằng kiểm định T-Test.

Kiểm định T-Test là phép kiểm định giả thiết về trung bình của tổng thể, được dùng trong trường hợp ta muốn kiểm định giả thiết về sự bằng nhau của 2 trung bình tổng thể dựa trên 2 mẫu độc lập rút từ 2 tổng thể này.

Trong kiểm định T-Test ta có 1 biến định lượng để tính trung bình và 1 biến định tính dùng để chia nhóm ra so sánh.

Các bước khi thực hiện kiểm định T-Test bao gồm:

- Bước 1: Đặt giả thiết H_0 : “Không có sự khác nhau về trị hai trung bình tổng thể”, tức là khác biệt giữa 2 trung bình là bằng 0.

- Bước 2: Thực hiện kiểm định T-Test (Two-sample t test with equal variances)

- Bước 3: So sánh giá trị Sig của kiểm định t được xác định ở bước 2 với xác suất α :

- + Nếu $Sig > \alpha$ thì ta chấp nhận giả thuyết H_0
- + Nếu $Sig < \alpha$ thì ta bác bỏ giả thuyết H_0 .

3. Kết quả

3.1. Bình đẳng giới về khả năng được sử dụng đất sản xuất

Trên phạm vi cả nước, sự chênh lệch tỷ lệ hộ gia đình có đất sản xuất là chủ hộ nam với chủ hộ nữ

là không đáng kể ở mức 5%. Theo đó, tính trung bình, có khoảng 30,2% hộ gia đình chủ hộ là nam giới hiện đang sử dụng hay quản lý đất nông nghiệp trong khi con số này của các hộ gia đình do nữ giới làm chủ hộ là 26,5% (Bảng 1). Tuy nhiên, khác với xu thế chung của cả nước, khu vực miền núi phía Bắc có xu hướng “ngược” trong tỷ lệ có đất sản xuất giữa chủ hộ nam giới và chủ hộ nữ giới, theo đó tỷ lệ hộ gia đình do nữ giới làm chủ hộ quản lý và sử dụng đất đai lại lớn hơn so với các hộ có chủ hộ nam giới (tỷ lệ hộ gia đình chủ hộ nữ và nam có đất lần lượt là 18,7% và 12%) và sự khác biệt này mang nhiều ý nghĩa thống kê.

Khu vực miền núi phía Bắc với chủ yếu là các dân tộc theo chế độ “phụ hệ”, tư tưởng trọng nam khinh nữ còn nặng nề dẫn tới tỷ lệ các hộ gia đình do nam giới làm chủ hộ ở mức cao nhất cả nước (tỷ lệ hộ gia đình do nam giới làm chủ hộ chiếm tới 82% trong khi mức bình quân cả nước con số này là 74% - tính toán dựa vào VHLSS, 2012), do đó thực trạng này cho thấy tình trạng thiếu đất sản xuất của các hộ gia đình ở khu vực này đang còn diễn ra khá nghiêm trọng (tỷ lệ hộ gia đình có đất sản xuất ở khu vực này chỉ chiếm 13,2%), đây cũng là một nguyên nhân dẫn tới tình trạng nghèo ở khu vực này cao nhất so với

Bảng 1: Tỷ lệ hộ gia đình hiện đang sử dụng/quản lý đất sản xuất theo giới tính của chủ hộ phân theo vùng kinh tế

Đơn vị : %

	Chủ hộ là nam giới	Chủ hộ là nữ giới	Chênh lệch (nam - nữ)
Vùng kinh tế			
Đồng bằng sông Hồng	39,6	36,4	3,2 (*)
Trung du và miền núi phía Bắc	12	18,7	-6,7 (***)
Bắc Trung bộ và Duyên hải miền Trung	27,8	25,2	2,6
Tây Nguyên	36,5	31	5,5 (***)
Đông Nam bộ	27,4	16	11,4(***)
Đồng bằng sông Cửu Long	39,7	29,2	10,5 (***)
Tổng	30,2	26,5	3,7 (***)

Ghi chú: Chênh lệch có ý nghĩa thống kê: * mức ý nghĩa 10%; ** mức ý nghĩa 5%; *** mức ý nghĩa 1%

Nguồn: Tính toán của tác giả dựa vào VHLSS, 2012

cả nước, điều này là một thực tế cần phải giải quyết trong thời gian tới.

Tình trạng hộ gia đình do nam giới làm chủ hộ ở khu vực miền núi phía Bắc có xác suất có đất sản xuất nông nghiệp thấp hơn so với các chủ hộ nữ, có thể được lý giải một phần do tập quán sinh hoạt, sản xuất lạc hậu, nhiều hộ dân tộc thiểu số tại các tỉnh miền núi vẫn sản xuất theo phương thức phát nương làm rẫy, du canh; ít quan tâm thâm canh, bảo vệ đất sản xuất, trong đó các hộ gia đình chủ hộ nam giới có nhiều sức sản xuất hơn cũng thường di chuyển nhiều hơn.

Sự gia tăng dân số và số hộ gia đình do sự chia tách hộ sau khi con cái lập gia đình, đây cũng là một đặc trưng văn hóa của người Việt Nam và đặc biệt là với đồng bào dân tộc thiểu số cũng là một nguyên nhân trực tiếp của tình trạng không có đất sản xuất của các hộ gia đình. Bên cạnh đó, quá trình thực hiện quy hoạch phát triển đô thị, xây dựng các dự án hạ tầng, thủy lợi, thủy điện, xây dựng khu công nghiệp, khai thác khoáng sản, xây dựng các công trình quốc phòng an ninh cũng gây ảnh hưởng giảm nhiều diện tích đất sản xuất nông nghiệp khu vực miền núi phía Bắc (Hội đồng Dân tộc Quốc hội, 2013).

Diện tích tự nhiên khu vực miền núi phía Bắc tuy lớn nhưng chủ yếu là đất có độ dốc lớn, địa hình phức tạp, nhiều núi đá, thiên tai, lũ quét, sạt lở đất thường xuyên xảy ra, dẫn tới mất hoặc thu hẹp diện tích canh tác, đồng thời cũng hạn chế khả năng khai hoang mở rộng đất sản xuất, trong khi đó, phần lớn các mảnh đất sản xuất ở khu vực này có được từ việc khai hoang lấn chiếm, đặc biệt ở khu vực miền núi Tây Bắc (Viện Quản lý Kinh tế Trung ương phối hợp cùng các viện khác, 2013).

Một nguyên nhân khác đó là, khu vực miền núi phía Bắc là nơi tập trung các hộ nghèo, không có các nguồn thu nhập khác do đó để bù đắp thiếu hụt trong chi tiêu trong gia đình nhất là khi có những biến cố đặc biệt, các hộ gia đình phải sang nhượng, cầm cố, thế chấp đất sản xuất (thậm chí cả đất ở, nhà ở); khi không có khả năng chuộc lại, trở thành không có đất sản xuất.

Mặc dù ở khu vực miền núi phía Bắc, tỷ lệ có đất sản xuất trong các hộ gia đình có chủ hộ là nữ lớn hơn so với các hộ gia đình có chủ hộ là nam giới, nhưng khi so sánh tương quan giữa các hộ gia đình có chủ hộ nam và chủ hộ nữ có đất sản xuất, khu vực này vẫn cho thấy một thực trạng bất bình đẳng giới trong cơ hội tiếp cận đất sản xuất với lợi thế thuộc

về các hộ gia đình có chủ hộ làm nam giới. Dựa vào số liệu VHLSS 2012, tỷ lệ hộ gia đình có chủ hộ nữ có đất trong tổng số hộ của khu vực miền núi phía Bắc chỉ đạt khoảng 3,4%, con số tương ứng của chủ hộ nam giới là 9,9%. Từ đó cũng cho thấy, trong số những hộ gia đình hiện đang quản lý và sử dụng đất ở khu vực miền núi phía Bắc, tỷ lệ hộ gia đình có chủ hộ là nữ chỉ chiếm 25,5%.

3.2. Bình đẳng giới về quy mô đất sản xuất sử dụng

Việt Nam là một quốc gia đang phát triển vẫn còn phụ thuộc rất lớn vào sản xuất nông nghiệp, tuy nhiên Việt Nam cũng là một trong số các nước có diện tích đất sản xuất trung bình của các hộ gia đình thấp nhất thế giới (World Bank, 2002). Tính trung bình cả nước, diện tích đất nông nghiệp 1 hộ gia đình hiện sử dụng chỉ đạt hơn 5.695 m², trong đó có tới trên 79% số hộ có diện tích nhỏ hơn 6.000 m² (tính toán của tác giả dựa vào VHLSS, 2012), trong khi mức trung bình của khu vực châu Á là khoảng từ 1-2 ha/hộ gia đình (Nitya Rao, 2011). Không những có quy mô đất sản xuất nhỏ mà ở Việt Nam còn tồn tại bất bình đẳng giới giữa các hộ gia đình có chủ hộ là nam giới và chủ hộ là nữ giới trong khía cạnh này, theo đó, tính trung bình cả nước, với các hộ hiện đang sử dụng đất sản xuất, diện tích đất bình quân của các hộ gia đình có chủ hộ nữ chỉ đạt 3.548,36 m², thấp hơn mức bình quân của cả nước, trong khi diện tích đất sử dụng của các hộ gia đình có chủ hộ là nam giới chiếm 6.317,2 m², gấp 1,73 lần so với chủ hộ nữ giới.

Khu vực miền núi phía Bắc, mặc dù có cùng xu thế về mối quan hệ giữa chủ hộ nam giới và chủ hộ nữ giới về quy mô diện tích đất sản xuất sử dụng, tuy nhiên bất bình đẳng giới trong khía cạnh này nghiêm trọng hơn, cụ thể khoảng cách giới về diện tích đất sản xuất của các hộ gia đình ở đây là lớn nhất so với các vùng khác, sự khác biệt này là có ý nghĩa thống kê, theo đó diện tích đất nông nghiệp của các hộ gia đình do nam giới làm chủ hộ cao hơn gần gấp 3 lần so với các hộ gia đình do nữ giới làm chủ hộ (Bảng 2).

Các hộ gia đình có chủ hộ là nam giới ở khu vực miền núi phía Bắc không những có diện tích đất sản xuất trung bình lớn hơn mà tốc độ gia tăng quy mô đất sản xuất cũng cao hơn so với các hộ gia đình có chủ hộ là nữ giới (tốc độ tăng quy mô đất sản xuất giai đoạn 2010 - 2012 của chủ hộ nam giới là 16,2%, trong khi đối với các hộ gia đình có chủ hộ nữ ở khu vực này còn có xu hướng giảm quy mô đất sản xuất

Bảng 2: Khoảng cách giới về quy mô đất sản xuất sử dụng theo vùng kinh tếĐơn vị: m²

	Diện tích đất trung bình hộ có chủ hộ nam giới	Diện tích đất trung bình hộ có chủ hộ nữ giới	Chênh lệch diện tích (nam - nữ)
Theo vùng kinh tế			
Đồng bằng sông Hồng	1884,17	1443,32	440,85 (***)
Trung du và miền núi phía Bắc	3865,756	1676	2189,56 (**)
Bắc Trung bộ và Duyên hải miền Trung	3785,755	3078,59	707,164
Tây Nguyên	10259,1	7925,814	2333,288
Đông Nam bộ	14653,37	6523,26	8130,11 (***)
Đồng bằng sông Cửu Long	9464,505	4646, 897	4817,61(***)
Trung bình cả nước	6317,2	3.548,36	2.768,84 (***)

Nguồn: Tác giả tính toán theo VHLSS 2012

- tác giả tính toán dựa vào VHLSS 2010, 2012), và nếu cứ theo xu thế này, khoảng cách giới trong sở hữu đất đai sẽ ngày càng mở rộng ra.

Sự khác biệt lớn trong quy mô đất sản xuất giữa các gia đình có chủ hộ nam và chủ hộ nữ ở khu vực miền núi phía Bắc được lý giải do ở khu vực này, đất sản xuất có được chủ yếu theo hình thức khai hoang lấn chiếm, với sự khác biệt về giới tính, nam giới có khả năng khai hoang lấn chiếm đất tốt hơn rất nhiều so với nữ giới, nhất là trong các điều kiện địa hình khó khăn, trong khi đó các hộ gia đình có chủ hộ là nữ phần lớn thiếu sức sản xuất của nam giới trong gia đình (tính toán từ VHLSS 2012 cho thấy có tới 46% chủ hộ nữ trong tình trạng góa bụa). Bên cạnh đó, văn hóa tộc người trong việc thực hành luật tục thừa kế cũng là một nguyên nhân tạo ra khoảng cách giới trong quy mô diện tích đất nắm giữ. Với ảnh hưởng của văn hóa Nho giáo, tư tưởng “trọng nam khinh nữ” ăn sâu bám rễ vào hầu hết các dân tộc của Việt Nam trừ các dân tộc theo chế độ “mẫu hệ”, do đó phần lớn đất đai trong các hộ gia đình được thừa kế cho con trai. Khi xem xét sự khác biệt giới theo diện tích đất sản xuất bình quân trên 1 nhân khẩu, cho thấy diện tích đất sản xuất bình quân đầu người của các hộ gia đình có chủ hộ nam giới ở khu vực miền núi phía Bắc vẫn cao hơn một cách có ý nghĩa thống kê so với các hộ gia đình chủ hộ nữ (diện tích

đất sản xuất bình quân của các hộ gia đình chủ hộ nam là 887,4 m², con số này của các hộ gia đình chủ hộ nữ là 506 m²), tuy nhiên khoảng cách giới đã được thu hẹp hơn khi xem xét theo quy mô diện tích đất sản xuất.

4. Kết luận và khuyến nghị chính sách

Dựa trên số liệu được tính toán từ bộ dữ liệu VHLSS 2012, bài viết đã cho thấy, hiện nay ở Việt nam nói chung và khu vực miền núi phía Bắc nói riêng đều tồn tại hiện tượng bất bình đẳng giới với lợi thế thuộc về các chủ hộ là nam giới trong tiếp cận đất sản xuất ở cả khía cạnh khả năng có đất và quy mô đất sản xuất sử dụng. Hiện trạng này có xu hướng nghiêm trọng hơn ở khu vực miền núi phía Bắc, trong đó tỷ lệ không có đất sản xuất trong số các hộ gia đình chủ hộ là nam giới ở khu vực này còn ở mức tương đối cao, đặc biệt có xu hướng bất bình đẳng giới “ngược” trong khía cạnh này khi tỷ lệ hộ gia đình nam giới làm chủ hộ có đất sản xuất thấp hơn so với các chủ hộ nữ. Tuy nhiên vì các hộ gia đình chủ yếu có chủ hộ là nam giới nên tính chung trên phạm vi toàn vùng, cơ hội có đất sản xuất của các hộ gia đình chủ hộ nữ vẫn thấp hơn so với chủ hộ nam. Các hộ gia đình chủ hộ là nữ có ít cơ hội sở hữu đất sản xuất hơn so với chủ hộ nam giới, diện tích đất sản xuất của các hộ gia đình chủ hộ nam

cao gấp 3 lần so với các gia đình có chủ hộ là nữ, vì vậy gia tăng quy mô đất sản xuất đồng thời thu hẹp khoảng cách giới giữa các hộ gia đình do nam giới và nữ giới làm chủ hộ là vấn đề quan trọng nhất cần phải giải quyết để đảm bảo bình đẳng giới trong tiếp cận đất sản xuất ở Việt Nam. Một số nguyên nhân gây bất bình đẳng giới trong tiếp cận đất sản xuất gắn với đặc trưng của vùng miền núi phía Bắc có thể kể đến như sau:

Thứ nhất, cách thức tiếp cận đất sản xuất của các hộ gia đình. Theo các nghiên cứu cho thấy việc có đất sản xuất thông qua kênh phân bổ của nhà nước hoặc thông qua thị trường sẽ có xu hướng không phân biệt giới hơn các hình thức khác. Ở khu vực miền núi phía Bắc, do địa hình khó khăn và tồn dư của các chính sách đất đai thời kỳ trước đổi mới giao đất về cho các nông lâm trường quản lý, nên diện tích đất sản xuất do Nhà nước quản lý nhỏ, khó có khả năng phân bổ thêm cho các hộ gia đình, thêm vào đó các dự án quy hoạch, các công trình thủy lợi, thủy điện, hạ tầng, giao thông, tình trạng phá rừng, làm thủy điện, tình trạng khai thác tài nguyên khoáng sản... không chỉ thu hẹp diện tích đất, rừng mà còn làm tăng nguy cơ mất đất sản xuất ở khu vực này. Đất sản xuất ở khu vực miền núi phía Bắc chủ yếu có được từ khai hoang lấn chiếm và thừa kế, đây là hai hình thức tạo ra sự khác biệt giới rất lớn trong quy mô diện tích đất sản xuất của các hộ gia đình do đặc thù giới tính và ảnh hưởng của tư tưởng “trọng nam khinh nữ”. Ngoài ra, chính quá trình khai hoang lấn chiếm đất sản xuất cũng làm tăng khả năng bị mất đất sản xuất của các hộ gia đình bởi người dân đặc biệt là đồng bào dân tộc thiểu số hầu như không có ý thức giữ đất.

Thứ hai, nhận thức của người dân, đặc biệt là phụ nữ còn hạn chế trong việc nắm bắt được các quyền đối với đất do họ quản lý và sử dụng nói chung và quyền bình đẳng giới trong tiếp cận đất sản xuất nói riêng. Do tập quán sinh hoạt, sản xuất lạc hậu, nhiều hộ gia đình nhất là các hộ đồng bào dân tộc thiểu số ở khu vực miền núi phía Bắc vẫn sản xuất theo phương thức phát nương làm rẫy, du canh; ít quan tâm thâm canh, bảo vệ đất sản xuất; chưa chú ý đến việc xác lập và sử dụng các quyền sử dụng đất. Phần đông các dân tộc thiểu số trên địa bàn không hiểu và nhận thức đầy đủ về vấn đề cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, nên cũng không biết là mình được cấp sổ đỏ, hay sổ đỏ được dùng để làm gì. Ngoài ra, do bị ảnh hưởng lâu đời của tư tưởng Nho giáo, nên bản thân phụ nữ Việt Nam thường tự chấp

nhận vị thế yếu hơn trong gia đình và ngoài xã hội, đặc biệt với phụ nữ đồng bào dân tộc thiểu số, việc không thể giao tiếp tốt bằng tiếng phổ thông càng tăng thêm rào cản thực hiện các quyền đối với đất đai.

Bên cạnh việc nhận thức hạn chế về quyền đối với đất đai, việc có nhiều chính sách đặc thù đảm bảo người dân nghèo và đồng bào dân tộc thiểu số có đất sản xuất cũng tạo ra tư tưởng trông chờ, ỷ lại vào các chính sách hỗ trợ của Nhà nước, không có ý thức giữ đất sản xuất.

Thứ ba, là do dân số tăng nhanh. Dân số tăng nhanh dẫn tới tình trạng chia tách hộ diễn ra phổ biến ở khu vực miền núi phía Bắc (Hội đồng Dân tộc Quốc hội, 2013). Tách hộ một mặt tác động trực tiếp tới việc không có đất sản xuất của các hộ trên địa bàn, mặt khác còn khiến quy mô diện tích đất sản xuất sử dụng có xu hướng thu hẹp lại.

Với các nguyên nhân chủ yếu trên, để đảm bảo bình đẳng giới trong tiếp cận đất sản xuất ở khu vực miền núi phía Bắc trong thời gian tới, bài viết đưa ra một số khuyến nghị chính sách sau:

Thứ nhất, Nhà nước đảm bảo duy trì và mở rộng quỹ đất sản xuất để gia tăng quy mô đất sản xuất, đồng thời thu hẹp khoảng cách giới giữa các hộ gia đình do nam giới và nữ giới làm chủ hộ trên địa bàn. Để thực hiện giải pháp này, Nhà nước cần thực hiện một số giải pháp cụ thể trước mắt và lâu dài sau:

(i) Tiếp tục rà soát, thu hồi diện tích đất của các công ty nông, lâm nghiệp sử dụng không đúng mục đích, kém hiệu quả để tạo quỹ đất giao cho địa phương quản lý, hỗ trợ các hộ gia đình đặc biệt là đồng bào dân tộc thiểu số thiếu đất sản xuất.

(ii) Hạn chế tối đa việc quy hoạch bổ sung, cấp phép các dự án thủy điện nhỏ, các dự án xây dựng công trình hạ tầng có thể làm ảnh hưởng đến quỹ đất sản xuất trên địa bàn.

(iii) Chính phủ cùng các bộ ngành sớm thực hiện rà soát, quy hoạch lại đất đai gắn với xây dựng nông thôn mới trên cơ sở tôn trọng cách thức sử dụng đất truyền thống của đồng bào các dân tộc thiểu số khác nhau nhằm đảm bảo để người dân có đủ đất sản xuất. Đây là giải pháp căn bản và lâu dài nhất.

Thứ hai, tăng cường công tác truyền thông nâng cao nhận thức của xã hội về quyền đối với đất sản xuất nói chung và quyền bình đẳng giới trong tiếp cận đất sản xuất nói riêng.

(i) Cần đẩy mạnh hơn nữa công tác tuyên truyền,

giáo dục, vận động đồng bào thực hiện tốt việc quản lý, sử dụng có hiệu quả đất đai đã được Nhà nước giao, đồng thời, triển khai công tác khuyến nông, khuyến lâm, hướng dẫn kỹ thuật thâm canh cây trồng, vật nuôi cho đồng bào để tăng năng suất lao động, hạn chế dân tập tục du canh, du cư.

(ii) Đổi mới công tác truyền thông nâng cao nhận thức của xã hội về quyền bình đẳng giới trong tiếp cận đất sản xuất. Để tăng cường nhận thức của xã hội về luật pháp và chính sách bình đẳng giới trong tiếp cận đất sản xuất, yêu cầu đầu tiên đó là các đối tượng phải được *biết* về luật cũng như các chính sách hiện hành. Họ cần được *hiểu đúng và đủ*, điều quan trọng, sau khi được biết, hiểu đúng và đủ họ phải có cách *ứng xử đúng*. Đối với vùng miền núi

phía Bắc, việc đổi mới công tác truyền thông nên tập trung vào đổi mới nội dung và hình thức truyền thông. Các nội dung đảm bảo quyền bình đẳng giới trong tiếp cận đất sản xuất được quy định trong Luật Đất đai (quy định về ghi tên đầy đủ hai vợ chồng trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất), Luật Dân sự (quyền thừa kế đất sản xuất của con gái, con dâu) được ưu tiên trong thiết kế nội dung truyền thông. Bên cạnh hình thức truyền thông lồng ghép vào các cuộc họp thôn/bản, đối với đối tượng truyền thông ở khu vực miền núi phía Bắc cần tăng cường sử dụng hình thức truyền thông bằng loa đài, đặc biệt được phát bằng tiếng dân tộc, đây được coi là phương tiện truyền thông hợp lý nhất với đặc điểm về nhận thức của các gia đình và phụ nữ, cũng như điều kiện kinh tế xã hội của vùng này.

Tài liệu tham khảo

- ActionAid (2014), *Luật Đất đai 2013: cơ hội cho đồng bào dân tộc thiểu số thoát nghèo, tại tỉnh Hòa Bình, Đắk Lắk, Đắk Nông*, Hà Nội.
- FAO (2011), *The State of Food and Agriculture – Women in Agriculture, Closing the gender gap for development*, Rome.
- FAO (2013), ‘Đất sản xuất cho đồng bào dân tộc ít người, thực trạng và các giải pháp’, Tài liệu hội thảo: *Thực trạng và giải pháp quản lý và sử dụng đất đai vùng dân tộc miền núi*, Hà Nội.
- Hội đồng Dân tộc Quốc hội (2013), ‘Tóm tắt kết quả giám sát: Việc thực hiện chính sách, pháp luật về đất ở, đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số’, Tài liệu hội thảo: *Thực trạng và giải pháp quản lý và sử dụng đất đai vùng dân tộc miền núi*, Hà Nội.
- Khai, L.D., Markussen, T., McCoy, S. & Tarp, F. (2013), ‘Access to Land: Market and Non-market Land Transactions in Rural Vietnam, in ST Holden, K Otsuka & K Deininger (eds)’, *Land Tenure Reform in Asia and Africa: Assessing Impacts on Poverty and Natural Resource Management*, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, pp. 162-186.
- Nitya Rao (2011), *Women’s Access to Land: An Asian Perspective*, UN Women In cooperation with FAO, IFAD and WFP’s Expert Group Meeting, Accra, Ghana.
- OECD (2010), ‘Gender Inequality and the MDGs: What are the Missing Dimensions?’, *Report at UN Submit meeting on MDG*, New York.
- Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2013), *Luật Đất đai 2013*.
- Tổng cục Thống kê (2014a), *Kết quả khảo sát mức sống dân cư Việt Nam năm 2012*, Nhà xuất bản Thống kê, 2014.
- Tổng cục Thống kê (2014b), *Niên giám thống kê Việt Nam 2013*, Nhà xuất bản Thống kê.
- UNDP (2013), *Tiếp cận đất đai của phụ nữ trong xã hội Việt Nam hiện nay*.
- UNDP và Ủy ban Dân tộc (2012), ‘Nghiên cứu thực trạng và đề xuất chính sách quản lý và sử dụng đất vùng dân tộc và miền núi’. Báo cáo tóm tắt dự án: *Tăng cường năng lực cho công tác xây dựng và thực hiện các chính sách dân tộc - EMPCD*, Hà Nội.
- Viện Quản lý Kinh tế Trung ương (CIEM), Viện Chính sách và Chiến lược Phát triển Nông nghiệp Nông thôn (IPSARD) và Viện Khoa học Lao động và Xã hội (ILSSA) (2013), *Đặc điểm kinh tế hộ gia đình nông thôn Việt Nam: Báo cáo kết quả điều tra hộ gia đình nông thôn năm 2012*, Nhà xuất bản Thống kê.
- VOV5 (2014), *Giảm nghèo vùng đồng bào dân tộc thiểu số: những nỗ lực đồng bộ*. Truy cập từ <<http://vovworld.vn/vi-VN/Binh-luan/Giam-ngheo-vung-dong-bao-dan-toc-thieu-so-nhung-no-luc-dong-bo/233245.vov>>.
- World Bank (2002), ‘Việt Nam thực hiện cam kết’, *Báo cáo phát triển 2003*, Washington DC.