ĐỔI MỚI CHÍNH SÁCH QUẢN LÝ NÔNG NGHIỆP Ở VIỆT NAM (1978-1988)

ThS LÊ XUÂN AN

Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh

1. Khoán hộ - bước đầu tìm tòi, thử nghiệm (1978-1980)

Phát triển nông nghiệp theo mô hình hợp tác hoá - tập thể hoá kiểu cũ ở miền Bắc (1958-1975), rồi trên quy mô cả nước (1975-1980) ít mang lại hiệu quả kinh tế. Nguyên nhân của nó là do nhận thức chủ quan, nóng vội, quan niệm giản đơn về CNXH, đồng nhất CNXH với chế độ sở hữu công cộng, lấy phương tiện là mục tiêu, không thấy rằng sở hữu không có mục đích tự thân. Người xã viên qua một thời gian dài đã nhận thấy rằng cái quyền đồng sở hữu của họ không mang lại lợi ích kinh tế tương xứng.

Hậu quả của sở hữu tập thể và quốc doanh về ruộng đất đã đưa đến hiệu quả sử dụng đất đai thấp, trên 18,5 triệu ha rừng bị khai thác cạn kiệt. Năng suất lúa giảm nhanh: năm 1976 đạt 22,32 tạ/ha, bình quân 5 năm còn 20,30 tạ/ha, sản lượng lúa từ 11,8 triệu tấn năm 1976 còn 11,6 triệu tấn năm 1980 và bình quân 5 năm chỉ còn 11 triệu tấn. Sản xuất không đủ tiêu dùng. Một nước nông nghiệp là chủ yếu mà hàng năm phải nhập khẩu lương thực, dân thiếu ăn triền miên? Đó là câu hỏi lớn đòi hỏi Đảng và Nhà nước phải giải đáp và tìm hướng đi mới cho nông nghiệp.

Từ ngày 18 đến ngày 27-8-1979, trong bối cảnh đất nước vừa phải trải qua chiến tranh ở hai đầu biên giới, Hội nghị Trung ương Đảng lần thứ 6 (khoá IV), thông qua Nghị quyết số 21-NQ/TW *Về tình hình và nhiệm vụ cấp bách;* Nghị quyết số 22-NQ/TW *Về phương hướng, nhiệm vụ phát triển hàng công nghiệp tiêu dùng địa phương.* Nội dung là điều chỉnh một số chính sách kinh tế, làm cho "sản xuất bung ra". Nước ta là một nước nông nghiệp cần phải bắt đầu từ nông nghiệp, giải quyết tốt vấn đề lương thực, thực phẩm và hàng tiêu dùng. Đây là nhận thức mới của Đảng ta so với Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IV về đường lối ưu tiên phát triển công nghiệp nặng.

Hội nghị lần thứ 6 của Ban Chấp hành Trung ương (khóa IV) là tín hiệu khởi đầu của quá trình đổi mới nhằm tìm kiếm con đường thích hợp đưa đất nước ta thoát khỏi cuộc khủng hoảng kinh tế - xã hội. Cái gốc trong nông nghiệp là chính sách đất đai và cơ chế quản lý vẫn còn chưa thay đổi. Nhưng những tín hiệu ban đầu là cơ sở để các cấp uỷ Đảng trăn trở tìm tòi, đúc kết những kinh nghiệm mới.

Nghị quyết Trung ương 6 đã tạo điều kiện cho quần chúng cơ sở phát huy tính sáng tạo của mình, gợi mở những nhận thức mới về các thành phần kinh tế cần song song tồn tại. Việc cho xã viên mượn đất của HTX làm vụ đông và cho cán bộ, công nhân viên chức mượn đất để sản xuất lương thực, rau màu, tận dụng diện tích hoang hoá đã bước đầu giải quyết nạn thiếu đói trong mùa giáp hạt. Chính sách đó khác với chính sách triệt để tập thể hoá ruộng đất của HTX. Những

Ruộng bậc thang ở huyện Mù Cang Chải - Yên Bái

hiệu quả kinh tế của đất vườn, đất 5%, đất cho xã viên trồng vụ đông, đất trồng màu đã gợi mở một suy nghĩ mới là trong nông nghiệp cũng như trong công nghiệp, dịch vụ phải đảm bảo hài hoà lợi chính đáng của người lao động. Khoán sản phẩm, một hình thức sản xuất có từ những năm 60 ở Vĩnh Phúc lại xuất hiện. Tư tưởng của Hội nghị Trung ương 6 đã tạo điều kiện thuận lợi cho nông dân và cấp uỷ các địa phương mạnh dạn tiếp tục làm thử việc khoán sản phẩm và từng bước thu được kết quả tốt.

Thị xã Đồ Sơn, Hải Phòng đã diễn ra "khoán chui" trong nông nghiệp: "*Giữa năm 1977, tình trạng thiếu đói ở nhiều* hộ xã viên gia tăng, hàng chục hộ gia đình có người đi ăn xin... Ban Thường vụ nhất trí quyết định giao ruộng khoán cho xã viên sản xuất, ban đầu gọi là khoán tăng sản… Vụ mùa năm 1977 là vụ đầu tiên giao cho xã viên 9% tổng diện tích của HTX ở khu vực xa làng, ít người qua lại… Để giấu cấp trên, Nghị quyết giao ruộng khoán của Ban Thường vụ không thành văn bản… Nghị quyết này gọi là Nghị quyết "ba không" (không giao ruộng quá quy định mà Ban Thường vụ đã bàn, không giao cài răng lược và không công khai với cấp trên)… Nếu vụ mùa năm 1977 mới giao 9% diện tích thì năm 1980 giao 50% diện tích"[1].

Ngày 27-6-1980, từ hiệu quả của *"khoán chui"* ở HTX Đoàn Xá và Thị xã Đồ Sơn, Ban Thường vụ Thành uỷ Hải Phòng ra Nghị quyết số 24/NQ-TU, *về tổ chức hợp tác xã nông nghiệp nhằm đẩy mạnh sản xuất lương thực, thực phẩm*[2]. Vụ mùa năm 1980, hầu hết các HTX ở Hải Phòng đều tiến hành tổ chức lại sản xuất theo hướng điều chỉnh quy mô và thực hiện khoán sản phẩm đến hộ.

Sự xuất hiện của cơ chế khoán hộ đã dẫn đến cuộc đấu tranh giữa hai khuynh hướng cũ và mới về cơ chế quản lý nông nghiệp (kể cả trong cán bộ lãnh đạo, cán bộ quản lý và các nhà khoa học). Trong điều kiện chiến tranh, hình thức khoán không thể tồn tại và được chấn chỉnh ngay. Nhưng trong điều kiện hoà bình, có bộ phận ủng hộ cơ chế khoán hộ, coi đó là hiện tượng lành mạnh, phù hợp với tư tưởng của Hội nghị Trung ương 6. Bộ phận khác lại cho rằng: khoán hộ sẽ làm xói mòn quan hệ sản xuất xã hội chủ nghĩa, phá vỡ HTX đã được xây dựng ở miền Bắc hơn 20 năm qua và gây trở ngại cho công cuộc cải tạo xã hội chủ nghĩa đối với nông nghiệp miền Nam.

Cuối tháng 8-1980, Ban Bí thư Trung ương Đảng họp với lãnh đạo các địa phương và các ban ngành ở Trung ương nghe thảo luận báo cáo của Ban nông nghiệp Trung ương. Ngày 21-10-1980, Ban Bí thư ra *Thông báo số 22* ghi nhận và cho phép các địa phương làm thử hình thức khoán sản phẩm đối với cây lúa: *"Do cách khoán sản phẩm gắn được quyền lợi* nghĩa vụ của người lao động với sản phẩm cuối cùng một cách trực tiếp hơn, nên đã tận dụng được sức lao động của gia đình xã viên đồng thời khai thác thêm một phần vật tư của gia đình xã viên,..."[3]. Hội nghị Trung ương lần thứ 9 (khoá IV, tháng 12-1980), nhấn mạnh: "Mở rộng việc thực hiện và hoàn thiện các hình thức khoán sản phẩm cho nông nghiệp"[4]. Đầu tháng 1-1981, Bộ Nông nghiệp mở hội nghị bàn việc mở rộng và hoàn thiện các hình thức khoán sản phẩm trong nông nghiệp.

2. Từ khoán 100 - tạm giao ruộng đất đến khoán 10 - giao ruộng đất ổn định lâu dài cho hộ nông dân (1981 - 1988)

Từ kết quả làm thử khoán sản phẩm ở các địa phương, ngày 13-1-1981, Ban Bí thư Trung ương Đảng ban hành Chỉ thị số 100-CT/TW, *về cải tiến công tác khoán, mở rộng khoán sản phẩm đến nhóm người lao động trong hợp tác xã nông nghiệp* (gọi tắt là Chỉ thị 100 hoặc khoán 100).

Nội dung cơ bản của Chỉ thị 100 là cải tiến mạnh mẽ các hình thức khoán của HTX. Chỉ thị 100 chưa phải là một mô hình mới về tổ chức và quản lý nông nghiệp, nó mới chỉ là sự cải tiến hình thức khoán, chuyển từ khoán việc sang khoán sản phẩm cuối cùng, từ khoán đến đội sang khoán đến đến nhóm và người lao động, thực chất là đến hộ xã viên.

Khoán sản phẩm có ưu điểm cơ bản là bước đầu khôi phục lại quyền tự chủ trong sử dụng ruộng đất và lao động của xã viên, gắn lao động với đất đai, làm cho người nông dân quan tâm hơn đến kết quả cuối cùng của sản xuất. Tuy nhiên, khoán sản phẩm theo Chỉ thị 100 không chỉ đơn giản là sự cải tiến hình thức khoán mà chính là bước quá độ từ cơ chế kế hoạch hoá, tập trung của các HTX sang cơ chế tự chủ của từng hộ xã viên trong một số khâu. Ruộng đất vẫn thuộc sở hữu tập thể, song hộ gia đình xã viên được giao đảm nhận. Đội sản xuất thay mặt HTX đảm nhận điều hành 5 khâu đòi hỏi kỹ thuật gắn với việc sử dụng cơ sở vật chất chung: làm đất, thuỷ nông, chọn giống, phân bón, phòng trừ sâu bệnh và bảo vệ mùa màng. Trong những khâu này, HTX khoán việc cho xã viên hoặc tổ chuyên (công việc đó được quy ra công điểm). Hộ gia đình đảm nhận 3 khâu là: cấy trồng, chăm sóc và thu hoạch. Cuối vụ, HTX hạch toán ăn chia theo công điểm, phần vượt khoán sản phẩm, hộ xã viên được hưởng.

Chỉ thị 100 được triển khai, chấm dứt các hiện tượng "cấp trên ngăn cấm, cấp dưới làm chui". Có thể nói, hiếm có một nghị quyết, chỉ thị nào của Trung ương Đảng lại đi vào cuộc sống nhanh như Chỉ thị 100. Chỉ trong 2 tháng đầu

năm 1981, việc học tập, quán triệt cũng là quá trình triển khai Chỉ thị 100 đến tận các chi bộ nông thôn. Trong vụ chiêm xuân năm 1981, hầu hết các HTX trên cả nước đã thực hiện khoán sản phẩm cuối cùng đến hộ gia đình. Cũng đất ấy, con người ấy, nhưng thay đổi cơ chế quản lý, năng suất lao động tăng lên vượt bậc. Cơ chế khoán mới đã góp phần chặn đứng xu hướng giảm sút lương thực những năm 1975 - 1980. Từ năm 1981-1985, tổng sản lượng lương thực quy thóc hàng năm đều tăng: 1981: 15 triệu tấn; 1982: 16,8 triệu tấn; 1983: 17 triệu tấn; 1984: 17,8 triệu tấn; 1985: 18,2 triệu tấn. Khoán 100 là mốc mở đầu của quá trình đổi mới trong quản lý nông nghiệp, đổi mới từng phần dẫn đến đổi mới toàn diện sau này.

Tháng 3-1982, Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ V tiếp tục phản ánh tư duy đổi mới của Đảng đang hình thành. Đại hội nhấn mạnh nông nghiệp là mặt trận hàng đầu: *"Trước mắt hình thức khoán sản phẩm* đến nhóm và người lao động đang trở thành một động lực lớn thúc đẩy phong trào thi đua phát triển sản xuất, nâng cao hiệu quả kinh tế trong nông nghiệp"[5].

Tháng 12-1986, Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI đề ra đường lối đổi mới toàn diện đất nước. Đại hội đề ra kế hoạch 5 năm (1986-1990) là thực hiện cho được 3 chương trình kinh tế lớn là: lương thực-thực phẩm, hàng tiêu dùng và hàng xuất khẩu. Đại hội chủ trương: "Sửa đổi bổ sung chính sách về đất ruộng và các loại đất khác để quản lý sử dụng có hiệu quả và tiết kiệm tài nguyên đất... Hoàn thiện cơ chế khoán sản phẩm cuối cùng đến nhóm và người lao động"[6]. Đại hội đã tìm ra con đường thích hợp đưa đất nước ta quá độ đi lên CNXH. Con đường mới đã được khai phá, nhưng khó khăn chưa phải là hết, khủng hoảng kinh tế-xã hội chưa phải đã được giải quyết được ngay mà còn phải mất nhiều năm.

Sau một thời gian phát huy tác dụng, cơ chế khoán sản phẩm theo tinh thần Chỉ thị 100-CT/TW đã dần dần bộc lộ những hạn chế kìm hãm lực lượng sản xuất. Phương thức giao khoán, mức khoán và phương thức phân phối sản phẩm không thống nhất dẫn đến việc vận dụng tuỳ tiện. Hộ gia đình không được làm chủ lâu dài về ruộng đất, làm tăng sản phẩm đến đâu, vụ sau HTX lại điều chỉnh mức khoán tăng và điều chỉnh ruộng đất nên không yên tâm đầu tư thâm canh. Nhiều nơi nông dân chỉ được hưởng khoảng 10 đến 20% sản lượng trên diện tích nhận khoán. Động lực của "khoán 100" là tăng cường độ lao động để vượt khoán, nhưng phần vượt khoán ít hoặc thua lỗ thì động lực cũng bị triệt tiêu. Người nông dân chưa được làm chủ hoàn toàn quá trình sản xuất mà chỉ đảm nhận 3 khâu, còn 5 khâu vẫn do hợp tác xã điều hành. Chính 5 khâu này là kẽ hở để tiếp tục phát triển tình trạng "rong công phóng điểm", tệ tham ô, lãng phí diễn ra phổ biến, làm giảm mức thu thực tế của người nông dân. Nhiều nơi áp dụng biện pháp mệnh lệnh hành chính trong giao nộp sản phẩm, nạn "cường hào mới" ở nông thôn xuất hiện. Năm 1986, điển hình là phản ứng của nông dân thôn Cộng Hoà, xã Thọ Ngọc, huyện Triệu Sơn, tỉnh Thanh Hoá. "Cộng Hoà, Thọ Ngọc- bài học nhớ đời", nông dân đã rào làng trong nhiều ngày, phản đối chính sách giao nộp sản phẩm quá cao.

Những hạn chế trên của cơ chế khoán 100 đã ảnh hưởng đến sản xuất nông nghiệp và đời sống của nhân dân. Sản lượng lương thực năm 1986 đạt 18,3 triệu tấn, năm 1987 chỉ còn 17,5 triệu tấn, trong khi đó dân số tăng 1,5 triệu người. Đầu năm 1988, xảy ra nạn đói giáp hạt ở 21 tỉnh trên miền Bắc làm 9,3 triệu người thiếu ăn[7]. Nhiều nơi nông dân trả lại ruộng khoán, rời bỏ nông thôn đi làm việc khác kiếm sống. Đây cũng là lúc đất nước lâm vào khủng hoảng kinh tế-xã hội

trầm trọng nhất, cùng với những biến động chính trị ở Liên Xô và các nước Đông Âu. Điều đó cho thấy khoán sản phẩm theo Chỉ thị 100 chưa phải là *"chìa khoá vàng"* để giải quyết mọi quan hệ ruộng đất trong nông nghiệp, để đảm bảo an toàn lương thực như nhiều người đã lầm tưởng. Cái gốc trong sản xuất nông nghiệp là người nông dân được làm chủ lâu dài về ruộng đất, làm chủ quá trình sản xuất vẫn chưa được thực hiện.

Cơ chế khoán theo Chỉ thị 100 không còn thích hợp nữa. Từ vụ Đông Xuân năm 1987-1988, nhiều nơi như ở Thổ Tang (Vĩnh Phú) đã cải tiến cơ chế khoán 100 thành khoán gọn đến hộ xã viên, được nông dân đồng tình. Các hộ chỉ phải đóng thuế 10% cho Nhà nước và đóng gần 20% sản lượng cho dịch vụ của HTX, ngoài ra không phải đóng góp một khoản nào khác. Trên cơ sở bám sát và tổng kết toàn diện tình hình nông nghiệp, nông thôn, ngày 5-4-1988, Bộ Chính trị Trung ương Đảng (khoá VI) ra Nghị quyết số 10/NQ-TW *Về đổi mới quản lý kinh tế nông nghiệp* (gọi tắt là Nghị quyết 10).

Nghị quyết 10 được coi là cuộc cách mạng trong sản xuất nông nghiệp. Nội dung cơ bản của Nghị quyết 10 là *"Khoán theo đơn giá thanh toán gọi đến hộ xã viên"*, hộ gia đình xã viên là đơn vị kinh tế tự chủ. Vì vậy, khoán theo tinh thần của Nghị quyết 10 còn được gọi là *"khoán 10"*, *"khoán hộ"*, *"khoán gọn"*. Mức khoán ổn định trong 5 năm, chỉ sửa đổi mức khoán khi điều kiện vật chất đã thay đổi, đảm bảo cho người nhận khoán trên diện tích quy mô thích hợp và ổn định trong khoảng 15 năm; tỉ lệ đóng thuế nông nghiệp chiếm 8%, nộp cho tập thể (HTX) chiếm 17%; trừ các khoản chi phí, sản lượng thực tế của người nông dân còn 45%, tăng gấp 2 lần so với khoán 100. Khoán 10 đã tiến xa hơn khoán 100 là xoá bỏ phân phối theo công điểm. Hộ xã viên thông qua định mức khoán biết được tỉ lệ phân phối sản phẩm và phần được hưởng ngay từ đầu vụ sản xuất. *"Lời ăn lỗ chịu"*, chính yếu tố này đã kích thích các hộ đầu tư vốn và lao động để vượt khoán.

Khoán 10 đã đáp ứng được đòi hỏi bức xúc của nhân dân về nhiều mặt. Nhờ có cơ chế quản lý mới, sản xuất nông nghiệp nước ta đã có những tiến bộ vượt bậc. Nông dân phấn khởi sản xuất, tích cực khai hoang vỡ hoá, đầu tư vào mảnh vườn, thửa ruộng của mình. Từ chỗ hàng năm phải nhập lương thực nhưng sau khoán 10, năm 1989, Việt Nam không những giải quyết đủ lương thực tiêu dùng trong nước mà còn xuất khẩu được 1,4 triệu tấn gạo, trở thành nước xuất khẩu gạo đứng thứ ba trên thế giới (sau Thái Lan và Mỹ). Có được những thành tựu về nông nghiệp như vậy là do quan hệ ruộng đất đã thay đổi tạo điều kiện cho lực lượng sản xuất phát triển. Những thành công của khoán 10 trong quá trình đổi mới chính sách ruộng đất được được ghi nhận trong *Hiến pháp năm 1992* và *Luật đất đai* năm 1993.

1. Ban Chấp hành Đảng bộ xã Đoàn Xá: *Lịch sử Đảng bộ xã Đoàn Xá,* Nxb Hải Phòng, 2008, tr. 183

2. Ban Thường vụ Thành uỷ Hải Phòng: *Nghị quyết số 24/NQ-TU, Về tổ chức hợp tác xã nông nghiệp nhằm đẩy mạnh sản xuất lương thực, thực phẩm,* ngày 27-6-1980, tài liệu lưu trữ Viện Lịch sử Đảng, tr.2

3, 4. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đảng Toàn tập*, Nxb CTQG, H, 2005, T.41, tr. 397, 557

5. *Sđd*, T.43, tr.38

6. *Sđd*, T.47, tr. 345

7. TS Trương Thị Tiến: *Đổi mới cơ chế quản lý kinh tế nông nghiệp ở Việt Nam,* Nxb CTQG, H, 1999, tr.86.