

Giải pháp hoàn thiện quan hệ tổ chức-quản lý đất đai trong nông nghiệp và phát triển nông thôn trong thời kỳ chuyển đổi kinh tế ở Việt Nam

NGUYỄN TẤN PHÁT

Sự đổi mới của quan hệ tổ chức - quản lý đất đai trong nông nghiệp và phát triển nông thôn thời kỳ chuyển đổi kinh tế ở Việt Nam đã mang lại những thành tựu to lớn đối với phát triển nông nghiệp, nâng cao đời sống nông dân ở nông thôn, ổn định an ninh lương thực cho cả nước và tạo đà cho sự phát triển chung. Tuy nhiên, nền kinh tế và xã hội luôn vận động để phát triển và hội nhập thì sự thiếu toàn diện và bất cập của quan hệ tổ chức - quản lý đất đai là điều khó tránh khỏi. Những bất cập, vướng mắc của quan hệ tổ chức - quản lý đất đai trong nông nghiệp như quyền hưởng dụng đất đai của nông dân, hạn điền, thời gian sử dụng đất, cơ chế hai giá đất, số lượng và chất lượng cán bộ địa chính cấp cơ sở... đã cản trở sự phát triển nền nông nghiệp hàng hóa và khả năng bảo vệ tài sản cũng như lợi ích từ đất đai của nông dân. Trong bài viết này tác giả đưa ra các giải pháp và kịch bản giải pháp để hoàn thiện quan hệ tổ chức - quản lý đất đai trên cả hai phương diện: hoàn thiện cơ chế, chính sách đất đai nông nghiệp và công tác tổ chức, quản lý cấp cơ sở - chủ yếu là cán bộ địa chính.

1. Nhóm giải pháp và kịch bản giải pháp về hoàn thiện cơ chế, chính sách về đất nông nghiệp

1.1. Hoàn thiện quyền hưởng dụng ruộng đất của nông dân

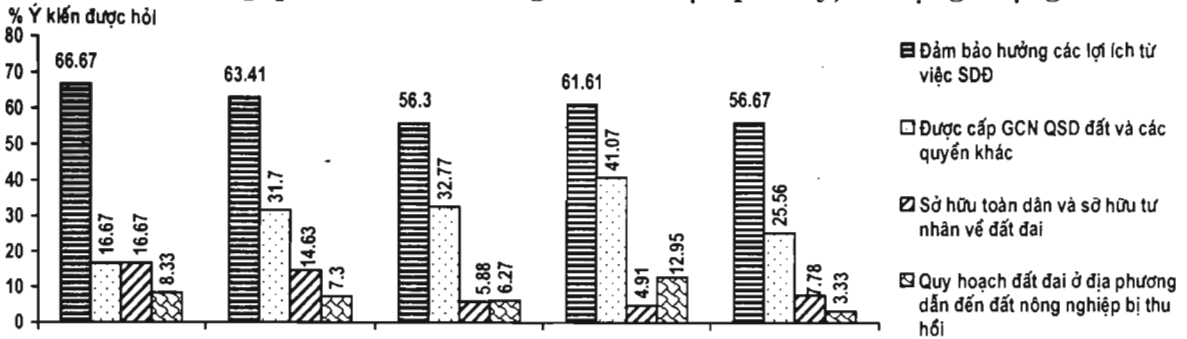
Thực tế nhiều năm qua cho thấy việc chưa hoàn thiện quyền hưởng dụng ruộng đất của nông dân dẫn đến nông dân yếu thế trong bảo vệ tài sản gắn liền với đất đai. Mặc dù Nhà nước đã trao cho nông dân 7 quyền liên quan đến sử dụng đất (quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, thừa kế, thế chấp, cho thuê, tặng, góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất), nhưng 7 quyền này sẽ không có ý nghĩa là bao khi nông dân không có quyền sở hữu ruộng đất, vì suy cho cùng nông dân không có cơ sở pháp lý để bảo vệ tài sản của mình bao gồm ruộng đất, tài sản, nhà ở gắn liền với đất và môi trường văn hóa xã hội lâu đời trên đất. Vì không có quyền sở hữu ruộng đất nên người nông dân không được quyền tham gia vào

quyết sách về quy hoạch sử dụng đất để có tiếng nói trong việc gìn giữ, bảo tồn các giá trị về kinh tế và văn hóa; người nông dân trở nên thất thế khi thương lượng mức giá đền bù với các chủ đầu tư, hậu quả là vấn đề bồi thường, tái định cư rất phức tạp gây tranh cãi, bức xúc, kiện tụng.

Tại sao chúng ta lại né tránh phạm trù tư hữu ruộng đất của nông dân? Khảo sát 544 nông hộ, tác giả phát hiện rằng ở Miền Bắc 66,67% nông dân quan tâm đến quyền hưởng dụng và 16,67% muốn được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; Miền Trung: 63,41% và 31,7%; Tây Nguyên: 56,3% và 32,77%; Đông Nam Bộ: 61,61% và 41,07%; ĐBSCL: 56,67% và 25,56%. Suy cho cùng, sự quan tâm đến cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cũng chỉ là đảm bảo quyền hưởng dụng từ cơ sở pháp lý mà thôi.

Nguyễn Tấn Phát, ThS., Khoa Kinh tế, Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh.

HÌNH 1: Những quan tâm của nông dân về việc quản lý, sử dụng ruộng đất



Nguồn: Kết quả khảo sát 544 nông hộ, tháng 01 năm 2009.

Theo tác giả, có 2 phương án để hoàn thiện quyền hưởng dụng ruộng đất cho nông dân.

Kịch bản 1: Hai phương án hoàn thiện quyền hưởng dụng ruộng đất

Phương án	Nội dung	Ưu điểm	Hạn chế
Phương án 1	Thừa nhận quyền sở hữu ruộng đất của nông dân	- Giải quyết được những bất cập liên quan đến quyền sở hữu ruộng đất của nông dân. - Tăng quyền sở hữu tài sản của nông dân và vị trí của nông dân trong xã hội.	- Sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản pháp lý từ Hiến pháp đến các bộ luật như Luật đất đai, luật dân sự, luật BĐS và các văn bản dưới luật khác. - Thay đổi công tác tổ chức quản lý đất đai các cấp từ trung ương đến địa phương. - Tốn kém tài chính và thời gian để thực hiện.
Phương án 2	Tăng thêm 2 quyền: quyền tham gia quyết sách với chính quyền địa phương về quy hoạch sử dụng đất nông nghiệp và thương lượng đàm phán trực tiếp với chủ đầu tư.	- Dung hòa được 2 mục tiêu: vừa gia tăng thêm quyền sử dụng đất, vừa không ảnh hưởng đến sự thay đổi hệ thống luật pháp đất đai và lý luận sở hữu toàn dân về đất đai. - Ít tốn kém về mặt tài chính và thời gian.	- Hạn chế vai trò chủ động của chính quyền địa phương về quy hoạch đất đai. - Hạn chế sự chủ động của các nhà đầu tư trong việc xây dựng các dự án đầu tư hiệu quả, nhất là các dự án làm gia tăng giá trị và tạo ra thu nhập, việc làm tại những vùng đất trước đây bị bỏ hoang, hoặc khai thác kém hiệu quả.

a. *Phương án 1*: thừa nhận quyền sở hữu ruộng đất của nông dân. Đây là vấn đề hệ trọng mang tính cách tân mạnh mẽ nhất trong 30 năm qua từ khi Hiến pháp năm 1980 đến nay về mặt lý luận lẫn thực tiễn.

Cơ sở của giải pháp thừa nhận quyền sở hữu ruộng đất của nông dân xuất phát từ cơ sở lý luận về sở hữu toàn dân và cơ sở thực tiễn sau đây:

Trong những năm gần đây, các tranh luận khoa học về phạm trù sở hữu toàn dân được các nhà khoa học bàn luận rất nhiều. Nhiều ý kiến đứng trên góc độ phát triển của lực lượng sản xuất cho rằng trong thời kỳ quá độ chưa thể có sở hữu toàn dân. Do vậy, nên thay thế sở hữu toàn dân thành sở hữu nhà nước sẽ phù hợp với thực trạng hiện nay của

nền kinh tế Việt Nam, đồng thời khắc phục tính “vô chủ” của sở hữu toàn dân. Họ tỏ ra có lý khi xem xét quan hệ sở hữu ở trình độ phát triển của sản xuất. Nói cách khác, phải thay đổi về cách nhìn sở hữu toàn dân, tăng quyền tài sản tư đối với ruộng đất của nông dân và nêu rõ thái độ của Nhà nước sẽ bảo vệ sở hữu của họ khi cần thiết. Vì thế, Hiến pháp 1992 và Luật Đất đai 2003 nên sửa lại vì quyền

1. Theo nhà văn Nguyễn Ngọc ở Tây Nguyên: trước đây đất đai thuộc sở hữu của từng đơn vị làng, sau năm 1980, Nhà nước quốc hữu hóa đất đai và xác lập sở hữu toàn dân thì đối với người dân tộc Tây Nguyên mảnh đất đó như là không có chủ, ai cũng có thể tự ý khai phá, làm mất đi không gian sinh tồn của họ. (Hội thảo *Người nông dân trong quá trình CNH*, tại Hà Nội ngày 27-6-2008, do Viện chính sách và chiến lược PTNT, tạp chí *Tia Sáng* và *Báo Nông thôn ngày nay* phối hợp tổ chức).

lợi của nông dân.

Tác giả muốn giải quyết vấn đề trao quyền sở hữu ruộng đất cho nông dân trên từ các qui định của Hiến pháp các năm 1946, 1959, 1980 và 1992. Có hai vấn đề cần giải quyết: thứ nhất, sở hữu toàn dân và sở hữu nhà nước trong qui định của Hiến pháp 1959, 1980 và 1992 là hai vấn đề khác nhau hay chỉ là một? Thứ hai, thừa nhận quyền sở hữu ruộng đất của nông dân có mâu thuẫn gì với sở hữu toàn dân hay không?

- *Đối với vấn đề sở hữu toàn dân và sở hữu nhà nước:* theo Hiến pháp năm 1959, tại Điều 11: "...*hình thức sở hữu của Nhà nước, tức là của toàn dân*". Điều 12 "...*Các hầm mỏ, sông ngòi, và những rừng cây, đất hoang, tài nguyên khác mà pháp luật qui định là của Nhà nước, đều thuộc quyền sở hữu của toàn dân*". Theo Hiến pháp năm 1980, tại Điều 19: "*Đất đai, rừng núi, sông hồ, hầm mỏ, tài nguyên thiên nhiên trong lòng đất... là của Nhà nước - đều thuộc sở hữu toàn dân*". Và Hiến pháp năm 1992, tại Điều 17: "*Đất đai, rừng núi, sông hồ, nguồn nước, tài nguyên trong lòng đất, nguồn lợi ở vùng biển, thềm lục địa... là của Nhà nước, đều thuộc sở hữu toàn dân*".

Như vậy, với những qui định trong các hiến pháp từ năm 1959 đến năm 1992 ở Việt Nam thì có thể hiểu tất cả những gì được qui định là thuộc sở hữu toàn dân là của Nhà nước, tức thuộc sở hữu nhà nước. Phạm trù sở hữu toàn dân là mệnh đề phụ thuộc vào mệnh đề sở hữu nhà nước, tức là chỉ xuất hiện sau phạm trù sở hữu nhà nước. Phạm trù sở hữu toàn dân bổ nghĩa cho mục tiêu chính trị của con đường xây dựng CNXH ở Việt Nam. Từ đó, kết luận rằng sở hữu nhà nước và sở hữu toàn dân được qui định của các hiến pháp ở Việt Nam là như nhau. Ngoài ra, tác giả chưa tìm thấy văn bản pháp lý chính thống nào của Nhà nước hay của Đảng Cộng sản Việt Nam về sự phân biệt giữa sở hữu toàn dân và sở hữu nhà nước.

- *Đối với vấn đề thừa nhận quyền sở hữu ruộng đất của nông dân có ảnh hưởng gì đến*

sở hữu toàn dân. Theo tác giả, sự thừa nhận này là tất yếu và không mâu thuẫn gì với lý luận sở hữu toàn dân. Bởi vì một số lý do sau đây:

Thứ nhất, Hiến pháp năm 1959 đã thừa nhận sở hữu ruộng đất của nông dân và nhà tư sản dân tộc, tại Điều 11: *ở nước Việt Nam dân chủ cộng hòa trong thời kỳ quá độ, các hình thức sở hữu chủ yếu về tư liệu sản xuất hiện nay: hình thức sở hữu của Nhà nước, tức là của toàn dân, hình thức sở hữu của hợp tác xã tức là hình thức sở hữu tập thể của nhân dân lao động, hình thức sở hữu của người lao động riêng lẻ, và hình thức sở hữu của nhà tư sản dân tộc.* Tại Điều 12: *Các hầm mỏ, sông ngòi, và những rừng cây, đất hoang, tài nguyên khác mà pháp luật qui định là của Nhà nước, đều thuộc quyền sở hữu của toàn dân.* Tại Điều 14: *Nhà nước chiếu theo pháp luật bảo hộ quyền sở hữu ruộng đất và các tư liệu sản xuất khác của nông dân.* Tại Điều 16: *Nhà nước chiếu theo pháp luật bảo hộ quyền sở hữu về tư liệu sản xuất và của cải khác của nhà tư sản dân tộc.* Như vậy, trong thời kỳ quá độ, việc tồn tại nhiều hình thức sở hữu là tất yếu khách quan, đồng thời Nhà nước không những thừa nhận quyền tư hữu ruộng đất mà còn bảo hộ quyền tư hữu đó. Trong thời kỳ 1959 đến năm 1975 miền Bắc vừa xây dựng mô hình CNXH, vừa là hậu phương vững chắc cho chiến trường miền Nam, từ năm 1976-1980 (trước khi có Hiến pháp 1980), cả nước thống nhất, vừa xây dựng đất nước, vừa chống quân xâm lược ở biên giới Tây Nam và phía Bắc. Thể chế nhà nước theo con đường XHCN vẫn tiếp tục thực hiện. Đây là bằng chứng lịch sử không thể đảo ngược về sự tồn tại sở hữu toàn dân, sở hữu ruộng đất của nông dân.

Thứ hai, Hiến pháp 1980 không thừa nhận sở hữu ruộng đất của nông dân với mục đích thực hiện triệt để mô hình kinh tế hợp tác xã đã không mang lại kết quả như mong muốn, ngược lại làm cho sản xuất nông nghiệp trì trệ, gây khủng hoảng lương thực nghiêm trọng. Trong khi đó, mô hình *kinh tế gia đình phụ của xã viên* lại là nguồn thu nhập chính

với mảnh *ruộng phần trăm* ít ỏi được chia. Thực chất, mảnh *ruộng phần trăm* gắn bó với gia đình xã viên giống như là nông dân sở hữu ruộng đất là một bằng chứng cho thấy việc thừa nhận sở hữu ruộng đất của nông dân là xác đáng. Mặc dù trong thời kỳ 1980 – 1992, sở hữu toàn dân về tư liệu sản xuất chủ yếu, nhất là đất đai vẫn triệt để thực hiện. Ngoài ra, việc khoán hộ (khoán 100 và khoán 10) với ý nghĩa giao lại ruộng đất cho nông dân canh tác đã minh chứng sự cần thiết gắn bó ruộng đất với nông dân có ý nghĩa to lớn như thế nào.

Thứ ba, Hiến pháp 1992, với việc thừa nhận kinh tế hàng hóa nhiều thành phần, nhiều hình thức sở hữu khác nhau trong thời kỳ quá độ, cho phép tư nhân phát triển kinh tế, khuyến khích kinh tế gia đình; giao đất lâu dài, ổn định cho nông dân là cơ sở để Luật Đất đai dần dần hoàn thiện và nông dân được giao 7 quyền sử dụng như hiện nay (quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, thế chấp, tặng và góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất) đã mang lại sức sống cho phát triển nông nghiệp với sản lượng ngày càng tăng, khẳng định hàng hóa nông sản Việt Nam trên thế giới (như gạo, cà phê, cao su, tiêu, điều...) thì không có lý do gì để ngăn cản việc trao quyền sở hữu ruộng đất cho nông dân.

Thứ tư, trong chính sách khuyến khích thu hút đầu tư nước ngoài, Việt Nam cho nhà đầu tư nước ngoài thuê đất với thời hạn 70 năm, có đầy đủ các quyền sở hữu tài sản trên mảnh đất đó. Vậy thì tạo sao lại không thừa nhận quyền sở hữu ruộng đất của nông dân Việt Nam.

Thứ năm, Nhà nước có đầy đủ các quyền về quản lý đất đai như: thống nhất quản lý đất đai theo quy hoạch, yêu cầu các chủ thể sử dụng đất có trách nhiệm giữ gìn, bồi bổ, tiết kiệm và sử dụng hiệu quả đất. Trường hợp chủ thể nào vi phạm, Nhà nước hoàn toàn đủ cơ sở pháp lý để thu hồi, xử lý, thậm chí là trừng phạt. Ví dụ, khoản 3, Điều 20, Hiến pháp 1980 và khoản 3, Điều 18 của Hiến pháp 1992: *"Tập thể hoặc cá nhân sử dụng đất đai đều có trách nhiệm bảo vệ, bồi bổ và khai thác theo chính sách và kế hoạch của Nhà nước"*.

Thứ sáu, trường hợp thật sự cần thiết vì những lợi ích chung như an ninh, quốc phòng, công cộng, Nhà nước có quyền thu hồi và bồi thường theo thời giá thị trường (Điều 23, Hiến pháp 1992 và các Nghị định 181, 197 (năm 2004) và 84 năm 2007).

Đó là những cơ sở vừa mang tính lý luận, vừa mang tính thực tiễn và cũng là những bằng chứng sinh động cho việc thừa nhận quyền sở hữu ruộng đất của nông dân để hoàn thiện quyền hưởng dụng ruộng đất cho nông dân.

b. Phương án 2: nếu tiếp tục đặt vấn đề sở hữu toàn dân về đất đai là vấn đề có tính nguyên tắc trong mục tiêu xây dựng CNXH, thì Chính phủ gia tăng thêm 2 quyền nữa cho người dân trong việc minh định quyền sở hữu ruộng đất. Đó là *quyền tham gia quyết sách quy hoạch ở địa phương liên quan đến đất nông nghiệp và quyền thương lượng, đàm phán của nông dân với các chủ đầu tư*. Nông dân có quyền từ chối giao đất nông nghiệp cho chính quyền địa phương để thực hiện các dự án kinh doanh. Trừ trường hợp vì mục tiêu quốc gia về an ninh, quốc phòng, công cộng. Như chúng ta đã biết, chủ trương và tính nhất quán của Đảng và Nhà nước Việt Nam trong mấy chục năm qua về phạm trù sở hữu toàn dân là không thay đổi từ Hiến pháp năm 1980 đến nay, cho đến hệ thống luật: Dân sự, Đất đai (1987, 1993, 1998, 2001, 2003), Bất động sản (2007) và hàng trăm văn bản pháp luật khác. Đây là vấn đề lớn, hệ trọng liên quan rất khó thay đổi (tất nhiên có thể thay đổi) bởi vì kéo theo sự thay đổi hàng loạt các luật khác. Do đó, để đảm bảo sự ổn định toàn cục trong giai đoạn hiện nay, việc không thừa nhận quyền sở hữu ruộng đất như với 7 quyền sử dụng đất đã cho cộng thêm quyền tham gia đàm phán, thương lượng của nông dân với chính quyền và chủ đầu tư sẽ giúp cho các quyền sử dụng tiến sát tới quyền sở hữu ruộng đất của nông dân. Phương án 2 sẽ dung hòa được 2 vấn đề đó là: gia tăng tính minh định của quyền sở hữu ruộng đất của nông dân, đồng thời đảm bảo được nguyên tắc, chủ

trường của Đảng và Nhà nước. Do hoàn cảnh lịch sử riêng, trong điều kiện chính trị, xã hội, Việt Nam đã chọn mô hình: đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện thực hiện quyền năng chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Người sử dụng đất được Nhà nước cho phép thực hiện các quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, thừa kế, cho thuê, thế chấp, bảo lãnh, góp vốn, tặng cho đối với tài sản quyền sử dụng đất. Mô hình này tạo được ổn định xã hội, xác lập được tính công bằng trong hưởng dụng đất và bảo đảm nguồn lực đất đai trong quá trình CNH, HĐH đất nước, phù hợp với những cam kết của WTO.

Để đảm bảo nông dân có quyền trong việc thương lượng với chính quyền và chủ đầu tư, cần thành lập Hội đồng làng, xã ruộng đất do nông dân bầu ra để đại diện cho nông dân. Phương án 2 có mặt tích cực gia tăng tính minh định của quyền sở hữu ruộng đất của nông dân, đồng thời đảm bảo được nguyên tắc, chủ trương của Đảng và Nhà nước. Tuy nhiên, phương án 2 sẽ hạn chế vai trò quy hoạch của chính quyền địa phương, ảnh hưởng đến các chủ đầu tư trong việc chủ động lựa chọn và sáng tạo các dự án kinh doanh, nhất là những dự án có hiệu quả trong việc cải tạo những vùng đất hoang hóa, hoặc những vùng đất nông dân không có điều kiện cải tạo đầu tư.

Mỗi phương án có những mặt ưu điểm và hạn chế riêng, tuy nhiên, việc lựa chọn cuối cùng là nhiệm vụ của các nhà hoạch định chính sách.

Kịch bản 2: So sánh kịch bản về thực hiện qui định thời gian sử dụng đất và bỏ thời hạn sử dụng đất

Kịch bản	Nông dân	Các cơ quan quản lý đất đai
1. Thực hiện qui định thời gian sử dụng đất vào thời điểm 15 – 10 – 2013	- Đi đăng ký xin gia hạn nhưng cũng không chắc 100% mình được gia hạn đúng như vị trí và diện tích hiện tại. - Mất thời gian, công sức và tài chính.	- Tổ chức tiếp nhận đơn xin gia hạn, kiểm tra, đo đạc. - Xét duyệt duyệt, thẩm định và giải quyết khiếu nại, khiếu kiện. - Chi phí cho bộ máy thực hiện và chi phí in ấn các mẫu giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. - Có thể nảy sinh vấn đề tiêu cực trong việc gia hạn thời gian sử dụng đất
2. Bãi bỏ qui định thời gian sử dụng đất	- Nông dân yên tâm trong đầu tư sản xuất nông nghiệp. - Chi phí bằng không.	- Chi phí bằng không. - Có thể không phát sinh thêm tiêu cực.

1.2. Bỏ quy định thời hạn sử dụng đất nông nghiệp

Trong Luật Đất đai hiện nay qui định đối với đất nông nghiệp trồng cây hàng năm, đất làm muối và nuôi trồng thủy, hải sản thì thời gian sử dụng là 20 năm, đất nông nghiệp trồng cây lâu năm là 50 năm. Theo qui định như vậy, lấy mốc ngày 15-10-1993 thì đến ngày 15-10-2013 thì tự động đất nông nghiệp trồng cây hàng năm và đất làm muối, nuôi trồng thủy hải sản hết hiệu lực; đất trồng cây lâu năm đến năm 2043. Qui định trên nếu được thực thi thì sự biến động quá lớn trong đời sống kinh tế-xã hội của nông dân và tạo ra một khối lượng công việc đồ sộ cho công tác quản lý đất đai của các cấp chính quyền. Trong khi hiện nay, công tác cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất chưa cơ bản hoàn thành ở tất cả các tỉnh, thành. Điều này có hệ quả: *thứ nhất*, nông dân không an tâm đầu tư lâu dài trên đất vì nghĩ rằng chỉ còn khoảng 4 – 5 năm là hết thời hạn và có thể bị thu hồi. Đất nông nghiệp đã ít nay lại càng lãng phí. Chưa kể tâm lý hoang mang ở nông thôn, người nông dân chưa biết điều gì xảy ra cho cuộc sống quanh mình. *Thứ hai*, Nhà nước phải bỏ ra một nguồn lực về nhân sự và tài chính để thực hiện chính sách này trong việc thu hồi, đo đạc, cấp giấy tờ mới..., ngoài ra còn gia tăng nguy cơ tham nhũng đất. Như vậy, một qui định không có ý nghĩa thực tiễn, gây lãng phí và sự bất ổn cần phải được xóa bỏ.

1.3. Nghiên cứu bổ sung mức hạn điền đối với đất nông nghiệp

Để khuyến khích phát triển kinh tế hàng hóa, cụ thể là kinh tế trang trại, cần phải nghiên cứu lại vấn đề hạn điền. Chúng ta biết rằng, nền nông nghiệp sản xuất hàng hóa tất yếu sẽ dẫn đến quá trình tích tụ đất và phân công lại lao động ở nông thôn. Để thực hiện, những hộ có tiềm lực và có khả năng kinh doanh nông nghiệp sẽ tập trung ruộng đất. Vì vậy, mức hạn điền hiện nay không thể phát triển nông nghiệp theo kiểu sản xuất lớn: (1) Hạn mức giao đất trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối cho mỗi hộ gia đình, cá nhân không quá

3 ha đối với mỗi loại đất đối với các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thuộc khu vực Đông Nam Bộ và khu vực Đồng bằng sông Cửu Long; không quá 2 ha đối với các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương khác. (2) Hạn mức giao đất trồng cây lâu năm cho mỗi hộ gia đình, cá nhân không quá 10 ha đối với các xã, phường, thị trấn ở đồng bằng; không quá 30 ha đối với các xã, phường, thị trấn ở trung du, miền núi. Do đó cần phải nghiên cứu bổ sung mức hạn điền hoặc xóa bỏ hạn điền nhưng kèm theo biện pháp chế tài để hướng đến việc sử dụng đất có hiệu quả thật sự và tránh tình trạng đầu cơ đất. Tác giả đề xuất phương án bỏ hạn điền.

Kịch bản 3: phương án giải pháp về hạn điền

Phương án bỏ hạn điền

Bỏ quy định hạn điền nhưng để đảm bảo đất nông nghiệp được khai thác và sử dụng hiệu quả thì Nhà nước kèm theo qui định: (1) Đối với đất nông nghiệp trồng cây hàng năm: sau 5 năm bỏ hoang, hoặc khai thác không hiệu quả thì xử phạt lãng phí đất bằng 10% giá trị đất, 5 năm tiếp theo nếu tiếp tục như tình trạng trên phạt 20% và 5 năm tiếp theo 30%.

(2) Đối với đất nông nghiệp trồng cây lâu năm thì sau 10 năm, các mức phạt tương tự như đất nông nghiệp trồng cây hàng năm.

Phương án này là xóa bỏ hạn điền. Tuy nhiên, sẽ xuất hiện một số vấn đề như hiện tượng tập trung ruộng đất để đầu cơ, gây lũng đoạn nền sản xuất nông nghiệp và lãng phí đất đai.

Đối với trường hợp đầu cơ, gây lũng đoạn nền sản xuất nông nghiệp đã được luật pháp qui định chế tài và xử lý trong Hiến pháp và Bộ luật Dân sự, Luật Kinh tế, Luật Chống độc quyền..., vì vậy khó có thể xảy ra để gây rối loạn xã hội.

Ưu điểm của biện pháp chế tài này góp phần hạn chế đầu cơ đất, gây lãng phí vì nếu mua đất để đầu cơ hoặc bỏ hoang thì sẽ gánh chịu mức xử phạt. Theo thời gian mức xử phạt lũy tiến buộc người có đất phải tính đến phương án khai thác đất có hiệu quả. Vì vậy, đất đai sẽ đến những người có khả năng hiệu quả nhất, đồng thời phát triển nông nghiệp theo qui mô lớn của kinh tế thị trường.

Hạn chế của biện pháp chế tài: *Thứ nhất*, xác định các mức qui định hợp lý để xử phạt trường hợp lãng phí là một vấn đề không đơn

giản vì sẽ có nhiều quan điểm khác nhau; *Thứ hai*, sẽ càng thêm khó khăn cho các chủ trang trại đã thất bại trong thời gian đầu vì đã bị thua lỗ trong sản xuất và gánh chịu thêm khoản bị xử phạt vì lãng phí, không hiệu quả sử dụng đất. Từ đó có thể làm giảm khuynh hướng tích tụ và tập trung đất để phát triển kinh tế trang trại.

1.4. Đổi mới hệ thống xác định giá đất nông nghiệp

Thứ nhất, áp dụng hình thức đấu giá quyền sử dụng đất trong mọi trường hợp: Nhà nước giao đất, cho thuê đất vào mục đích sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp, sử dụng quỹ đất để tạo vốn. áp dụng hình thức đấu thầu công trình gắn với đất trong mọi trường hợp xây dựng kinh doanh nhà ở, xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng. Từ đó, đưa mặt bằng giá đất dần về giá đất thực tế đối với nguồn cung đất đai từ Nhà nước.

Thứ hai, hoàn chỉnh cơ quan định giá đất ở các địa phương cấp tỉnh có nhiệm vụ thống kê giá đất thực tế, xây dựng hệ thống giá đất

hợp lý của Nhà nước. Tạo điều kiện phát triển các cơ quan dịch vụ công về định giá đất, thẩm định giá đất, tư vấn giá đất phục vụ nhu cầu của quản lý nhà nước và nhu cầu của người sử dụng đất. Tạo cơ chế để người sử dụng đất tự đăng ký giá đất. Ngoài ra, giảm các loại thuế và phí không cần thiết để tránh gánh nặng cho nông dân và tăng an sinh xã hội.

2. Nhóm giải pháp hoàn thiện công tác tổ chức - quản lý đất đai nông nghiệp

2.1. Giải pháp về tổ chức, quản lý và nâng cao năng lực cán bộ địa chính cấp cơ sở

a. Nâng cao trình độ, năng lực của đội ngũ cán bộ địa chính ở cấp cơ sở

Năng lực của cán bộ làm công tác địa chính là yếu tố trọng yếu trong việc thực thi chính sách đất đai theo đúng mục tiêu mà Chính phủ mong muốn. Kinh nghiệm nhóm công tác của Liên hợp quốc về quản lý đất đai ở Đông Âu đã minh họa cho việc có thể đạt được những tiến bộ lớn chỉ trong một khoảng thời gian ngắn nếu cán bộ địa chính được bồi dưỡng những kỹ năng kỹ thuật, kiến thức về xã hội, tài chính, pháp luật và kinh tế. Các giải pháp chủ yếu như sau:

Một là, đối với cấp Trung ương, bao gồm Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Giáo dục và Đào tạo cần phối hợp xây dựng chiến lược, chương trình đào tạo nâng cao năng lực cán bộ địa chính trong thời kỳ CNH, HĐH và hội nhập.

Hiện nay, công tác đào tạo cán bộ địa chính chưa được coi trọng đúng mức và đặc biệt là tầm quan trọng đối với xã hội. Trước đây và hiện tại, công tác địa chính dường như chỉ được xem như là nghiệp vụ, có thể hướng dẫn đúng theo luật, nghị định là xong. Thật sự công việc này không đơn giản như vậy. Để thấu hiểu từng nội dung, khoản mục trong các văn bản pháp lý về đất đai là cả một hệ thống kiến thức liên ngành rất lớn từ kỹ thuật, kinh tế đến

nhân văn. Ngoài ra, kỹ năng đàm phán thực hành và tâm lý giao tiếp cũng rất quan trọng. Cán bộ địa chính phải được đào tạo bài bản có trình độ từ bậc đại học trở lên mới có thể xử lý và thực hiện tốt chính sách pháp luật của Nhà nước và khả năng làm việc với nhân dân. Muốn như vậy, phải có một qui định về chuẩn mực nghề nghiệp bao gồm trình độ, kỹ năng cần thiết. Do đó, công việc này phải mang tầm chiến lược xuyên suốt từ cấp trung ương và cơ quan chủ quản là Bộ Tài nguyên và Môi trường cùng với Bộ Giáo dục và Đào tạo. Hãy nhìn sang các lĩnh vực khác, chúng ta mới có cơ sở để so sánh. Chẳng hạn, để có một cán bộ về ngành thuế, hải quan, xuất nhập khẩu, giao thông, thương mại... thì các bộ, ngành phải đào tạo như thế nào. Do đó, để có một cán bộ địa chính có khả năng làm việc theo yêu cầu ngày nay cần phải được đào tạo có nội dung, phương pháp làm việc hiệu quả và kiến thức về kinh tế, kỹ thuật và nhân văn.

Hai là, các Sở Tài nguyên và Môi trường các tỉnh, thành cần phải chấn chỉnh và rà soát lại số lượng, trình độ cán bộ địa chính ở địa phương để có kế hoạch bồi dưỡng. Phải có lộ trình chuẩn hóa và cấp chứng chỉ hành nghề cho cán bộ địa chính, giống như trên thị trường bất động sản hiện nay muốn làm môi giới bất động sản, thẩm định bất động sản và quản lý sàn giao dịch bất động sản phải có chứng chỉ hành nghề².

Các Sở Tài nguyên và Môi trường cần phải có các lớp tập huấn chuyên đề về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư; chuyên đề về dồn điền, đổi thửa; chuyên đề về kỹ năng thực hành hướng dẫn các thủ tục đăng ký và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; chuyên đề về quy hoạch liên quan đến môi trường và phát triển bền vững nông thôn... Như vậy, phải có sự liên kết hoặc kết hợp từ các trường đào tạo theo đơn đặt hàng và

2. Chương trình này do Bộ Xây dựng phối hợp với các trường đào tạo và Sở Xây dựng cấp chứng chỉ.

mang tính lâu dài. Hiện nay một số trường đại học đã chủ động mở các hệ đào tạo về quản lý đất đai nhưng số lượng còn khiêm tốn vì đối tượng là sinh viên, khi ra trường họ có thể làm ở lĩnh vực khác. Do đó, cần phải gia tăng số lượng chuyên ngành quản lý đất đai cho các trường, cũng như cần thiết thành lập các trường chuyên quản lý đất đai mà đối tượng là cán bộ địa chính tại các địa phương hoặc vùng trọng điểm³.

Thực tế tại nhiều xã, phường, số lượng cán bộ địa chính ít và làm việc theo kinh nghiệm nên gặp phải những vấn đề mới như tiến hành bồi thường, hỗ trợ và bố trí tái định cư gặp rất nhiều hạn chế từ kỹ năng giao tiếp, tìm hiểu tâm tư nguyện vọng của dân đến xử lý vấn đề mang nặng cảm tính và tùy tiện. Hay nói cách khác là thiếu tính khoa học trong xử lý những công việc mới hoặc tính chất phức tạp của sự việc. Điều đó ảnh hưởng đến tiến độ công việc và dễ nảy sinh tiêu cực như quan liêu, sách nhiễu và gây nên bất bình dẫn đến khiếu kiện, khiếu nại của dân. Khi đã hạn chế về năng lực và kỹ năng nên công tác tham mưu cho cấp trên về xử lý sự vụ dễ mắc những sai lầm đáng tiếc về quy hoạch, thẩm tra, giải quyết các tranh chấp đất đai.

b. Đổi mới công tác tổ chức và quản lý đội ngũ cán bộ địa chính cấp cơ sở

Hiện nay cán bộ địa chính ở cấp xã, phường do Chủ tịch UBND cấp xã, phường bổ nhiệm theo nhiệm kỳ của Chủ tịch. Do đó, tính ổn định trong công việc của cán bộ địa chính thật sự phụ thuộc vào người đứng đầu cơ quan hành chính cấp xã, phường; dễ dẫn đến sự thông đồng hoặc làm theo ý muốn của người đứng đầu cơ quan hành chính cấp xã, phường. Đó cũng là một trong những nguyên nhân làm cho công tác quy hoạch đất thiếu khoa học và nảy sinh tình trạng tham nhũng đất. Đây là điều bất cập, dẫn đến việc bồi dưỡng, đào tạo lâu dài cán bộ có chuyên môn và kỹ năng khó khăn của các Phòng hay Sở Tài nguyên và Môi trường. Mặc dù là cơ quan quản lý cấp trên nhưng

lại không có quyền điều động cán bộ, đào tạo và bồi dưỡng cán bộ vì họ không quản lý trực tiếp về mặt nhân sự. Hoặc khi có phát hiện yếu kém chuyên môn hay sai phạm trong quản lý nhà nước về đất đai thì cấp quản lý cao hơn (như Phòng Tài nguyên và Môi trường cấp huyện hay Sở Tài nguyên và Môi trường cấp tỉnh, thành) cũng không có thẩm quyền xử lý kỷ luật trực tiếp. Chưa kể đến việc điều động, luân chuyển cán bộ địa chính hoặc tăng cường hỗ trợ nghiệp vụ cho các địa phương cũng không thể thực hiện. Như vậy khó khắc phục các hậu quả do các sai phạm của cán bộ địa chính gây ra ở địa phương, hoặc dễ xảy ra tình trạng sai phạm kéo dài. Vì vậy, cần tổ chức và quản lý lại cán bộ địa chính như sau:

Thứ nhất, tổ chức và quản lý cán bộ địa chính theo chiều dọc. Để đảm bảo tính ổn định nghề nghiệp và được đào tạo, bồi dưỡng đúng chuyên môn, biên chế của cán bộ xã, phường về địa chính là trực thuộc cấp Sở Tài nguyên và Môi trường quản lý. Khi nhân sự địa chính cấp xã, phường được tổ chức và quản lý theo chiều dọc như vậy sẽ đảm bảo số lượng và chất lượng công việc địa chính. Các Sở Tài nguyên và Môi trường sẽ chủ động trong việc tổ chức các lớp bồi dưỡng chuyên môn và chuyên sâu cả kỹ năng lẫn kiến thức công việc. Đồng thời, cán bộ địa chính cũng yên tâm với công việc ổn định lâu dài của mình. Họ có thể độc lập trong tham mưu, tư vấn quy hoạch cho UBND cấp xã, phường. Ngoài ra, khi tổ chức và quản lý cán bộ địa chính theo chiều dọc như vậy thì việc xác định thang bảng lương, ngạch lương cũng phải tính lại, tức là phải xem cán bộ địa chính cấp xã, phường là viên chức nhà nước được phân công làm việc ở cấp cơ sở chứ không phải là nhân sự trực thuộc UBND

3. Cả nước có 3 vùng Kinh tế trọng điểm: Phía Bắc, Miền Trung và Phía Nam. Tại các vùng Kinh tế trọng điểm diễn ra phổ biến việc thu hồi đất đai để xây dựng các KCX, KCN và khu đô thị mới và cũng là nơi việc xử lý đất đai nông nghiệp gặp nhiều khó khăn từ việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đến việc tham nhũng đất, khiếu kiện đất đai tăng cao.

xã phường như hiện nay. Khi danh chính ngôn thuận về chức vụ, vị trí rõ ràng thì sẽ gắn trách nhiệm, nghĩa vụ và quyền lợi với nhau. Việc thi đua, khen thưởng là do cấp Sở Tài nguyên và Môi trường quyết định, có sự tham vấn của UBND cấp xã, phường.

Thứ hai, gia tăng số lượng cán bộ địa chính và tính toán khoa học cơ sở cán bộ địa chính cho các xã phường tùy theo diện tích đất đai, số nhân khẩu, cơ cấu đất nông nghiệp, đất ở và tính chất công việc cần giải quyết ở địa phương. Hiện nay số lượng cán bộ địa chính cấp xã, phường được phân chia bình quân theo cơ sở cán bộ của xã, phường, tức là, mỗi xã, phường đều có một cán bộ địa chính phụ trách mà không có sự phân biệt địa phương đó địa bàn rộng hay hẹp; số nhân khẩu nhiều hay ít; giao dịch hiện tại về đất nông nghiệp, đất ở; về bồi thường,

giải tỏa; tính chất phức tạp về đất đai ở địa bàn về tranh giành đất, khiếu kiện khiếu nại, tham nhũng đất... Như vậy có hiện tượng nhiều xã, phường công việc cán bộ địa chính nhẹ nhàng nhưng lại có những nơi công việc cán bộ địa chính rất nhiều và phức tạp (ví dụ: ở các xã vùng sâu, vùng xa và các xã vùng ven các đô thị lớn như TP.Hồ Chí Minh, Hà Nội, Bình Dương, Hải Phòng, Bà Rịa – Vũng Tàu..., công việc và yêu cầu giải quyết công việc địa chính là rất khác nhau). Do đó, cơ quan quản lý cấp Sở Tài nguyên và Môi trường phải có sự tính toán khoa học và hợp lý hơn về cơ sở cũng như trình độ của cán bộ địa chính ở từng xã, phường. Từ đó sẽ giúp cho công tác địa chính cấp cơ sở hiệu quả hơn. Sau đây là bảng giải pháp về cơ sở cán bộ địa chính cấp xã, phường:

Kịch bản 4: Cơ sở tính số lượng các bộ địa chính mỗi xã, phường

Các tiêu chí	Tối thiểu: 1 cán bộ địa chính/xã phường	Diện tích (ha) đất đai: từ bao nhiêu ha trở xuống là 0, từ bao nhiêu trở lên là 1 hoặc 2, 3...	Số nhân khẩu (tổng số người/xã, phường): từ bao nhiêu nhân khẩu trở xuống là 0 từ bao nhiêu trở lên là 1, 2,3...	Tính chất công việc cần giải quyết: tình hình tranh chấp, khiếu kiện đất, tham nhũng đất: Nếu không xảy ra vấn đề gì là 0; nếu có xảy ra thì là 1 hoặc 2, 3...	Tổng số cán bộ địa chính/xã, phường: Σ
Cộng các tiêu chí	(1)	(2)	(3)	(4)	$\Sigma = (1) + (2) + (3) + (4)$

Nguồn: Tính toán của tác giả.

c. Ứng dụng các phương tiện kỹ thuật hiện đại để quản lý đất đai

Ngày nay với sự phát triển của khoa học công nghệ, việc ứng dụng các phần mềm tin học để quản lý đất đai là rất cần thiết. Từ công tác đăng ký để cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, chuyển đổi, quy hoạch và công bố quy hoạch... Các thông tin trên cần phải được công khai ở các xã phường. Người dân có thể truy cập vào mạng thông tin của xã, phường hoàn toàn có thể nắm bắt được các nội dung cần thiết. Họ có thể biết được diện tích đất đai của mình là bao nhiêu, ở vị trí nào trên bản đồ quy hoạch. Mảnh đất nào đang tranh chấp, tình trạng

tranh chấp như thế nào..., tất cả đều có thể lưu trữ và công khai. Việc đóng các loại thuế đất đai, đăng ký xác nhận... nên thực hiện theo hướng tin học hóa. Trước mắt có thể thí điểm ở các địa phương có điều kiện thuận lợi về trình độ đội ngũ cán bộ, phương tiện kỹ thuật được trang bị tốt và dần dần mở rộng địa bàn đến các vùng sâu vùng xa. Từ đó có thể xây dựng kết nối thông tin về đất đai ở các tỉnh, thành từ trung ương đến địa phương. Mỗi mảnh đất được mã hóa theo một ký hiệu nào đó, sẽ giúp cho công tác quản lý và thông tin đất đai được hiệu quả, có thể giúp kiểm soát tình trạng đầu cơ đất. Chỉ cần gõ họ và tên

của một cá nhân nào đó, sẽ hiện diện dữ liệu hiện tại phản ánh họ đang sở hữu bao nhiêu ha đất, ở đâu? Người này thuộc dạng mua đất để sản xuất hay mua đi bán lại.

2.2. Giải pháp đảm bảo về an ninh trong lĩnh vực đất đai nông nghiệp

a. Hạn chế sự tác động của phát triển các KCX, KCN, KDC đến việc thu hẹp đất nông nghiệp

Thực tiễn hiện nay, đất nước Việt Nam đang tăng tốc thực hiện CNH, HĐH, đặc biệt là khu vực nông nghiệp và nông thôn. Vì vậy, việc phát triển cơ sở hạ tầng nông thôn, đẩy nhanh cơ giới hóa, thủy lợi hóa, điện khí hóa, cũng như phát triển các KCX, KCN ảnh hưởng rất lớn đến việc thu hồi đất đất nông nghiệp. Vì thế lao động nông nghiệp giảm cả tương đối và tuyệt đối là một xu hướng có tính quy luật, mọi giải pháp đi ngược lại xu hướng này sẽ là cản trở sự phát triển. Vấn đề cần phải giải quyết thỏa đáng và có hậu cho nông dân.

Như chúng ta đã biết, 3/4 diện tích đất đai ở Việt Nam là đất đồi núi và điều đáng nói là các vùng đất đồi núi đó không xa các cảng biển, vùng đồng bằng là bao nhiêu. Vì bề ngang của Việt Nam là rất hẹp, nơi rộng

nhất cũng chỉ có khoảng 600 km và nơi hẹp nhất là 45 km. Do đó, việc sử dụng đất đồi núi để làm các KCX, KCN, khu vui chơi giải trí và khu đô thị mới lẽ ra đáng được quan tâm nghiên cứu và thực hiện. Điều này hoàn toàn có khả năng làm được nếu kết hợp với xây dựng các tuyến đường giao thông cao tốc dài hàng trăm km, với phương tiện giao thông hiện đại thì việc di chuyển trên cũng không mất quá nhiều thời gian cũng như chi phí. Nhà nước cần khuyến khích và hỗ trợ cụ thể về miễn giảm thuế cho các doanh nghiệp đầu tư cơ sở hạ tầng, trợ giá vận chuyển để giảm áp lực chi phí do xa nơi tiêu thụ, hoặc nguồn nguyên liệu.

Chính quyền địa phương nên chủ động quy hoạch các KCX, KCN ở những vùng đất hoang hóa, đồi núi và hình thành lộ trình xây dựng để nhận được sự hỗ trợ của Nhà nước và cam

kết hỗ trợ các doanh nghiệp.

b. Giữ lại diện tích đất trồng lúa để đảm bảo an ninh lương thực

Năm 2000 diện tích lúa cả nước là 7.666,3 nghìn ha, năm 2006 là 7.324,8 nghìn ha, năm 2007 (sơ bộ) 7.201,0 nghìn ha. Như vậy trong 7 năm mất đi 465,3 nghìn ha.

Bảng 1: Diện tích trồng lúa các vùng trong cả nước từ năm 2000 đến năm 2007

Đơn vị tính: nghìn ha

Năm	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (Sơ bộ)
Cả nước	7.666,3	7.492,7	7.504,3	7.452,2	7.445,3	7.329,2	7.324,8	7.201,0
ĐBSH	1.212,6	1.202,5	1.196,6	1.183,5	1.161,6	1.138,9	1.124,0	1.111,6
Đồng Bắc	550,3	558,0	562,4	566,1	557,2	555,6	553,7	552,5
Tây Bắc	136,8	139,6	140,1	139,5	151,1	152,8	154,5	157,7
Bắc Trung Bộ	695,0	701,2	700,4	694,7	685,5	674,5	683,6	683,2
Duyên Hải Nam Trung Bộ	422,5	414,0	399,5	408,3	401,1	371,5	392,7	375,8
Tây Nguyên	176,8	180,8	186,6	193,9	197,9	192,2	206,5	205,0
Đồng Nam Bộ	526,5	504,6	483,9	478,9	475,2	417,4	435,9	431,6
ĐBSCL	3.945,8	3.792,0	3.834,8	3.787,3	3.815,7	3.826,3	3.773,9	3.683,6

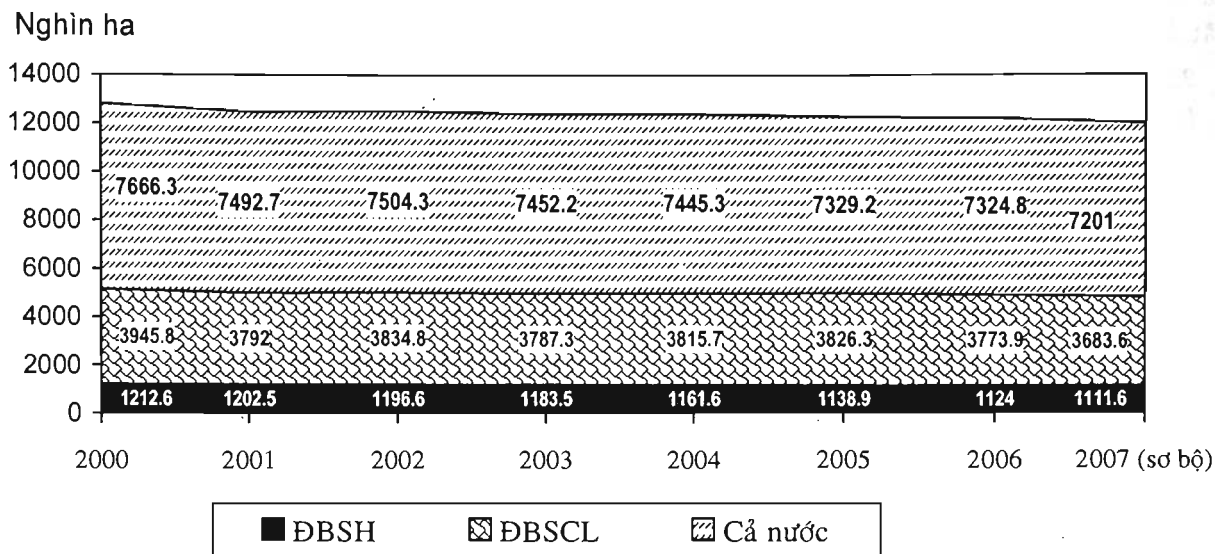
Nguồn: Tổng Cục Thống kê (2008), Nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản, Diện tích lúa cả năm phân theo địa phương, website: <http://www.gso.gov.vn/default.aspx?tabid=430&idmid=3>, truy cập ngày 22-8-2008.

Các vùng trồng lúa quan trọng cả nước đều giảm: Vùng ĐBSCL từ 3.945,8 nghìn ha năm 2000 còn lại 3.683,6 năm 2007; vùng

ĐBSH 1.212,6 nghìn ha năm 2000, 1.111,6 nghìn ha năm 2007; Duyên hải Nam Trung Bộ 422,5 nghìn ha năm 2000, năm 2007

375,8; vùng Đông Nam Bộ 526,5 nghìn ha năm 2000, đến năm 2007 còn 431,6 nghìn ha.

Hình 2: Diện tích đất trồng lúa cả nước và các vùng giảm dần



Nguồn: Tổng Cục Thống kê (2008), Nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản, *Diện tích lúa cả năm phân theo địa phương*, website: <http://www.gso.gov.vn/default.aspx?tabid=430&idmid=3>, truy cập ngày 22-8-2008.

Theo Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, để đảm bảo lương thực cho dân số đến năm 2020 là 98,6 triệu người thì diện tích đất trồng lúa phải giữ ổn định là 3,9 triệu ha và tổng sản lượng lúa phải đạt 39,63 triệu tấn. Trong khi đó, với diện tích đất trồng lúa năm 2006 là 7.324,8 nghìn ha, sản lượng lúa chỉ đạt 35.826,8 nghìn tấn (sản lượng 4,89 tấn/ha). Do đó, nếu chỉ giữ lại 3,9 triệu ha để đạt sản lượng 39,63 triệu tấn là điều không đơn giản (sản lượng 10 tấn/ha), cần sự gia tăng 2,05 lần năng suất trồng lúa. Điều này không thể thực hiện trong vòng 10 năm, nếu không có sự đột phá thần kỳ trong nông nghiệp. Như vậy, việc giữ gìn diện tích trồng lúa hiện có nhằm đảm bảo an toàn an ninh lương thực quốc gia là cấp bách cho an ninh lương thực của toàn xã hội hiện nay và tương lai:

Muốn giữ được diện tích trồng lúa thì các bộ, ngành như: Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Tài nguyên và Môi trường, Giao thông vận tải, Công thương, Xây dựng phải xem xét nhu cầu sử dụng đất đến năm 2015, 2020 và tầm nhìn đến năm 2050 cho từng

lĩnh vực đô thị, giao thông, công nghiệp ở những vùng trồng lúa như ĐBSCL, ĐBSH và các vùng khác. Do đó, việc rà soát lại quy hoạch của các tỉnh, thành đối với việc chuyển đổi đất nông nghiệp, nhất là đất trồng lúa sang các mục đích khác phải được xét duyệt và thanh tra thật kỹ nhằm ngăn chặn và giữ lại diện tích trồng lúa.

c. Chống đầu cơ đất nông nghiệp bằng cách tạo rủi ro cho những người mua đất nông nghiệp mà không tham gia sản xuất nông nghiệp

Trong nền kinh tế thị trường, quyền sử dụng ruộng đất được xem là hàng hóa và người ta có quyền mua bán. Do đó, không thể ngăn cản quá trình này. Nếu mua đất nông nghiệp để mở rộng sản xuất thì được khuyến khích nhưng nếu mua để đợi quy hoạch nhằm thay đổi mục đích sử dụng đất để trục lợi là khó chấp nhận được. Điều này có thể ngăn chặn bằng chính sách tài chính đất đai và sự quản lý của chính quyền địa phương. Chẳng hạn, Nhà nước chỉ bồi thường theo khung giá đất nông nghiệp cho đối tượng mua đất nông nghiệp mà không

dầu tư sản xuất nông nghiệp (chỉ bồi thường bằng tiền). Còn đối với nông dân thật sự mất đất thì ngoài việc bồi thường theo giá thị trường, nên hỗ trợ thêm những lợi ích khác như: ưu tiên mua căn hộ chung cư, đào tạo chuyển đổi nghề... Việc xác định ai là người mua đất nông nghiệp để sản xuất nông nghiệp và ai là nhà đầu cơ đất nông nghiệp không khó khăn, chính quyền địa phương (thôn, xã, phường) nắm rất rõ. Biện pháp này làm cho việc mua đất nông nghiệp để đầu cơ trở nên rất rủi ro. Ngoài ra, kết hợp với biện pháp xử phạt lãng phí đất nông nghiệp, tức là không sử dụng đất nông nghiệp trong một thời gian nhất định sẽ bị xử phạt. Đây cũng là biện pháp ngăn chặn tình trạng thu gom đất nông nghiệp để đầu cơ.

d. Chống tham nhũng đất đai

Một là, gia tăng công tác kiểm tra, thanh tra của các cơ quan nhà nước, thực hiện tốt nhiệm vụ giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp, tạo thuận lợi cho phát hiện tham nhũng, lãng phí của các cơ quan báo chí và nhân dân.

Hai là, cần nâng cao chất lượng hệ thống quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và tạo tính thống nhất giữa quy hoạch đó với quy hoạch phát triển kinh tế-xã hội và quy hoạch xây dựng. Tính hoàn chỉnh của toàn bộ hệ thống quy hoạch làm mất đi kẽ hở có thể lợi dụng trong triển khai quy hoạch. Tính khả thi, tính công khai của quy hoạch sử dụng đất tạo cơ sở để khắc phục được tình trạng lãng phí trong quản lý và sử dụng đất, không có cơ hội dựa vào quy hoạch để người quản lý tham nhũng.

Ba là, cần hoàn thiện đổi mới hệ thống tài chính đất đai, trong đó có việc vận hành nghiêm cơ chế một giá đất và sớm thông qua các sắc thuế hợp lý về đất đai để điều tiết lợi ích từ sử dụng đất phù hợp với quy luật thị trường. Từ đó không còn chênh lệch giá tránh được lãng phí cho ngân sách nhà nước, không có cơ hội cho người quản lý tham nhũng, không còn bất hợp lý cho

người nông dân bị đền bù thấp và nhà đầu tư hưởng lợi. Qua đó sẽ tránh được mâu thuẫn, tranh chấp và mất công bằng xã hội.

e. Giảm khiếu kiện, khiếu nại đất đai

Thứ nhất, cần có hướng dẫn cụ thể, chi tiết về áp dụng pháp luật trong giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai để tránh đi mọi kẽ hở, xung đột, thiếu đồng bộ trong mọi pháp luật hiện nay có liên quan đến đất đai và giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai.

Thứ hai, cần thiết phải thành lập hệ thống cơ quan tài phán hành chính về đất đai, cơ quan tài phán ở Trung ương trực thuộc Chính phủ, bộ máy tổ chức theo ngành dọc, lực lượng cán bộ có năng lực chuyên môn và phẩm chất đạo đức. Cơ quan tài phán hành chính có trách nhiệm đưa ra quyết định cuối cùng sau khi các cơ quan có thẩm quyền ở địa phương đã ban hành quyết định giải quyết lần đầu nhưng người có đơn không đồng ý với quyết định đó.

Thứ ba, kiện toàn hơn nữa bộ máy hành chính cấp huyện và cấp xã sao cho cán bộ quản lý hiểu được trách nhiệm và nghĩa vụ của mình trước dân. Bộ máy hành chính ở địa phương phải hiểu rõ pháp luật về đất đai của từng thời kỳ, áp dụng đúng pháp luật hiện hành. Cơ quan hành chính cấp trên thực hiện tốt việc kiểm tra, thanh tra về đất để xử lý triệt để những trường hợp gây tham nhũng, lãng phí trong quản lý.

Thứ tư, áp dụng nghiêm chỉnh pháp luật về đất đai, đặc biệt là các quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư nhằm ngăn chặn những phát sinh mới về tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai theo hướng giảm đầu vào và kiên quyết giải quyết hết các trường hợp tồn đọng.

2.3. Nâng cao hiệu quả về công tác bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với nông dân có đất bị thu hồi để thực hiện dự án

Để công tác bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân có đất nông nghiệp bị

thu hồi có hiệu quả, tác giả xin đề xuất một số giải pháp như sau:

Thứ nhất, UBND các tỉnh, thành chỉ đạo và theo dõi thường xuyên việc thực hiện xây dựng các khu tái định cư phải đáp ứng được nguyên tắc bồi thường bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ. Chất lượng của các khu tái định cư và cơ sở hạ tầng xung quanh phải đáp ứng được sinh hoạt của cộng đồng dân cư trong dài hạn như trường học, bệnh viện, điện nước, công viên, cây xanh, giao thông liên vùng... đây cũng là một trong những điều kiện tiên quyết để thuyết phục người dân đồng ý rời nơi ở cũ. Môi trường sống gồm cả không gian ở và môi trường cộng đồng là yếu tố quan trọng. Việc xác lập không gian ở mới để đảm bảo các điều kiện sống bình thường của nơi tái định cư không đơn giản là xây dựng một dãy nhà, một lô chung cư là xong.

Thứ hai, về công tác tổ chức thực hiện bồi thường: *một là*, cần phải đơn giản hóa thủ tục bồi thường để giải quyết nhanh gọn và tránh được sự nhùng nhịu, tiêu cực của cán bộ làm công tác này. Sự phức tạp trải qua nhiều khâu thủ tục đã kéo dài thời gian thực hiện bồi thường dễ dẫn đến tình trạng tham nhũng. *Hai là*, các địa phương có các dự án giải phóng mặt bằng phải tăng cường nhân sự và bộ máy điều hành đủ mạnh từ cấp quận đến phường để hoạt động hiệu quả hơn. Cán bộ làm công tác bồi thường cần phải hiểu sâu sắc tâm lý và tình cảnh của nông dân để giải quyết công việc thấu tình đạt lý. Ngoài ra, trình độ nhận thức về các khoa học kinh tế, nhân văn cũng sẽ rất cần thiết cho đội ngũ cán bộ thực hiện bồi thường đất đai. *Ba là*, xử lý nghiêm các trường hợp cán bộ tham nhũng đất đai và các hành vi nhũng nhiễu khác để người dân tin tưởng vào chính quyền và chấp hành pháp luật.

Thứ ba, các cơ quan an ninh nên tham gia rà soát và xử lý nghiêm hiện tượng đầu cơ đất tại các dự án, khu đất đang quy hoạch, vì vấn nạn đầu cơ đã tạo nên cơ sở đất để đẩy giá thị trường rất cao. Chính vấn nạn đầu cơ đã đẩy giá thị trường quá cao càng làm độ

chênh lệch giữa mức giá đền bù của Nhà nước với giá thị trường. Đây là một trong những nguyên nhân khiến người dân nhiều địa phương không đồng ý mức giá đền bù xảy ra tình trạng khiếu kiện, khiếu nại.

Thứ tư, minh bạch hóa thông tin về mức giá đền bù, các dự án đầu tư tại tất cả các địa điểm của dự án. Không để xảy ra hiện tượng mù, nhiều thông tin của người dân. Tình trạng thiếu thông tin của nông dân liên quan đến quyền lợi trực tiếp của họ. Các phương án về bồi thường, hỗ trợ và các khu tái định cư sau này thường ít được nông dân tiếp nhận một cách đầy đủ, dễ dẫn đến các quyết định sai lầm, chẳng hạn như bán quyền được mua các căn hộ tái định cư quá sớm dễ dẫn đến thiệt thòi về sau.

Thứ năm, về công tác tuyên truyền vận động: cần phải tăng cường công tác này nhằm thuyết phục và giải thích thật kỹ chủ trương và chính sách đối với vấn đề bồi thường, hỗ trợ và tái định cư của các dự án. Nhằm mục đích giúp người dân hiểu rõ hơn về các phương thức bồi thường hiện nay chẳng hạn như đối với đất nông nghiệp ngoài việc bồi thường theo đơn giá người dân còn được hỗ trợ thêm chung cư theo cách quy đổi theo diện tích (ví dụ: trường hợp dự án khu đô thị mới Thủ Thiêm: giá bán các căn hộ tái định cư hiện nay khá cao không dưới 10.000.000 đ/m². Phần này bù đắp được mức giá bồi thường theo quy định của nhà nước thấp hơn giá thị trường).

3. Nhóm các giải pháp hỗ trợ khác

Thứ nhất, đẩy mạnh đầu tư cho nông nghiệp và phát triển nông thôn: đến năm 2020, Việt Nam cơ bản là nước công nghiệp, chúng ta phải xây dựng được một nông thôn phát triển bền vững đảm bảo cho các cư dân của nông thôn có một cuộc sống vật chất và tinh thần xứng đáng với vị thế và sự đóng góp của họ vào sự phát triển chung của cả nước. Muốn vậy, trong chiến lược phát triển nông nghiệp, nông dân và nông thôn, Nhà nước cần phải nâng cao mức đầu tư, tập trung vào phát triển khoa học và

công nghệ, giáo dục, xây dựng cơ sở hạ tầng.

Tạo điều kiện thuận lợi để một bộ phận nông dân sản xuất giỏi có thể mở rộng quy mô sản xuất theo hướng trang trại, liên kết trong các hợp tác xã, được tiếp thu khoa học công nghệ, phát triển sản xuất hàng hóa theo hướng chuyên canh, thâm canh. Tổ chức dạy nghề, hỗ trợ thông tin, vốn để một bộ phận lao động có điều kiện tham gia thị trường công nghiệp, dịch vụ nông thôn. Tạo cơ chế thuận lợi để khi lao động chuyển khỏi nông thôn thì đất đai được giao vào tay những người làm nông nghiệp giỏi.

Khi nông nghiệp và nông thôn được đầu tư cơ sở hạ tầng và phát triển thì sẽ làm gia tăng giá trị đất đai nông nghiệp. Khi đó ý thức về trách nhiệm giữ gìn đất đai sẽ được nâng lên.

Thứ hai, nâng cao vai trò của Hội Nông dân: đổi mới quản lý Hội Nông dân theo hướng từng bước trở thành tổ chức thực sự đại diện cho quyền lợi và tiếng nói của nông dân, phát triển tổ chức cộng đồng nông thôn để người dân thông qua tổ chức này tham gia quản lý các hoạt động phát triển nông thôn. Song song với quá trình đó, từng bước Nông Hội tham gia vào các nhiệm vụ phát triển nông thôn, đảm nhiệm các chương trình dự án khuyến nông, khuyến lâm, dạy nghề và các chương trình khác giúp nông dân thực sự làm chủ các hoạt động này.

Thứ ba, tăng cường công tác truyền thông về các vấn đề đất đai nông nghiệp và đời sống của nông dân ở nông thôn: mặc dù hiện nay các phương tiện truyền thông Việt Nam đã giành những chuyên mục nhất

định để đề cập đến đề tài nông nghiệp, nông dân và nông thôn. Tuy nhiên, thời lượng và các chương trình đó chưa thật sự đáp ứng được nhu cầu to lớn về truyền thông của người dân nông thôn (người dân sống ở nông thôn Việt Nam chiếm gần 73% dân số, khoảng 61 triệu dân). Nhà nước cần đầu tư vào hạ tầng truyền thông để phục vụ nông dân, trong đó hướng đến tuyên truyền pháp luật đất đai để người nông dân hiểu được giá trị của đất, có ý thức gìn giữ, cải tạo và đầu tư lâu dài trên đất. Bên cạnh đó, các chương trình truyền thông cần hướng đến các chủ đề về tôn vinh các giá trị văn hóa truyền thống tốt đẹp của người dân ở nông thôn, giúp họ an tâm giữ gìn và sống gắn bó với nông thôn, làng quê của mình. Ngoài ra, các chương trình nâng cao trình độ văn hóa, vui chơi lành mạnh, giúp cập nhật thông tin về internet, tin học, ngoại ngữ cũng cần đầu tư phù hợp với trình độ, thị hiếu và sở thích của nông dân./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Phạm Duy Nghĩa (2008), “Nông thôn, nông dân từ góc nhìn sở hữu”, *Tạp chí Tia Sáng*, (13), tháng 7-2008.
2. Lê Du Phong (2007), “Vấn đề đất đai ở nông thôn”, *Tạp chí Nghiên cứu kinh tế*, (355), tháng 2-2007.
3. PV (2008), “Diễn đàn: nông nghiệp, nông thôn trong tương lai”, *Tạp chí Tia Sáng*, (13).
4. Đặng Hùng Võ (2004), *Đổi mới hệ thống tài chính đất đai là trọng tâm của đổi mới trong Luật Đất đai 2003*, Báo cáo tại Chương trình Giảng dạy kinh tế Fulbright.
5. Đặng Hùng Võ (2006), *Thực hiện chính sách, pháp luật đất đai đối với công tác phòng chống tham nhũng, lãng phí nguồn tài nguyên đất đai*, Báo cáo tại Chương trình Giảng dạy kinh tế Fulbright.
6. Đặng Hùng Võ (2006), *Cần đổi mới hơn nữa việc giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai*, Báo cáo tại Chương trình Giảng dạy kinh tế Fulbright.