

Vai trò của khoa học xã hội trong hoạch định chính sách quản lý và sử dụng đất đai

Đặng Thị Phụng¹

¹ Viện Từ điển học và Bách khoa thư Việt Nam, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam.
Email: phuongtdbk36@gmail.com

Nhận ngày 5 tháng 2 năm 2019. Chấp nhận đăng ngày 7 tháng 6 năm 2019.

Tóm tắt: Khoa học xã hội là một lĩnh vực tri thức đặc thù, nghiên cứu tìm hiểu về con người và xã hội nhằm nắm bắt các quy luật xã hội. Các quy luật xã hội vừa mang tính khách quan vừa mang tính chủ quan, có vai trò quan trọng để hoạch định các chính sách, chủ trương, đường lối của Đảng và pháp luật của Nhà nước. Vai trò của khoa học xã hội ngày càng được khẳng định trong việc hoạch định đường lối, chính sách phát triển đất nước nói chung, cũng như đường lối chính sách quản lý và sử dụng đất đai nói riêng. Tuy nhiên, hiện tại hiệu quả các công trình nghiên cứu của khoa học xã hội chưa cao, tính dự báo chưa đạt. Điều đó đòi hỏi có những giải pháp thích hợp để nâng cao hơn nữa vai trò của khoa học xã hội hiện nay.

Từ khóa: Vai trò của khoa học xã hội, hoạch định chính sách, quản lý và sử dụng đất đai.

Phân loại ngành: Luật học

Abstract: Social sciences are a particular field of knowledge, which studies humans and society to grasp the laws of society. The laws are both objective and subjective, playing an important role in planning the Party's policies and guidelines and the State's legislation. The role of social sciences has been increasingly affirmed in planning policies and guidelines for national development in general, as well as those for land management and use in particular. However, currently, the effectiveness of research projects of social sciences is not yet high, and that of their forecasts is not yet as needed. That requires appropriate solutions to enhance the role of social sciences further today.

Keywords: Role of social sciences, policy making, land management and use.

Subject classification: Jurisprudence

1. Mở đầu

Đất đai là tài sản quốc gia có vai trò quan trọng đối với đời sống xã hội. Nhà kinh tế

học người Anh, William Petty (1623-1687) có một luận điểm nổi tiếng “lao động là cha, đất là mẹ của cải vật chất”. Trong Luật Đất đai 1993 cũng có ghi “Đất đai là tài nguyên

quốc gia vô cùng quý giá, là tư liệu sản xuất đặc biệt, là thành phần quan trọng hàng đầu của môi trường sống, là địa bàn phân bố các khu dân cư, xây dựng các cơ sở kinh tế, văn hóa, xã hội, an ninh và quốc phòng... Trải qua nhiều thế hệ, nhân dân ta đã tốn bao nhiêu công sức, xương máu mới tạo lập, bảo vệ được đất đai như ngày nay”.

Đất đai hiện nay không những có vai trò vô cùng to lớn trong đời sống xã hội mà là một tài sản lớn của mỗi người, mỗi gia đình và mỗi quốc gia. Từ thời xa xưa các cuộc xâm lăng của các nước lớn với các nước nhỏ đều từ mục đích mở rộng biên cương bờ cõi. Ngày nay, vai trò của đất đai đối với mỗi quốc gia và mỗi gia đình và mỗi người ngày càng trở lên vô cùng quan trọng. Quý đất thì có giới hạn, một vấn đề đặt ra là phải bảo tồn và giữ gìn nguồn tài nguyên thiên nhiên có giới hạn đó.

Khoa học xã hội với tư cách là một khoa học đặc thù, có vai trò quan trọng trong việc hoạch định chính sách, chủ trương, đường lối của Đảng và pháp luật của Nhà nước về quản lý và sử dụng đất đai. Bài viết phân tích vai trò của khoa học xã hội trong hoạch định chính sách quản lý và sử dụng đất đai, bao gồm: cung cấp các luận cứ khoa học; đổi mới tư duy; đánh giá thực tiễn; và đề xuất giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý và sử dụng đất đai ở Việt Nam hiện nay.

2. Cung cấp các luận cứ khoa học cho việc hoạch định đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước về quản lý và sử dụng đất đai

Khoa học xã hội nghiên cứu cơ sở lý luận, thực trạng chính sách quản lý và sử dụng đất đai của Đảng và Nhà nước trong từng thời kỳ, những ưu điểm và hạn chế, tìm ra những nguyên nhân của ưu điểm và hạn chế. Từ đó, góp phần cung cấp các luận cứ khoa học để

Đảng và Nhà nước hoạch định chính sách quản lý và sử dụng đất đai phù hợp với từng thời kỳ.

Ở Việt Nam, thời kì phong kiến, sở hữu đất đai gồm có ruộng công điền, công thổ và ruộng tư - đất đai thực chất thuộc sở hữu nhà nước đại diện là nhà vua. Đặc điểm chung ở các nước phong kiến phương Đông (Trung Quốc, Ấn Độ, Việt Nam...) đất đai thuộc sở hữu nhà nước mà đại diện là nhà vua. Nhà nước duy trì hoạt động bộ máy, trả lương, cấp thưởng bổng lộc cho quan lại bằng ruộng đất (chế độ lộc điền). Lộc điền là việc vua đại diện cho quyền lực của nhà nước cấp ruộng đất cho tầng lớp quan lại cấp cao trong triều và các hoàng thân quốc thích.

Ruộng công điền gồm hai loại: ruộng công thuộc sở hữu nhà nước và ruộng công thuộc sở hữu xã thôn. Ruộng công thuộc sở hữu nhà nước có ruộng quốc khố (ruộng nhà nước trực tiếp kinh doanh) và ruộng công dùng để phân phong [1, tr.1206].

Ruộng công xã thôn chủ yếu dùng để nuôi binh lính và thực hiện chính sách “ngụ binh ư nông”. Ruộng công xã thôn thuộc sở hữu trong phạm vi xã thôn. Ruộng công xã thôn không thuộc sở hữu cá nhân, các thành viên trong xã thôn thay phiên nhau cày cấy. Ruộng chỉ chia cho những người thiếu ruộng chứ không chia cho người có nhiều ruộng.

Nhà nước quản lý chặt chẽ việc sử dụng ruộng công, tránh việc bỏ hoang. Luật pháp cấm bán ruộng công.

Nhà Lý đã tiến hành đo đạc và xác lập chủ quyền về ruộng đất từ khi giành được chính quyền. Nhà Lý công nhận và bảo hộ việc mua bán ruộng đất hợp pháp “bán đoạn ruộng hoang, ruộng thực có văn khế thì không được đòi lại nữa” Hoặc có kẻ tranh nhau ruộng ao, dùng khí giới đánh người chết hay bị thương, cũng bị 80 trượng, xử tội đồ, lấy ruộng ao trả cho người chết hoặc bị thương” [15, tr.290]. Năm Thiệu Minh thứ 6 (1145), chiếu rằng: “Những kẻ tranh

nhau ruộng ao của cải không được nhờ người quyền thế, làm trái thì bị 80 trượng, xử tội đồ”. Nhà Trần đặc biệt quan tâm đến vấn đề quản lý đất đai, mở rộng khai hoang, coi trọng việc xây dựng các công trình thủy lợi. Đặc biệt nhà Trần cử hai viên quan Chánh sứ và Phó sứ đôn đốc việc khai khẩn đất đai của quân dân.

Nhà Lê tiến hành thống kê, làm sổ và phân hạng ruộng đất từ sau kháng chiến chống quân Minh thắng lợi. “Mùa thu năm đó, nhà Lê chính thức ra lệnh cho các địa phương thống kê tổng số ruộng đất của các quan y ngạch cũ, của các thế gia triều trước, của nhân dân tuyệt tự cùng là ruộng đất của ngục quan, của lính trốn... hạn đến tháng tư năm thì dâng nộp... Cuối năm 1428, nhà Lê lại hạ lệnh cho các phủ huyện làm sổ ruộng, sổ hộ: chỉ huy cho các phủ, huyện, trấn, lộ đến nơi khám xét các chằm bãi, ruộng đất và các mỏ vàng bạc... cùng là các hạng ruộng đất của các thế gia và nhân dân tuyệt tự, binh trốn đều sung làm của công, hạn đến năm Kỷ Dậu (1429), trung tuần tháng 2 trình lên” [15, tr.64-65].

Pháp luật nhà Lê quy định chế độ tô thuế cho từng loại ruộng đất, cấm bán ruộng công. Điều 342 Luật Hồng Đức quy định cấm dân không được bán ruộng của công cấp cho hay ruộng khẩu phần. Chính sách quân điền được nhà Lê ban hành vào đời Hồng Đức (1470-1497), quy định việc đo đạc phân chia ruộng đất 6 năm một lần.

Đến thế kỷ XVII-XVIII, kinh tế hàng hóa phát triển mạnh ảnh hưởng đến quá trình phân hóa ruộng đất. Việc mua bán ruộng đất đã trở nên phổ biến. Nhưng nhà nước phong kiến vẫn duy trì chế độ công điền, cấm mua bán ruộng công và bắt trả lại ruộng công đã mua trong trường hợp có thể. Chúa Trịnh ban hành Chính sách quân điền năm 1711 gồm có 10 điều và một bản quy định cụ thể về số phần cấp cho các hạng. Thời hạn quân cấp vẫn giữ 6 năm. Cho phép bán ruộng khi

“có việc quan bức bách”. Ruộng đất công làng xã thời kỳ này không còn là chỗ dựa về kinh tế cho nhân dân lao động, và cũng không là nguồn lợi gắn bó cuộc sống của họ với làng xã. Được chia một vài sào, một vài thước ruộng công phải chịu đủ loại sưu thuế. Chế độ sở hữu tư nhân về ruộng đất giai đoạn này đạt đến đỉnh cao. Cùng với đó là một bộ phận địa chủ phong kiến có đặc quyền đặc lợi, không phải chịu bất kỳ nghĩa vụ nào đối với nhà nước. Tình trạng sở hữu tư nhân về ruộng đất thực hiện theo hướng tuyệt đối hóa, hoàn toàn tách những người có ruộng và những người không có ruộng. Nhưng ruộng đất thuộc sở hữu tư nhân thường mang tính chất phân tán.

Thế kỷ XIX, cùng với sự tồn tại của các triều đại vua Gia Long (1802-1819), Minh Mệnh (1820-1840), Thiệu Trị (1841-1848), Tự Đức (1849 trở đi), chính sách ruộng đất phát triển theo các giai đoạn lịch sử. Ruộng đất giai đoạn này đề hoang hóa nhiều. Nông dân lưu tán khắp nơi, đặc biệt từ nạn lưu tán cả làng bỏ đi, vùng tả ngạn sông Hồng có 372 xã thôn phiêu tán. Ruộng đất đối với nông dân, theo nhận xét của người nước ngoài: “Ruộng đất chia rất nhỏ, nhưng số gia đình không ruộng đất rất nhiều, hình thành số dân ngoài số đinh ở các làng... nông dân vô sản nghiệp rất nhiều... không thấy có chế độ cho thuê ruộng mà chỉ thấy chế độ lĩnh canh với các tá điền” [21, tr.244].

Đến cuối thế kỷ XIX, Pháp bắt đầu khai thác thuộc địa ở nước ta, chia nước ta thành ba Kỳ (Bắc Kỳ, Trung Kỳ và Nam Kỳ) với ba chế độ cai trị khác nhau cùng song song tồn tại. Một hệ thống quản lý đất đai từ trung ương đến địa phương được thành lập gồm có: Sở địa chính thuộc Thống sứ Bắc Kỳ, Khâm sứ Trung Kỳ và Thống đốc Nam Kỳ; Ty địa chính; nhân viên địa chính là trưởng bạ ở Bắc Kỳ, hương bộ thuộc Nam Kỳ. Ba chế độ quản lý đất đai song song tồn tại: Chế độ điền thổ và quân thủ địa chính

tại Bắc Kỳ, chế độ điền thổ tại Nam Kỳ, và chế độ quản thủ địa chính tại Trung Kỳ.

Dưới thời Pháp thuộc, chế độ công điền, công thổ vẫn tồn tại. Kinh tế hàng hóa phát triển dẫn đến sự phân hóa giàu nghèo, một bộ phận nông dân bị phá sản “khi kinh tế khủng hoảng, dân cày nhiều nơi phải cầm nợ ruộng cho nhà giàu, rồi đến hạn không trả nợ được phải bán đoạn cho chủ nợ với một giá rất rẻ. Ruộng đất càng tập trung vào tay địa chủ hay nhà nông phú ngân hàng” [15, tr.63-64].

Ruộng tư điền tồn tại trong thời phong kiến gồm có: đất ở, đất “bản thôn điền thổ”, ruộng hậu, ruộng hương hỏa, ruộng giỗ, ruộng chùa. Ruộng tư mở rộng khi giai cấp địa chủ mới nổi lên, dùng tiền mua ruộng công (điền trang, đồn điền...).

Có thể nói, trong thời phong kiến Việt Nam, chế độ công điền có vai trò quan trọng trong việc duy trì bộ máy nhà nước phong kiến. Pháp luật bảo vệ và hợp lý hóa việc sở hữu đất đai của địa chủ. Như quy định việc mua bán, cầm cố, thừa kế ruộng đất (mua bán ruộng đất chỉ được thực hiện khi hai bên cam kết cùng kí vào một hợp đồng; ruộng đất đã bán đứt thì không được đòi lại; thời hạn cầm cố ruộng đất tối đa là 30 năm, quá hạn không được chuộc lại nữa). Nhiều triều đại cũng ban hành các chính sách nhằm phát triển sản xuất nông nghiệp, mở rộng việc khai hoang, chăm lo công tác thủy lợi. Năm 1471, Lê Thánh Tông cho lập bản đồ hành chính để khẳng định chủ quyền, sau khi mở rộng bờ cõi về phía nam.

Cách mạng tháng Tám thành công, với mục tiêu “người cày có ruộng”, Hiến pháp năm 1946 quy định “Quyền sở hữu tài sản của công dân Việt Nam được bảo đảm” [18]. Luật Cải cách ruộng đất là cơ sở pháp lý để thực hiện khẩu hiệu người cày có ruộng. Hiến pháp năm 1959, một lần nữa khẳng định quan điểm của Đảng và ả hà nước bảo hộ quyền sở hữu ruộng đất của nông dân

“ả hà nước chiếu theo pháp luật bảo hộ quyền sở hữu về ruộng đất và các tư liệu sản xuất khác của nông dân” [18].

Sau cải cách ruộng đất, miền Bắc tiến hành hợp tác hóa nông nghiệp. Theo Nghị quyết của Hội nghị Trung ương lần thứ sáu của Đảng “Ruộng đất của xã viên, về nguyên tắc phải đưa toàn bộ vào hợp tác xã và thống nhất sử dụng; nhưng chiếu cố sinh hoạt riêng của xã viên và nhằm sử dụng vốn lao động của nông dân trong lúc nhàn rỗi, Nhà nước để lại cho xã viên một số đất không quá 5% diện tích bình quân của mỗi người trong xã dùng để trồng rau, trồng cây ăn quả, chăn nuôi” [11, tr.325].

Hiến pháp năm 1959 quy định 3 hình thức sở hữu đất đai, sở hữu tư nhân, sở hữu toàn dân và sở hữu tập thể. Thực tế cho thấy, quy định sở hữu tập thể đối với đất đai gây lãng phí, giảm hiệu quả sử dụng đất. Hiến pháp năm 1980 ra đời, kế thừa và phát huy những thành tựu của Hiến pháp năm 1946 và Hiến pháp năm 1959, quy định thiết lập một hình thức sở hữu đất đai duy nhất là sở hữu toàn dân về đất đai. “Đất đai, rừng núi, sông hồ, hầm mỏ, tài nguyên thiên nhiên trong lòng đất... đều thuộc sở hữu toàn dân” [18]. Thể chế hóa những quy định tại Hiến pháp năm 1980, Luật Đất đai năm 1987 quy định: “Đất đai thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước thống nhất quản lý” [20, 1987].

Trong giai đoạn này, khoa học xã hội có vai trò quan trọng, tạo những bước chuyển sâu sắc trong tư duy lí luận, đóng góp chung vào thành quả cách mạng. Khoa học xã hội đã có những nghiên cứu, tổng kết đánh giá việc triển khai thực hiện chính sách đất đai trong lịch sử cũng như việc thực hiện khẩu hiệu “người cày có ruộng”. Những kết quả nghiên cứu, đánh giá thực tế này của khoa học xã hội là những cơ sở cho các chính sách đất đai trong giai đoạn tiếp theo.

3. Đổi mới tư duy, hoạch định đường lối, chủ trương chính sách của Đảng và chính sách của Nhà nước về quản lý và sử dụng đất đai

Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX khẳng định: “Hình thành và phát triển thị trường bất động sản, bao gồm cả quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật; từng bước mở thị trường bất động sản cho người nước ngoài tham gia đầu tư” [10, tr.101].

Giai đoạn 1996-2000, Nhà nước giao cho các tổ chức khoảng 260.000 ha đất chuyên dùng để xây dựng và phát triển hạ tầng. Nhà nước giao và cho thuê 25.000 ha đất cho các tổ chức, cá nhân để xây dựng nhà ở và phát triển đô thị. Diện tích nhà ở đô thị tăng từ 4m² lên 8m²/người.

Luật Đất đai năm 1993 có những quy định tạo tiền đề cho nền kinh tế hàng hóa phát triển. Đó là sự công nhận thị trường bất động sản, quy định giá đất, quy định năm loại quyền cho hộ gia đình và cá nhân sử dụng đất (quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế và thế chấp quyền sử dụng đất).

Luật Đất đai năm 2003 quy định: “Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu”. Hiến pháp năm 2013 tiếp tục khẳng định “Đất đai là tài nguyên đặc biệt quốc gia, nguồn lực quan trọng phát triển đất nước, được quản lý theo pháp luật. Tổ chức, cá nhân được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất. Người sử dụng đất được chuyển quyền sử dụng đất, thực hiện các quyền và nghĩa vụ theo quy định của pháp luật. Quyền sử dụng đất được pháp luật bảo hộ” [18].

Người sử dụng đất được Nhà nước trao cho quyền sử dụng đất. Quyền sở hữu gồm có quyền chiếm hữu, quyền sử dụng và quyền định đoạt. Nhà nước là đại diện chủ sở hữu đất đai, về nguyên tắc Nhà nước sẽ có đầy đủ ba quyền chiếm hữu, sử dụng và

định đoạt đối với đất đai. Nhưng đất đai là một loại tài sản đặc biệt, Nhà nước không thực hiện quyền đối với tài sản của mình một cách thông thường, Nhà nước thực hiện quyền sở hữu đối với tài sản đất đai một cách đặc biệt bằng việc ra các quyết định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, giao đất, cho thuê đất v.v.. Chủ thể thay mặt cho Nhà nước thực hiện quyền sở hữu là Quốc hội, Chính phủ, Hội đồng nhân dân các cấp, Ủy ban nhân dân các cấp. Người trực tiếp thực hiện quyền sở hữu về đất đai của Nhà nước là các công chức, viên chức Nhà nước. Như vậy có thể khẳng định, Nhà nước là một loại chủ thể đặc biệt và thực hiện đối với một loại tài sản đặc biệt (đất đai). Đất đai là một phần của lãnh thổ quốc gia và thuộc chủ quyền quốc gia. Quyền của Nhà nước đối với lãnh thổ quốc gia vượt ngoài quyền sở hữu thông thường (gồm quyền chiếm hữu, sử dụng và định đoạt). Việc quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân và Nhà nước là đại diện chủ sở hữu là hoàn toàn phù hợp với điều kiện thực tế của luật pháp Việt Nam và quốc tế trong việc bảo vệ toàn vẹn chủ quyền và lãnh thổ quốc gia. Chính những quy định như thế đã tạo cho Nhà nước có toàn quyền với lãnh thổ quốc gia, có thể quyết định mọi biện pháp cần thiết để bảo vệ từng tấc đất thiêng liêng của Tổ quốc.

Những thay đổi căn bản về tư duy đối với vấn đề sở hữu, quản lý và sử dụng đất, thể hiện trong Văn kiện Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương Đảng, bằng quy định tại Hiến pháp và Luật Đất đai. Khoa học xã hội đã góp phần khẳng định tính đúng đắn của đường lối, chủ trương của Đảng và chính sách của Nhà nước trong quản lý và sử dụng đất đai. Khoa học xã hội cũng có vai trò quan trọng khẳng định quyết tâm đổi mới của Đảng và Nhà nước: “Phát huy những thành tựu mà cách mạng Việt Nam đã giành được trong mấy chục năm qua là sửa chữa

những khuyết điểm, sai lầm đã mắc phải trước đây, là quá trình bỏ những gì kìm hãm và cản trở sự phát triển, tổ chức lại xã hội, đưa vào cơ chế vận hành của xã hội một hệ thống đồng bộ các yếu tố vật chất và tinh thần, tạo động lực và sức mạnh cho sự phát triển vượt bậc” [14, tr.146].

Khi mục tiêu xây dựng đất nước, phát triển kinh tế chuyển từ kinh tế kế hoạch hóa tập trung, bao cấp sang xây dựng thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, dẫn đến các chính sách, chủ trương, đường lối của Đảng và Nhà nước phải có những thay đổi, chỉ đạo mang tính định hướng. Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX khẳng định: “Hình thành và phát triển thị trường bất động sản, bao gồm cả quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật; từng bước mở thị trường bất động sản cho người nước ngoài tham gia đầu tư” [10, tr.101].

4. Đánh giá thực tiễn hoạt động quản lý đất đai trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa

Các công trình nghiên cứu của khoa học xã hội cũng chỉ ra những thành tựu, hạn chế và nguyên nhân của cơ chế quản lý đất đai khi tiến hành thực hiện chính sách “người cày có ruộng”, chính sách “hợp tác hóa sản xuất nông nghiệp”. Những chính sách này được triển khai thực hiện trong các giai đoạn vừa qua là hoàn toàn phù hợp với quy luật của khoa học xã hội. Nhưng trong giai đoạn công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa thì những chính sách quản lý và sử dụng đất đai trong nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung, bao cấp không còn phù hợp.

Thực tế, người sử dụng đất hợp pháp được Nhà nước cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Lúc đó, người sử dụng đất trở

thành chủ sử dụng hợp pháp mảnh đất của mình và được thực hiện các quyền như đã nêu ở trên. Những quyền đó đã tạo cho chủ sử dụng đất trở thành chủ sở hữu mảnh đất của mình. Quyền chiếm hữu và định đoạt của Nhà nước đối với đất đai không có tính khả thi. Nhà nước là chủ sở hữu đất đai, nhưng khi thực hiện thu hồi đất vì mục đích an ninh quốc phòng, Nhà nước vẫn phải thỏa thuận bồi thường cho người sử dụng đất theo giá thị trường.

Thực hiện thu hồi đất, Nhà nước phải đền bù một khoản kinh phí lớn, nhưng những hộ gia đình, cá nhân, tổ chức là chủ của các mảnh đất liền kề sẽ là người được hưởng lợi nhất trong dự án quy hoạch của Nhà nước. Luật Đất đai quy định: Nhà nước thực hiện điều tiết phân giá trị tăng thêm từ đất mà không do đầu tư của người sử dụng đất mang lại. Nhưng cơ chế này vẫn chỉ ở trên giấy tờ, chưa được triển khai thực hiện. Xây dựng cơ chế điều tiết phân giá trị tăng thêm từ đất trong những trường hợp này, sẽ tạo được một nguồn thu bù đắp cho tiền đền bù giải phóng mặt bằng.

- Về hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai.

Cơ quan quản lý đất đai ngày càng hoàn thiện và phân định rõ trách nhiệm. Tổng cục địa chính thành lập năm 1994, theo Nghị định của Chính phủ. Tổng Cục Địa chính là cơ quan trực thuộc chính phủ, tại các tỉnh có các Sở Địa chính thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Phòng Địa chính thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện và cán bộ địa chính thuộc Ủy ban nhân dân cấp xã. Tổ chức bộ máy ngành Địa chính từ 1994-2002 theo Báo cáo tổng kết ngành địa chính năm 2002: (1) Tổng cục Địa chính tại Trung ương có 2.957 người, có tổng cục trưởng và phó tổng cục trưởng, 7 đơn vị sự nghiệp, 7 đơn vị quản lý Nhà nước, 6 đơn vị sản xuất kinh doanh. (2) Sở Địa chính có 4.340 người, có giám đốc và phó giám đốc, 2 đơn vị sự nghiệp, 5 đơn vị quản lý nhà nước.

Phòng địa chính có 3.100 người; (3) Cấp xã có 10.508 cán bộ địa chính.

Bộ Tài Nguyên và Môi trường thành lập năm 2002 trên cơ sở hợp nhất Tổng cục Địa chính, Tổng cục Khí tượng - Thủy văn và các tổ chức thực hiện chức năng tổ chức quản lý nhà nước về tài nguyên nước (thuộc Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn), tài nguyên khoáng sản (thuộc Bộ Công nghiệp) và môi trường (thuộc Bộ Khoa học - Công nghệ và Môi trường). Bộ Tài Nguyên và Môi trường có chức năng quản lý nhà nước về tài nguyên đất, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, môi trường, khí tượng thủy văn và đo đạc bản đồ trong phạm vi cả nước. Năm 2008, Chính phủ ban hành Quyết định số 134/2008/QĐ-TTg ngày 02 tháng 10 năm 2008 quy định chức năng nhiệm vụ và quyền hạn của Bộ Tài nguyên và Môi trường, trong đó quy định, Tổng cục Quản lý Đất đai thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường gồm 12 đơn vị trực thuộc có chức năng tham mưu, giúp Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường quản lý nhà nước về đất đai trong phạm vi cả nước.

Lực lượng cán bộ của ngành tài nguyên và môi trường hiện tại có trên 33.000 người. Trong đó, số cán bộ, công chức, viên chức trực tiếp làm công tác quản lý đất đai (chia theo các cấp) như sau: Trung ương có trên 450 người (đại học và trên đại học 81%, cao đẳng và trung học chuyên nghiệp 19%); cấp tỉnh có trên 6.000 người (đại học và trên đại học 72%, cao đẳng và trung học chuyên nghiệp 28%); cấp huyện có trên 12.000 người (đại học và trên đại học 67%, cao đẳng và trung học chuyên nghiệp 33%); cấp xã, phường, thị trấn có trên 11.000 cán bộ địa chính, với gần 73% đã qua các khóa đào tạo chính quy, bán chính quy (đại học 3,4%, trung học chuyên nghiệp 36,1%; sơ cấp 60,5%); ngoài ra còn hàng nghìn người ở các doanh nghiệp, đơn vị sự nghiệp, tổ chức khác đang phối hợp hoạt động với

ngành về đo đạc - bản đồ, quy hoạch (xây dựng), giải quyết tranh chấp khiếu nại, tố cáo về đất đai (Thanh tra Chính phủ), xử lý vi phạm về pháp luật đất đai (Kiểm sát, Tòa án) và các hoạt động kinh tế, dịch vụ khác.

- Khiếu nại và giải quyết khiếu nại.

Hệ thống pháp luật về khiếu nại tố cáo, tổ tụng hành chính, tổ tụng dân sự, quy định về giải quyết tranh chấp đất đai tại Luật Đất đai năm 2013 đã có nhiều đổi mới: quy định mở rộng quyền cho người dân được khiếu nại đến cơ quan hành chính và tòa án; trong trường hợp cơ quan hành chính đã có quyết định giải quyết cuối cùng mà đương sự vẫn chưa thỏa đáng, thì chỉ được khiếu kiện ra tòa án, không có cơ quan nào có thẩm quyền giải quyết. Về công tác tiếp nhận và giải quyết khiếu nại tố cáo và tranh chấp về đất đai, Bộ Tài Nguyên và Môi trường đã tiếp nhận 10.137 đơn thư vào năm 2005, đến năm 2011 giảm xuống còn 5.298 đơn thư. Cũng từ năm 2014 đến 2011, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã tiếp nhận 59.751 lượt đơn thư của 29.671 vụ việc khiếu nại, tố cáo về đất đai, trong đó khiếu nại hành chính trong quản lý đất đai là 17.711 vụ (chiếm 58,59%), khiếu nại quyết định hành chính trong giải quyết tranh chấp đất đai 5.966 vụ (chiếm 20,11%), đòi lại đất cũ 4.69 vụ (chiếm 15,63%) và 1.355 vụ việc tố cáo (chiếm 4,75%) [4].

Thực tế những khiếu nại, tố cáo liên quan đến đăng ký quyền sử dụng đất rất nhiều, ví dụ: theo kết luận của Thanh tra ả hà nước, trong tất cả các vụ khiếu nại đất đai tại Dương Nội người dân đã không đăng ký chuyển mục đích sử dụng đất dịch vụ, nên khi đền bù giải phóng mặt bằng không có căn cứ để tính phần đất dịch vụ theo quy định.

Tranh chấp hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất, thừa kế quyền sử dụng đất, liên quan đến hợp đồng thế chấp quyền

sử dụng đất là những loại tranh chấp liên quan đến đăng ký biến động đất đai. Ví dụ: năm 2006 thụ lý 3.254 vụ và giải quyết được 2.201 vụ; năm 2007 thụ lý 5.358 vụ, giải quyết được 3.896 vụ. Tranh chấp về thừa kế quyền sử dụng đất: năm 2006 thụ lý 953, vụ giải quyết được 524 vụ; năm 2007 thụ lý 1.272 vụ, giải quyết được 800 vụ. Tranh chấp liên quan đến hợp đồng thế chấp quyền sử dụng đất: năm 2006 thụ lý 413 vụ, giải quyết được 309 vụ; năm 2007 thụ lý 555 vụ, giải quyết 409 vụ.

5. Đề xuất giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý đất đai trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa

Qua kết quả nghiên cứu tổng kết đánh giá thực trạng quản lý và sử dụng đất đai, khoa học xã hội đã đề xuất các kiến nghị trong việc hoạch định chính sách, đường lối chủ trương trong quản lý và sử dụng đất đai. Những kiến nghị tập trung vào những vấn đề chính:

Thứ nhất, hoàn thiện hệ thống pháp luật đất đai theo hướng công khai, minh bạch, hiệu lực hiệu quả. Cải cách các thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai phải được công khai và thực hiện theo trình tự, thủ tục luật định.

Thứ hai, nâng cao năng lực của đội ngũ thực hiện thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai; nâng cao tinh thần trách nhiệm trong công tác và đạo đức tư cách nghề nghiệp của cán bộ địa chính các cấp; bồi dưỡng nâng cao nghiệp vụ chuyên môn cho các cán bộ địa chính trên cả nước; có quy chế cụ thể và tiêu chuẩn hóa về nghiệp vụ cán bộ địa chính.

Thứ ba, xây dựng một hệ thống đăng ký đất đai hiện đại, được thực hiện bởi một hệ thống cơ quan là Văn phòng đăng ký đất

đai; hoàn thành việc thành lập Văn phòng đăng ký đất đai một cấp trên toàn quốc. Các Văn phòng đăng ký đất đai được phân cấp thực hiện thủ tục đăng ký đất đai, xây dựng, quản lý, cập nhật, chỉnh lý hồ sơ địa chính và xây dựng cơ sở dữ liệu đất đai. Văn phòng đăng ký đất đai sẽ được xây dựng thành hệ thống cơ quan duy nhất có chức năng đăng ký đất đai hiện đại được số hóa, chuẩn hóa cơ sở dữ liệu đất đai tại các địa phương. Thực hiện đúng phân cấp quản lý, sắp xếp lại hồ sơ địa chính theo mô hình mới, thuận tiện cho việc tra cứu, cập nhật chỉnh lý thường xuyên. Xây dựng quy trình đăng ký đất đai hiện đại được thực hiện tại Văn phòng đăng ký đất đai; xây dựng mô hình Văn phòng đăng ký đất đai một cấp là một bước chuyển biến quan trọng trong công tác quản lý đất đai. Việc hoàn thiện việc xây dựng mô hình Văn phòng đăng ký đất đai một cấp trên toàn quốc đòi hỏi sự nỗ lực của tất cả các cấp, các ngành, nhất là sự chỉ đạo quyết liệt, chuẩn bị công phu của ngành tài nguyên và môi trường. Bên cạnh đó, việc hoàn thiện hành lang pháp lý, hoàn thiện cơ chế hoạt động của Văn phòng đăng ký đất đai một cấp, hoàn thiện cơ chế hoạt động tài chính là một công việc không chỉ của ngành tài nguyên môi trường, mà còn là công việc của nhiều bộ ngành liên quan.

Thứ tư, đẩy nhanh công tác cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, xây dựng hồ sơ địa chính và xây dựng thông tin đất đai; toàn bộ những thông tin về đăng ký đất đai sau khi được cơ quan nhà nước có thẩm quyền duyệt sẽ được lưu giữ tại hồ sơ địa chính, hệ thống bản đồ địa chính chính xác là cơ sở để Nhà nước cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, là cơ sở để giải quyết tranh chấp khi có tranh chấp xảy ra, là phương tiện giúp Nhà nước thực hiện tốt công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

6. Kết luận

Trong công cuộc đổi mới, khoa học xã hội và nhân văn góp phần quan trọng trong việc cung cấp luận cứ khoa học cho việc hoạch định đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách và pháp luật của Nhà nước. Khoa học xã hội ngày càng khẳng định được vị thế của mình trong việc hoạch định đường lối, chính sách phát triển đất nước nói chung, cũng như đường lối chính sách quản lý và sử dụng đất đai nói riêng. Tuy nhiên, hiện tại hiệu quả các công trình nghiên cứu của khoa học xã hội chưa cao, thiếu tính dự báo. Trước đòi hỏi của thực tiễn, cần phải nâng cao năng lực nghiên cứu của cán bộ làm công tác nghiên cứu khoa học xã hội. Để phát huy được những đóng góp của khoa học xã hội thì cần sự quan tâm hơn nữa của Đảng, Nhà nước và toàn xã hội đối với sự nghiệp nghiên cứu khoa học. *Một mặt*, cần có sự đầu tư thích đáng cho nghiên cứu chuyên sâu và trọng điểm. *Mặt khác*, cần quan tâm hơn nữa đến đời sống của đội ngũ cán bộ nghiên cứu khoa học.

Tài liệu tham khảo

- [1] Đào Duy Anh (2004), *Từ điển Hán Việt*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
- [2] Nguyễn Đình Bồng (2012), *Quản lý đất đai ở Việt Nam (1945-2010)*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- [3] Bộ Tài nguyên và Môi trường (2012), *Báo cáo số 193/BC-BTNMT ngày 06/9/2012 về tình hình thi hành Luật Đất đai năm 2003 và định hướng sửa đổi Luật Đất đai năm 2003*, Hà Nội.
- [4] Bộ Tài nguyên và Môi trường (2012), *Báo cáo số 304/BC-CP ngày 26 tháng 10 năm 2012 về việc thực hiện chính sách, pháp luật trong giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân đối với các quyết định hành chính về đất đai*, Hà Nội.
- [5] Bộ Tài nguyên và Môi trường (2013), *Tình hình thành lập, nhân lực, thiết bị, kỹ thuật Phòng đăng ký đất đai trong cả nước*, Hà Nội.
- [6] Bộ Tài nguyên và Môi trường (2014), *Báo cáo Tình hình quản lý nhà nước về đất đai của cả nước năm 2014*, Hà Nội.
- [7] Đảng Cộng sản Việt Nam (1986), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- [8] Đảng Cộng sản Việt Nam (1991), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- [9] Đảng Cộng sản Việt Nam (1996), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- [10] Đảng Cộng sản Việt Nam (2001), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- [11] Đảng Cộng sản Việt Nam (2002), *Văn kiện Đảng toàn tập*, t.20, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- [12] Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
- [13] Đảng Cộng sản Việt Nam (2011) *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- [14] Trần Nhâm (2004), *Tư duy lý luận với sự nghiệp đổi mới*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- [15] Nguyễn Hồng Phong (1959), *Xã thôn Việt Nam*, Nxb Văn Sử Địa, Hà Nội.
- [16] Đặng Thị Phụng (2016), *Đăng ký quyền sử dụng đất theo pháp luật Việt Nam hiện nay*, Luận án tiến sĩ luật học, Học viện Khoa học xã hội.
- [17] Quốc hội (2005), *Bộ luật dân sự*, Hà Nội.
- [18] Quốc hội, *Hiến pháp nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam năm 1946, năm 1959, năm 1980, năm 1992, năm 2013*, Hà Nội.
- [19] Quốc hội (1953), *Luật Cải cách ruộng đất*, Hà Nội.
- [20] Quốc hội, *Luật Đất đai năm 1987, năm 1993, năm 2013*, Hà Nội.
- [21] E. Luro (1878), *Le pays d'Annam*, Paris.

