

Vấn đề quản lý và sử dụng đất đai trong quá trình đô thị hóa ở một làng ven đô Hà Nội

Nguyễn Thị Thanh Bình*

Nhận ngày 12 tháng 5 năm 2024. Chấp nhận đăng ngày 16 tháng 9 năm 2024.

Tóm tắt: Quá trình đô thị hóa thường làm gia tăng nhu cầu sử dụng đất, gây áp lực đối với việc thu hồi đất nông nghiệp, chuyển đổi mục đích sử dụng đất, làm nảy sinh các mâu thuẫn, khiếu nại, khiếu kiện liên quan đến giá đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cũng như cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất,... Bài viết này dựa trên nghiên cứu thực địa tại một làng ven đô Hà Nội đang trong quá trình chuyển đổi từ xã lên phường, trình bày thực trạng quản lý và sử dụng đất đai của cộng đồng địa phương; qua đó chỉ ra những vấn đề đang đặt ra trong quản lý và sử dụng đất đai ở cấp độ thôn, xã hiện nay và đề xuất một số kiến nghị giải pháp cho việc quản lý và sử dụng hiệu quả đất đai ở các cộng đồng trong quá trình đô thị hóa.

Từ khóa: Đô thị hóa, quản lý đất đai, sử dụng đất đai, làng ven đô, Hà Nội.

Phân loại ngành: Dân tộc học

Abstract: The urbanization process often increases a demand for land use and creates a pressure on the recovery of agricultural land as well as changes in its purposes. It also gives rise to conflicts, complaints and lawsuits related to land prices, compensation, support, resettlement and granting the land use right certificates, etc. Based on field research in a peri-urban village in Hanoi in the process of converting administrative unit from a commune to a ward, the article shows the current status of land management and use by local communities; thereby pointing out the issues in the land management and use at the village and commune levels during the urbanization process today and proposing some recommendations and solutions for these.

Keywords: Urbanization, land management, land use, peri-urban village, Hanoi.

Subject classification: Ethnology

1. Mở đầu

Từ sau Đổi mới (1986), Việt Nam tiến hành công cuộc công nghiệp hóa, hiện đại hóa, các đô thị liên tục được mở rộng, dân số đô thị tăng từ trên 10% năm 1950 lên 34,4% năm 2019. Tổng dân số đô thị của cả nước đến nay là trên 33 triệu người (United Nations, 2014; Tổng cục thống kê, 2019). Đi cùng với quá trình đô thị hóa nhanh chóng này là sự gia tăng nhu cầu sử dụng đất và áp lực đối với việc thu hồi đất nông nghiệp, chuyển đổi mục đích sử dụng đất; bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; quy hoạch sử dụng đất; đăng ký đất đai, lập và quản lý hồ sơ địa chính, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất;... Điều này đặt ra đòi hỏi phải giải quyết tốt đồng thời các nội dung quản lý đất đai nhằm đảm bảo lợi ích của Nhà nước và người sử dụng đất, hạn chế các mâu thuẫn, xung đột; đồng thời đảm bảo đất đai được sử dụng đúng mục đích và hiệu quả.

Bởi đất đai là vấn đề cốt lõi, có mối liên hệ mật thiết với kinh tế, chính trị, văn hóa và môi trường với nhiều thực thể trong xã hội nên từ lâu đã có nhiều công trình về các vấn đề

* Viện Dân tộc học, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam.

Email: nguyenttbh@yahoo.com

sở hữu, quản lý và sử dụng đất đai ở người Việt đồng bằng Bắc Bộ trong lịch sử và trong những năm đầu thời kỳ đổi mới (Nguyễn Văn Khánh, 2001; Long Giang, 1993; Trần Thị Minh Châu, 2007; Ngân hàng Thế giới, 2004;...). Phần lớn các nghiên cứu đều cho rằng Đổi mới chính sách đất đai ở Việt Nam từ những năm 1980 đã tạo ra một sự chuyển đổi quan trọng trong cấu trúc, quan hệ đất đai cũng như trong hệ thống pháp luật về đất đai, góp phần to lớn vào việc phục hồi kinh tế hộ gia đình, thúc đẩy sản xuất nông nghiệp, mở ra một thời kỳ phát triển của nông thôn Việt Nam (Nguyễn Văn Sửu, 2010: 12-13). Tuy nhiên, vấn đề đất đai nói chung và việc quản lý và sử dụng đất đai nói riêng trong quá trình đô thị hóa gần đây lại ít được quan tâm nghiên cứu. Các nghiên cứu về đô thị hóa đến nay chủ yếu tìm hiểu tác động của việc thu hồi đất đến chuyển đổi sinh kế và đời sống văn hóa - xã hội của các làng xã ven đô (Nguyễn Hữu Minh và cộng sự, 2004; Trần Thị Hồng Yến, 2013; Nguyễn Văn Sửu, 2014;...) mà ít xem xét, phân tích thực trạng, những vấn đề đang đặt ra trong quản lý và sử dụng đất đai ở các cộng đồng.

Bài viết này trình bày thực trạng quản lý và sử dụng đất đai tại một làng ven đô cụ thể - làng Tơ¹, xã D., huyện Hoài Đức, Thành phố Hà Nội - một cộng đồng đang trong quá trình đô thị hóa mạnh mẽ gần đây. Trên cơ sở đó, nghiên cứu mong muốn chỉ ra những vấn đề đang đặt ra trong quản lý và sử dụng đất đai ở cấp độ thôn, xã hiện nay và đề xuất một số kiến nghị giải pháp cho việc quản lý và sử dụng hiệu quả đất đai ở các cộng đồng ven đô. Tư liệu bài viết dựa trên nghiên cứu thực địa được tiến hành tại địa bàn từ tháng 5-6/2023 với phương pháp nghiên cứu định tính là chủ đạo: kết hợp quan sát tham gia, phỏng vấn sâu với việc thu thập các nguồn tài liệu thứ cấp và số liệu thống kê của địa phương.

2. Khái quát về địa bàn nghiên cứu và quá trình đô thị hóa

Làng Tơ là một làng thuộc vùng đất cổ Từ Liêm cũ, từ xa xưa, làng Tơ là một làng nhỏ thuần nông, không có nghề phụ, trong khi các làng khác trong vùng có các nghề thủ công nổi tiếng, đặc biệt là nghề dệt the, thủ truyền thống. Từ sau Cải cách ruộng đất năm 1954, làng Tơ cùng với hai làng kề bên hợp thành một đơn vị hành chính cấp xã mà sau nhiều lần đổi tên, đến năm 1971 có tên là xã D. thuộc huyện Hoài Đức, tỉnh Hà Tây. Sau vài lần thay đổi địa danh hành chính, năm 2008, tỉnh Hà Tây sáp nhập về Hà Nội và kể từ đó đến nay làng Tơ thuộc xã D., huyện Hoài Đức, Thành phố Hà Nội. Dân số của làng tính đến tháng 5 năm 2023 là 820 hộ, hơn 3.000 nhân khẩu; trong đó cư dân gốc của làng khoảng hơn 600 hộ, còn lại là cư dân mới chuyển đến mua đất, sinh sống ở làng những năm gần đây.

Từ trước đến nay, mặc dù hai làng giáp bên đã chuyển đổi lên phường, ở khoảng cách không xa trung tâm quận Hà Đông nhưng điều kiện giao thông của làng Tơ không được thuận lợi do sự án ngữ của một con sông đào cắt ngang cánh đồng của làng. Trước đây, do nguồn lực kinh tế của địa phương còn khó khăn, cây cầu bắc qua con sông này còn nhỏ hẹp nên việc đi lại bằng phương tiện cơ giới lớn bị hạn chế. Chỉ trong quá trình đô thị hóa hiện nay, các con đường lớn trong và ngoài làng đang được mở ra, giúp làng được kết nối với đô thị Hà Nội dễ dàng hơn.

Kể từ khi có Nghị quyết số 15/2008/QH12 ngày 29/05/2008 về việc điều chỉnh địa giới hành chính thành phố Hà Nội và một số tỉnh có liên quan do Quốc hội ban hành, thành phố Hà Nội có chủ trương đến năm 2025 chuyển đổi các huyện Hoài Đức, Đông Anh, Thanh Trì, Đan Phượng, Gia Lâm chuyển đổi thành quận. Để hiện thực hóa chủ trương này, trong hơn

¹ Tên của làng trong nghiên cứu được thay đổi để bảo vệ quyền riêng tư của thông tin viên và cộng đồng.

10 năm qua, ngoài việc chính quyền địa phương thực hiện chương trình xây dựng nông thôn mới gắn với mục tiêu phát triển thành quận, thành phố Hà Nội đã đầu tư rất nhiều vào kết cấu hạ tầng đô thị của huyện Hoài Đức. Hiện cả huyện đang thi công 6 tuyến giao thông với tổng chiều dài 25km và hàng chục tuyến đường của các khu dân cư, khu đất dịch vụ với tổng chiều dài 50km (Quảng Tuệ, 2023). Tại làng Tơ, trong thời gian qua, quá trình đô thị hóa cũng chủ yếu tập trung vào việc nâng cấp hạ tầng đô thị. Khác với một số làng trong vùng nơi đã bị thu hồi nhiều diện tích đất nông nghiệp cho các dự án khu đô thị hay cụm công nghiệp, ở làng Tơ việc thu hồi đất vẫn chủ yếu nằm trong quy hoạch. Cho đến nay, mới có một diện tích nhỏ được thu hồi cho xây dựng Nhà văn hoá, khu thể thao của thôn, việc bán đấu giá đất của huyện và cho mở đường số 6 - đường Lê Quang Đạo kéo dài và dự án đường vành đai 4. Tuy nhiên, dưới tác động của quá trình đô thị hóa của thành phố trong vài thập niên qua, đặc biệt kể từ khi sáp nhập về Hà Nội năm 2008 đến nay, đã diễn ra những biến đổi lớn trong quản lý và sử dụng đất đai của cư dân trong làng.

3. Thực trạng quản lý và sử dụng đất đai ở địa bàn nghiên cứu

3.1. Đất ở

Trước Cách mạng tháng Tám, làng Tơ có 21 mẫu 6 sào thổ cư (khoảng 7,7ha) (Bùi Xuân Đỉnh, 2008: 183). Kết quả phỏng vấn cán bộ và nhân dân trong thôn cho thấy, trong những năm 1970 - 1980, chính quyền cho phép hơn 30 hộ gia đình chuyển ra cư trú ở những đám ruộng rìa làng. Năm 1990, thôn thực hiện một đợt giãn dân cho khoảng 20 gia đình được xét là hộ có diện tích đất ở chật chội với diện tích khoảng 4000m². Năm 1992, thôn xây dựng đường làng bê tông mới nhưng không có kinh phí nên xin chủ trương của huyện và xã bán một số đất công thổ cư xen kẽ và đất ruộng sát bờ tre của làng làm đất ở cho các hộ trong làng có nhu cầu và điều kiện đăng ký mua, mỗi suất đất khoảng 200m². Đã có khoảng 40 suất đất bán cho 40 hộ gia đình với tổng diện tích khoảng 8.000m². Cũng từ những năm 1990, do sự gia tăng dân số, hệ thống ao chuôm phía trước mặt đường làng cũng được các gia đình lấp đi để xây dựng nhà cửa. Theo số liệu của cán bộ thôn, tính đến năm 2008 khi sáp nhập vào Hà Nội, tổng diện tích đất ở của làng Tơ là khoảng 17ha, tăng hơn gấp đôi so với đầu thế kỷ XIX.

Năm 2010, chính quyền xã D. quyết định chuyển đổi 2,9ha đất lúa của 43 hộ gia đình trong làng Tơ để xây dựng nhà văn hóa, khu thể thao của thôn và sử dụng một phần diện tích đó để đền bù đất dịch vụ cho các hộ. Từ cuối năm 2022 cho đến nay (tháng 7/2023), dự án đường vành đai 4 đang triển khai và sẽ thu hồi 5.300m² đất ở của 91 hộ dân trong làng. Tuy nhiên, tất cả 91 hộ dân sẽ được đền bù đủ 5.300m² ở khu tái định cư ven làng. Do đó, có thể nói biến động về diện tích đất thổ cư ở làng Tơ diễn ra từ trước quá trình đô thị hóa theo các đợt giãn dân khác nhau. Kể từ năm 2008 đến nay chính thức có hai đợt mở rộng và thay đổi diện tích đất ở với diện tích hơn 3ha do việc xây dựng các công trình công cộng của thôn và dự án đường Vành đai 4. Tuy nhiên, trong thực tế, không gian cư trú của làng còn được mở rộng hơn như vậy bởi ngay từ những năm 2004-2008 đã có hàng chục gia đình tự ý xây dựng nhà ở cấp 4, xưởng sản xuất trên diện tích đất nông nghiệp đã chuyển đổi trước cửa làng và ven đường, sát với khu dân cư cuối làng. Từ năm 2008, sau khi sáp nhập về Hà Nội, chính quyền Thành phố quản lý chặt hơn việc xây dựng nhà ở trái phép trên đất nông nghiệp nên người dân khó có thể tự ý mở rộng đất ở như trước.

Đối với đất ở do đất cha ông để lại và đất được chính quyền cấp trước năm 1990, đến cuối những năm 1990, hầu hết các gia đình đều được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng

đất (GCNQSDĐ). Tuy nhiên, với diện tích đất dịch vụ của 43 hộ được đền bù khi bị thu hồi để xây dựng các công trình công cộng của thôn năm 2010 và của nhiều hộ dân mua đất do thôn bán để làm đường năm 1992 chưa được cấp GCNQSDĐ. Nguyên nhân xuất phát từ việc chưa nhận thức đúng và đầy đủ về quyền sử dụng đất đai của người dân và cán bộ địa phương trước đây, và gần đây là việc chưa thực hiện đúng quy trình thu hồi, chuyển đổi đất trong nông nghiệp.

Ở thời điểm năm 1992, giống như nhiều địa phương vùng đồng bằng Bắc Bộ, theo chủ trương chung của chính quyền, làng Tơ tiến hành xây dựng, cải tạo cơ sở hạ tầng điện, đường mới. Do không có kinh phí, nên chính quyền và Hợp tác xã (HTX) thôn Tơ đã xin phép chính quyền xã và huyện bán một số mảnh đất thổ cư công còn xen kẹt của làng và khoảng 40 suất đất canh tác sát chân tre làng. Đây cũng là hình thức đổi đất lấy hạ tầng phổ biến ở hầu hết các địa phương lúc bấy giờ (Nguyễn Văn Sửu, 2010). Cuối những năm 1990, một số hộ dân đã làm thủ tục và xin được cấp GCNQSDĐ đối với diện tích đất này với điều kiện phải trả thêm lệ phí so với thủ tục làm sổ đỏ cho đất thổ cư cũ. Còn nhiều hộ, phần vì không muốn phải trả lệ phí, thuế trước bạ để lấy sổ, phần vì chưa có nhu cầu sử dụng đến sổ đỏ nên chưa muốn làm thủ tục. Kể từ sau khi sáp nhập về Hà Nội, đặc biệt là trong khoảng 10 năm trở lại đây, chính quyền Thành phố siết chặt các quy định về quản lý đất đai. Khi áp dụng Luật đất đai hiện hành vào xem xét trường hợp các diện tích đất trên, chính quyền Thành phố kết luận rằng đây là loại đất cấp trái thẩm quyền, cần rà soát từng bước để hoàn thiện hồ sơ và giải quyết nên các hộ này hiện nay phải chờ đợi để được cấp sổ đỏ.

Ở trường hợp thu hồi và chuyển đổi 2,9ha lúa để xây dựng các công trình công cộng của thôn năm 2010, mặc dù chính quyền xã và tất cả các ban ngành của xã đã tham gia vào quá trình chuyển đổi đất, song theo Luật Đất đai hiện hành, việc thu hồi và đền bù đất phải do chính quyền cấp huyện tiến hành. Chính vì vậy, toàn bộ diện tích 43 hộ gia đình được đền bù bằng đất dịch vụ cũng là đất cấp trái thẩm quyền, chưa được cấp GCNQSDĐ.

Thực tế trên cho thấy, ở thập niên 1990, người dân ít có giao dịch mua bán đất đai nên không quan tâm đến tiếp cận quyền sở hữu và sử dụng đất. Cả cán bộ địa phương và người dân chưa nhận thức đúng về quyền sử dụng của mình nên tự ý mua bán, đầu giá và chuyển đổi mục đích sử dụng đất trái thẩm quyền. Hơn nữa, trong suốt mấy thập niên qua, công tác quản lý đất đai ở nước ta bị buông lỏng, tạo ra các sai phạm về đất đai, trong đó có sai phạm về bán, cấp và thu hồi quyền sử dụng đất. Chỉ trong những năm gần đây, dưới tác động của quá trình đô thị hoá, đất đai và thị trường đất đai bị siết chặt quản lý và buộc phải tuân thủ các thủ tục, quy trình cấp GCNQSDĐ và chuyển đổi mục đích sử dụng đất.

3.2. Về đất nông nghiệp

Tính đến năm 2008, khi sáp nhập về Hà Nội, tổng diện tích đất nông nghiệp của làng Tơ là 70ha, trong đó có 41ha đất đồng và 29ha đất bãi. Phần lớn diện tích này đã được giao khoán cho các hộ gia đình theo Nghị định 64-CP năm 1994, với tiêu chuẩn mỗi nhân khẩu được giao 10 thước (240m²) đất ruộng và 6 thước (144m²) đất bãi. Đối với đất nông nghiệp, các hộ gia đình đã được cấp GCNQSDĐ từ cuối những năm 1990. Năm 2014, chính quyền địa phương đã tiến hành dồn điền đổi thửa ở khu vực đất bãi và các hộ gia đình đã được cấp mới đầy đủ giấy GCNQSDĐ năm 2016.

Ngoài diện tích giao cho các hộ gia đình, chính quyền địa phương đã để lại 1 mẫu 4 sào đất đồng và 6 mẫu rưỡi đất bãi làm đất công ích 5%. Đất này được giao cho HTX của thôn quản lý bằng hình thức giao cho các hộ gia đình có nhu cầu canh tác thuê và nguồn thu từ đó

được nộp cho Ủy ban nhân dân xã, có trích lại một phần cho các hoạt động của HTX. Trải qua thời gian, cho đến nay, số diện tích đất công ích trên đã bị giảm đi khá nhiều. Đã có 4 sào đất bãi ven sông bị sạt lở. Năm 1991, Ủy ban nhân dân xã đã đứng ra bán đấu giá 1 mẫu 6 sào đất bãi để có ngân sách làm đường thôn Tơ. Năm 1993, khi làm đường liên xóm, chính quyền đã bán tiếp 3 sào. Năm 2009, chính quyền xã bán 2 mẫu 7 sào để có ngân sách và trích một phần để thôn sửa lại đình. Như vậy, cho đến hiện nay, trên giấy tờ, thôn Tơ còn lại hơn 1 mẫu đất bãi và diện tích đất công ích ở đồng 1 mẫu 4 sào vẫn còn nguyên. Tuy nhiên, từ năm 2020 trở lại đây đã xảy ra hiện tượng một gia đình ở làng bên cạnh tự ý đặt ngôi mộ tổ và xây dựng lăng mộ của dòng họ trên một diện tích gò đồng² rộng chừng 500m² thuộc đất công ích của làng Tơ. Điều này đã gây bất bình trong người dân, song cho đến nay chính quyền địa phương vẫn chưa có biện pháp xử lý.

Kể từ năm 2008 đến nay, do huyện Hoài Đức vẫn chưa chính thức chuyển thành quận nên quá trình đô thị hóa và thu hồi đất nông nghiệp ở làng Tơ diễn ra với quy mô nhỏ. Năm 2010, chính quyền xã D. quyết định chuyển đổi 2,9ha đất lúa của 43 hộ gia đình trong làng Tơ để xây dựng nhà văn hóa, khu thể thao của thôn và sử dụng một phần diện tích đó để đền bù đất dịch vụ cho các hộ. Mức đền bù cho mỗi sào ruộng (360m²) là 50m² đất dịch vụ. Năm 2017, huyện Hoài Đức tiến hành thu hồi 7731,7m² của 56 hộ gia đình trong làng để làm đất đấu giá với mức đền bù là 400 triệu đồng/1 sào. Năm 2019, dự án mở đường số 6 kết nối xã D. với đường Lê Quang Đạo kéo dài đã thu hồi 21.710m² của 53 hộ gia đình với mức đền bù 360 triệu/1 sào. Từ cuối năm 2022 cho đến nay, dự án đường vành đai 4 đang triển khai thu hồi 5.300m² đất ở của 91 hộ và 25.301,3m² đất nông nghiệp của 94 hộ trong làng.

Như vậy, trong hơn 10 năm qua, khoảng 8,8ha đất nông nghiệp của các hộ gia đình ở Tơ đã được thu hồi. Bên cạnh đó, một diện tích đáng kể (khoảng 3-4ha) đất nông nghiệp ven làng đã được người dân tự ý biến thành đất ở (xây nhà tạm, xưởng sản xuất). Trong quy hoạch của địa phương, trong thời gian tới 12,3 ha đất ruộng của làng sẽ được thu hồi cho một dự án nhà ở cho người thu nhập thấp. Số đất ruộng còn lại một phần dành để xây trường tiểu học mới cho xã, một phần cũng sẽ được thu hồi làm đất đấu giá của huyện. Tương lai nông nghiệp của làng chỉ còn chủ yếu ở khu đất bãi nơi đã được quy hoạch là vành đai xanh của thành phố.

Thay đổi lớn trong sử dụng đất nông nghiệp ở làng Tơ trong hơn hai thập kỷ qua là việc chuyển đổi cây trồng từ lúa và các cây lương thực sang cây ăn quả. Thực hiện chủ trương của tỉnh Hà Tây trước đây, từ cuối những năm 1990, người dân làng Tơ bắt đầu chuyển đổi cây trồng ở vùng đất bãi từ ngô, khoai, sắn, đậu, lạc, mía là chủ đạo sang táo (giống táo xanh nhỏ của địa phương). Từ năm 1997 đến 2019, hầu như diện tích đất bãi của làng được sử dụng để trồng táo. Tuy nhiên, từ năm 2017 trở lại đây, giá táo giảm và việc tiêu thụ trở nên khó khăn nên phần lớn diện tích trồng táo giống cũ đến nay đã bị phá bỏ. Đa phần các hộ hiện nay lại chuyển sang trồng các cây ăn quả lâu năm như nhãn, mít, hồng xiêm, cam, chanh, xen canh với các cây hoa màu như ngô, đậu và rau. Với các cây trồng này, ngoài cung cấp hoa quả, thực phẩm cho gia đình sử dụng, hiện tại mỗi hộ còn đang canh tác đất bãi chỉ thu nhập được khoảng 3 triệu đồng/1 sào/1 năm. Người dân cho rằng khu vực đất bãi này đang bị bỏ phí, chưa khai thác được hết giá trị nguồn lực, nông dân đang gặp khó khăn về chuyển đổi cây trồng có giá trị. Với địa thế ngay sát quận Hà Đông, diện tích rộng lớn (29ha) nằm kề bên dòng sông Đáy, đất đai màu mỡ, cánh bãi của làng Tơ hoàn toàn có thể mang lại giá trị kinh tế cao hơn cho người dân nếu được chuyển đổi theo hướng nông nghiệp

² Dân làng gọi là đồng thiêng nên từ trước đến nay không ai làm gì trên đất đó.

sinh thái. Tuy nhiên, để làm được điều đó, chính quyền địa phương cần quan tâm xây dựng cơ sở hạ tầng cho khu đất: phát triển hệ thống đường, điện, nước, và lập dự án hoặc kêu gọi sự đầu tư của các doanh nghiệp trong lĩnh vực trồng trọt, chăn nuôi công nghệ cao.

Ở khu vực đất đồng, năm 2004, HTX nông nghiệp thôn làng Tơ đã trình quy hoạch cùng với đơn đăng ký của hơn 100 hộ dân đề nghị chính quyền xã và huyện cho chuyển đổi 3ha diện tích khu vực đất Cửa Làng từ đất trồng lúa sang trồng cây ăn quả. Sau khi được chính quyền đồng ý, năm 2005 toàn bộ diện tích trên được đổ đất để trồng bưởi. Năm 2008, diện tích chuyển đổi trồng cây ăn quả được mở rộng thêm và đến năm 2018 toàn bộ diện tích hơn 20ha đất ruộng phía trước mặt và ngay sát làng đã được chuyển đổi thành đất trồng bưởi và một số cây trồng khác như ổi, nhãn, hoa đào và rau màu. Thậm chí một số gia đình còn xây dựng nhà ở tạm và xưởng sản xuất trên những khu đất này. Diện tích đất trồng lúa của làng chỉ còn tập trung ở cánh đồng 17ha bên kia con sông đào. Song, ngay cả ở khu vực đó, gần đây một số gia đình đã tiến hành đổ đất để trồng đào và cây ăn quả.

Từ năm 2009 đến 2018, cây bưởi đường mang lại nguồn thu nhập lớn cho nhiều hộ gia đình ở làng Tơ. Ở thời điểm đó, nhiều gia đình trong làng có thu nhập 20-30 triệu đồng/1 năm từ cây bưởi, một số gia đình có diện tích lớn có thu nhập trên 50 triệu đồng/1 năm. Tuy nhiên, từ năm 2018 đến nay, việc trồng bưởi ở làng Tơ đang đứng trước khó khăn, thách thức do cây bưởi đứng trước nguy cơ bị thoái hóa bởi tác động của ô nhiễm khói bụi và tình trạng ngập úng (do xây dựng hạ tầng, nhà cửa nhiều). Bên cạnh đó, gần đây nhiều tỉnh phía Bắc phát triển mạnh cây bưởi Diễn khiến cho cung vượt quá cầu, giá bưởi trên thị trường bị rút thê thảm, ngay cả giống bưởi quý như bưởi đường làng Tơ cũng trở nên khó tiêu thụ hơn. Tính đến năm 2022, diện tích bưởi đường làng Tơ còn lại là 2ha trên diện tích đất thổ cư trong làng và 3ha đất đồng. Năm 2022, sản phẩm bưởi của HTX Nông nghiệp thôn Tơ đã được cấp Giấy chứng nhận VietGap và dự kiến cuối năm 2023 nhãn hiệu này được cấp chỉ dẫn địa lý. Mong muốn của nhiều người dân và cán bộ thôn Tơ là được Thành phố quy hoạch vào vùng trồng bưởi và duy trì được diện tích 3ha đất đồng trồng bưởi nhằm vừa bảo tồn giống bưởi đường quý hiếm, lưu giữ truyền thống canh tác nông nghiệp của cư dân địa phương, vừa tạo môi trường sinh thái cho làng.

Mặc dù chưa chuyển từ xã lên phường và chưa bị thu hồi đất nông nghiệp với diện tích lớn, song quá trình đô thị hóa của thành phố đã tác động mạnh đến đời sống kinh tế - xã hội của làng. Từ năm 2008, theo “con sốt đất” trong vùng, nhiều hộ gia đình trong làng bắt đầu bán một phần đất ở và đất nông nghiệp để xây dựng nhà cửa và giải quyết nhu cầu chi tiêu của gia đình. Ước tính đến nay đã có khoảng 50% các hộ gia đình đã bán một phần hoặc tất cả đất nông nghiệp.

4. Những kết quả đạt được và bất cập trong quản lý và sử dụng đất

Kết quả nghiên cứu thực địa ở làng Tơ cho thấy, trong quá trình đô thị hóa tại địa bàn hơn 10 năm qua, việc quản lý và sử dụng đất của địa phương ngày càng hợp lý, tiết kiệm và hiệu quả hơn nhờ những đổi mới về chính sách, pháp luật đối với đất đai của Đảng và Nhà nước. Công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được thực hiện thường xuyên, trở thành công cụ quan trọng để chính quyền địa phương quản lý, phân bổ và sử dụng đất đai. Năng lực quản lý về đất đai của chính quyền địa phương ngày càng được nâng cao, thể hiện qua việc cơ sở dữ liệu về đất đai bước đầu được quan tâm xây dựng, việc cấp GCNQSDĐ, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất đạt tỉ lệ cao. Từ trước đến nay, trong phạm vi thôn, ngoài tình trạng chung về bán đất trái thẩm quyền và chuyển đổi đất nông nghiệp không theo

đúng quy trình giống như nhiều địa phương trong vùng trước khi Luật Đất đai 2013 có hiệu lực, không có vụ việc tham nhũng, sai phạm về đất đai nào cần phải xử lý. Đất đai đã thực sự được khai thác, sử dụng cho phát triển kinh tế - xã hội của địa phương, góp phần cải thiện đời sống của người dân. Tuy nhiên, bên cạnh những mặt tích cực trên, việc quản lý và sử dụng đất tại địa phương vẫn còn một số vấn đề đặt ra cần giải quyết.

Thứ nhất là Quy hoạch sử dụng đất đai còn một số điểm hạn chế. Mặc dù chính quyền xã đã thực hiện việc chuyển đổi cơ cấu sử dụng đất phù hợp với quá trình chuyển đổi cơ cấu kinh tế của Thành phố, của địa phương, đảm bảo vừa phát triển sản xuất nông nghiệp hàng hóa, vừa phát triển công nghiệp, dịch vụ và mở rộng đô thị. Người dân làng Tơ đánh giá cao việc đề xuất quy hoạch các diện tích đất dành cho không gian công cộng của chính quyền địa phương trong quá trình đô thị hóa. Rút kinh nghiệm từ các cộng đồng xung quanh đã chuyển đổi từ xã lên phường trước đây không quy hoạch tốt các không gian sinh hoạt chung của cộng đồng, chính quyền xã D. đã chủ động lên kế hoạch xây dựng sớm các công trình nhà văn hóa, khu thể thao, trường mẫu giáo cho thôn Tơ với diện tích khang trang, đảm bảo các sinh hoạt của người dân trong điều kiện dân số ngày càng gia tăng trong quá trình đô thị hóa. Bên cạnh đó, với truyền thống lịch sử, văn hóa lâu đời, người dân Tơ cũng đã chủ động xin phép chính quyền mở rộng diện tích không gian đất đình, chùa và một số địa điểm tâm linh ở làng, đảm bảo các sinh hoạt tôn giáo, tín ngưỡng của cộng đồng trong tương lai được diễn ra với điều kiện tốt hơn. “Thế hệ người cao tuổi chúng tôi trong làng cảm thấy rất vui và tự hào vì làng quê mình có được các công trình chung như nhà văn hoá, đình, chùa, khang trang, to đẹp. Chúng tôi cảm thấy may mắn vì làng mình có được như vậy” (Ông Nguyễn Ngọc H., 72 tuổi, xóm 3 thôn Tơ).

Tuy nhiên, bên cạnh những mặt đạt được nêu trên, việc quy hoạch sử dụng đất ở địa phương vẫn còn một số vấn đề bất cập. Trước hết, có những quy hoạch do chính quyền cấp trên phê duyệt chưa thực sự dựa trên tâm tư, nguyện vọng của người dân. Chẳng hạn, đối với việc tái định cư cho những hộ dân mất đất ở do mở đường vành đai 4, quy hoạch ban đầu của dự án là di dời người dân từ làng Tơ tới khu tái định cư chung của xã D. thuộc đất của thôn khác. Điều này dẫn đến tâm lý bất an và phản ứng của người dân bởi quỹ đất ở của các làng vẫn còn trong khi người dân bị buộc phải di dời đến nơi ở mới xa cộng đồng làng xóm cũ, ở khu vực đất đai ít có giá trị hơn, đời sống sinh kế bị ảnh hưởng lớn do thay đổi vị trí chỗ ở.

Thứ hai, việc điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ở còn tùy tiện, chưa tuân thủ chặt chẽ các quy định của pháp luật về đất đai mà trường hợp đất nghĩa trang thôn Tơ là điển hình. Năm 2022, chính quyền huyện Hoài Đức đã điều chỉnh lại quy hoạch nghĩa trang thôn Tơ một cách đường đột, không theo quy trình thực hiện điều chỉnh, và đặc biệt là không lấy ý kiến của người dân trước khi điều chỉnh. Chính vì vậy, khi gặp phải sự phản ứng quyết liệt của người dân, Ủy ban nhân dân huyện Hoài Đức đã phải điều chỉnh lại và được Sở Kiến trúc - Quy hoạch Thành phố Hà Nội phê duyệt.

Thứ ba là Quản lý và sử dụng đất còn thiếu chặt chẽ, chưa hiệu quả. Cũng giống như nhiều địa phương trên địa bàn huyện, do nhu cầu cao về nhà ở và xưởng sản xuất, cách đây gần 10 năm, trên địa bàn xã D. diễn ra tình trạng người dân tự ý chuyển đổi mục đích sử dụng đất, xây dựng công trình trên đất nông nghiệp, đặc biệt trên địa bàn thôn Nh. bên cạnh. Với danh nghĩa làng nghề trồng lan, hàng trăm nhà xưởng, nhà kiên cố đã được xây dựng trên các cánh đồng, cánh bãi của thôn Nh. vào những năm 2010-2015 và 2017-2020. Tình trạng vi phạm này đã được báo chí phản ánh nhiều. Sở dĩ chính quyền địa phương chưa xử lý được nhiều công trình vi phạm trên là bởi hầu hết các công trình đều xây dựng trước khi

Luật Đất đai năm 2013 có hiệu lực (ngày 1-7-2014). Từ năm 2020 trở lại đây việc xây dựng công trình mới trên đất nông nghiệp đã được kiểm soát chặt chẽ hơn, tuy nhiên vẫn còn tình trạng lấn lút thi công xây dựng công trình phía trong khuôn viên đã quy tôn, phủ bạt. Không những vậy, đến nay vẫn còn tình trạng đổ chất thải san lấp đất nông nghiệp trái phép trên diện tích ruộng của thôn Nh., giáp ranh với nghĩa trang làng Tơ, làm ảnh hưởng đến sinh hoạt và môi trường sống của người dân làng Tơ: “Đã mấy tháng nay đường đi sang nghĩa trang của thôn bị người ở đâu mang phế thải đến đổ tràn hết cả lối đi. Do nghĩa trang đang quy hoạch nên mấy đám tang gần đây đưa đi hỏa táng và gửi trên nghĩa trang Vĩnh Hằng trên Sơn Tây, nếu gia đình nào muốn đưa đi hungr táng ở nghĩa trang của làng thì khó mà đi lại sang đó được” (Bà Lê Thị T., 65 tuổi, xóm 1 thôn Tơ).

Bên cạnh tình trạng xây dựng công trình trái phép trên đất nông nghiệp, có hiện tượng lấn chiếm đất công diễn ra ở làng Tơ và là vấn đề nóng ở trên địa bàn thôn L. thuộc xã D. trong gần 10 năm qua. Như đã trình bày ở phần trên, tình trạng một dòng họ ở làng bên lấn chiếm khoảng 500m² đất công trên cánh đồng bên kia sông của làng Tơ để xây dựng lãg mộ gây bức xúc đối với người dân trong làng mấy năm qua nhưng vẫn chưa được chính quyền địa phương giải quyết. Với trường hợp thôn L. cùng xã, việc lấn chiếm đất công những năm vừa qua còn ở mức độ nghiêm trọng hơn. Năm 2022, một hộ dân thôn L. đã xây dựng lấn chiếm gần 500m² đất nông nghiệp tại khu chợ của xã. Sau nhiều đợt chính quyền xã vận động, hộ dân này đã tháo dỡ công trình, trả lại hiện trạng ban đầu của thửa đất. Năm 2013, khi thực hiện dồn điền đổi thửa đất bãi tại thôn L., đã xảy ra tình trạng cán bộ Tiểu ban Dồn điền đổi thửa của thôn đã làm thất thoát hàng ngàn mét vuông đất nông nghiệp qua dồn điền đổi thửa, diện tích đất này đã được chia cho các hộ bằng cách kê khống, gửi đất, nhận thừa, bán đất, giao trái pháp luật. Tính đến ngày 5/5/2015, qua xác minh phát hiện diện tích đất đã giao không đúng cho 66 hộ là 10.223m² và có 79 hộ khác vẫn tiếp tục được xác minh. Để xảy ra việc giao thừa này, trách nhiệm thuộc về Tiểu ban Dồn điền đổi thửa thôn L. và Ban chỉ đạo Dồn điền đổi thửa xã D. Vụ việc này diễn ra đã gần 10 năm nhưng vẫn chưa xét xử xong và phần lớn người dân thôn L. vẫn chưa được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất bãi do những vướng mắc về diện tích đất lấn chiếm.

Thứ tư là Đền bù thu hồi đất còn thiếu hợp lý. Luật Đất đai năm 2013 đã quy định rõ hai hình thức thu hồi đất là: (i) Nhà nước thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh (Điều 61); (ii) Nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng (Điều 62). Đối với trường hợp Nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng cũng đang tồn tại 2 cơ chế thu hồi đất: Một là, thu hồi đất theo cơ chế hành chính: đối với việc thực hiện các dự án quan trọng do Thủ tướng Chính phủ chấp thuận, quyết định đầu tư; các dự án do Hội đồng nhân dân cấp tỉnh chấp thuận mà phải thu hồi đất thì Nhà nước thực hiện việc thu hồi đất và phê duyệt phương án bồi thường tái định cư và giá đất sử dụng làm căn cứ bồi thường cho người bị thu hồi đất; Hai là, thu hồi đất theo phương thức thỏa thuận: đối với các dự án sản xuất, kinh doanh có quy mô nhỏ, chủ đầu tư tự thỏa thuận theo hình thức giao dịch về chuyển quyền sử dụng đất, sau đó Nhà nước thực hiện các thủ tục công nhận quyền sử dụng đất của chủ đầu tư và chuyển đổi mục đích sử dụng đất cho dự án đầu tư được chấp thuận.

Cuối cùng, trong sử dụng đất ở địa bàn nghiên cứu, vấn đề đặt ra lớn nhất là đất nông nghiệp chưa được khai thác, sử dụng một cách hiệu quả cho phát triển kinh tế - xã hội. Mặc dù ở làng Tơ nói riêng và địa bàn xã D. nói chung không có tình trạng đất nông nghiệp hay đất dự án bị bỏ hoang, tuy nhiên thực trạng nông nghiệp tại thôn như đã trình bày ở trên

cho thấy công tác khuyến nông chưa được chính quyền cấp xã và huyện quan tâm đúng mức, nguồn lực khu vực đất bãi của làng đang bị bỏ phí, chưa được đầu tư để khai thác giá trị.

Thực tiễn ở địa bàn nghiên cứu và các kết quả nghiên cứu đi trước đã chỉ ra, do tồn tại hai cơ chế thu hồi đất dẫn đến việc cùng một loại đất nhưng phải thu hồi cho các dự án khác nhau và nhận được chế độ bồi thường theo mức giá khác nhau. Hơn nữa, giá bồi thường là do Nhà nước ấn định và thường là rẻ hơn nhiều lần so với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất phổ biến trên thị trường đã làm nảy sinh sự bất bình đẳng giữa những người có đất phải thu hồi giữa các dự án khác nhau dẫn đến việc người dân phản ứng và khiếu kiện. Từ trước đến nay, ở làng Tơ, ngoài 2ha diện tích đất do địa phương thu hồi, chuyển đổi làm nhà văn hoá, khu thể thao, bằng hình thức đền bù đất dịch vụ, các diện tích thu hồi khác cho mở đường Lê Quang Đạo kéo dài, đường Vành đai 4 và cho đất bán đấu giá, chỉ được nhận đền bù theo mức thu hồi đất theo cơ chế hành chính, khoảng 350 triệu đồng/1 sào. Trong khi đó, từ cách đây hơn 10 năm, các làng xung quanh khi chuyển từ xã lên phường được đền bù 86 triệu đồng và 22m² đất dịch vụ cho mỗi sào đất nông nghiệp (có tổng giá trị khoảng 700 triệu đồng ở thời điểm đền bù). Năm 2022, khi dự án Cụm công nghiệp D. được xây dựng, người dân thôn Nh. trong xã đã thỏa thuận với doanh nghiệp và được đền bù ở mức hơn 500 triệu đồng/1 sào. Mức giá đền bù thấp và có sự khác biệt như vậy làm cho người dân địa phương không khỏi so bì, cảm thấy thiệt thòi. Tại làng Tơ đã diễn ra phản ứng của một số người dân trong đợt thu hồi đất để huyện bán đấu giá những năm 2014-2017. Điều này đặt ra vấn đề cần phải có sự điều chỉnh, đổi mới về phương thức thu hồi đất và định giá đất trong chính sách đất đai của Nhà nước để tạo sự bình đẳng giữa những người sử dụng đất, đảm bảo quyền tài sản trong quyền sử dụng đất nông nghiệp của người nông dân.

5. Kết luận

Trong ba thập niên gần đây, quá trình đô thị hóa ở nước ta đang diễn ra khá mạnh, trong đó đất đai đóng vai trò là nguồn lực quan trọng, là nguồn vốn tài chính cho việc chỉnh trang, xây dựng thành phố. Trong bối cảnh đó, việc quản lý, hưởng dụng và sử dụng đất đai của các cộng đồng ven đô có thay đổi rất lớn và trường hợp làng Tơ trong nghiên cứu này là một ví dụ điển hình.

Phân tích việc quản lý và sử dụng đất đai ở địa bàn nghiên cứu trước và trong quá trình đô thị hoá cho thấy, trước khi Luật Đất đai 2013 có hiệu lực, cán bộ và người dân địa phương chưa có nhận thức đầy đủ về ba loại quyền liên quan đến đất đai: quyền sở hữu toàn dân, quyền quản lý của nhà nước và quyền sử dụng của cá nhân, tổ chức, nên diễn ra tình trạng tự ý mua bán, đấu giá và chuyển đổi mục đích sử dụng đất. Hơn nữa, trong mấy thập niên qua, công tác quản lý đất đai ở nước ta bị buông lỏng, tạo ra các sai phạm về đất đai, trong đó có sai phạm về bán, cấp và thu hồi quyền sử dụng đất. Chỉ trong những năm gần đây, dưới tác động của quá trình đô thị hoá, đất đai và thị trường đất đai đang dần được quản lý chặt chẽ hơn, các quy trình cấp GCNQSDĐ và chuyển đổi mục đích sử dụng đất buộc phải thực hiện theo đúng thủ tục hơn.

Thực tế tại địa phương cho thấy do đang trong quá trình đô thị hóa với tốc độ mạnh nên việc quản lý và sử dụng đất vẫn còn một số vấn đề bất cập cần giải quyết. Quy hoạch sử dụng đất đai còn một số điểm hạn chế như: có những quy hoạch chưa dựa trên tâm tư, nguyện vọng của người dân, việc điều chỉnh quy hoạch còn tùy tiện chưa tuân thủ đúng quy trình, công tác kiểm tra thực hiện quy hoạch chưa được chú trọng. Việc quản lý và sử dụng đất còn thiếu chặt chẽ, chưa hiệu quả, còn để xảy ra tình trạng xây dựng trái phép trên đất nông nghiệp, lấn chiếm

đất công, đất sản xuất chưa được quan tâm khai thác hiệu quả nguồn lực. Công tác đền bù thu hồi đất còn thiếu hợp lý là nguyên nhân gây nên phản ứng, khiếu kiện của người dân. Điều này đặt ra yêu cầu cần có sự tăng cường quản lý, kiểm tra, giám sát của chính quyền và các cơ quan liên quan cấp Thành phố và huyện đối với hoạt động quản lý nhà nước về đất đai của Ủy ban nhân dân cấp xã. Bên cạnh đó, cần tăng cường công tác tuyên truyền, phổ biến chính sách, pháp luật đất đai đến với người dân và khuyến khích người dân tích cực tham gia giám sát việc thực hiện chính sách đất đai trên địa bàn. Để đảm bảo quyền lợi hợp pháp của nhân dân, chính quyền Thành phố cần đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính về đất đai để người dân được thực hiện quyền tiếp cận đất đai thuận lợi hơn; trong đền bù thu hồi đất cần có chính sách bồi thường giá đất phù hợp hơn nhằm tạo sự đồng thuận lớn trong nhân dân, giảm thiểu các mâu thuẫn xã hội trong quá trình đô thị hóa. Ngoài ra, cần rà soát điều chỉnh quy hoạch của địa phương, đảm bảo triển khai thực hiện Quy hoạch chung của Thành phố, trong đó chú ý đến quy hoạch về nông nghiệp đô thị, hành lang xanh để đảm bảo sự hài hòa của cảnh quan sinh thái vùng ven đô; cần đảm bảo quyền tham gia của người dân trong quá trình xây dựng và điều chỉnh quy hoạch. Cuối cùng, cần tăng cường công tác khuyến nông, đầu tư cơ sở hạ tầng, kêu gọi doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp sinh thái, nông nghiệp du lịch ven đô trên cơ sở diện tích đất đai hiện có và các khu vực trong quy hoạch là vùng trồng cây đặc sản, vành đai xanh, hành lang xanh của địa phương và Thành phố.

Tài liệu tham khảo

- Bùi Xuân Đình. (2008). *Hành trình về làng Việt cổ*. Nxb. Từ điển Bách khoa.
- Long Giang. (1993). Quan hệ ruộng đất trong bước chuyển sang cơ chế thị trường. *Tạp chí Thông tin lý luận*.
- Ngân hàng Thế giới. (2004). *Chính sách đất đai cho tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo*. Nxb. Văn hóa thông tin.
- Nguyễn Hữu Minh và cộng sự. (2004). Biến đổi kinh tế - xã hội vùng ven đô Hà Nội trong quá trình đô thị hóa. *Tạp chí Xã hội học*, số 3.
- Nguyễn Văn Khánh. (2001). *Biến đổi cơ cấu ruộng đất và kinh tế nông nghiệp ở vùng châu thổ sông Hồng trong thời kỳ đổi mới*. Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật.
- Nguyễn Văn Sửu. (2010). *Đổi mới chính sách đất đai ở Việt Nam: từ lý thuyết đến thực tiễn*. Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật.
- Nguyễn Văn Sửu. (2014). *Công nghiệp hóa, đô thị hóa và biến đổi sinh kế ở ven đô Hà Nội*. Nxb. Tri thức.
- Quảng Tuệ. (2023). Hoài Đức và giấc mơ trở thành đô thị hiện đại. *Tạp chí Kinh tế Việt Nam*, Số 2.
- Tổng cục thống kê. (2019). Tổng điều tra dân số và nhà ở năm 2019. <http://tongdieutradanso.vn/cong-bo-ket-qua-tong-dieu-tra-dan-so-2019.html>
- Trần Thị Hồng Yến. (2013). *Biến đổi về xã hội và văn hóa ở các làng quê trong quá trình đô thị hóa tại Hà Nội*. Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật.
- Trần Thị Minh Châu. (Chủ biên - 2007). *Về chính sách đất nông nghiệp ở nước ta hiện nay*. Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật.
- United Nation. (2014). *Department of Economic and Social Affairs, Population Division. World Urbanization Prospects [highlights], Revision 2014*, viewed 28 November 2021. <https://population.un.org/wup/default.aspx?aspxerrorpath=/wup/Highlights/W>
- Ủy ban nhân dân xã D. (2022). *Báo cáo kết quả thống kê đất đai năm 2021 xã D., huyện Hoài Đức, thành phố Hà Nội*. Số 11A/BC-UBND, ngày 16 tháng 01 năm 2022.