VỀ SỞ HỮU, SỬ DỤNG VÀ SAI PHẠM TRONG QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI Ở VIỆT NAM TỪ KHI ĐỔI MỚI

NGUYỄN VĂN SỬU*

SỞ HỮU, SỬ DỤNG VÀ QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI

Công cuộc đổi mới ở Việt Nam sau 20 năm không chỉ tạo ra những phát triển quan trọng trong đời sống kinh tế, chính trị, văn hóa và xã hội của các cộng đồng tộc người, mà còn tạo ra một cuộc cách mạng trong chế độ sở hữu, quản lý và sử dụng đất nông nghiệp - một vấn đề cho đến nay đã được phân tích, thảo luận nhiều dưới ba khía cạnh: sở hữu, quản lý và sử dụng.

Về sở hữu, chế độ sở hữu ruộng đất ở Việt Nam đã có nhiều biến đổi quan trọng. Các nghiên cứu bằng tiếng Việt về vấn đề đất đai thời kỳ tiền thuộc địa thường phân tích các chế độ sở hữu đất đai, trong đó có một quan điểm cho rằng Việt Nam có ba chế độ sở hữu: sở hữu nhà nước, sở hữu đất công làng xã, sở hữu tư nhân([1]). Một quan điểm khác lập luận rằng chỉ có hai chế độ sở hữu: sở hữu nhà nước và sở hữu tư nhân, vì bên cạnh sở hữu tư nhân, sở hữu nhà nước bao hàm cả loại đất do nhà nước trực tiếp quản lý và loại đất do làng xã quản lý, phân phối([2]). Tuy nhiên, cả hai quan điểm này đều ngụ ý rằng qui mô của các loại hình sở hữu, nhất là đất công làng xã và đất tư, có nhiều khác biệt giữa các miền, trong các giai đoạn lịch sử khác nhau và xu hướng phát triển ngày càng mạnh của đất tư đã làm suy giảm đất công của làng xã.

Việc phân thành các chế độ sở hữu như trên mới chỉ phân tích một lớp sở hữu, chưa phản ánh được lớp sở hữu tối cao của nhà vua. Vì thế, chúng ta phải chú ý đến cả lớp sở hữu bao trùm này. Nói cách khác, bên dưới lớp sở hữu tối cao của nhà vua là một lớp sở hữu đất đai khác của các thực thể trong xã hội và nhà nước, tồn tại dưới hai hay ba hình thức sở hữu nêu trên, cộng với diện tích đất hoang (xem Bảng 1)([3]).

*TS. Trường ĐHKHXH&NV. ĐHQGHN.

Bảng 1: Lớp sở hữu và hình thức sở hữu đất ở Việt Nam thời kỳ tiền thuộc địa

Lớp sở hữu tối cao	Sở hữu của nhà vua			
Lớp sở hữu của các thực thể nhà nước và xã hội	Sở hữu nhà nước	Sở hữu làng xã, cộng đồng	Sở hữu tư nhân	Đất hoang

Trong giai đoạn thực dân Pháp thống trị Việt Nam, sở hữu tối cao của nhà vua không bị mất đi, song lớp sở hữu của nông dân, làng xã và đất không có chủ đã bị chính quyền thực dân và tay sai chiếm đoạt. Cuộc cách mạng ruộng đất trong những năm 1953 - 1956 ở miền Bắc đã chia lại 810.000 ha đất nông nghiệp cho hơn hai triệu nông dân([4]), tạo tiền đề cho chương trình tập thể hóa nông nghiệp kéo dài hơn 30 năm sau đó. Còn ở miền Nam, từ 1954 đến 1975, chính quyền Việt Nam Cộng hòa và Mặt trận Dân tộc Giải phóng miền Nam Việt Nam cũng tiến hành cải cách ruộng đất với những mục tiêu khác nhau ở địa bàn nông thôn. Sau khi kháng chiến chống Mỹ cứu nước kết thúc, mô hình tập thể hóa nông nghiệp được mở rộng trong phạm vi cả nước. Phân tích chế độ sở hữu đất đai thời kỳ này, chúng ta thấy lớp sở hữu tối cao thuộc về nhà nước dù khái niệm sở hữu toàn dân đã xuất hiện ở Việt Nam ít nhất từ đầu những năm 60 thế kỷ XX([5]). Bên dưới lớp sở hữu này là các hình thức sở hữu nhà nước, tập thể, tư nhân và đất chưa sử dụng (xem Bảng 2).

Bảng 2: Lớp sở hữu và hình thức sở hữu đất ở Việt Nam thời kỳ tập thể hóa

Lớp sở hữu tối cao	Sở hữu của nhà nước			
Lớp sở hữu của các thực thể nhà nước và xã hội	Sở hữu nhà nước	Sở hữu tập thể	Sở hữu tư nhân	Đất chưa sử dụng

Từ những năm 80 thế kỷ XX, Việt Nam đã tiến hành đổi mới kinh tế nông nghiệp và sau đó là các khu vực kinh tế khác. Giống như ở Lào và Trung Quốc, đây là mốc thời gian đánh dấu việc Việt Nam xác định rõ vấn đề sở hữu, quản lý và sử dụng đất đai trong chính sách và pháp luật của nhà nước. Điểm nổi bật của chế độ sở hữu đất đai mới là việc phân định ba loại quyền đất đai cơ bản do các thực thể khác nhau nắm giữ: quyền sở hữu thuộc về toàn dân, quyền quản lý của nhà nước và quyền sử dụng được giao cho các cá nhân, hộ gia đình và tổ chức nắm giữ trong một thời hạn nhất định (xem Bảng 3).

Bảng 3: Các quyền và người nắm quyền đất đai ở Việt Nam từ 1988

STT	QUYỀN	NGƯỜI NẮM QUYỀN
1	Quyền sở hữu	Toàn dân
2	Quyền quản lý	Nhà nước
3	Quyền sử dụng	Cá nhân, hộ gia đình, các tổ chức

Quyền sử dụng được xác lập trên nhiều loại đất khác nhau. Cụ thể, theo Luật Đất đai năm 1988([6]), đất ở Việt Nam được phân thành năm loại: - đất nông nghiệp; - đất lâm nghiệp; - đất khu dân cư; - đất chuyên dùng; - đất chưa sử dụng. *Luật Đất đai sửa đổi* năm 1993 phân lại thành sáu loại: - đất nông nghiệp; - đất lâm nghiệp; - đất khu dân cư nông thôn; - đất đô thị; - đất chuyên dùng; - đất chưa sử dụng. Lần sửa đổi năm 2003 chia đất thành ba nhóm, gồm đất nông nghiệp, đất phi nông nghiệp, đất chưa sử dụng, trong đó đất nông nghiệp lại được phân nhỏ thành tám loại khác nhau: - đất trồng cây hàng năm; - đất trồng cây lâu năm; - đất rừng sản xuất; - đất rừng phòng hộ; - đất rừng đặc dụng; - đất nuôi trồng thủy sản; - đất làm muối; - các loại đất khác theo qui định của Chính phủ([7]).

Đối với nhiều người dân Việt Nam, quyền sử dụng đất nông nghiệp như được quy định trong *Luật Đất đai* có giá trị và ý nghĩa quan trọng vì nó là một dạng tư liệu sản xuất, nguồn sinh kế và là một loại tài sản có giá trị([8]). Theo chúng tôi, quyền sử dụng đất đai từ 1988 tương đương với lớp sở hữu thứ hai của các thực thể nhà nước và xã hội trong lịch sử mà chúng tôi đã phân tích ở trên dù có những giới hạn về diện tích, thời gian nắm quyền sử dụng. Quyền sở hữu của toàn dân được quy định trong *Luật Đất đai* từ 1988 giống với lớp sở hữu tối cao của nhà vua về đất đai thời kỳ tiền thuộc địa, của nhà nước thời kỳ tập thể hóa nông nghiệp ở miền Bắc.

Cách thức tổ chức sử dụng đất và sản xuất nông nghiệp cũng có nhiều biến đổi. Trước tập thể hóa, việc sử dụng đất nông nghiệp chủ yếu dựa trên nền tảng kinh tế hộ gia đình cho dù đã xuất hiện một số đồn điền, quan điền, quan trại, trang trại của nhà nước và tư nhân trong lịch sử Trung và Cận đại Việt Nam. Tập thể hóa nông nghiệp từ năm 1957 ở miền Bắc từng bước tập trung ruộng đất và các tư liệu sản xuất khác của nhiều hộ nông dân vào sản xuất tập thể, lấy hợp tác xã làm đơn vị sản xuất chính, làm suy thoái kinh tế hộ gia đình([9]). Đổi mới chính sách đất đai từ năm 1988 đã trao quyền sử dụng cho người nông dân, tạo cơ sở pháp lý để họ tự quyết định quá trình sản xuất, phân phối thành qủa lao động của mình, vì thế làm hồi sinh mô hình kinh tế hộ. Kết quả là nông nghiệp Việt Nam từng bước đạt mức tăng trưởng cao về năng suất, sản lượng, đưa Việt Nam từ một quốc gia phải nhập khẩu lương thực trong nhiều năm lên vị trí những quốc gia đứng đầu thế giới về xuất khẩu gạo và các sản phẩm từ nông nghiệp. Chính sách đất đai mới còn thúc đẩy quá trình tái phân công lao động trong nông nghiệp, nông thôn Việt Nam, dẫn đến việc hình thành các dòng di cư từ nông thôn ra thành thị hay từ khu vực nông thôn này đến khu vực nông thôn khác vì mục đích sinh kế, việc làm. Tuy nhiên, cũng như ở nông thôn Trung Quốc, nguyên tắc phân chia ruộng đất bình đẳng dẫn đến tình trạng manh mún trong việc nắm giữ quyền sử dụng đất nông nghiệp, làm hạn chế việc áp dụng máy móc và công nghệ hiện đại vào quá trình sản xuất. Hai thập kỷ cuối của thế kỷ XX cũng là giai đoạn chứng kiến sự gia tăng phân hóa trong tiếp cận quyền sử dụng đất nông nghiệp giữa các hộ gia đình nông dân trên tất cả tám vùng kinh tế, sự tái xuất hiện và phát triển của thị trường quyền sử dụng đất, nảy sinh các quan điểm tranh cãi và mâu thuẫn về đất đai.

Quyền quản lý đất do Nhà nước nắm giữ. Trong khi khía cạnh sở hữu và sử dụng đất đai đã được phân tích và thảo luận khá kỹ thì vấn đề quản lý lại chưa

được chú ý đúng mức, dù trong quá trình đổi mới chính sách đất đai, cùng với chương trình công nghiệp hóa và đô thị hóa, chúng ta đã chứng kiến nhiều sai phạm trong quản lý đất nông nghiệp ở nhiều nơi, dẫn đến các phản ứng của nhân dân.

SAI PHẠM TRONG QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI

Phần này của bài viết phân tích các sai phạm trong quản lý đất nông nghiệp và lý giải phản ứng của nhà nước, xã hội kể từ những năm 80 thế kỷ XX. Chúng tôi cho rằng đối với nhà nước và nhiều thực thể trong xã hội, quyền sử dụng đất nông nghiệp có giá trị và ý nghĩa quan trọng, vì thế khi không có một cơ chế quản lý phù hợp, chặt chẽ, nó có thể trở thành một nguồn lực dễ bị tham nhũng, quản lý không tốt bởi đội ngũ cán bộ địa phương và gây ra phản ứng từ phía nhà nước và xã hội.

Sai phạm trong quản lý đất đai ở nông thôn từ khi đổi mới diễn ra với mức độ đáng chú ý, có thể phân thành bốn hình thức chính.

Thứ nhất là tham nhũng đất đai. Theo luật pháp Việt Nam, tham nhũng được định nghĩa là hành vi lợi dụng chức vụ, quyền hạn để vụ lợi([10]), và là một chủ đề được Đảng, nhà nước và người dân rất quan tâm. Tham nhũng đất đai diễn ra dưới nhiều hình thức khác nhau, có ở nhiều nơi, nhiều cấp. Chẳng hạn như trường hợp tỉnh Hà Bắc cũ, hàng loạt các vụ tham nhũng đất đai dưới các hình thức khác nhau đã được phát hiện trong khoảng thời gian từ năm 1988 đến năm 1995([11]).

Thứ hai là các hành vi bán, cấp quyền sử dụng đất sai thẩm quyền. Đây là một trong các hình thức sai phạm thường liên quan đến đất nông nghiệp và thổ cư, gắn liền với việc thực hiện các chủ trương chính sách của nhà nước ở địa phương như xây dựng cơ sở hạ tầng([12]), "dãn dân"([13]). Ví dụ, ở Thái Bình, một nghiên cứu đã chỉ ra nhiều hình thức sai phạm của cán bộ địa phương đối với đất công ích, bao gồm cả việc bán, cấp quyền sử dụng đất trái thẩm quyền, dẫn đến việc người dân tố cáo, khiếu kiện tập thể vào năm 1997([14]).

Thứ ba là lấn chiếm đất công, một hiện tượng vốn xuất hiện từ lâu trong lịch sử Việt Nam, thường được gọi là "biến công vi tư". Trong giai đoạn tập thể hóa nông nghiệp, lấn chiếm thường diễn ra dưới hình thức mở rộng diện tích đất năm phần trăm của hộ gia đình sang diện tích đất của hợp tác xã. Trong bối cảnh phi tập thể hóa nông nghiệp, hiện tượng lấn chiếm đất công tiếp tục diễn ra dưới nhiều hình thức khác nhau ở nhiều địa phương trong cả nước.

Thứ tư là các sai phạm trong thu hồi quyền sử dụng đất. Theo *Luật Đất đai* năm 1988, quyền sử dụng đất nông nghiệp được giao cho hộ nông dân để sử dụng trong thời gian ít nhất là năm năm([15]), *Luật Đất đai sửa đổi* năm 1993 quy định thời hạn sử dụng 20 năm đối với đất canh tác hàng năm và 50 năm cho đất trồng cây lâu niên. Tuy nhiên, giống như ở Trung Quốc, trong 20 năm qua, nhà nước đã tiến hành thu hồi một diện tích lớn đất nông nghiệp và các loại đất khác để phục vụ cho các mục đích phi nông nghiệp. Trên phạm vi cả nước, từ năm 1990 đến 2003, Việt Nam đã thu hồi 697.419 ha đất để phục vụ xây dựng khu chế xuất, khu công nghiệp, cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội và các mục đích phát triển khác([16]). Trong những năm gần đây, Báo *Nhân Dân* cho biết mỗi năm có khoảng 200.000 ha đất nông nghiệp đã được thu hồi để phục vụ cho các

mục đích phi nông nghiệp([17]), nhất là để xây dựng các khu công nghiệp. Hầu hết các khu công nghiệp ở Việt Nam được xây dựng ở vùng nông thôn và ngoại thành của các đô thị. Tính đến cuối năm 2004, Việt Nam đã xây dựng được 112 khu công nghiệp với tổng diện tích 21.689 ha trên địa bàn 47 tỉnh, thành phố([18]). Từ năm 2005 đến năm 2010, Việt Nam dự định tiếp tục xây dựng thêm 128 khu công nghiệp mới với tổng diện tích 22.813 ha đất([19]). Một trong các vấn đề nổi cộm trong thu hồi đất là người dân bất bình với giá đền bù, chính sách hỗ trợ chuyển đổi việc làm, tái định cư, tham nhũng của cán bộ. Một số dự án thu hồi đất trả người dân giá đền bù thấp, nhưng sau đó lại bán quyền sử dụng đất mới thu hồi với giá cao gấp nhiều lần, làm cho người dân cảm thấy bị lừa, không muốn hy sinh quyền lợi đất đai của mình cho lợi ích của các doanh nghiệp. Trong một số trường hợp khác, việc thực hiện chương trình đền bù không đúng pháp luật, làm ảnh hưởng trực tiếp đến quyền lợi của người dân. Ví dụ như trường hợp dự án thoát nước ở một xã thuộc ngoại thành Hà Nội, thay vì trả tiền cho người dân có đất bị thu hồi, Ban Chủ nhiệm hợp tác xã đã lấy 20 trong tổng số hơn 27 tỷ đồng tiền đền bù quyền sử dụng đất để gửi tiết kiệm lấy lãi([20]).

Nhiều nguồn tài liệu cho thấy sai phạm trong quản lý đất đai diễn ra ở mức độ đáng chú ý. Riêng năm 2005, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã phát hiện nhiều sai phạm đất đai, đưa ra ánh sáng nhiều vụ cán bộ lợi dụng chức quyền để trục lợi đất đai. Ví dụ như trường hợp lợi dụng việc thực hiện chương trình trồng rừng 327 để lấy đất của nông dân một cách hợp pháp ở Tây Ninh, vụ giao đất trái pháp luật ở Phú Quốc, lấn chiếm đất lòng hồ Trị An. Ở Kon Tum, trong khoảng thời gian từ 1993 đến 2003 có 1.600 vụ vi phạm *Luật Đất đai* trong đó mới chỉ có 500 trường hợp được xử lý([21]).

Vì đất đai là một nguồn tài nguyên quan trọng, liên quan mật thiết đến đời sống của người dân, sự phát triển của đất nước, các sai phạm trong quản lý đất đai đã gây ra những phản ứng từ cả phía nhà nước và nhân dân. Về phía nhà nước, thông qua nhiều kênh khác nhau, gồm cả các phương tiện truyền thông đại chúng, chúng ta đã chứng kiến những cuộc tranh luận của các đại biểu quốc hội, các nhà quản lý, các nhà nghiên cứu về vấn đề phải làm thế nào để việc quản lý đất có hiệu quả hơn. Trong khoảng gần 20 năm qua, nhiều văn bản pháp luật được ban hành nhằm điều chỉnh và hoàn thiện công tác quản lý đất đai. Đặc biệt, *Luật Đất đai* năm 1988 liên tục được sửa đổi vào các năm 1993, 1998, 2001, 2003, với mục đích không chỉ tiếp cận sát hơn thực tiễn năng động của xã hội Việt Nam từ khi đổi mới mà còn làm rõ hơn ba loại quyền và người nắm giữ các quyền đất đai ở Việt Nam, nhằm kiểm soát, ngăn chặn các sai phạm trong quản lý đất đai, đặc biệt là ở cấp địa phương. Chính phủ cũng đã ba lần tổng kiểm tra việc thi hành *Luật Đất đai* trên phạm vi cả nước vào các năm 1996, 2002 và 2005([22]), Quốc hội thông qua Luật phòng, chống tham nhũng, giám sát cơ quan chuyên trách thi hành phòng chống tham nhũng. Tất cả thể hiện rõ thái độ và hành động tích cực của Nhà nước trong việc hoàn thiện chính sách và công tác quản lý đất đai dù còn có nhiều phê phán rằng chính sách đất đai ở Việt Nam thiếu đồng bộ, chưa hoàn thiện, nên đang tạo ra các kẽ hở cho tiêu cực.

Sai phạm trong quản lý đất cũng gây ra các phản ứng công khai từ phía người dân, dưới các hình thức khiếu kiện, tố cáo và thậm chí là một số hành động chống đối trái pháp luật. Dù có liên quan đến những vấn đề khác, sai phạm trong quản lý đất đai chiếm tới 70% tổng số các vụ tố cáo, khiếu kiện ở khu vực nông thôn. Riêng cuộc tổng kiểm tra việc thi hành *Luật Đất đai* trong cả nước vào năm 2005 đã phát hiện hàng loạt các sai phạm trong quản lý đất, tiếp nhận 17.480 đơn thư khiếu nại, tố cáo về đất đai (trong đó vấn đề bồi thường, giải phóng mặt bằng và tái định cư chiếm tới 70% các khiếu kiện, tố cáo([23]); đòi lại đất cũ chiếm 6,8%; tố cáo cán bộ, cá nhân vi phạm chính sách đất đai chiếm hơn 10%)([24]). Trong sáu tháng đầu năm 2006, trong số 7.254 lượt người đến khiếu kiện ở trung ương, có 60% khiếu kiện về đất đai và đền bù giải phóng mặt bằng. Nhiều khiếu kiện, tố cáo diễn ra dưới hình thức tập thể, đông người, với thái độ gay gắt, nhất là ở những địa phương thực hiện việc thu hồi và đền bù quyền sử dụng đất của người dân([25]). Một số trường hợp khiếu kiện ở cấp địa phương không được giải quyết hay giải quyết không thỏa đáng đã dẫn đến khiếu kiện vượt cấp lên cấp tỉnh, trung ương, và thậm chí còn gây ra hành động chống đối trái pháp luật như dự án xây dựng sân golf ở Đông Anh.

Kết qủa nghiên cứu cho thấy sai phạm trong quản lý đất đai trên phạm vi cả nước có mối liên hệ quan trọng với đội ngũ cán bộ địa phương. Năm 1988, Chỉ thị của Bộ Chính trị về việc giải quyết một số vấn đề cấp bách về ruộng đất cho biết: "lợi dụng chủ trương điều chỉnh ruộng đất, một số đảng viên, cán bộ dựa vào chức quyền chiếm dụng ruộng đất trái phép"([26]). Còn hiện nay, có một nhận xét cho rằng "cán bộ địa phương bán đất công bừa bãi như bán mớ rau, con cá"([27]). Một số đại biểu quốc hội và nhà quản lý cũng thừa nhận rằng tham nhũng đất đai thường rơi vào quan chức, cán bộ, nhất là đội ngũ cán bộ địa phương. Ngoài ra, một nguồn tài liệu khác khẳng định có trường hợp trong tổng số 3.008 bị can bị khởi tố vì các sai phạm trong quản lý đất đai, có 1.334 bị can là cán bộ, đảng viên, chiếm 44,3%([28]).

Theo hệ thống chính quyền ở Việt Nam, cán bộ địa phương là nòng cốt của chính quyền cấp cơ sở, đại diện cho nhà nước quản lý đất đai và các nguồn lực khác trên những địa bàn cụ thể. Vào đầu những năm 90 thế kỷ XX, một nghiên cứu đã lo ngại chỉ ra rằng nhiều cán bộ, đảng viên ở nông thôn thiếu năng lực và một số không nhỏ thoái hóa, đặc quyền, đặc lợi([29]), trong khi trình độ, năng lực của cấp ủy và đảng viên cơ sở lại là một trong những vấn đề quan trọng quyết định sự nghiệp phát triển kinh tế, xây dựng đảng và đảm bảo sự ổn định chính trị ở nông thôn. Thậm chí có vài nơi còn đang xảy ra xung đột với tổ chức và cán bộ cơ sở([30]). Một khảo sát gần đây về ý kiến của người dân về cán bộ và đảng viên cũng cho thấy chất lượng đội ngũ cán bộ ở cấp cơ sở còn yếu kém. Có tới 55% số người được hỏi cho rằng hoạt động của hệ thống chính trị cơ sở ở mức trung bình. Đặc biệt là trước yêu cầu của sự nghiệp đổi mới thì đội ngũ cán bộ lãnh đạo lại bộc lộ khá nhiều hạn chế, nhược điểm và khuyết điểm. Xét cả về phẩm chất và năng lực, đội ngũ cán bộ lãnh đạo còn chưa đáp ứng được yêu cầu công việc([31]). Cụ thể là một bộ phận cán bộ đã có biểu hiện sa sút về phẩm chất chính trị, đạo đức, thậm chí đến mức nghiêm trọng. Trình độ quản lý nhà nước của cán bộ lãnh đạo các cấp chính quyền cũng còn thấp, nhất là ở vùng

miền núi. Như vậy, vấn đề cán bộ có ý nghĩa rất quan trọng, là khâu then chốt của đổi mới hệ thống chính trị, nhưng lại là khâu còn yếu và trì trệ([32]).

Như đã nhấn mạnh ở phần trước, quyền sử dụng đất nông nghiệp không chỉ là nguồn sinh kế, việc làm của nhiều hộ gia đình nông dân mà còn là một thứ hàng hóa có giá trị cao. Vì thế, có đất hay quyền sử dụng đất là mong ước truyền đời của không chỉ nhiều người nông dân mà của cả nhiều thực thể khác trong xã hội. Một câu hỏi đặt ra là các sai phạm trong quản lý đất đai cần được giải thích như thế nào? Điểm đáng chú ý là các sai phạm trong quản lý đất đai ở nông thôn chủ yếu liên quan đến số cán bộ có chức, quyền ở địa phương, những người được trao quyền quyết định vấn đề đất đai ở địa phương và được Nhà nước trả lương hay phụ cấp. Ngoài hai nguyên nhân đã được nói nhiều là chính sách đất đai chưa hoàn chỉnh, thiếu đồng bộ, còn tạo ra các kẽ hở cho sai phạm và sự thoái hóa, biến chất của một số cán bộ, thì một nguyên nhân quan trọng khác ít được nói đến là do quyền sử dụng đất có giá trị lớn nên nó dễ trở thành mục tiêu của sai phạm và tham nhũng ở địa phương.

Sai phạm trong quản lý đất đai không phải chỉ mới xảy ra trong bối cảnh đổi mới và hội nhập của đất nước mà vốn đã xuất hiện từ lâu trong lịch sử Việt Nam, nhất là đối với ruộng công và thường gắn với đội ngũ chức sắc địa phương. Dù các triều đại đã cố gắng gìn giữ, phát triển đất công, đây là loại đất thường bị chức sắc địa phương tham nhũng bằng việc bán, giấu hay cầm cố một cách bất hợp pháp([33]), và do vậy gây ra các phản ứng của nông dân([34]). Chẳng hạn, dưới thời Pháp thuộc, Pierre Gourou viết "việc chia ruộng đất công mang lại cho các chức dịch trong làng một cơ hội thực thi quyền lực độc đoán của mình"([35]). Còn Ngô Vĩnh Long thì lập luận rằng giống như Trung Quốc thời cận đại, chức sắc địa phương ở Việt Nam thường tham nhũng đất đai. Một số biểu hiện cụ thể là họ câu kết với nhau cho thuê đất công để tư lợi, lập khống các báo cáo với chính quyền cấp trên để bỏ túi thuế đất canh tác([36]). Thực ra, trong thời kỳ Pháp thuộc, ngoài chức sắc địa phương tham nhũng đất, chính quyền thực dân còn chiếm đoạt hàng trăm ngàn ha đất của nông dân. Trên danh nghĩa, đất vẫn do chính quyền nhà Nguyễn quản lý, nhưng chính quyền thuộc địa đã từng bước nắm quyền sử dụng trên một diện tích lớn đất nông nghiệp ở Bắc Kỳ([37]). Việc chiếm đoạt một diện tích đất lớn như thế của chính quyền Pháp ở Bắc Kỳ làm suy giảm nhanh chóng ruộng công, dẫn đến chỗ nhiều người dân không còn đất canh tác, đã đụng chạm trực tiếp đến đời sống kinh tế và tinh thần của nhiều nông dân, làm thức tỉnh ý thức về quyền sở hữu đất đai và tinh thần dân tộc trong nông dân, và hệ qủa là gây ra những bất ổn và sự phản kháng mãnh liệt từ phía nông dân dưới nhiều hình thức. Thậm chí, những vụ tranh tụng đất đai có lúc đã trở thành những cuộc đấu tranh không khoan nhượng của nông dân chống lại các điền chủ Pháp và chính quyền thuộc địa - những kẻ chiếm đất, cướp nước([38]), buộc chính quyền thuộc địa phải thay đổi chính sách nhượng địa của Pháp([39]). Sau cải cách ruộng đất (1953-1956), loại đất công gần như không còn tồn tại ở miền Bắc. Nhưng trong những năm tập thể hóa nông nghiệp, do quản lý và sử dụng không tốt, hàng chục vạn ha đất nông nghiệp của hợp tác xã bị lấn chiếm, bỏ hoang([40]), và bị một số cán bộ hợp tác xã giấu hay khoán trắng cho các hộ gia đình canh tác([41]).

Hiện tượng một số cán bộ địa phương lợi dụng chức quyền trong quản lý các nguồn lực đất đai ở địa phương để vụ lợi không phải là vấn đề chỉ có ở Việt Nam mà còn thấy ở nông thôn Trung Quốc. Từ giữa những năm 80 thế kỷ XX, *Luật Đất đai* được thông qua ở Trung Quốc làm thay đổi mạnh mẽ quan hệ giữa người sử dụng với đất đai so với giai đoạn trước đó. Đặc biệt, Điều 2 trong *Luật Quản lý Đất đai 1986*, được sửa đổi vào các năm 1988, 1998 và 2004, của Trung Quốc ghi rõ Trung Quốc thực hiện chế độ sở hữu toàn dân và tập thể về đất đai. Nghĩa là quyền sở hữu đất đai ở Trung Quốc nằm trong tay nhà nước và tập thể, còn người dân và các tổ chức chỉ được giao quyền sử dụng với thời hạn 30 năm đối với đất nông, lâm nghiệp([42]). Giống như ở Việt Nam, từ những năm 80 thế kỷ XX, sai phạm trong quản lý đất đai diễn ra ở Trung Quốc với mức đáng lo ngại. Nghiên cứu của Yongshun Cai đã chứng minh rằng việc một số cán bộ địa phương lấn chiếm, bán quyền sử dụng đất trái luật để lấy tiền, thậm chí cấp đất cho người khác như một món quà, đã gây ra mâu thuẫn và phản ứng của nông dân ở khu vực nông thôn Trung Quốc([43]).

KẾT LUẬN

Chính sách đất đai của Việt Nam từ thập niên 80 của thế kỷ trước phân định ba loại quyền cơ bản về đất đai. So với giai đoạn trước đó, quyền sở hữu của toàn dân trong *Luật Đất đai* 1988 giống với lớp sở hữu tối cao của nhà vua thời kỳ tiền thuộc địa, của nhà nước thời kỳ tập thể hóa, còn quyền sử dụng tương đương với lớp sở hữu thứ hai của các thực thể nhà nước và xã hội trước 1988 dù có nhiều giới hạn về diện tích và thời gian nắm quyền. Điểm đáng chú ý là những biến đổi và phát triển về kinh tế, chính trị và xã hội từ khi đổi mới làm cho giá trị và ý nghĩa của quyền sử dụng đất nông nghiệp trở nên quan trọng đối với nhà nước và người nông dân. Cũng trong bối cảnh này, công tác quản lý đất của nhà nước có nhiều sai phạm liên quan chủ yếu đến quyền sử dụng đất nông nghiệp, giống như nó đã từng xảy ra trong lịch sử Việt Nam, kể cả những thập niên tập thể hóa nông nghiệp, và giống như ở nông thôn Trung Quốc đương đại. Một điểm không có gì mới lạ là các sai phạm này gắn liền với đội ngũ cán bộ địa phương, người đại diện cho nhà nước ở cấp cơ sở, và là một trong các nguyên nhân chính gây ra phản ứng từ cả phía nhà nước và người dân. Đối với nhà nước, việc liên tục sửa đổi *Luật Đất đai*, tăng cường việc hoạch định và sản xuất chính sách, giám sát việc thực hiện chính sách đất đai, đã thể hiện rõ ý chí và quyết tâm kiểm soát và ngăn chặn các sai phạm đất đai. Còn với người dân, các sai phạm và tham nhũng đất đai đã gây ra các phản ứng công khai dưới những hình thức khác nhau, phổ biến nhất là tố cáo, khiếu kiện và đôi khi là một số hành động chống đối trái pháp luật(**).

Chú thích

** Bài đã đăng trên Tạp chí *Nghiên cứu Lịch sử,* số 5/2007.

1. Đại biểu cho quan điểm thứ nhất có: Vũ Huy Phúc. *Tìm hiểu chế độ ruộng đất Việt Nam nửa đầu thế kỷ XIX.* Nxb. Khoa học Xã hội, Hà Nội, 1979.

2. Một số nghiên cứu theo quan điểm thứ hai gồm: Trương Hữu Quýnh. *Chế độ ruộng đất ở Việt Nam thế kỷ XI-XVIII*. Nxb. Khoa học Xã hội, Hà Nội (tập 1 in năm 1982, tập 2 in năm 1983); Phan Phương Thảo. *Chính sách quân điền năm 1839 ở Bình Định qua tư liệu địa bạ*. Hà Nội. Nxb. Thế giới, 2004.
3. Bên cạnh diện tích đất có chủ sở hữu là một diện tích lớn đất không thuộc quyền sở hữu trực tiếp của các thực thể nhà nước, làng xã, tư nhân, gọi là đất vô chủ hay đất hoang, nhưng nó vẫn thuộc phạm vi lãnh thổ Việt Nam, vì thế thuộc quyền sở hữu tối cao của nhà vua.
4. Trần Phương (chủ biên). *Cách mạng ruộng đất ở Việt Nam*. Nxb. Khoa học Xã hội, Hà Nội, 1968.
5. Hội nghị Ban chấp hành Trung ương Đảng Khóa III, tháng Bảy, năm 1962, đã đề cập đến loại sở hữu này (Chử Văn Lâm và các tác giả khác 1992. *Hợp tác hóa nông nghiệp Việt Nam: Lịch sử - vấn đề - triển vọng*. Nxb. Sự thật, Hà Nội, 1992, tr. 19). Tuy nhiên, khái niệm này chỉ được áp dụng vào chính sách đất đai của nhà nước từ những năm 80 của thế kỷ XX.
6. Luật cải cách ruộng đất của Nhà nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa năm 1953 tạo cơ sở pháp lý cho việc tịch thu, trưng mua và phân chia ruộng đất những năm 1953 - 1956, không đề cập đến vấn đề sở hữu và quản lý đất đai ở Việt Nam. Đến năm 1988, trong bối cảnh đổi mới nói chung và phi nông nghiệp nói riêng, *Luật Đất đai* được Quốc hội thông qua, dù vẫn còn sơ sài, đã thể hiện rõ quan điểm của nhà nước về vấn đề đất ở Việt Nam được sở hữu, quản lý và sử dụng như thế nào.
7. *Luật Đất đai* [sửa đổi 2003]. Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2003, tr. 20-21.
8. Nguyễn Văn Sửu. "Phân hóa trong tiếp cận đất đai ở Việt Nam". *Tạp chí Dân tộc học*, số 3-2006, tr. 48-49.
9. Ở Đồng bằng sông Hồng trong những năm 1957-1988, ngoài một số hộ cá thể, diện tích đất năm phần trăm, hầu hết những hoạt động kinh tế của các hộ gia đình nông dân tập trung trong hợp tác xã.
10. Theo *Luật Phòng, chống tham nhũng* (năm 2005). Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2006, tr. 8. (Luật này còn xác định 12 hành vi tham nhũng. Cụ thể xem thêm tr. 9-10.)
11. Số liệu được tổng hợp từ: Tỉnh ủy Hà Bắc 1988. "Báo cáo sơ kết thực hiện Nghị quyết 10 của Bộ Chính trị về đổi mới quản lý kinh tế nông nghiệp"; Sở Nông nghiệp Hà Bắc 1989. "Báo cáo công tác quản lý ruộng đất năm 1989"; Sở Địa chính Hà Bắc 1995. "Báo cáo tình trạng vi phạm Luật Đất đai ở Hà Bắc và kế hoạch kiểm tra xử lý".
12. Trong những năm 1990, nhà nước chủ trương xây dựng hệ thống cơ sở hạ tầng nông thôn, tập trung vào hệ thống điện, đường, trường, trạm, với phương thức nhà nước và nhân dân cùng làm. Ngoài phần đóng góp của nhân dân dưới các hình thức như tiền, sức lao động, và nguồn kinh phí của nhà nước, chính quyền địa phương ở nhiều nơi đã bán, cấp quyền sử dụng đất trái pháp luật để bổ sung kinh phí thực hiện kế hoạch này (xem thêm: Đỗ Hoài Nam, Lê Cao Đàm (chủ biên). *Xây dựng cơ sở hạ tầng nông thôn trong qúa trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa ở Việt Nam*. Nxb. Khoa học Xã hội, Hà Nội, 2001.
13. Do dân số nông thôn gia tăng, đất nông nghiệp thường được chuyển thành đất thổ cư để đáp ứng nhu cầu chỗ ở của dân cư. Trong giai đoạn tập thể hóa, đất thổ cư chủ yếu được cấp không mất tiền hay bán với giá rẻ, đến đầu những năm 1990, kinh tế thị trường thâm nhập ngày càng mạnh mẽ vào Việt Nam, cộng với nhu cầu đất thổ cư tăng cao, làm cho chính sách cấp đất của nhà nước thay đổi và hệ qủa là nhiều người dân phải xin mua đất thổ cư theo kế hoạch "giãn dân" của chính quyền địa phương.
14. Đỗ Hoài Nam, Lê Cao Đàm (chủ biên). Sđd, tr. 149-150.
15. Luật Đất đai năm 1988 chỉ quy định thời hạn sử dụng tối thiểu là 5 năm, còn các văn bản dưới luật quy định thời hạn sử dụng từ 5 năm đến 15 năm.
16. Lê Du Phong. "Thực trạng thu nhập, đời sống, việc làm của người có đất bị thu hồi để xây dựng các khu công nghiệp, khu đô thị, xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội, nhu cầu công cộng và lợi ích quốc gia". Trường Đại học Kinh tế Quốc dân: Đề tài độc lập cấp nhà nước, 2005, tr. 9

17. Theo bài "Tìm lối ra cho nông dân không còn đất", trên www.nhandan.org.vn, ngày 16 tháng 8 năm 2005.

18. Theo "Bản đồ các khu công nghiệp, khu chế xuất ở Việt Nam". *Thông tin Khu Công nghiệp Việt Nam*, số 2, 2005, tr. 111.

19. Lê Văn Học. "Định hướng phát triển các khu công nghiệp ở Việt Nam đến năm 2010". *Thông tin Khu Công nghiệp Việt Nam*, số 5 (8-11)-2005, tr. 8.

20. Đ. Tuấn. "Sai phạm trong Dự án thoát nước Hà Nội: Tiền giải phóng mặt bằng được đem xây lò mổ và gửi tiết kiệm lấy lãi". *Đại đoàn kết*, số 93, 2001, tr. 6.

21. Trần Quốc Việt. "Xử lý những vụ vi phạm Luật Đất đai ở Kon Tun: Vẫn còn "đánh trống bỏ rùi"". *Đại đoàn kết*, số 22, 2003, tr. 5.

22. Năm 2005, 13 đoàn kiểm tra của Bộ Tài nguyên và Môi trường đã tiến hành kiểm tra việc thực hiện Luật Đất đai ở tất cả 64 tỉnh thành trong cả nước.

23. Kiều Minh. "2005: Năm giải quyết nhiều nổi cộm về đất đai", trên http://vietnamnet.vn, ngày 5 tháng 1 năm 2006.

24. Phúc Hằng. "Quản lý đất đai vẫn là vấn đề bức xúc," trên http://www.tienphongnline.com.vn, ngày 30 tháng 10 năm 2005.

25. Phúc Huy. "Bàn khiếu kiện đông người: Không để tiếp tục kéo dài," trên http://www.tuoitre.com.vn, ngày 19 tháng 9 năm 2006.

26). Bộ Chính trị. "Chỉ thị số 47-CT/TW về việc giải quyết một số vấn đề cấp bách về ruộng đất". Nxb. Đồng Tháp, 1988, tr. 7.

27. Đặng Đại-Trần Đức Bình. "Cán bộ địa phương bán đất công bừa bãi như bán mớ rau, con cá". *Tuổi trẻ cuối tuần*, số 27, 2006, tr. 10-11 và 42.

28. Việt Anh. Tlđd.

29. Hồ Văn Thông. "Tình hình các tổ chức chính trị cơ sở ở nông thôn nước ta." Trong: *Kinh tế - xã hội nông thôn Việt Nam ngày nay*. Nxb. Tư tưởng - Văn hóa, Hà Nội, 1992, Tập II (432 - 464), tr. 443.

30. Hồ Văn Thông. Sđd, tr. 441.

31. Trần Xuân Sầm (chủ biên). *Xác định cơ cấu và tiêu chuẩn cán bộ lãnh đạo chủ chốt trong hệ thống chính trị đổi mới*. Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1998, tr. 55.

32. Trần Xuân Sầm (chủ biên). Sđd, tr. 55, 76, 106-107.

33. Vũ Huy Phúc. Sđd, tr. 149-150.

34. Lâm Quang Huyên. *Vấn đề ruộng đất ở Việt Nam*. Nxb. Khoa học Xã hội, Hà Nội, 2002, tr. 40.

35. Pierre Gourou. *Người nông dân châu thổ Bắc Kỳ*. Nxb. Trẻ, Hà Nội, 2003, tr. 334.

36. Ngo Vinh Long. *Before the revolution: The Vietnamese peasants under the French*. Columbia University Press, Yew York, 1992, pp. 9-10.

37. Tạ Thị Thúy. *Đồn điền của người Pháp ở Bắc Kỳ 1884-1914*. Nxb. Thế giới, Hà Nội, 1996, tr. 23.

38. Tạ Thị Thúy, Sđd, tr. 130-131.

39. Tạ Thị Thúy, Sđd, tr. 136.

40. Lâm Quang Huyên. Sđd, tr. 208.

41. Ben Kerkvliet. *The power of everyday politics: How Vietnamese peasants transformed national policy*. Cornell University Press, Ithaca, New York, 2005, pp. 120-127.

42. Theo Land Administration Law [Luật Quản lý Đất đai] của Trung Quốc, trên http://www.npc.gov.cn.

43. Yongshun Cai. "Collective ownership or cadres' ownership? The non-agricultural use of farmland in China". *The China Quarterly*, Issue 175 (662-680), 2003, p. 672