

## CHÍNH SÁCH CHUYỂN ĐỔI, THU HỒI VÀ THỰC THI PHÁP LUẬT ĐẤT ĐAI Ở CÁC DÂN TỘC VÙNG ĐÔNG BẮC NƯỚC TA HIỆN NAY<sup>1</sup>

**TS. Trần Văn Hà**  
Viện Dân tộc học

**Tóm tắt:** *Quảng Ninh và Lạng Sơn nằm trong tam giác phát triển vùng Đông Bắc của Việt Nam (Hà Nội - Lạng Sơn - Quảng Ninh) là những điểm được chọn nghiên cứu. Thực hiện chuyển đổi đất đai từ Đổi mới (1986), nhất là 5 năm gần đây, những dự án lớn đã góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội tại địa bàn có nhiều dân tộc sinh sống của từng tỉnh và vùng Đông Bắc. Song, trong bối cảnh kinh tế thị trường, chuyển đổi, thu hồi đất cũng nảy sinh bất cập về pháp luật, tổ chức thực hiện và những bức xúc của người dân. Dưới góc nhìn dân tộc học/nhân học, bài viết xem xét tính hiệu quả của việc thực thi pháp luật về cơ chế chuyển đổi, thu hồi đất đai ở địa bàn các dân tộc thiểu số. Bên cạnh đó, những phản ứng của người dân là đối tượng điều chỉnh bị ảnh hưởng của pháp luật cũng như cơ chế tham gia của cộng đồng và người dân ra sao là những chiều cạnh được tìm hiểu, bàn luận ở bài viết này.*

**Từ khóa:** *Chuyển đổi đất, thu hồi đất, chính sách đất đai, dân tộc thiểu số, vùng Đông Bắc.*

*Ngày nhận bài: 27/9/2018; ngày gửi phản biện: 25/10/2018; ngày duyệt đăng: 3/12/2018*

### Mở đầu

Trước Luật Đất đai năm 2003, Nhà nước Việt Nam chỉ chấp nhận cơ chế duy nhất là thu hồi đất đai bắt buộc. Theo đó, việc chuyển đổi đất đai trên cả nước đều được thực hiện trên quyết định hành chính của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Điều này đã gây phản ứng của người bị ảnh hưởng và nhà đầu tư trong quá trình thực thi chính sách tại một số địa phương có dự án. Lý do là bởi giá đất mà Ủy ban nhân dân tỉnh (UBND) thực hiện theo quy định khung giá đất của Chính phủ chỉ bằng 10 - 30% giá đất chuyển nhượng thực tế trên thị trường. Số người tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai từ các tỉnh thành, vùng miền kéo đến các cơ quan trung ương, Chính phủ yêu cầu giải quyết trực tiếp tăng cao đã gây bất ổn xã hội. Thực tế này đòi hỏi phải điều chỉnh, đổi mới Luật Đất đai cho phù hợp. Luật Đất đai năm 2003 ra đời, bên cạnh cơ chế chuyển đổi bắt buộc, đã bổ sung cơ chế chuyển đổi đất đai tự nguyện dựa trên thỏa thuận của nhà đầu tư và những người đang sử dụng đất về việc chuyển nhượng, cho thuê hay góp vốn bằng quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, sau vài năm thực hiện đã nảy sinh vấn đề người sử dụng đất đòi giá cao hơn so với giá thị trường, làm ách tắc các dự án đầu tư ở giai đoạn cuối. Trong khi đó, không có thủ tục nào trong pháp luật để xử lý tình huống này (Đào Trung Chính, 2008; Ngân hàng Thế giới, 2009).

<sup>1</sup> Nghiên cứu này được tài trợ bởi Quỹ Phát triển khoa học và công nghệ quốc gia (NAFOSTED) trong đề tài mã số 504.04-2017.01.

Việc tìm kiếm các giải pháp phù hợp đối với cơ chế chuyển đổi, thu hồi đất là chủ đề nóng được nhiều nhà khoa học bàn luận trong nhiều đề tài, dự án khoa học và tranh luận tại các diễn đàn hội thảo trong nước và quốc tế, cả về lý luận lẫn thực tiễn (Phạm Quang Nghị, 2007; Đặng Hùng Võ, 2008; Đào Trung Chính, 2008; Ngân hàng Thế giới, 2009),... Song, việc tham gia những diễn đàn ấy từ góc độ dân tộc học/nhân học vẫn còn thiếu vắng, nhất là ở địa bàn miền núi và vùng dân tộc thiểu số (DTTS).

Các câu hỏi đặt ra là, liệu quá trình chuyển đổi đất đai bắt buộc theo cơ chế thị trường, khía cạnh pháp lý đã phù hợp với thực tế vùng DTTS chưa? Việc thực thi pháp luật đã đảm bảo lợi ích hợp pháp của đối tượng thực hiện chính sách, cơ chế tham gia, giám sát của cộng đồng và người dân có thực chất không? Trên cơ sở tìm hiểu động thái, thực thi chính sách này ở hai tỉnh Quảng Ninh và Lạng Sơn vào mùa hạ năm 2018, bài viết muốn nêu một vài suy nghĩ sơ khởi và vấn đề cần thảo luận.

## **1. Tình hình chuyển đổi, thu hồi đất đai ở hai tỉnh Quảng Ninh và Lạng Sơn**

### **1.1. Đặc điểm địa lý và dân tộc**

Lạng Sơn và Quảng Ninh nằm ở thế “*núi sông vọng hải*”, mang đủ những tác tố cấu thành địa chính trị, địa kinh tế và địa văn hóa quan trọng của vùng Đông Bắc nước ta. Bởi vì ngoài địa hình từ “*núi cao, vãn vũ*” (của Núi Mẹ - Mẫu Sơn) đến vòng cung Đông Triều, hướng Đông nhìn ra Vịnh Bắc Bộ, địa bàn các tỉnh này còn gắn với đường biên giới phía Bắc tới hơn 400km trên bộ, chưa kể hải giới. Về địa lý nhân văn, tại hai tỉnh này, một số tộc người có quan hệ đồng tộc và họ hàng với các tộc người của Trung Quốc. Đặc sắc hơn là văn hóa Bắc Sơn (Xứ Lạng), văn hóa Hạ Long (Đất Quảng) thời tiền sử rất đồ sộ tự hào, cùng với di sản thiên nhiên thế giới Vịnh Hạ Long tuyệt mỹ. Tuy có những nét tương đồng, nhưng hai tỉnh lại khác nhau về thế mạnh phát triển và tiềm năng kinh tế - xã hội, tài nguyên, du lịch. Đây không chỉ là điểm “*lợi*” cho địa phương và đất nước trong bối cảnh hội nhập kinh tế, phát triển kinh tế thị trường mà còn là “*thế*” (địa lý, biên giới đất liền, trên biển, trên không và không gian mạng<sup>2</sup>) cũng như “*địa*” quốc phòng, an ninh.

Quảng Ninh, ngoài biên giới trên đất liền, còn có đường biên giới quốc gia trên biển với Trung Quốc. Tỉnh Lạng Sơn không có biển. Về diện tích đất đai tự nhiên, Lạng Sơn là một trong những tỉnh rộng nhất vùng Đông Bắc với 831.009ha, 226 đơn vị hành chính cấp xã, 11 đơn vị hành chính cấp huyện; đặc biệt có 5 huyện gồm Tràng Định, Văn Lãng, Cao Lộc, Lộc Bình và Đình Lập nằm trên đường biên giới quốc gia dài hơn 230km, với 2 cửa khẩu quốc tế, 1 cửa khẩu chính và 9 cửa khẩu phụ (Sở Tài nguyên & Môi trường tỉnh Lạng Sơn, 2017). Dân số Lạng Sơn, năm 2009 có 731.887 người; đến năm 2017 là khoảng 745 nghìn người, gồm có 7 dân tộc; trong đó: dân tộc Nùng đông nhất chiếm 42,91%, tiếp đến là dân tộc Tày (35,43%), Kinh (16,99%), Dao (3,50%), Hoa (0,29%), Sán Chay (0,60%) và Hmông chiếm 0,17% (Ban Dân tộc tỉnh Lạng Sơn, 2017).

So với tỉnh Lạng Sơn, tỉnh Quảng Ninh có diện tích tự nhiên chỉ bằng 2/3 (617.821ha), nhưng lại có bờ biển dài 250km và 2.078 hòn đảo lớn, bé (chiếm 74,77% số đảo trên Biển Đông của Việt Nam). Đảo trên địa bàn Quảng Ninh trải dài, chia thành nhiều lớp của cấu tạo địa chất trong Vịnh Bắc Bộ, gắn với di sản thiên nhiên thế giới - Vịnh Hạ Long. Bên cạnh đó, Quảng Ninh còn có các cảng biển quan trọng như Cái Lân, Hòn Gai và Cửa Ông thuận tiện cho vận tải, xuất - nhập khẩu hàng hóa. Dân số

<sup>2</sup> Hiện nay, ngoài biên giới đất liền, hải đảo, vùng biển và vùng trời, người ta còn nói đến biên giới không gian mạng của mỗi quốc gia. Không gian mạng hay không gian ảo (cyberspace) là chủ quyền của mỗi quốc gia được khẳng định bởi 4 yếu tố tương ứng: hệ thống thông tin, chủ thể các hoạt động trên mạng, số liệu và quy tắc xử lý, truyền số liệu.

Quảng Ninh năm 2009 là 1.144.381 người; đến năm 2017 là 1.177.200 người, gồm 22 dân tộc, nhưng chỉ có 6 dân tộc có dân số trên 1%, trong đó đông nhất là Kinh (Việt) 89,23%, Dao (4,45%), Hoa (0,43%), Sán Dìu (1,80%) và Sán Chỉ chiếm 1,11% (Ban Dân tộc tỉnh Quảng Ninh, 2018).

### ***1.2. Chuyển đổi đất đai và phát triển kinh tế***

Như chúng ta đã biết, chuyển đổi đất đai từ khu vực nông nghiệp sang khu vực phi nông nghiệp là đòi hỏi khách quan của quá trình phát triển. Những thập kỷ gần đây nhu cầu phát triển kinh tế phi nông nghiệp trở thành xu thế tất yếu của các quốc gia. Nhu cầu chuyển đổi đất đai tạo nên một áp lực lớn không chỉ ở các nước đang phát triển như Việt Nam (chiếm 13,3% với 400.000ha cao hơn tỷ lệ tăng dân số) mà cả các nước phát triển như Mỹ (trong vòng 5 năm là 30,2% với 15,8 triệu acre tương đương 6,4 triệu ha (London và Hill, 2000; dẫn theo Ngân hàng Thế giới, 2009).

Hai tỉnh Lạng Sơn và Quảng Ninh thuộc tam giác phát triển vùng Đông Bắc (Hà Nội - Lạng Sơn - Quảng Ninh), nơi có sự chuyển đổi đất nông nghiệp và đất rừng sản xuất sang phi nông nghiệp đang có xu hướng tăng trong những năm gần đây. Chính sách chuyển đổi đất đai đã tạo ra động lực phát triển kinh tế - xã hội, chủ yếu dựa trên tài nguyên đất nông, lâm nghiệp của địa phương. Song, do địa hình của vùng DTTS, bức tranh chuyển đổi chủ yếu từ đất nông nghiệp sang phi nông nghiệp chỉ diễn ra ở vùng thấp, nơi tài nguyên nông nghiệp là thế mạnh. Theo Sở Tài nguyên & Môi trường tỉnh Lạng Sơn, dữ liệu báo cáo của cơ quan chuyên ngành về tình hình biến động đất đai năm 2017 so với kiểm kê đất đai năm 2014: đất nông nghiệp giảm 915ha do chuyển sang đất phi nông nghiệp; đất phi nông nghiệp tăng 1.048ha do chuyển từ đất nông nghiệp và một số loại đất khác sang. Nếu so với kế hoạch sử dụng đất được duyệt năm 2017 thì đất nông nghiệp vượt quy hoạch, kế hoạch 0,1% (687.440ha/686.726ha); đất phi nông nghiệp là 49.049ha/50.558ha, đạt 97% so với quy hoạch, kế hoạch; đất chưa sử dụng là 94.521ha/91.978ha, vượt quy hoạch, kế hoạch 2,8% (UBND tỉnh Lạng Sơn, 2018).

Tỉnh Quảng Ninh có diện tích tự nhiên năm 2018 là 617.821ha, tăng 48 ha so với năm 2014 do khai hoang và mở rộng đất. Trong đó, nhóm đất nông nghiệp giảm 1.870ha, từ 462.960ha năm 2014 xuống còn 461.090ha năm 2017; nhóm đất phi nông nghiệp tăng 2.786ha, từ 83.067ha năm 2014 lên thành 85.853 ha năm 2017; nhóm đất chưa sử dụng giảm 868ha, từ 71.746ha năm 2014 xuống còn 70.878ha năm 2017 (Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ninh, 2018).

Con số biến động về đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp, đất chưa sử dụng đều được đưa vào khai thác trong 4 năm (2014 - 2017) tại hai tỉnh đều vượt quy hoạch, kế hoạch được duyệt của Chính phủ. Diện tích đất phi nông nghiệp tăng, được lấy từ tỷ lệ thấp của đất chưa sử dụng, còn đa phần là đất nông nghiệp. Việc chuyển từ đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp để xây dựng các công trình trọng điểm, phục vụ nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội của địa phương như cầu, đường của quốc gia, tỉnh, huyện và giao thông nông thôn. Số lượng các dự án lớn của hai tỉnh từ Sở Kế hoạch & Đầu tư, Sở Tài nguyên & Môi trường, đã nói lên điều này. Năm 2016, tỉnh Quảng Ninh có 9 dự án FDI, các dự án kinh tế lớn từ 23,8 triệu USD đến 4.000 - 5.000 triệu USD (tương đương 476 tỷ đến 80.000 - 100.000 tỷ đồng). Các dự án doanh nghiệp trong nước đầu tư liên quan đến giao thông Hạ Long - Móng Cái, khu kinh tế Vân Đồn và Khu công nghiệp dịch vụ đầm nhà Mạc, Khu công nghiệp cảng biển Hải Hà, du lịch nghỉ dưỡng, Cao tốc Hạ Long - Vân Đồn, đường liên tỉnh nối đường 328 với 326, Nhà máy nhiệt điện Thăng Long... là phần còn lại, chiếm hơn 40% tổng vốn đầu tư (<http://baoquangninh.com.vn>). Chẳng hạn, huyện Hoàn Bò năm 2017, thu hồi 1.570.951,7m<sup>2</sup>, chủ

trì thẩm định 318 phương án bồi thường các dự án và di dời tái định cư 231 hộ gia đình, 13 tổ chức tại các xã Thống Nhất, Vũ Oai, Sơn Dương, Hòa Bình nơi đường cao tốc Hạ Long - Vân Đồn đi qua (<http://www.baoyaydung.com.vn>). Trong khi đó, tỉnh Lạng Sơn, có 30 dự án đầu tư trực tiếp nước ngoài còn hiệu lực với tổng vốn đăng ký là 240,9 triệu USD, gồm 15 dự án thuộc lĩnh vực công nghiệp chế biến, chế tạo, gia công với tổng vốn đăng ký 63,15 triệu USD; 6 dự án thuộc lĩnh vực thương mại, dịch vụ với vốn đăng ký đạt 16,25 triệu USD; 6 dự án thuộc lĩnh vực kinh doanh bất động sản, khách sạn, sân golf có tổng vốn đăng ký 105,62 triệu USD; 3 dự án thuộc lĩnh vực lâm nghiệp với vốn đăng ký 55,9 triệu USD. Đặc biệt, Khu kinh tế cửa khẩu Đồng Đăng - Lạng Sơn có diện tích 394km<sup>2</sup> được quy hoạch thành các phân khu chức năng gồm: khu phi thuế quan, khu chế xuất, khu hợp tác kinh tế biên giới theo Quyết định 1055/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ, ngày 8/7/2010 (<http://vanban.chinhphu.vn>).

Việc sử dụng tài nguyên đất được coi là lợi thế của các địa phương (30% góp vốn đối với các dự án FDI) dựa trên hai loại đất chính là nông nghiệp và đất chưa sử dụng (đất rừng sản xuất), trong đó chủ yếu là đất sản xuất nông nghiệp. Song, do đặc điểm đất nông nghiệp của Lạng Sơn và Quảng Ninh rất đa dạng về địa hình và thành phần thổ nhưỡng, đa phần là đồi núi, đất dốc, thung lũng, soi bãi ven sông, suối. Vì vậy, khi địa phương góp vốn đầu tư bằng nguồn đất đối ứng các dự án FDI thì chỉ có thể chuyển đổi đất nông nghiệp của địa bàn vùng thấp, đất rộng. Thêm nữa, như chúng ta đã biết, sau Khoản 10, đất nông nghiệp thực hiện theo Luật Đất đai đã được giao cho hộ gia đình sử dụng lâu dài nếu là đất ổn định lâu dài (Luật Đất đai năm 2013; Điều 128). Do đó, việc thu hồi đất canh tác của người dân, UBND tỉnh phải thực thi theo điều chỉnh của Luật Đất đai năm 2013 tại Điều 132 là bồi thường.

Nhìn lại quá trình thực hiện chính sách chuyển đổi, thu hồi đất tại hai tỉnh Quảng Ninh và Lạng Sơn trong hơn một thập kỷ qua cho thấy, tuy vẫn còn những hạn chế nhất định về khía cạnh pháp lý và việc tổ chức thực thi chính sách ở địa phương, nhưng cũng cho thấy tính phong phú và sinh động từ thực tiễn của quá trình vận hành chính sách ở lĩnh vực này. Điều cốt yếu là ở chỗ, chính sách chuyển đổi, thu hồi đất được thực hiện một cách quyết liệt với quyết tâm chính trị cao, tầm nhìn chiến lược của Đảng và chính quyền địa phương. Do vậy, đã thu hút được khối lượng lớn vốn đầu tư, đặc biệt là các dự án FDI để phát triển kinh tế tại hai tỉnh, đặc biệt là Quảng Ninh. Điều đáng ghi nhận của chính sách chuyển đổi đất giúp cho việc thu hút đầu tư từ nước ngoài tạo động lực quan trọng để mở rộng hợp tác quốc tế, thúc đẩy công nghiệp hóa, hiện đại hóa, giải quyết việc làm, thúc đẩy quá trình đô thị hóa và góp phần thực hiện chính sách dân tộc ở địa phương thời gian qua.

## **2. Thu hồi đất đai và phản ứng của người dân**

### **2.1. Thu hồi đất đai từ góc nhìn pháp lý**

Về thủ tục hành chính, hiện nay có hai đơn vị thực hiện bồi thường đất đai và giải phóng mặt bằng: *Một là*, tổ chức phát triển quỹ đất do UBND tỉnh ra quyết định thành lập, chịu trách nhiệm thu hồi đất theo quy hoạch, không thu hồi đất cho các dự án đầu tư cụ thể mà chỉ thu hồi, quản lý và tiến hành đấu giá cho các dự án đầu tư và chuyển nhượng cho các nhà đầu tư; *Hai là*, Ban bồi thường và giải phóng mặt bằng (hoạt động tạm thời do UBND huyện ra quyết định thành lập), thực hiện bồi thường, tái định cư cho từng dự án cụ thể, hoạt động theo nguyên tắc hành chính, không theo cơ chế thị trường. Theo đó, cơ chế này được thực thi trong tình hình chuyển thu hồi đất đai ở hai tỉnh Lạng Sơn và Quảng Ninh. Những năm qua, chính quyền địa phương cấp tỉnh đã chỉ đạo các sở, ban, ngành và hệ thống chính trị tập trung giải phóng mặt bằng tạo cơ chế thuận lợi để các nhà đầu tư thực hiện

dự án. Vì muốn thu hút được các dự án để phát triển kinh tế, nên các Nghị quyết của Tỉnh ủy, Quyết định của UBND tỉnh coi việc thu hồi, chuyển đổi đất theo pháp luật để giao mặt bằng sạch cho các nhà đầu tư là nhiệm vụ chính trị quan trọng. Tuy nhiên, vào thời điểm khảo sát, chúng tôi được một số cán bộ tài nguyên và môi trường của huyện Hoà Bình và những người kinh doanh đất đai phản ánh rằng, người dân không thỏa mãn việc thu hồi đất thực hiện cho từng dự án cụ thể vì giá đền bù thấp so với giá thị trường khoảng 2 lần. Mặc dù, Luật Đất đai yêu cầu áp giá theo thị trường để bồi thường, nhưng lại không có thủ tục định giá theo thị trường. Vì thế, UBND tỉnh vẫn quy định giá và không có phương thức nào để phán xử khi có sự bất đồng ý kiến về giá đất. Một thực tế khác, khi thu hồi đất theo quy hoạch sử dụng đất không theo các dự án cụ thể, đất được định giá theo hiện trạng sử dụng. Trường hợp đất đã được thu hồi, lắm khi vẫn không được đưa vào sử dụng vì không có nhà đầu tư quan tâm. Thêm nữa, tổ chức quỹ đất cần nguồn tài chính để hoạt động, nhưng không thể vay từ ngân hàng hay tổ chức tín dụng thương mại, bởi theo quy định hiện hành tổ chức này chưa rõ ràng hoạt động theo cơ chế hành chính hay thị trường.

Trên thực tế, việc bồi thường không được xem xét trong mối quan hệ với các dự án đầu tư. Công tác bồi thường tái định cư cho người bị ảnh hưởng và cấp đất cho nhà đầu tư được tiến hành theo hai quy định riêng: nhà đầu tư không bao giờ nghĩ xa hơn đối với người bị mất đất; còn chính quyền cũng dừng lại khi hoàn thành nhiệm vụ bồi thường, tái định cư. Một khía cạnh pháp lý khác rất quan trọng trong Luật Đất đai nước ta, theo đánh giá của Sở Tài nguyên & Môi trường tỉnh Lạng Sơn: Luật trải đều cho tất cả các đối tượng sử dụng đất, mà không có quy định riêng biệt về thu hồi, đền bù, hỗ trợ, tái định cư cho những nhóm DTTS thuộc diện hộ nghèo hay đặc biệt khó khăn. Về mặt chính sách, chưa kết hợp đầy đủ với những chính sách dân tộc trong lĩnh vực này để giúp chính sách, chương trình xóa đói, giảm nghèo, phát triển kinh tế - xã hội vùng DTTS và biên giới, cũng như bình đẳng giới... một cách hiệu quả (Sở Tài nguyên & Môi trường tỉnh Lạng Sơn, 2017).

Sở Tài nguyên & Môi trường tỉnh Quảng Ninh cho rằng, chính sách đền bù khi thu hồi đất - tức chuyển đổi đất sản xuất, về khía cạnh pháp lý thì chính sách, pháp luật có nhiều bất cập, hay biến động, chậm hoàn thiện. Luật Đất đai theo từng giai đoạn lịch sử phát triển của đất nước còn thiếu đồng bộ, chồng chéo, chưa công bằng, khó hiểu và chưa phù hợp với tình hình thực tiễn; trường hợp khiếu nại về bồi thường, giải phóng mặt bằng đối với các đối tượng giống nhau về nguồn gốc sử dụng đất, nhưng cơ chế chính sách giữa Luật Đất đai năm 2013 và Luật Đất đai năm 2003 có sự khác nhau. Do đó, kết quả giải quyết khác nhau, dẫn đến phát sinh khiếu nại (Sở Tài nguyên & Môi trường tỉnh Quảng Ninh, 2017). Thực tế công tác chuyển đổi, thu hồi đất đai cho các dự án đầu tư trong tương lai ở hai tỉnh Quảng Ninh và Lạng Sơn sẽ phải đối diện với những thách thức không nhỏ và phức tạp ở vùng DTTS là hiện thực.

## **2.2. Phản ứng của người dân**

Phản ứng của người dân bị ảnh hưởng được đề cập ở đây gồm thái độ “*hài lòng*” và “*chưa hài lòng*” đối với chính sách chuyển đổi đất đai. Phản ứng hay thái độ của người dân bị ảnh hưởng trên thực tế ở các điểm nghiên cứu được biểu hiện ở những cách thức đa dạng, gồm cả truyền thống và phi truyền thống.

Trước hết là sự “*hài lòng*” của người dân bị ảnh hưởng bởi chính sách chuyển đổi, thu hồi đất. Dựa trên nhận xét khách quan qua khảo sát thực tế và ý kiến các chuyên gia làm việc trong các dự án ở Hạ Long, Hoà Bình, thành phố Móng Cái (Quảng Ninh) và các dự án ở Lộc Bình, Chi Lăng (Lạng

Son), hầu hết người dân đều ủng hộ việc chuyển đổi bởi mức độ đền bù về đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp của hộ là tương đối hợp lý. Trước khi triển khai dự án, người dân đã được thông tin về diện tích đất, giá thành cụ thể và việc nhận tiền đền bù từng đợt qua ngân hàng hoặc nhận trực tiếp. Đa số các hộ bị ảnh hưởng cho rằng, mức đền bù như vậy làm cho đất trước đây không có giá, nay có giá và được đền bù thỏa đáng, mang lại khoản tài chính lớn cho hộ gia đình.

Tuy nhiên, đối với một số nơi, do người dân chưa hiểu rõ ràng về lợi ích chung nên chưa hài lòng với sự thu hồi và chuyển đổi đất đai. Chẳng hạn, một số ít hộ người DTTS ở vùng sâu, vùng xa, việc sử dụng đất còn vướng về thủ tục đã không ủng hộ khi được yêu cầu thu hồi đất cho dự án. Cách thức phản ứng của người dân hoặc là khiếu nại hành chính hoặc ứng xử truyền thống chủ yếu là tranh chấp, khiếu nại, tố cáo thông qua các đơn từ. Những năm gần đây, xuất hiện tình trạng khiếu nại đông người, hoặc tổ chức thành nhóm về Hà Nội. Các cộng đồng cư dân vùng thấp và đô thị bị thu hồi đất đai sử dụng cả hai cách thức vừa nêu. Song, họ thiên về sử dụng cách thức phi truyền thống hơn, như gọi điện, viết thư nặc danh, mạng xã hội (câu like, status), mời gọi truyền thông đại chúng: báo chí, đài phát thanh, truyền hình, dư luận xã hội... vào cuộc phát tin tức. Trên thực tế, trong các năm 2016 và 2017, tình trạng khiếu nại hành chính liên quan đến bồi thường, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất; khiếu nại về quyết định hành chính đối với giải quyết tranh chấp đất đai, đòi lại đất cũ hiện do các đối tượng khác đang sử dụng; tố cáo cán bộ quản lý và cơ quan hành chính vi phạm pháp luật tại Lạng Sơn tuy có tình trạng “bất thường”, nhưng ở Quảng Ninh diễn biến phức tạp và đa dạng hơn rất nhiều. Đa số các trường hợp chuyển đổi, thu hồi đất tại hai tỉnh đều liên quan đến các hộ gia đình là người DTTS.

Về mặt hành chính, số vụ khiếu nại, tố cáo liên quan đến đất đai năm 2016, Lạng Sơn có 163 đơn (không rõ nội dung và địa chỉ là 29 đơn nên không đủ điều kiện pháp lý, còn lại đủ điều kiện xử lý là 134); có 134 trường hợp đều thuộc lĩnh vực đất đai (100%) bao gồm: khiếu nại 68 (50,74%), kiến nghị phản ánh 57 (42,53%). Trong đó, có hai nội dung kiến nghị, phản ánh tiếp nhận qua đường dây nóng: tranh chấp đất đai 4; tố cáo 5. Đến năm 2017, tổng số đơn thư nhận được trong kỳ là 262 đơn (tồn kỳ trước chuyển sang - 15 đơn, tiếp nhận trong kỳ - 247 đơn); chia theo lĩnh vực: đơn liên quan đến đất đai - 253 (chiếm 96,56%); trong đó số lượng đơn khiếu nại là 94 (37,15%), kiến nghị phản ánh - 142 (56,13%), tranh chấp - 9 (3,55%), tố cáo - 8 (3,16%). Như vậy, so với năm 2016, đơn chủ yếu về lĩnh vực đất đai của năm 2017 tăng gần 2 lần, đặc biệt là số đơn tố cáo và tranh chấp năm 2017 đã xuất hiện (Sở Tài nguyên & Môi trường tỉnh Lạng Sơn, 2017).

Tại Lạng Sơn, theo nhận xét của Sở Tài nguyên & Môi trường, tình hình khiếu nại, tố cáo hành chính có diễn biến bất thường trong năm 2016. Nội dung đơn thư khiếu nại, tố cáo của người dân chủ yếu là về đất đai. Các khiếu kiện liên quan đến việc đền bù giải tỏa khi Nhà nước thu hồi đất để xây dựng các khu công nghiệp và công trình công cộng. Người dân thường đòi nâng giá đền bù theo thời giá thị trường, bồi hoàn thành quả lao động trên đất, hỗ trợ giải phóng mặt bằng, bố trí tái định cư,... (Sở Tài nguyên & Môi trường tỉnh Lạng Sơn, 2017). Còn từ năm 2016 trở về trước, nhìn chung chủ yếu là khiếu nại, tố cáo liên quan đến các sai sót trong việc giải quyết chưa chính xác, chưa công khai dân chủ của các cơ quan thẩm quyền trong việc triển khai dự án. Lắm khi các khiếu nại của người dân, trong đơn gửi các cơ quan chức năng, có những yêu cầu đòi hỏi về lợi ích vượt quá quy định của pháp luật và điều kiện thực tế của địa phương. Trong 10 tháng năm 2008, các cơ quan các cấp thuộc chính quyền, sở, ban, ngành của tỉnh Lạng Sơn đã tiếp 7.071 lượt công dân đến gửi đơn hoặc trực tiếp phản ánh, khiếu nại, tố cáo. Cụ thể, chính quyền, các tổ chức có thẩm

quyền đã thụ lý 1.204 đơn khiếu nại, tranh chấp, tố cáo đất đai và đã giải quyết được 997 đơn, đạt tỷ lệ 82,8%. Trong đó, UBND tỉnh giải quyết 181 đơn (90%); các sở, ngành cấp tỉnh giải quyết 381 đơn (98%); UBND cấp huyện giải quyết 407 đơn (70,2%); UBND cấp xã giải quyết 28 đơn (80%). Tuy nhiên, tình trạng khiếu kiện đông người có chiều hướng gia tăng từ năm 2009 trở lại đây, do chưa giải quyết rốt ráo các trường hợp “khó” còn tồn đọng. Chẳng hạn:

Dự án Trường bắn quốc gia khu vực 1 được triển khai trên địa bàn hai tỉnh Bắc Giang và Lạng Sơn vẫn còn một số vướng mắc trong cơ chế đền bù đất lâm nghiệp và thực trạng di dân tái định cư. Ở hai huyện Đình Lập và Lộc Bình (Lạng Sơn), việc đền bù, GPMB còn nhiều bất cập, nên một số hộ dân ở các thôn 3, 4, 8, 9 và 10, thuộc xã Đắc NDRót, huyện Đắc Mil, tỉnh Đắc Nông đã khiếu nại đến các cơ quan chức năng tỉnh đề nghị được đền bù đất đai, nhà cửa. Nguyên do là những hộ dân thuộc xã Ái Quốc, huyện Lộc Bình bị ảnh hưởng bởi dự án Trường bắn quốc gia khu vực 1 đã di cư vào tỉnh Đắc Nông từ những năm 2007 - 2008, có một số hộ dân di cư trước đó, nhưng nhà cửa, ruộng vườn của họ vẫn ở quê cũ là xã Ái Quốc. Tuy vậy, khi dự án lấy đất thì họ lại không được bồi thường (Xem thêm tại <https://baotintuc.vn/an-ninh-trat-tu/lang-son-can-som-giai-quyet-vu-tranh-chap-dat-lam-nghiep-o-loc-binh-20170615170300301.htm>).

Trường hợp Dự án cao tốc Bắc Giang - Lạng Sơn có chiều dài 43km, chạy qua địa bàn 10 xã của hai huyện Chi Lăng và Hữu Lũng của tỉnh Lạng Sơn, với tổng diện tích thu hồi đất là gần 350ha. Công tác bồi thường được các huyện thực hiện từ tháng 9 năm 2015; song do việc huy động nguồn vốn cho dự án gặp nhiều khó khăn nên công tác này bị gián đoạn gần 1 năm. Đến đầu tháng 6 năm 2017, việc tái triển khai đền bù để giải phóng mặt bằng dự án mới được khởi động trở lại.

Một trường hợp khác liên quan đến tranh chấp đất tại huyện Lộc Bình, tỉnh Lạng Sơn vào tháng 5 năm 2016. Cụ thể là, một số hộ dân thuộc hai thôn Nà Tùng, xã Nam Quan và Bản Luồng, xã Tú Mịch gây ra 7 vụ cản trở công nhân của công ty cải tạo đất; đồng thời phá 10ha rừng bạch đàn trồng mới của doanh nghiệp và một nghìn túi khai thác nhựa thông,... Đại diện các hộ dân mong muốn rằng, UBND huyện Lộc Bình kiến nghị với UBND tỉnh Lạng Sơn thu hồi một phần diện tích đất của Công ty Trách nhiệm hữu hạn một thành viên lâm nghiệp Lộc Bình giao lại cho các hộ dân canh tác, sử dụng tại khu vực đồi Sum Hoi, Pác Pát và Thau Cần để trồng rừng phát triển kinh tế, xóa đói giảm nghèo.

Tình hình phản ứng của người dân tại một số điểm ở tỉnh Quảng Ninh đối với dự án triển khai liên quan đến thu hồi, chuyển đổi đất cũng có diễn biến phức tạp. Theo báo cáo hai tháng đầu năm 2017, Ban tiếp công dân của các địa phương trong tỉnh đã tiếp nhận 105 vụ việc khiếu nại, tố cáo của người dân (gồm 4 đơn khiếu nại ký tên nhiều người). Trong đó, 55 vụ việc đã giải quyết, 47 vụ việc đang giải quyết, 3 vụ việc chưa giải quyết.

Trước các vụ việc khiếu nại chủ yếu liên quan đến công tác thu hồi đất, bồi thường, GPMB phục vụ các dự án trọng điểm của tỉnh như Cao tốc Hạ Long - Vân Đồn, dự án mở rộng đường Quốc lộ 18A đoạn Cẩm Phả - Mông Dương, trong đó có dự án đường cao tốc Vân Đồn - Móng Cái, Ban Dân tộc tỉnh Quảng Ninh cho biết, năm 2016, Ban đã tiếp nhận và xử lý 29 lượt đơn thư của công dân vùng dân tộc miền núi kiến nghị, khiếu nại về việc thực hiện đền bù giải phóng mặt bằng, tranh chấp đất đai (tăng 15 đơn thư so với năm 2015). Trong đó, khiếu nại: 1; tố cáo: 4; phản ánh, kiến nghị: 24. Đặc biệt, có 13 đơn, thư có nhiều người cùng ký tên (Ban Dân tộc tỉnh Quảng Ninh, 2017).

Nhiều trường hợp khiếu nại, tố cáo thuộc phương diện hành chính, điển hình là khiếu nại của 41 hộ dân phường Quang Hanh. Số hộ này có đất bị Dự án chiếm dụng nhưng chưa thực hiện đền bù đúng quy định của pháp luật. Theo hồ sơ vụ việc, từ trước năm 1993, trong số 41 hộ dân (nhiều hộ là đồng bào dân tộc Sán Dìu) cư trú ở đây từ thời Pháp thuộc, họ đã góp phần khai phá ra khu vực đất này và sinh sống qua nhiều thế hệ được cha ông để lại cho các đời con, cháu, chất đang quản lý, sử dụng. Các hộ dân có đất đều do khai hoang, nhận chuyển nhượng và do ông cha để lại; diện tích đất của các hộ đều ở mặt Quốc lộ 18A được sử dụng ổn định, từ trước ngày 15/10/1993 đến nay không có tranh chấp. Điều đáng nói là, việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và nhà ở (sổ đỏ) của UBND Thành phố Cẩm Phả trước đây đã thể hiện đúng ranh giới đất của các hộ được sử dụng, từ mốc giới đã được xác định tại Quyết định số 2135/QĐ-UBND của UBND tỉnh Quảng Ninh. Những sai sót này được các cơ quan chức năng không giải quyết đúng pháp luật đất đai là nguyên nhân gây đến việc viết đơn tố cáo đến chính quyền cấp tỉnh và gửi cơ quan báo chí làm rõ vụ việc.

Theo đánh giá của các Sở Tài nguyên & Môi trường hai tỉnh Lạng Sơn và Quảng Ninh, trường hợp khiếu nại về bồi thường, giải phóng mặt bằng đối với các đối tượng giống nhau về nguồn gốc sử dụng đất, nhưng giữa Luật Đất đai năm 2013 và Luật Đất đai năm 2003 có sự khác nhau. Vì thế, kết quả giải quyết khác nhau, dẫn đến người dân khiếu nại. Quá trình thực hiện thu hồi đất ở một số địa phương chưa đúng trình tự, thủ tục, thiếu công khai, dân chủ ở cấp cơ sở. Có một số dự án thu hồi đất sản xuất của người dân nhưng không được sử dụng hợp lý, đã bỏ hoang gây lãng phí, trong khi nông dân thiếu đất sản xuất, dẫn đến bức xúc, phát sinh khiếu nại hoặc một số người có hành vi vi phạm pháp luật (các trường hợp ở huyện Lộc Bình, Đình Lập, Lạng Sơn).

Qua công tác tiếp công dân và giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo, các cơ quan Thanh tra, Sở Tài nguyên & Môi trường các tỉnh cũng nhận thấy, việc công dân gửi đơn khiếu nại, tố cáo có nhiều nguyên nhân khác nhau: do không hiểu chính sách, pháp luật về khiếu nại, tố cáo hoặc cố tình không chấp hành quyết định giải quyết khiếu nại, thông báo kết luận giải quyết tố cáo của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã có hiệu lực pháp luật; một số trường hợp do bị kích động, xúi giục gửi đơn khiếu nại, tố cáo nhưng không có bằng chứng để chứng minh được quyết định hành chính đã xâm hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Tuy nhiên, về trách nhiệm quản lý nhà nước, các cơ quan cũng tự nhận thấy rằng, một số lĩnh vực còn thiếu sót, nhất là công tác quản lý đất đai, thống kê, đo đạc, lập hồ sơ địa chính, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, xác nhận nguồn gốc đất và việc thực hiện bồi thường khi thu hồi đất. Quy hoạch có thời kỳ chưa được quan tâm đúng mức. Lựa chọn, giao dự án cho một số chủ đầu tư chưa chất lượng, một số dự án kéo dài hoặc chậm triển khai, làm ảnh hưởng đến quyền lợi của người dân (Sở Tài nguyên & Môi trường tỉnh Quảng Ninh, 2017a).

### **3. Sự tham gia của cộng đồng và người dân khi bị thu hồi đất**

Xuất phát từ thực tế nước ta, theo qui định của chính sách chuyển đổi đất đai hiện nay, khi triển khai giải phóng mặt bằng, các trường hợp liên quan đến thu hồi đất bắt buộc đều do Ban Bồi thường quận, huyện (do UBND tỉnh ra quyết định thành lập) thực hiện từ khâu thu hồi đến bồi thường tái định cư. Ban này dựa trên nguyên tắc hành chính để xử lý công việc nên không tránh khỏi tình trạng áp đặt từ trên xuống. Việc vận động hay sự tham gia của cộng đồng và người dân bị ảnh hưởng trở thành thứ yếu. Hầu hết, khi gặp các trường hợp vận động dân chưa thông, chưa chịu, các qui tắc hành chính lập tức được áp dụng. Tiếp đến là biện pháp cưỡng chế người bị thu hồi đất được thực thi, buộc họ phải di chuyển, nhận bồi thường và tái định cư.

Quá trình triển khai giải phóng mặt bằng cho các dự án lớn tại Quảng Ninh, Lạng Sơn thời gian 2015 - 2017 (đường cao tốc Móng Cái - Vân Đồn, đặc khu Vân Đồn, sân bay Vân Đồn, Dự án nâng cấp, cải tạo quốc lộ 18A đoạn Hạ Long - Mông Dương, Khu kinh tế cửa khẩu Lạng Sơn, Dự án Trung tâm thương mại Việt - Trung với tổ hợp sân golf - khách sạn Hoàng Đồng Lạng Sơn...) đều gặp tình trạng người bị thu hồi đất bắt buộc có khiếu nại, tố cáo do giá cả chưa thỏa đáng, cán bộ thực thi giải thích luật pháp chưa thuyết phục, thủ tục hành chính rườm rà không phù hợp với tình hình địa phương... Vì vậy, trên thực tế hiện trường đã gây sự bất đồng giữa chính quyền và người dân. Ở một khía cạnh nào đó, người bị thu hồi đất còn chưa thỏa mãn với mức đền bù vì quá thiệt thòi nên phản ứng lại; khi bị cưỡng chế người dân có nhận thức bản thân gia đình họ là “nạn nhân” của chính sách.

Từ chiều cạnh pháp lý, trình tự, thủ tục thực hiện trong pháp luật về chính sách chuyển đổi, thu hồi đất đai do Nhà nước ban hành là thống nhất áp dụng cho cả nước và các dự án đầu tư tại Việt Nam. Tuy vậy, tại những tỉnh có các dân tộc thiểu số như Lạng Sơn và Quảng Ninh, việc thực thi chính sách hiện hành trong thu hồi và bồi thường đất đai đều chưa phù hợp với đặc thù hoàn cảnh kinh tế - xã hội, đặc điểm phát triển và tập quán sử dụng đất của các dân tộc. Những khiếu kiện, khiếu nại, tố cáo của các hộ dân Sán Dìu (Quảng Ninh), Tày, Nùng, Dao (Lạng Sơn) cho thấy những trường hợp bất cập điển hình. Ban Bồi thường, tái định cư, thực hiện kiểm kê đất đai, giải quyết tranh chấp chưa thỏa đáng ở những hoàn cảnh, môi trường sống cụ thể của hộ gia đình các dân tộc đã gây nên khiếu nại, tố cáo ở cấp tỉnh và đăng tải trên phương tiện truyền thông đại chúng.

Để kiểm soát tình trạng này, bằng cách “nhốt” quyền lực vào trong cơ chế, thể chế, có quy định, quy chế” (<https://dantri.com.vn>), theo quan điểm của Bộ Tài nguyên & Môi trường, việc sử dụng công cụ kiểm tra của cấp trên đối với cấp dưới về thực thi pháp luật đất đai, “ngoài việc cập nhật nguồn dữ liệu quan trọng để tính tới trọng điểm kiểm tra, còn là giải pháp khuyến khích người dân tham gia trực tiếp vào việc giám sát quá trình thực thi pháp luật của các cơ quan hành chính” (Ngân hàng Thế giới, 2009, tr. 42).

Phân tích dữ liệu báo cáo kiểm tra cấp tỉnh cho thấy, việc kết hợp giữa Bộ Tài nguyên & Môi trường và UBND tỉnh là tổ chức hội nghị phổ biến khi có qui định mới về pháp luật đất đai, hướng dẫn về nghiệp vụ chuyên môn phổ biến, quán triệt tới toàn thể đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức trong toàn ngành nhưng đều mang tính hình thức, chưa thực chất quan tâm đến hiệu quả. Những nguyên nhân cũng được chỉ rõ, “do các chủ đầu tư hiểu biết về pháp luật còn hạn chế, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoạt động quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường chưa cao dẫn đến đã có những hành vi vi phạm hành chính; quá trình thụ lý, giải quyết khiếu nại lần đầu, đến khi quyết định giải quyết khiếu nại lần 2 đã bác bỏ một phần hoặc toàn bộ nội dung lần đầu. Điều này gây phiền hà cho đối tượng khiếu nại” (Sở Tài nguyên & Môi trường tỉnh Quảng Ninh, 2017a).

Tuy nhiên, thực tế được các chuyên gia, cán bộ Tài nguyên & Môi trường tỉnh, huyện và cán bộ thôn bản nơi bị ảnh hưởng bởi dự án cho biết, khi thực hiện dự án, Ban Quản lý, bồi thường cùng nhà đầu tư đã thực hiện công tác truyền thông đối với cộng đồng thôn bản ít nhất 3 lần mới thực hiện thu hồi đất. Việc minh bạch giá thành, đo đạc diện tích, áp giá đền bù theo qui định, thực hiện tái định cư cho hộ bị thu hồi toàn bộ nhà, đất canh tác rất chu đáo. Về cơ bản, các cộng đồng bị ảnh hưởng đều đồng tình ủng hộ dự án ở địa phương được thực hiện nhanh.

Tuy nhiên, quá trình truyền thông, vận động người dân và cộng đồng có những sơ suất nhất định, vì cán bộ dự án chưa có cách thuyết phục mềm dẻo đối với người dân tộc thiểu số, nhất là những đối tượng cố tình chây ì, đòi giá đền bù cao hơn, gây tâm lý đám đông không tốt ở các cộng đồng và với nhà đầu tư. Ở một chiều cạnh khác, phía người dân cũng được cơ quan thanh tra, kiểm tra các tỉnh đánh giá rằng, nhận thức pháp luật về đất đai còn thấp, ở vùng DTTS vẫn còn tư duy theo tập quán pháp về quản lý và sử dụng đất đai của cộng đồng. Khi viết đơn thư khiếu nại, tố cáo về đất đai có tranh chấp, bị thu hồi, người dân còn viết theo cảm tính, thiên về đạo lý. Cái “lý” tình nghĩa, quan hệ xóm giềng, dòng tộc vẫn được đề cao, mà không dựa theo luật pháp về quyền lợi gắn với nghĩa vụ của mình trong sử dụng đất.

### **Một vài nhận xét**

Chủ trương, chính sách chuyển đổi đất đai của Đảng và Nhà nước ta trong thời kỳ Đổi mới là đúng đắn. Từ đây, nguồn tài nguyên đất đai, tài sản quý báu của quốc gia được khai thác bởi những dự án đầu tư lớn nhằm phát triển kinh tế - xã hội ở các vùng miền. Đồng thời, một sự thay đổi tương ứng về người sử dụng đất cũng diễn ra mang tới sự tăng trưởng kinh tế, tạo động lực cho sự phát triển vùng, khu vực và hội nhập quốc tế của các địa phương. Vì vậy, phát triển bền vững cũng nằm ngay trong lòng quá trình chuyển đổi đất đai.

Đối với vùng DTTS, chính sách này đã tạo cơ hội chuyển đổi sinh kế góp phần nâng cao đời sống và thay đổi cấu trúc xã hội tại các cộng đồng cư dân và những nhóm dân tộc bị ảnh hưởng. Song, bên cạnh các cơ hội đó, từ khía cạnh pháp lý, hệ thống luật pháp về đất đai<sup>3</sup> cho thấy còn chưa phù hợp và cập nhật với những gì thực tiễn phong phú, sinh động diễn ra; việc tổ chức, thực hiện tại các địa phương còn gặp nhiều vướng mắc đối với các dự án đầu tư. Tại hai tỉnh Lạng Sơn và Quảng Ninh, việc thu hồi và bồi thường đất đai còn chưa phù hợp với đặc thù, bối cảnh kinh tế - xã hội, tập quán sử dụng đất của các dân tộc thiểu số. Lý do là bởi, trình tự, thủ tục thực hiện trong pháp luật, chính sách ban hành thống nhất áp dụng cho các dự án đầu tư chung cả nước, không tính đến tính đặc thù của địa phương, vùng miền.

Một đặc trưng nổi bật là cơ chế chuyển đổi, thu hồi đất qui định trong pháp luật hiện hành chưa quan tâm đến tính bền vững xã hội đối với những cộng đồng, nhóm yếu thế, yếu tố giới và hộ nghèo bị thiệt hại của vùng DTTS. Điều này xuất phát từ quan điểm nhận thức là lãnh đạo cấp tỉnh của Quảng Ninh và Lạng Sơn luôn đặt mục tiêu mong muốn sự phát triển kinh tế như là cách thức giúp địa phương thoát nghèo. Do đó, các địa phương đều đưa ra điều kiện ưu đãi cho nhà đầu tư và các dự án lớn trên địa bàn. Trong khi đó, người bị thiệt hại là cộng đồng và người dân bị thu hồi, chuyển đổi đất bị xếp vị trí thứ yếu.

Hệ quả của việc thực thi luật pháp đất đai trong chuyển đổi, thu hồi đất bên cạnh những kết quả tốt vẫn còn không ít dự án lớn ở các địa phương trong quá trình thực thi còn vướng mắc cả về cơ chế chính sách và cách thức tổ chức, thực hiện đền bù. Đây cũng chính là những nguyên nhân của sự bất hợp tác giữa cộng đồng, người dân bị thu hồi đất và nhà đầu tư hay cơ quan thu hồi, đền bù, tái định cư. Tại các địa phương nơi có sự chưa hài lòng của người dân với giá trị đền bù, pháp luật chưa phù hợp với tập quán vùng DTTS trong sử dụng đất, gây thiệt hại về giá trị, sinh kế lâu dài, hay sự vi phạm pháp luật đất đai của cơ quan quản lý... khiến người dân gửi đơn khiếu nại, kiến nghị, tố cáo

<sup>3</sup> Luật Đất đai 1987, Hiến pháp 1992, Luật Đất đai 1993, Luật Đất đai sửa đổi bổ sung 1998 và 2001, Luật Đất đai 2003, Nghị định 1984 của Chính phủ, Luật Đất đai sửa đổi bổ sung 2013 và 2015.

đến cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc gặp trực tiếp các đoàn thanh tra, kiểm tra khi đến địa phương làm việc. Về cơ bản, nội dung đơn thư của người dân đều phản ánh nguyện vọng chính đáng, mong được giải quyết quyền lợi công bằng và minh bạch trên cơ sở pháp luật hiện hành. Song, vẫn còn tình trạng chưa đúng trình tự, quy định của luật pháp về soạn thảo đơn từ (khiếu nại và khiếu kiện) hay ký tên cả đối tượng không bị ảnh hưởng hoặc bị kích động tập trung đông người để khiếu nại gây rối, mất trật tự an ninh.

Kết quả nghiên cứu trên đây cho thấy, những tác động tích cực đến phát triển kinh tế - xã hội của địa phương trong thực thi pháp luật về chính sách chuyển đổi đất là đáng ghi nhận. Song, cũng phải thấy rằng, chuyển đổi đất đai là vấn đề phức tạp, còn tồn tại cả khía cạnh pháp lý và thực tiễn cần được tìm hiểu sâu cụ thể hơn ở các trường hợp nhóm tộc người, bối cảnh phát triển, hội nhập của địa phương. Trên cơ sở đó, dự báo về những cơ hội và thách thức đối với vùng Đông Bắc có các dân tộc sinh sống cần được đặt ra. Việc chất lọc kinh nghiệm về mô hình chuyển đổi đất đai ở Trung Quốc, Hàn Quốc và đánh giá khả năng áp dụng cho các vùng miền nước ta như thế nào trong phát triển bền vững là vấn đề cũng cần được nghiên cứu thảo luận cả về lý luận và thực tiễn.

#### Tài liệu tham khảo

1. Ban Dân tộc tỉnh Lạng Sơn (2018), *Thành phần dân tộc tỉnh Lạng Sơn năm 2017*.
2. Đào Trung Chính (2008), “Một số vấn đề về tình trạng tranh chấp, khiếu nại và tố cáo về đất đai”, Báo cáo tham luận trong: *Hội thảo về tình trạng tranh chấp và khiếu nại kéo dài về đất đai hiện nay: thực trạng và giải pháp*, Văn phòng Quốc hội tổ chức tại Buôn Ma Thuột, từ ngày 8 - 9/10/2008.
3. Hoàng Công Đăng (2016), *Một số vấn đề cần lưu ý trong giao đất, giao rừng ở Quảng Ninh*, Báo cáo của Sở Nông nghiệp & Phát triển Nông thôn Quảng Ninh.
4. <https://baotintuc.vn/an-ninh-trat-tu/lang-son-can-som-giai-quyet-vu-tranh-chap-dat-lam-nghiep-o-loc-binh-20170615170300301.htm>, truy cập ngày 11/9/2018.
5. <https://dantri.com.vn/chinh-tri/tong-bi-thu-nhot-quyen-luc-vao-trong-co-che-de-chong-tham-nhung-20160414202008379.htm>, truy cập ngày 16/9/2018.
6. <http://thuviendientu.baoquangninh.com.vn/kinh-te/201606/danh-muc-du-an-dau-tu-vao-tinh-quang-ninh-2272611/index.htm>, truy cập ngày 17/8/2018.
7. <http://www.quangninh.gov.vn>, truy cập ngày 11/10/2018.
8. Ngân hàng Thế giới (2009), *Báo cáo đề xuất về hoàn thiện chính sách Nhà nước thu hồi đất và cơ chế chuyển đổi đất đai tự nguyện ở Việt Nam*.
9. Sở Tài nguyên & Môi trường tỉnh Quảng Ninh (2017), *Báo cáo kết quả thanh tra, kiểm tra, tiếp dân giải quyết khiếu nại tố cáo và tranh chấp đất đai*.
10. Sở Tài nguyên & Môi trường tỉnh Quảng Ninh (2017a), *Báo cáo kết quả triển khai thực hiện một số nội dung công tác dân tộc năm 2017*.
11. Sở Tài nguyên & Môi trường tỉnh Quảng Ninh (2017b), *Biểu tổng hợp kết quả tiếp nhận và xử lý đơn thư khiếu nại, tố cáo và tranh chấp đất đai*.

12. Sở Tài nguyên & Môi trường tỉnh Lạng Sơn (2017), *Báo cáo thống kê, kiểm kê đất đai tỉnh Lạng Sơn đến ngày 31/12/2014, Biểu 01/TKĐĐ*.

13. Ủy ban nhân dân tỉnh Lạng Sơn (2011), *Báo cáo tổng kết Nghị quyết Trung ương 7 (Khóa IX) về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước*.

14. Ủy ban nhân dân tỉnh Lạng Sơn (2018), *Báo cáo kết quả thống kê đất đai tỉnh Lạng Sơn năm 2017*.

15. Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ninh (2018), *Báo cáo kết quả thống kê đất đai năm 2017*.

16. Đặng Hùng Võ (2008), “Tranh chấp và khiếu kiện kéo dài về đất đai: nguyên nhân từ thực thi pháp luật về đất đai”, Báo cáo tham luận trong: *Hội thảo về tình trạng tranh chấp và khiếu nại kéo dài về đất đai hiện nay: thực trạng và giải pháp*, Hội thảo do Văn phòng Quốc hội tổ chức tại Buôn Ma Thuột, từ ngày 8 - 9/10/2008.



Rừng giao cho hộ gia đình người Dao ở thôn Đất Đỏ, xã Tân Dân, huyện Hoành Bồ, tỉnh Quảng Ninh

Ảnh: Trần Văn Hà, chụp năm 2018