BỘ TÀI NGUYÊN VÀ MÔI TRƯỜNG

TRƯỜNG ĐẠI HỌC TÀI NGUYÊN VÀ MÔI TRƯỜNG HÀ NỘI

BÁO CÁO TỔNG HỢP

ĐỀ TÀI KHOA HỌC XÃ HỘI VÀ NHÂN VĂN CẤP CƠ SỞ HỖ TRỢ KINH PHÍ NĂM 2024

NGHIÊN CỨU SỰ LÃNH ĐẠO CỦA ĐẢNG VỀ QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI TỪ NĂM 2003 ĐẾN NĂM 2012

MÃ SỐ: 13.01.24.I.09

Tổ chức chủ trì: Trường Đại học Tài nguyên và Môi trường Hà Nội

Chủ nhiệm đề tài : Ths. Nguyễn Thị Quý

Hà Nội - 2024

BỘ TÀI NGUYÊN VÀ MÔI TRƯỜNG
TRƯỜNG ĐẠI HỌC TÀI NGUYÊN VÀ MÔI TRƯỜNG HÀ NỘI

BÁO CÁO TỔNG HỢP

ĐỀ TÀI KHOA HỌC XÃ HỘI VÀ NHÂN VĂN CẤP CƠ SỞ HỖ TRỢ KINH PHÍ NĂM 2024

NGHIÊN CỨU SỰ LÃNH ĐẠO CỦA ĐẢNG VỀ QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI TỪ NĂM 2003 ĐẾN NĂM 2012

MÃ SỐ: 13.01.24.I.09

CHỦ NHIỆM ĐỀ TÀI

Nguyễn Thị Quý

TRƯỜNG ĐẠI HỌC
TÀI NGUYÊN VÀ MÔI TRƯỜNG HÀ NỘI
KT. HIỆU TRƯỞNG
PHÓ HIỆU TRƯỞNG

TRƯỜNG ĐẠI HỌC TÀI NGUYÊN VÀ MÔI TRƯỜNG HÀ NỘI

Lê Thị Trinh

Hà Nội - 2024

THÔNG TIN KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU

1. Thông tin chung:

Tên đề tài: Nghiên cứu sự lãnh đạo của Đảng về quản lý đất đai từ năm 2003 đến năm 2012

Mã số: 13.01.24.I.09

Chủ nhiệm đề tài: Nguyễn Thị Quý

Tổ chức chủ trì: Trường Đại học Tài nguyên và Môi trường Hà Nội

Thời gian thực hiện: Từ tháng 1/2024 đến tháng 11/2024

2. Mục tiêu:

Nghiên cứu, hệ thống hóa chủ trương và sự chỉ đạo thực hiện của Đảng về quản lý đất đai từ năm 2003 đến năm 2012; nhận xét và đúc rút một số kinh nghiệm chủ yếu trong quá trình lãnh đạo của Đảng về quản lý đất đai trong giai đoạn 2003 - 2012.

3. Tính mới và sáng tạo:

Bước đầu nghiên cứu chủ trương và chỉ đạo của Đảng về quản lý đất đai giai đoạn 2003 - 2012, đúc kết một số kinh nghiệm góp phần tổng kết sự lãnh đạo của Đảng về quản lý đất đai ở Việt Nam.

Kết quả nghiên cứu của đề tài có giá trị tham khảo, vận dụng vào thực tiễn nghiên cứu, học tập Lịch sử Đảng Cộng sản Việt Nam ở Trường Đại học Tài nguyên và Môi trường Hà Nội hiện nay.

4. Kết quả nghiên cứu:

Chương 1. Tổng quan tình hình nghiên cứu có liên quan đến đề tài;

Chương 2. Phạm vi, đối tượng, cách tiếp cận và phương pháp nghiên cứu

Chương 3. Chủ trương và sự chỉ đạo của Đảng về quản lý đất đai ở Việt Nam (2003 -2012);

Chương 4. Nhận xét và kinh nghiệm.

5. Sản phẩm:

Báo cáo Tổng hợp kết quả nghiên cứu đề tài;

Báo cáo Tóm tắt kết quả nghiên cứu đề tài;

01 bài báo đăng trên Tạp chí Giáo dục và Xã hội.

6. Phương thức chuyển giao, địa chỉ ứng dụng, tác động và lợi ích mang lại của kết quả nghiên cứu:

Báo cáo kết quả nghiên cứu sẽ được chuyển giao toàn bộ cho Khoa Lý luận chính trị, Trường Đại học Tài nguyên và Môi trường Hà Nội.

Kết quả nghiên cứu của đề tài dùng làm tài liệu tham khảo, phục vụ thiết thực cho công tác giảng dạy, nghiên cứu, học tập môn Lịch sử Đảng Cộng sản Việt Nam và các môn học khác có liên quan đến quản lý đất đai Trường Đại học Tài nguyên và Môi trường Hà Nội. Qua đó, nâng cao nhận thức của sinh viên về sự lãnh đạo của Đảng đối với quản lý đất đai ở Việt Nam.

Lợi ích mang lại từ kết quả nghiên cứu là nâng cao trình độ chuyên môn và năng lực nghiên cứu khoa học của cá nhân chủ nhiệm đề tài; đồng thời góp phần đẩy mạnh hoạt động nghiên cứu khoa học của Bộ môn cũng như của Khoa và Nhà trường. Kết quả nghiên cứu góp phần tổng kết sự lãnh đạo của Đảng về quản lý đất đai ở Việt Nam, làm cơ sở cho việc xây dựng chủ trương, chính sách của Đảng về quản lý đất đai ở Việt Nam.

RESEARCH RESULTS INFORMATION

1. General information:

Topic name: Research on the Party's leadership in land management from 2003 to 2012

Code: 13.01.24.I.09

Topic leader: Nguyen Thi Quy

Presiding organization: Hanoi University of Natural Resources and Environment

Implementation period: From January 2024 to November 2024

2. Objectives:

Research and systematize the Party's policies on land management from 2003 to 2012; comment and summarize the main experiences in the Party's leadership on land management, serving the practical teaching of the subject History of the Communist Party of Vietnam at Hanoi University of Natural Resources and Environment.

3. Novelty and creativity:

Initial research on the Party's policies and instructions on land management in the period of 2003 - 2012, contributing to summarizing the Party's leadership on land management in Vietnam.

The experiences summarized in the topic have reference value, applied to the practice of land management in Vietnam today and in the coming years.

4. Research results:

Chapter 1. Overview of the research situation related to the topic;

Chapter 2. Scope, objects, approaches and research methods

Chapter 3. The Party's Policy and direction on land management in Vietnam (2003 -2012);

Chapter 4. Comments and experiences.

5. Products:

Summary report on research results of the project;

Summary report of research results

01 article published on the Educational Equipment Magazine.

6. Transfer method, application address, impact and benefits of the research results:

The research results report will be transferred in full to the Faculty of Political Theory, Hanoi University of Natural Resources and Environment.

The research results of the topic are used as reference materials, serving practically the teaching, research and learning of the subject History of the Communist Party of Vietnam and other subjects related to land management at Hanoi University of Natural Resources and Environment. Thereby, raising students' awareness of the Party's leadership in land management in Vietnam.

The benefits from the research results are to improve the professional qualifications and scientific research capacity of the individual in charge of the topic; at the same time, it contributes to promoting scientific research activities of the Department as well as the Faculty and the University. The research results contribute to summarizing the Party's leadership on labor management in Vietnam, serving as a basis for building the Party's guidelines and policies on labor management in Vietnam.

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU 1
Chương 1 TỔNG QUAN VỀ VẤN ĐỀ NGHIÊN CỨU 3
1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu trong nước 3
1.2. Tổng quan tình hình nghiên cứu ngoài nước 7
1.3. Phân tích, đánh giá các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước 9
Chương 2 PHẠM VI, ĐỐI TƯỢNG, CÁCH TIẾP CẬN VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU 11
2.1. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu 11
2.2. Cách tiếp cận và phương pháp nghiên cứu 11
Chương 3 CHỦ TRƯƠNG VÀ SỰ CHỈ ĐẠO CỦA ĐẢNG VỀ QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI Ở VIỆT NAM (2003 - 2012) 14
3.1. Những yếu tố tác động đến hoạch định chủ trương của Đảng về quản lý đất đai 14
3.2. Chủ trương của Đảng về quản lý đất đai 26
3.3. Sự chỉ đạo của Đảng về quản lý đất đai 35
Chương 4 NHẬN XÉT VÀ KINH NGHIỆM 45
4.1. Nhận xét 45
4.2. Một số kinh nghiệm từ quá trình Đảng lãnh đạo quản lý đất đai (2003 - 2012) 53
KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ 58
1. Kết luận 58
2. Kiến nghị 59
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO 60

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Đất đai là tài sản vô cùng quý giá của mỗi quốc gia, dân tộc và sự sống của con người. Tài nguyên đất đai có vai trò to lớn về mọi mặt trong đời sống kinh tế, chính trị, xã hội của con người. Tuy nhiên, khi xã hội càng phát triển thì nguồn tài nguyên đất đai cũng có những tác động và ảnh hưởng tiêu cực do khai thác quá mức và sử dụng không hiệu quả dẫn đến tình trạng lãng phí, suy thoái nghiêm trọng. Ở Việt Nam, tài nguyên đất đai cũng không nằm ngoài những ảnh hưởng đó, việc quản lý, khai thác sử dụng không hiệu quả trong quá trình phát triển làm cho tài nguyên đất đai ngày càng suy giảm cả về số lượng và chất lượng. Thực tiễn đặt ra yêu cầu cấp thiết trong công tác quản lý đất đai để bảo đảm quy hoạch, sử dụng có hiệu quả và mang tính bền vững.

Trong quá trình lãnh đạo đất nước, Đảng Cộng sản Việt Nam từng bước đã có những nhận thức đúng đắn, sớm đề ra chủ trương và chỉ đạo thực hiện công tác quản lý đất đai. Đặc biệt, từ những tác động của quá trình đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, nhận thức và chủ trương của Đảng về quản lý đất đai được thể hiện ngày càng rõ hơn. Chủ trương về quả lý đất đai được gắn kết chặt chẽ với quá trình đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Các Nghị quyết chuyên đề của Đảng cho lĩnh vực quản lý đất đai được ban hành kịp thời, thể hiện rõ trong giai đoạn từ năm 2003 đến năm 2012. Trên cơ sở chủ trương của Đảng, hệ thống pháp luật về đất đai ở nước ta cũng kịp thời được sửa đổi, bổ sung, phát triển để cụ thể hoá những chủ trương này trong cuộc sống, hướng đến quản lý, sử dụng hiệu quả tài nguyên đất đai cho sự phát triển bền vững.

Là một giảng viên đang trực tiếp giảng dạy môn Lịch sử Đảng Cộng sản Việt Nam, tại Trường Đại học Tài nguyên và Môi trường Hà Nội, tôi nhận thấy sinh viên cần hiểu được chủ trương, đường lối của Đảng về lĩnh vực ngành nghề mình được đào tạo. Đối với các chuyên ngành về quản lý đất đai, ngành luật cần có nhận thức đúng về chủ trương và sự chỉ đạo của Đảng đối với lĩnh vực đất đai. Do đó, giảng viên môn học Lịch sử Đảng Cộng sản Việt Nam cần thiết phải

bổ sung trong bài giảng về sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác quản lý đất đai ở Việt Nam. Muốn vậy, cần phải nghiên cứu một cách hệ thống và khoa học để làm rõ chủ trương và sự chỉ đạo của Đảng về quản lý đất đai, làm tài liệu phục vụ cho giảng viên và sinh viên trong nghiên cứu, giảng dạy, học tập môn học, gắn môn học với nhiệm vụ đào tạo của Nhà trường

Từ những lý do trên, tôi chọn đề tài "Nghiên cứu sự lãnh đạo của Đảng về quản lý đất đai từ năm 2003 đến năm 2012" làm đề tài nghiên cứu khoa học cấp cơ sở năm 2024.

2. Ý nghĩa lý luận, thực tiễn của đề tài

Đề tài được nghiên cứu thành công bước đầu làm sáng tỏ những vấn đề lý luận và thực tiễn về chủ trương và sự chỉ đạo của Đảng đối với lĩnh vực quản lý đất đai những năm 2003 - 2012; góp phần tổng kết sự lãnh đạo của Đảng về quản lý đất đai.

Những kinh nghiệm được đúc kết trong đề tài có giá trị tham khảo, vận dụng vào thực tiễn quản lý đất đai hiện nay và những năm tới.

Kết quả nghiên cứu của đề tài dùng làm tài liệu tham khảo cho công tác nghiên cứu, giảng dạy, học tập học phần Lịch sử Đảng Cộng sản Việt Nam và các môn học có liên quan ở Trường Đại học Tài nguyên và Môi trường Hà Nội.

CHƯƠNG 1. TỔNG QUAN VỀ VẤN ĐỀ NGHIÊN CỨU

1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu trong nước

Trong những năm gần đây, nhiều nhà khoa học ở Việt Nam đã có những quan tâm nghiên cứu đến lĩnh vực quản lý đất đai. Nhiều công trình nghiên cứu cơ bản, nghiên cứu ứng dụng cung cấp những luận cứ khoa học về lý luận và thực tiễn quản lý đất đai đã được công bố. Từ các phương diện tiếp cận khác nhau, với mục đích nghiên cứu khác nhau, các nhà khoa học đã giải quyết vấn đề quản lý đất đai.

Bộ Tài nguyên và Môi trường, *Kinh nghiệm nước ngoài về quản lý và pháp luật đất đai* [1]. Cuốn sách đã đề cập đến nội dung pháp luật đất đai của một số nước trên thế giới qua các chế độ sở hữu, điều tra cơ bản về đất đai, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, tài chính, định giá đất, thu hồi, bồi thường đất đai, tái định cư, đăng ký đất đai và tài sản gắn liền trên đất, quyền sử dụng đất của người nước ngoài.

Nguyễn Văn Sửu, *Đổi mới chính sách đất đai ở Việt Nam từ lý thuyết đến thực tiễn* [10]. Cuốn sách đánh giá một cách kỹ lưỡng và có hệ thống những vấn đề về bối cảnh, nguyên nhân, nội dung, hậu quả và tác động của quá trình đổi mới chính sách đất đai trên các lĩnh vực kinh tế, chính trị, xã hội. Bằng việc kết hợp nhiều cách tiếp cận khác nhau, nội dung cuốn sách đã phân tích quá trình đổi mới chính sách đất đai nói chung, đất nông nghiệp nói riêng vốn được khởi xướng từ những năm 80 của thế kỷ XX và xem xét các tác động của nó đối với một số lĩnh vực như sở hữu, quản lý, quyền tài sản, tiếp cận và sử dụng đất đai, thu hồi quyền sử dụng và chuyển đổi sinh kế nông dân, qua đó tìm hiểu và biến đổi trong cấu trúc và quan hệ đất đai; mối liên hệ giữa hoạch định, thực hiện và đổi mới chính sách đất đai ở Việt Nam; tác động kinh tế, chính trị, xã hội của quá trình này đến nông dân nói riêng và đời sống xã hội nói chung. Tác giả của cuốn sách còn cho thấy, hiện đang tồn tại một khoảng cách nhất định

giữa lý thuyết và thực tiễn, chính sách và thực hành trong việc hoạch định và thực hiện chính sách đất đai, nhất là với đất nông nghiệp. Chính những vấn đề này đang và sẽ là động lực, nguyên nhân của những điều chỉnh và đổi mới chính sách đất đai trong những năm tiếp theo.

Phạm Văn Võ, *Chế độ pháp lý về sở hữu và quyền tài sản đối với đất đai* [12]. Quyển sách đã đánh giá tổng quan về chế độ pháp lý về sở hữu đất đai và quyền tài sản đối với đất đai; chỉ ra những đặc trưng của việc thực hiện chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai ở Việt Nam hiện nay; phân tích thực trạng pháp luật về thực hiện chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai ở Việt Nam hiện nay cũng như phát hiện những tồn tại hạn chế của nó và đề xuất các giải pháp đổi mới chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai ở Việt Nam hiện nay. Đáng lưu ý, tác giả cho rằng Việt Nam vẫn chưa có phương thức thực hiện quyền sở hữu đất đai phù hợp với thực tiễn, yếu tố tài sản và yếu tố quyền lực trong mối quan hệ giữa nhà nước với người sử dụng đất vẫn còn chưa được phân định rõ ràng.

Trần Quốc Toản, *Đổi mới quan hệ sở hữu đất đai - lý luận và thực tiễn* [11]. Tác giả đã khái quát thực trạng quan hệ sở hữu đất đai ở Việt Nam trước khi ban hành Luật Đất đai năm 1993 và những vấn đề chủ yếu về quan hệ sở hữu đất đai được đặt ra sau Nghị quyết 10 ngày 4/5/1988 của Bộ Chính trị về đổi mới quản lý kinh tế nông nghiệp.

Lâm Quang Huyên, *Vấn đề ruộng đất ở Việt Nam* [4]. Tác giả đã luận giải những nội dung: mối quan hệ giữa ruộng đất với nông nghiệp và nông dân; C.Mác, Ph.Ăngghen, V.I.Lênin và Hồ Chí Minh bàn về vấn đề ruộng đất; giải quyết vấn đề ruộng đất trên thế giới. Trong cuốn sách này, tác giả giới thiệu cách mạng ruộng đất ở Việt Nam với các nội dung: Quan hệ ruộng đất trước cách mạng tháng Tám năm 1945; Cương lĩnh và chính sách ruộng đất của Đảng Cộng sản Việt Nam; Chính sách ruộng đất của Đảng từ sau Cách mạng tháng Tám năm 1945; Chính sách ruộng đất của Đảng ở miền Nam Việt Nam (1954-1975); Đường lối giai cấp của Đảng trong cách mạng ruộng đất; Quá trình thực

hiện chính sách ruộng đất; Phát huy thắng lợi của cách mạng ruộng đất; Nhận định chung về cách mạng ruộng đất ở Việt Nam; Những chính sách sử dụng tốt ruộng đất phục vụ công nghiệp hóa – hiện đại hóa đất nước.

Vũ Văn Phúc, *Quản lý, sử dụng hiệu quả đất đai gắn với xây dựng nông thôn mới ở các tỉnh Tây Nguyên* [6]. Cuốn sách đã nghiên cứu những tư tưởng, quan điểm của Đảng, chính sách, pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai của Nhà nước ta, đồng thời nghiên cứu kinh nghiệm của một số nước về quản lý đất đai và đền bù khi thu hồi đất. Đặc biệt, cuốn sách đã chỉ rõ thực trạng quản lý và sử dụng đất đai gắn với xây dựng nông thôn mới ở Tây Nguyên, đưa ra những bất cập, thách thức mới. Từ thực trạng quản lý và sử dụng đất đai gắn với xây dựng nông thôn mới ở Tây Nguyên, cuốn sách đề xuất các giải pháp và kiến nghị nhằm hoàn thiện chính sách, pháp luật về đất đai ở Việt Nam.

Nguyễn Đình Bồng (chủ biên), *Quản lý đất đai ở Việt Nam (1945 - 2010)* [2]**.** Cuốn sách đã tổng kết có chọn lọc quá trình hình thành, phát triển và hoàn thiện quản lý đất đai ở nước ta dưới chế độ xã hội mới. Trong cuốn sách này, nội hàm của quản lý đất đai được thể hiện ở bốn nội dung chính: (1) Hệ thống chủ trương, đường lối, chính sách đất đai của Đảng; (2) Chính sách, pháp luật của Nhà nước về đất đai; (3) Bộ máy tổ chức, quản lý đất đai;(4) Thực trạng tổ chức quản lý đất đai trên thực tế. Tác giả đã nghiên cứu vấn đề quản lý đất đai của các giai đoạn từ 1945 đến 2010, từ đó làm rõ quy định của hệ thống pháp luật; thực trạng sử dụng đất; thực trạng Bộ máy quản lý nhà nước về đất đai, nguồn nhân lực và có những đánh giá, nhận xét về quản lý nhà nước đối với đất đai trong từng giai đoạn; đánh giá những thành công, đưa ra những hạn chế trong quản lý đất đai; đồng thời cũng đưa ra định hướng sử dụng đất trong thời gian tới. Công trình còn nghiên cứu kinh nghiệm quản lý đất đai của một số nước và khả năng áp dụng cho Việt Nam.

Nguyễn Thị Dung**,** *Quản lý Nhà nước về đất đai thực trạng và giải pháp* [3]. Luận văn đã nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn, thực trạng quản

lý nhà nước về đất đai. Luận văn cũng đã nghiên cứu khái quát về những vấn đề quản lý nhà nước về đất đai gồm có các vấn đề quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; giao đất, cho thuê đất; sử dụng đất; tranh chấp về đất đai. Tuy mới chỉ là những nghiên cứu khái quát về vấn đề quản lý nhà nước về đất đai, nhưng luận văn đã cung cấp cho người đọc một cái nhìn khái quát về vấn đề quản lý nhà nước về đất đai, làm tiền đề nghiên cứu vấn đề này trong thời kỳ tiếp theo.

Vũ Văn Phúc, Trần Thị Minh Châu, với bài viết: "Chính sách đất đai của Việt Nam qua hơn 35 năm đổi mới"[4]. Bài viết trình bày đường lối, quan điểm chỉ đạo của Đảng và chính sách, pháp luật của Nhà nước về phân bổ và tổ chức sử dụng đất đai trong thời kỳ đổi mới, đề xuất một số kiến nghị chính sách nhằm sử dụng tốt nhất nguồn lực đất đai cho phát triển kinh tế - xã hội theo kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế.

Nguyễn Hồng Sơn: "Những điểm mới, đột phá trong chủ trương của Đảng về hoàn thiện thể chế, phát huy nguồn lực đất đai, tạo động lực phát triển đất nước trong giai đoạn mới" [9]. Tác giả chỉ rõ đất đai không chỉ là tài nguyên hữu hạn, là nguồn lực quan trọng cho phát triển đất nước, mà còn là lãnh thổ quốc gia, không gian sinh tồn của dân tộc. Do đó, đất đai không chỉ cần được quản lý và sử dụng hiệu quả, mà còn cần được bảo vệ, được quản lý và sử dụng bền vững, đúng mục đích và tiết kiệm. Bài viết cũng khẳng định việc thể chế hóa chủ trương mới của Đảng về quản lý và sử dụng đất sẽ tạo hành lang pháp lý đồng bộ, chặt chẽ và thống nhất, bảo đảm cho Nhà nước có đầy đủ công cụ pháp lý để thực hiện quyền và nghĩa vụ đại diện chủ sở hữu, chủ thể sử dụng đất. Vai trò của thị trường trong quản lý và sử dụng đất được nâng lên sẽ giúp cho đất đai được phân bổ hợp lý và hiệu quả hơn. Tất cả những điều đó cùng với việc bảo đảm hài hòa lợi ích giữa người dân, nhà đầu tư và Nhà nước trong quản lý và sử dụng đất sẽ giúp giảm thiểu lãng phí, tiêu cực; giảm tranh chấp, khiếu nại, khiếu kiện liên quan đến đất đai; đất đai sẽ được sử dụng tiết kiệm, hiệu quả và bền vững hơn, qua đó góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội;

bảo đảm quốc phòng, an ninh; bảo vệ môi trường và thích ứng với biến đổi khí hậu, đáp ứng yêu cầu của gia đoạn mới.

Nguyễn Thị Huyền với bài viết: "Chế độ sở hữu toàn dân về đất đai ở Việt Nam hiện nay" [5], đã khẳng định: Đất đai là một loại tài nguyên vô cùng quan trọng, nếu được sử dụng và khai thác một cách hợp lý thì nó sẽ mang lại những lợi ích vô cùng to lớn. Muốn làm cho đất đai phát huy hiệu quả thì phải có chế độ sở hữu phù hợp. Ở Việt Nam hiện nay, chế độ sở hữu đất đai là chế độ sở hữu toàn dân. Chế độ đó là phù hợp nhưng cần hoàn thiện hơn. Để hoàn thiện chế độ sở hữu đất đai thì Nhà nước cần có kế hoạch sử dụng đất đai lâu dài, cụ thể, rõ ràng, đúng đắn, công khai, minh bạch, công bằng; cần làm cho người dân nhận thức rõ lý do vì sao phải quy định mọi đất đai thuộc sở hữu toàn dân; cần quy định rõ ràng hơn các hình thức sử dụng và thời hạn sử dụng đất đai; đồng thời người dân cần thay đổi tập quán trong việc sử dụng đất đai.

Các công trình nghiên cứu về quản lý đất đai được tiếp cận và giải quyết dưới nhiều góc độ khác nhau. Trong đó chủ yếu các công trình tiếp cận trên phương diện luật học để đánh giá thực trạng quản lý đất đai ở Việt Nam. Từ đó đề xuất các giải pháp, định hướng lớn để nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về lĩnh vực đất đai. Đối với khoa học Lịch sử Đảng có ít tác giả nghiên cứu về quản lý đất đai, chưa có công trình nào nghiên cứu một cách hệ thống về sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác quản lý đất đai. Đây là khoảng trống cần được nghiên cứu một cách hệ thống, khoa học và nghiêm túc làm cơ sở để Đảng tiếp tục hoàn thiện lý luận về quản lý đất đai và đưa ra những chủ trương, chính sách đúng đắn, phù hợp với yêu cầu phát triển trong giai đoạn mới.

1.2. Tổng quan tình hình nghiên cứu ngoài nước

Soren Davidsen - Jim H.Anderson, *Nhận diện và giảm thiểu các rủi ro dẫn đến tham nhũng trong quản lý đất đai ở Việt Nam* [8]. Trong nghiên cứu này, nhóm tác giả phát hiện những yếu tố rủi ro gây tham nhũng ở từng chuỗi quy trình và đưa ra những khuyến nghị, trong đó có vấn đề giải quyết khiếu

nại; Cuốn sách cũng chỉ ra những nguy cơ, thách thức mà vấn đề lớn nhất là những bất cập trong chính sách, pháp luật đất đai, sự thiếu công khai minh bạch và quản trị yếu kém của chính quyền dẫn đến tình trạng khiếu nại của người dân liên quan đến đất đai chiếm số lượng nhiều và diễn biến phức tạp.

Cuốn sách "*Property Rights and Land Policies" (Các quyền sở hữu và các chính sách về đất đai*) của tác giả Ingram, Gregory K, and Yu-Hung Hong, xuất bản tháng 5/2009. Cuốn sách tìm hiểu mối liên hệ giữa quyền sở hữu và chính sách đất đai trong bối cảnh các nước phát triển và đang phát triển, đặc biệt là ở khu vực Châu Á. Tác giả bàn về một loạt các chủ đề về chính sách đất đai bao gồm việc chấp hành quy định, việc sử dụng các tên miền nổi tiếng và chiếm đoạt trong lắp ráp đất, sự xuất hiện của quyền sở hữu tư nhân, chuyển nhượng quyền sở hữu trong nền kinh tế chuyển đổi, giấy phép phát thải thị trường, quản lý tài nguyên thiên nhiên, và những tác động của việc quy hoạch đất đai và phát triển nhà ở.

Cuốn sách: "*Modern Real Estate and Land Transfer" (Mua bán đất đai và bất động sản hiện đại*) của các tác giả Steven W. Bender,Celeste M. Hammond, Michael T. Madison, Robert M. Zinman, xuất bản năm 2012. Cuốn này đề cập tới vấn đề bất động sản đi kèm với việc mua bán đất đai song vẫn còn hạn chế đề cập đến vấn đề mua bán. Hiện nay vấn đề bất động sản khá phức tạp vì còn liên quan đến nhiều chính sách, do có liên quan đến pháp lý và cả các chính sách thuế của nhà nước. Cuốn sách cũng phản ánh những thay đổi trong pháp luật, bao gồm cả trường hợp pháp luật trả lời theo luật định cuộc khủng hoảng thế chấp bất động sản khu dân cư; chiến lược quốc phòng bị tịch thu đất; tác động chính sách của cuộc khủng hoảng thế chấp, trong đó có vai trò của luật sư.

1.3. Phân tích, đánh giá các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước

Qua tổng quan tình hình nghiên cứu cho thấy: Các nhà khoa học, các nhà quản lý rất quan tâm đến vấn đề quản lý đất đai; có nhiều công trình nghiên cứu về quản lý đất đai. Trong đó, một số công trình cũng đã đề cập đến chỉ thị, nghị quyết, văn kiện của Đảng về quản lý đất đai và khẳng định sự quan tâm của Đảng đối với quản lý đất đai. Tuy nhiên, do mục đích nghiên cứu khác nhau nên, chủ yếu những chủ trương, quan điểm của Đảng về quản lý đất đai mới chỉ được đề cập đến với tư cách là định hướng chứ chưa đi vào phân tích cụ thể hay hệ thống những quan điểm, chủ trương.

Trên phương diện tiếp cận từ khoa học Lịch sử Đảng đến nay chưa có công trình nào nghiên cứu một cách hệ thống về sự lãnh đạo của Đảng đối với vấn đề quản lý đất đai. Các công trình mới chỉ dừng lại ở các bài báo trình bày quan điểm của Đảng về quản lý đất đai sau mỗi kỳ đại hội. Bên cạnh đó, thực tiễn phát triển đất nước chưa hài hòa, hợp lý trên cả ba phương diện kinh tế, xã hội và môi trường như hiện nay, cần tăng cường hơn nữa vai trò lãnh đạo đúng đắn, kịp thời của Đảng; tăng cường vai trò quản lý của Nhà nước đối với quản lý đất đai trong bối cảnh hội nhập quốc tế. Từ tổng quan tình hình nghiên cứu và thực tiễn đặt ra đối với quản lý đất đai, đòi hỏi các nhà khoa học phải tăng cường hơn nữa những nghiên cứu mang tính tổng kết, đánh giá sự lãnh đạo của Đảng về quản lý đất đai, đúc rút ra những kinh nghiệm làm cơ sở để Đảng tiếp tục hoàn thiện lý luận về quản lý đất đai và đưa ra những chủ trương, chính sách đúng đắn cho sự phát triển của đất nước.

Qua tổng quan các công trình nghiên cứu có liên quan đến đề tài cho thấy, các công trình trên chưa đề cập đến các vấn đề sau: *Một là*, chưa có công trình nào đi sâu nghiên cứu một cách hệ thống về chủ trương và sự chỉ đạo của Đảng đối với quản lý đất đai. *Hai là*, chưa có công trình nào đi sâu nghiên cứu, đánh giá, nhận xét sự lãnh đạo của Đảng về quản lý đất đai và rút ra những kinh nghiệm có thể vận dụng vào thực tiễn. *Ba là*, cho đến nay chưa có công trình nghiên cứu

nào mang tính toàn diện, sâu sắc, hệ thống về Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo quản lý đất đai cho một giai đoạn nhất định. Do đó, đây là những "khoảng trống" để tác giả đi sâu nghiên cứu và làm rõ chủ trương và sự chỉ đạo của Đảng về quản lý đất đai từ năm 2003 đến năm 2012 mà không trùng lắp với các công trình đã công bố.

Đề tài tập trung nghiên cứu làm rõ những nội dung chủ yếu sau:

Một là, những yếu tố tác động đến sự lãnh đạo của Đảng về quản lý đất đai trong những năm 2003- 2012;

Hai là, chủ trương và sự chỉ đạo của Đảng về quản lý đất đai từ năm 2003 đến năm 2012;

Ba là, nhận xét và đúc rút một số kinh nghiệm chủ yếu trong quá trình Đảng lãnh đạo quản lý đất đai biển từ năm 2003 đến năm 2012.

CHƯƠNG 2. PHẠM VI, ĐỐI TƯỢNG, CÁCH TIẾP CẬN VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

2.1. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

2.1.1. Đối tượng nghiên cứu

Chủ trương và sự chỉ đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam về quản lý đất đai.

2.1.2. Phạm vi nghiên cứu

- *Về nội dung*: Nghiên cứu những yếu tố tác động đến quản lý đất đai; quá trình hoạch định chủ trương và chỉ đạo của Đảng về quản lý đất đai; nhận xét và đúc kết một số kinh nghiệm.

- *Về thời gian*: Giới hạn trong 10 năm (2003 - 2012). Tuy nhiên, để đảm bảo tính hệ thống và đạt được mục tiêu nghiên cứu, đề tài có đề cập đến khoảng thời gian trước và sau thời gian trên.

- *Về không gian*: Quản lý đất đai ở Việt Nam.

2.2. Cách tiếp cận và phương pháp nghiên cứu

2.2.1. Cách tiếp cận

Tiếp cận, giải quyết vấn đề trên phương diện khoa học Lịch sử Đảng Cộng sản Việt Nam; căn cứ các Văn kiện, Nghị quyết, Chỉ thị, Kết luận của Đảng về quản lý đất đai, luận giải quá trình hoạch định chủ trương và hệ thống chủ trương của Đảng về quản lý đất đai giai đoạn 2003 - 2012; đưa ra những nhận xét về quá trình hoạch định chủ trương và chỉ đạo của Đảng về quản lý đất đai trong giai đoạn này; từ đó đúc rút một số kinh nghiệm.

Với cách tiếp cận của đề tài, kết quả triển khai thực hiện sẽ góp phần luận giải và cung cấp những luận cứ khoa học về quản lý đất đai trên phương diện khoa học Lịch sử Đảng Cộng sản Việt Nam; trên cơ sở sản phẩm nghiên cứu của đề tài để lựa chọn và xác định các nội dung vận dụng, quán triệt chủ trương của Đảng về quản lý đất đai vào thực tiễn giảng dạy Lịch sử Đảng Cộng sản Việt Nam cho phù hợp với từng chuyên ngành đào tạo của Nhà trường.

2.2.2. Phương pháp nghiên cứu

** Cơ sở phương pháp luận chung*

Tác giả vận dụng phương pháp luận của chủ nghĩa duy vật biện chứng và chủ nghĩa duy vật lịch sử để nghiên cứu, luận giải chủ trương và sự chỉ đạo của Đảng về quản lý đất đai từ năm 2003 đến năm 2012.

** Phương pháp chuyên ngành*

Đề tài được triển khai thực hiện trên cơ sở sử dụng phương pháp lịch sử và phương pháp logic là chủ yếu nhằm để trình bày nội dung vấn đề nghiên cứu và khái quát, đánh giá, nhận xét nội dung nghiên cứu của đề tài.

Mục tiêu và nội dung nghiên cứu của đề tài có liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực nên đề tài còn sử dụng kết hợp với các phương pháp nghiên cứu liên ngành, chuyên ngành, phương pháp thống kê, phân tích - tổng hợp, so sánh, khái quát, trên tinh thần lý luận kết hợp với thực tiễn để làm sáng tỏ vấn đề nghiên cứu. Từ những kết quả nghiên cứu, sử dụng phương pháp tổng hợp, phân tích, đánh giá và đúc kết kinh nghiệm của Đảng trong lãnh đạo trong lĩnh vực quản lý đất đai từ năm 2003 đến năm 2012.

Cách sử dụng các phương pháp cụ thể:

- Phương pháp phân tích - tổng hợp được sử dụng trong xử lý các tài liệu, số liệu có liên quan đến đề tài để làm cơ sở nghiên cứu và đánh giá việc Đảng hoạch định chủ trương và chỉ đạo thực hiện quản lý đất đai ở Việt Nam từ năm 2003 đến năm 2012.

- Phương pháp so sánh được sử dụng để so sánh sự lãnh đạo của Đảng về quản lý đất đai qua hai giai đoạn trước năm 2003 với giai đoạn 2003 - 3012, nhằm đánh giá được những ưu và hạn chế và những bước phát triển trong nhận thức và chủ trương của Đảng, làm cơ sở để đúc kết những kinh nghiệm trong giai đoạn 2003 - 2012 và gợi mở nội dung nghiên cứu sự lãnh đạo của Đảng về quản lý đất đai cho giai đoạn từ sau năm 2012 đến nay.

- Phương pháp thống kê được sử dụng trong nghiên cứu các văn bản,

nghị quyết của Đảng, thống kê và xử lý các số liệu trong quá trình thực hiện quản lý đất đai ở Việt Nam từ năm 2003 đến 2012, tạo cơ sở dữ liệu làm căn cứ để phân tích, luận giải, đánh giá sự lãnh đạo của Đảng đối với quản lý đất đai trong những năm 2003 - 2012; từ đó đúc kết những kinh nghiệm lãnh đạo của Đảng về quản lý đất đai có thể tham khảo, vận dụng vào thực tiễn quản lý đất đai hiện nay và những năm tới.

- Phương pháp khái quát được dùng để hệ thống quan điểm, chủ trương của Đảng về quản lý đất đai giai đoạn 2003-2012; đánh giá quá trình Đảng chỉ đạo thực quản lý đất đai từ năm 2003 đến năm 2012 và đúc kết những kinh nghiệm chủ yếu.

CHƯƠNG 3. CHỦ TRƯƠNG VÀ SỰ CHỈ ĐẠO CỦA ĐẢNG VỀ QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI Ở VIỆT NAM (2003 - 2012)

3.1. Những yếu tố tác động đến hoạch định chủ trương của Đảng về quản lý đất đai

3.1.1. Khái niệm, vai trò và tầm quan trọng của đất đai

3.1.1.1. Khái niệm

* *Khái niệm đất đai*: Đất đai là điều kiện vật chất mà mọi sản xuất và sinh hoạt đều cần tới. Trong quá trình phát triển của xã hội loài người, sự hình thành và phát triển của mọi nền văn minh đều xây dựng trên nền tảng cơ bản là đất đai. Hội nghị quốc tế về môi trường tại Rio de Janerio, Brazil, 1993: "Đất đai là một diện tích cụ thể của bề mặt trái đất, bao gồm tất cả các cấu thành của môi trường sinh thái ngay trên và dưới bề mặt đó như: khí hậu bề mặt, thổ nhưỡng, dạng địa hình, mặt nước, lớp trầm tích sát bề mặt cùng với nước ngầm và khoáng sản trong lòng đất, tập đoàn động thực vật, trạng thái định cư của con người, những kết quả của con người trong quá khứ và hiện tại để lại''.

Theo khái niệm trên, đất đai có một số đặc điểm sau:

Một là, đất đai có vị trí cố định: Con người không thể di chuyển đất đai theo ý muốn, vị trí cố định đã quy định tính chất vật lý, hóa học, sinh thái của đất đai. Tính cố định của vị trí đất đai đã buộc con người phải sử dụng đất tại chỗ. Mỗi mảnh đất có đặc điểm khác nhau về tính chất, khả năng sử dụng nên chúng có giá trị riêng.

Hai là, đất đai có hạn về diện tích: Đất đai do lịch sử tự nhiên hình thành, diện tích có tính bất biến. Hoạt động của con người có thể cải tạo được tính chất của đất, cải biến tình trạng đất đai nhưng không thể làm thay đổi diện tích đất đai theo ý muốn. Do tính hữu hạn về diện tích nên yêu cầu đặt ra là phải sử dụng đất có hiệu quả.

Ba là, tính lâu bền: Đất đai không bị hao mòn theo thời gian. Trong điều kiện sử dụng và bảo vệ hợp lý, chất lượng đất có thể nâng cao không ngừng và giá trị đất đai luôn có xu hướng tăng theo thời gian. Đất đai có tính đa dạng, phong phú tùy thuộc vào mục đích sử dụng đất đai và phù hợp với từng vùng địa lý.

* *Khái niệm quản lý nhà nước*: Quản lý là một quá trình, trong đó chủ thể quản lý tổ chức, điều hành, tác động có định hướng, có chủ đích một cách khoa học và nghệ thuật vào khách thể quản lý nhằm đạt kết quả tối ưu theo mục tiêu đã đề ra thông qua việc sử dụng các phương pháp và công cụ thích hợp. Quản lý còn được hiểu là một hệ thống, bao gồm các thành tố: đầu vào, đầu ra, quá trình biến đổi đầu vào thành đầu ra, môi trường và mục tiêu. Quản lý bao gồm các yếu tố: Chủ thể quản lý nắm quyền lực và sử dụng quyền lực để tác động vào đối tượng quản lý; Đối tượng quản lý là những cá nhân, tổ chức thực hiện các quyết định quản lý; Mục tiêu quản lý là cái đích mà các chủ thể quản lý hướng tới; Quản lý muốn đạt được kết quả tối ưu phải đặt trong một môi trường cụ thể, với những điều kiện và hoàn cảnh cụ thể.

* *Khái niệm quản lý nhà nước về đất đai*: Quản lý nhà nước về đất đai là hoạt động tổ chức và điều chỉnh bằng quyền lực nhà nước đối với các hành vi của các chủ thể tham gia vào quan hệ pháp luật đất đai để thực hiện và bảo vệ quyền sở hữu toàn dân về đất đai nhằm duy trì và phát triển các quan hệ đất đai theo trật tự pháp luật quy định. Như vậy, *quản lý nhà nước về đất đai là tổng hợp các hoạt động của cơ quan Nhà nước về đất đai*: Đó là các hoạt động trong việc nắm và quản lý tình hình sử dụng đất đai; trong việc phân bố đất đai vào các mục đích sử dụng theo chủ trương của Nhà nước; trong việc kiểm tra, giám sát quá trình sử dụng đất. Quản lý nhà nước cấp trung ương đối với đất đai là quản lý quyền lực cao nhất, điều chỉnh mọi quan hệ trong quản lý đất đai. Quản lý nhà nước địa phương đối với đất đai là sự triển khai thực hiện các quy định quản lý từ trung ương sao cho phù hợp với tình hình cụ thể của địa phương. Vì

vậy, khái niệm quản lý nhà nước địa phương về đất đai được hiểu như sau: Quản lý nhà nước địa phương về đất đai là sự tác động có tổ chức và bằng pháp quyền, trên cơ sở quyền lực lên các mối quan hệ về đất đai của chính quyền địa phương dựa theo thẩm quyền được pháp luật quy định nhằm đảm bảo đất đai được sử dụng hiệu quả, phù hợp với các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội tại địa phương.

3.1.1.2. Vai trò và tầm quan trọng của đất đai

Đất đai có vai trò hết sức đặc biệt, là địa bàn cư ngụ, là nơi duy trì sự sống của con người và sinh vật. Khi bàn về vai trò của đất đai, C. Mác khẳng định: "Đất đai là tài sản mãi mãi với loài người, là điều kiện để sinh tồn, là điều kiện không thể thiếu được để sản xuất, là tư liệu sản xuất cơ bản trong nông, lâm nghiệp"…"Đất đai là đất là mẹ, sức lao động là cha, sản sinh ra mọi của cải vật chất'' [38, tr. 612]. Cùng với lao động và vốn, đất đai là một trong ba nguồn lực chính của mọi nền sản xuất ở bất kỳ chế độ xã hội nào. Đất đai là điều kiện vật chất cần thiết để thực hiện mọi quá trình sản xuất, vừa là chỗ đứng, vừa là địa bàn hoạt động cho tất cả các ngành sản xuất và mọi hoạt động trong đời sống xã hội. Theo C. Mác, trong điều kiện còn tồn tại các quốc gia, dân tộc thì đất đai thuộc về chủ quyền lãnh thổ của quốc gia đó và chỉ có toàn thể chủ nhân của quốc gia đó (chứ không phải là chính quyền nhà nước) mới là chủ thể sở hữu lãnh thổ đó.

Phát triển học thuyết của C.Mác, Lênin đã khẳng định đất đai có vai trò đặc biệt đối với sự phát triển của đất nước vì vậy, đất đai phải được quản lý chặt chẽ và hiệu quả. Theo quan điểm của V.I. Lê-nin, thể hiện trong Sắc lệnh về ruộng đất: "Nhà nước xô-viết cũng như tất cả mọi nhà nước không có quyền sở hữu đất đai, do vậy không được phép bán cho bất kỳ chủ thể nào dù chỉ một phần nhỏ đất đai" [35, tr.221]. Nhà nước xô-viết chỉ là người quản lý, người giám đốc điều hành nhằm bảo vệ lợi ích của chủ thể sở hữu là Toàn Dân. Không làm được điều đó là một nhà nước tồi. Để mất đất đai vào tay ngoại bang hay

tư nhân cũng đều làm hại tới lợi ích của toàn dân với tư cách là chủ thể sở hữu. Vai trò và tầm quan trọng của đất đai còn được Hội nghị Bộ trưởng Môi trường các nước Châu Âu năm 1973 tại Luân Đôn đã đánh giá *đất đai là một trong những của cải quý nhất của loài người, nó tạo điều kiện cho sự sống của thực vật, động vật và con người trên trái đất.*

Đất đai không do con người tạo ra, đất đai không tự sinh ra và cũng không tự nhiên mất đi, nó chỉ chuyển hoá từ mục đích sử dụng này sang mục đích sử dụng khác nhằm phục vụ nhu cầu thiết yếu của con người. Đất đai là thành phần quan trọng hàng đầu của môi trường sống, có đất đai mới có các hoạt động sống diễn ra. Đất đai là địa bàn phân bố dân cư, địa bàn sản xuất của con người. Trong công nghiệp, đất đai có vai trò là nền tảng, cơ sở, địa điểm để tiến hành các thao tác, hoạt động sản xuất kinh doanh. Trong sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, đất đai có vai trò đặc biệt, không những là địa điểm thực hiện quá trình sản xuất mà nó còn là tư liệu lao động để con người khai thác và sử dụng. Trong mọi nền kinh tế - xã hội thì lao động, tài chính, đất đai và các nguồn tài nguyên là ba nguồn lực đầu vào và đầu ra là sản phẩm hàng hóa. Ngày nay, đất đai trở thành nguồn nội lực quan trọng, nguồn vốn to lớn của mọi quốc gia. Có thể khẳng định rằng, đất đai là tài nguyên quan trọng, không thể thay thế được nhưng đất đai chỉ có thể phát huy vai trò của nó dưới những tác động tích cực của con người một cách thường xuyên. Ngược lại, đất đai không phát huy tác dụng nếu con người sử dụng đất một cách tùy tiện, do đó đất đai trở thành mối quan tâm hàng đầu của mỗi quốc gia.

Từ những luận giải trên cho thấy, Nhà nước đóng vai trò đặc biệt quan trọng trong việc quản lý đất đai để có thể phát huy vai trò và tầm quan trọng của đất đai trong quá trình xây dựng và phát triển đất nước. Điều đó được thể hiện ở những nội dung cơ bản sau:

Thứ nhất, đảm bảo sử dụng đất đai hợp lý, tiết kiệm và có hiệu quả. Đất đai được sử dụng vào tất cả các hoạt động của con người, tuy có hạn chế về mặt

diện tích nhưng sẽ trở thành năng lực sản xuất vô hạn nếu biết sử dụng hợp lý. Nhà nước cần có quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất, từng diện tích đất sẽ được giao cho các đối tượng cụ thể để thực hiện các mục tiêu quan trọng của Nhà nước và địa phương cho sự phát triển.

Thứ hai, bảo vệ quyền lợi và lợi ích chính đáng của các đối tượng sử dụng đất đai trong quan hệ về đất đai thông qua việc tổ chức thực hiện chính sách pháp luật về đất đai. Bằng công cụ pháp luật, cơ quan quản lý điều chỉnh hành vi của các đối tượng sử dụng đất, khuyến khích việc sử dụng đất đúng mục đích, phát huy nguồn lực đất. Bên cạnh đó, pháp luật sẽ là cơ sở để phát hiện những hành vi gây tổn hại đến tài nguyên đất, đưa ra các chế tài xử lý đối với những hành vi này.

Thứ ba, nâng cao khả năng sinh lời của đất để góp phần thực hiện mục tiêu kinh tế xã hội của địa phương và bảo vệ môi trường thông qua việc thực hiện các chính sách về đất đai như chính sách giá đất, chính sách thuế, chính sách đầu tư,...Chính sách về đất đai là công cụ để cơ quan nhà nước thực hiện vai trò quản lý của mình trong từng giai đoạn nhất định.

Thứ tư, thông qua việc giám sát, kiểm tra quản lý và sử dụng đất đai, cơ quan quản lý sẽ nắm bắt tình hình biến động về sử dụng từng loại đất, đối tượng sử dụng đất. Từ đó, phát hiện những mặt tích cực để phát huy, điều chỉnh và giải quyết những sai phạm, kịp thời sửa chữa những sai sót gây ách tắc trong quá trình thực hiện.

3.1.2. Quá trình đô thị hóa

Đô thị hóa là một quá trình tất yếu, không thể không xảy ra, dù muốn hay không muốn tương lai của thế giới vẫn nằm ở các thành phố. Đó là một quá trình mang tính khách quan và có liên hệ mật thiết với trình độ phát triển tốc độ tăng trưởng kinh tế của một quốc gia, một khu vực. Trong bối cảnh chung của quá trình đô thị hóa, Việt Nam không nằm ngoài quá trình đó và cũng không thể đi ngược với xu thế tất yếu của quá trình phát triển. Việt Nam có tốc độ phát

triển đô thị hóa của tất cả các tỉnh thành trong cả nước là khá nhanh kể từ khi đẩy mạnh công cuộc công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

Đô thị hoá chính là quá trình phát triển đô thị và mở rộng các khu vực đô thị, đi kèm với đó là sự tăng trưởng dân số và sự phát triển kinh tế. Điều này đem lại những tác động tích cực đến nhiều khía cạnh khác của xã hội. Đô thị hoá đã đẩy nhanh tốc độ phát triển kinh tế, dẫn đến sự tăng trưởng kinh tế vượt bậc cho địa phương hay một khu vực, vùng miền; đẩy nhanh quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế và cơ cấu lao động từ khu vực nông nghiệp, lâm nghiệp sang khu vực công nghiệp, xây dựng và dịch vụ; đem lại nhiều cơ hội việc làm cho người dân, tăng thu nhập và nâng cao chất lượng cuộc sống của nhân dân; cơ sở hạ tầng về giao thông, giáo dục, y tế và công cộng được nâng cao, góp phần cải thiện chất lượng cuộc sống của người dân. Tuy nhiên, quá trình đô thị hóa cũng có những tác động tiêu cực đến quá trình phát triển nói chung và đặc biệt là lĩnh vực đất đai. Quá trình đô thị hóa đã dẫn đến thay đổi về cơ cấu sử dụng đất theo hướng giảm mạnh về diện tích đất nông nghiệp, đất chưa sử dụng và đồng thời tăng nhanh về diện tích đất chuyên dùng, đất đô thị.

Theo đó, quá trình đô thị hóa có tác động lớn tới biến động sử dụng đất, cụ thể là: *Thứ nhất*, quá trình đô thị hóa dẫn đến thay đổi về cơ cấu sử dụng đất theo hướng giảm mạnh về diện tích đất nông nghiệp, đất chưa sử dụng và đồng thời tăng nhanh về diện tích đất chuyên dùng, đất đô thị; *thứ hai*, quá trình đô thị hóa là nguyên nhân chính dẫn tới việc hình thành và thay đổi đất đô thị, đất đô thị tăng lên hàng năm và còn tiếp tục gia tăng trong quá trình đô thị hóa theo mục tiêu công nghiệp hóa, hiện đại hóa trong những năm tới; *thứ ba*: đô thị hóa thúc đẩy quá trình chuyển đổi mục đích sử dụng đất tăng cao, đặc biệt là ở các khu vực ven đô (đất nông nghiệp chuyển sang đất đô thị, đất xây dựng, và đất chuyên dụng khác).

Di cư thực chất là sự thay đổi nơi cư trú, từ một đơn vị lãnh thổ này tới

một đơn vị lãnh thổ khác trong một khoang thời gian nhất định (hay nói cách khác là sự thay đổi nơi cư trú trong một khoảng thời gian nào đó. Di cư ảnh hưởng rất lớn đến quá trình phát triển kinh tế - xã hội, đặc biệt là lĩnh vực quản lý, sử dụng đất đai như: Quỹ đất dành cho phát triển đô thị, giải quyết nhu cầu về nhà ở đô thị, đặc biệt nhà ở cho các nhóm người nghèo, người có công cách mạng, nhà ở công nhân…vv ở các khu đô thị, khu công nghiệp.

Đô thị hóa gây ra những tác động trực tiếp tới cơ sở hạ tầng, qua đó làm biến động hiện trạng sử dụng đất. Cơ sở hạ tầng bao gồm cơ sở hạ tầng kỹ thuật và cơ sở hạ tầng xã hội. Phát triển các khu đô thị mới với nhu cầu về cơ sở hạ tầng kỹ thuật cao, đạt chất lượng, đồng bộ, hiện đại, đặc biệt là đường quy hoạch giao thông do tác động của đô thị hóa cũng gây biến động sử dụng đất. Phát triển các khu công nghiệp với số lượng các khu công nghiệp gia tăng trong những năm vừa qua cũng là một trong những tác nhân chính gây ra sự biến động sử dụng đất .

3.1.3. Quá trình đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa

Quá trình đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước đã và đang tạo nên một nhu cầu rất lớn về tài nguyên thiên nhiên phục vụ phát triển kinh tế, xã hội. Với xuất phát điểm thấp, công nghiệp hóa ở Việt Nam chủ yếu dựa vào lợi thế tài nguyên thiên nhiên để phát triển. Việc khai thác, tận dụng tối đa mọi nguồn lực tài nguyên thiên nhiên sẵn có sẽ làm cho các tổ chức, cá nhân và các doanh nghiệp thu về lợi nhuận lớn; ngược lại, chi phí cho vấn đề bảo vệ, tái tạo và cải thiện môi trường tự nhiên sẽ làm suy giảm lợi nhuận của các tổ chức, cá nhân và các doanh nghiệp. Chính vì vậy, nhiều tổ chức, cá nhân và doanh nghiệp đã lựa chọn theo hướng tận dụng tối đa nguồn tài nguyên thiên nhiên để phát triển; hạn chế chi phí cho bảo vệ, tái tạo và cải thiện môi trường tự nhiên. Điều đó đã làm cho môi trường tự nhiên ngày càng ô nhiễm, các nguồn tài nguyên thiên nhiên ngày càng suy kiệt, nhất là tài nguyên đất.

Ở nhiều khu công nghiệp, việc đầu tư xây dựng hệ thống xử lý chất thải

(nước thải, rác thải, …) còn mang tính đối phó. Vì lợi nhuận, một số nơi, một số cơ sở sản xuất chỉ đầu tư ở mức tối thiểu, công nghệ, thiết bị không phù hợp hoặc sau khi được các cơ quan chức năng kiểm tra, nghiệm thu công trình thì lại không đưa vào hoạt động do ngại tốn chi phí cho nhân công, hóa chất, năng lượng. Bên cạnh đó, một số tổ chức, doanh nghiệp còn sử dụng thiết bị sản xuất cũ, lạc hậu, tiêu hao nhiều năng lượng, thải ra nhiều chất thải độc hại. Thậm chí, một số doanh nghiệp sẵn sàng chịu phạt hành chính vì chi phí cho xử lý chất thải bảo vệ môi trường cao hơn nhiều so với phạt hành chính. Đây là một trong các tác nhân không nhỏ gây ô nhiễm môi trường, suy thoái tài nguyên thiên nhiên, ảnh hưởng nghiêm trọng đến sự phát triển đất nước nói chung, quy hoạch và sử dụng đất nói riêng.

Thực tiễn đặt ra những yêu cầu cấp thiết phải đẩy mạnh công tác quản lý đất đai, bảo vệ các nguồn tài nguyên thiên nhiên, đặc biệt là tài nguyên, đất đai. Điều đó đòi hỏi Đảng phải tăng cường hơn nữa sự lãnh đạo về quản lý đất đai trong quá trình đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa.

3.1.4. Chủ trương của Đảng về quản lý đất đai trước năm 2003

Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI của Đảng (12-1986), tiến hành đổi mới đất nước, vói tinh thần nhìn thẳng sự thật, đánh giá đúng sự thật, nói rõ sự thật. Đại hội VI đã khẳng định những thành tựu đạt được, đất nước ta còn nhiều khuyết điểm, yếu kém, sai lầm cần phải khắc phục. Đại hội xác định nhiệm vụ, mục tiêu phấn đấu trong nhưng năm còn lại của chặng đường đầu tiên thời kỳ quá độ phải thực hiện ba chương trình kinh tế lớn trong đó coi nông nghiệp là nhiệm vụ hàng đầu, quan trọng nhất. Cụ thể:

Về phương hướng phát triển nông nghiệp: "Phát triển nông nghiệp lấy thâm canh tặng vụ là chính, đồng thời mở rộng diện tích một cách vững chắc và có hiệu quả. Sửa đổi, bổ sung các chính sách về đất ruộng và các loại đất khác để quản lý, sử dụng có hiệu quả và tiết kiệm tài nguyên đất" [9, tr.730].

Phát triển lâm nghiệp: "Theo hướng bảo vệ và sử dụng có hiệu quả tài

nguyên rừng… Tiến hành tích cực việc định canh, định cư, giao đất, giao rừng cho các đơn vị tập thể và nhân dân sử dụng lâu dài để làm chủ đất rừng như làm chủ đất ruộng" [9, tr.730].

Về hải sản và thủy sản nước ngọt, nước lợ: "Tăng đầu tư và bổ sung chính sách nhằm tận dụng mọi diện tích mặt nước có thể nuôi trồng thủy sản. Những diện tích mặt nước mà các cơ sở quốc doanh và tập thể quản lý không sử dụng hết, thì giao cho nhân dân mượn hoặc nhận khoán để mở rộng sản xuất. [9, tr. 731].

Cụ thể hóa chủ trương của Đảng năm 1987, Quốc hội thông qua *Luật Đất đai*, trong đó quy định: "Đất đai thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước thống nhất quản lý" [34, tr.5]. Nhà nước chỉ giao đất cho người sử dụng đất sử dụng ổn định, lâu dài hoặc sử dụng có thời hạn, tạm thời theo mục đích sử dụng đất do Nhà nước quy định. Nhà nước bảo đảm cho người sử dụng đất được hưởng những quyền lợi hợp pháp trên đất được giao, kể cả quyền chuyển nhượng, bán thành quả lao động, kết quả đầu tư trên đất được giao khi không còn sử dụng đất. Sau khi Luật đất đai được ban hành, Bộ Chính trị có Nghị quyết số 10-NQ/TW ngày 5 - 4 - 1988 *về đổi mới quản lý kinh tế nông nghiệp*, trong đó nhấn mạnh chủ trương hoàn thiện cơ chế *khoán sản phẩm* tùy theo điều kiện của ngành nghề cụ thể ở từng nơi, gắn kế hoạch sản xuất với kế hoạch phân phối từ đầu. Trong trồng trọt, về cơ bản khoán đến hộ hoặc nhóm hộ xã viên, xác định đơn giá cho từng loại đất, có cơ chế đảm bảo cho hộ, xã viên được sử dụng diện tích đất thích hợp và thời gian sử dụng lâu dài. Ở các vùng còn nhiều diện tích đất đai, mặt nước chưa khai thác, Nhà nước có thể cho thuê hoặc giao quyền sử dụng cho các hộ cá thể, tư nhân để họ tổ chức sản xuất, kinh doanh theo đúng pháp luật. Trong thời gian được Nhà nước giao đất, họ được giao quyền thừa kế sử dụng cho con cái và trong trường hợp chuyển sang làm nghề khác, được chính quyền cho phép chuyển nhượng quyền tiếp tục sử dụng cho chủ khác.

Nghị quyết 10 của Bộ Chính trị có tác động tích cực và toàn diện đến phát triển nông nghiệp, trong đó đặc biệt là giải phóng nguồn tài nguyên đất đai, tạo điều kiện tối đa để phát triển sản xuất nông nghiệp. Tuy nhiên, do việc giao khoán đất nông nghiệp được thực hiện trong khuôn khổ hợp tác xã theo phương pháp bình quân (có gần, có xa, có tốt, có xấu) nên đất nông nghiệp bị phân chia manh mún. Tình trạng này không chỉ gây lãng phí đất (do phải có bờ phân chia), mà còn cản trở việc sử dụng máy nông nghiệp và áp dụng giống, kỹ thuật canh tác mới.

Có thể thấy rằng từ chủ trương của Đảng, đến Luật đất đai năm 1987 và các Nghị quyết của Bộ Chính trị đã bước đấu phản ánh sự thay đổi trong tư duy của Đảng về quản lý đất đai, tạo điều kiện cho nguồn lực đất đai được giải phóng, phát triển nông nghiệp. Cơ chế quản lý theo hướng khoán hộ tạo điều kiện cho các hộ sử dụng đất lâu dài và hiệu quả hơn, mặt khác Nhà nước cho phép họ được giao quyền thừa kế sử dụng cho con cái. Chính quyền cho phép chuyển nhượng quyền tiếp tục sử dụng cho chủ khác trong trường hợp chuyển sang làm nghề khác. Tuy nhiên, đất ở vẫn bị cấm mua bán, đất phi nông nghiệp vẫn do doanh nghiệp nhà nước quản lý và sử dụng lãng phí. Đất phi nông nghiệp vẫn do doanh nghiệp nhà nước sử dụng một cách lãng phí, giá trị của đất không được hạch toán vào chi phí kinh doanh. Luật Đất đai năm 1987 cấm mua bán đất ở, nhưng người dân vẫn mua bán ngầm với nhau dưới hình thức trá hình là bán tài sản trên đất. Đa phần những diện tích đất khác vẫn tiếp tục thuộc quyền chi phối của Nhà nước.

Trên cơ sở của những kết quả đạt được, những hạn chế trong quản lý, sử dụng đất đai. Để có định hướng cụ thể trong thời gian tới, Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII của Đảng (6-1991), Năm 1991 Đại hội VII của Đảng, lần đầu tiên thừa nhận sự điều tiết của cơ chế thị trường. Việc định hướng nâng cao vai trò của thị trường trong quản lý và sử dụng đất sẽ giúp cho thị trường quyền sử dụng đất trở nên linh hoạt hơn, tạo điều kiện thuận lợi cho việc tập trung đất

đai và ứng dụng công nghệ mới, tiên tiến trong sản xuất nông nghiệp, qua đó làm tăng hiệu quả sử dụng đất; khắc phục tình trạng bỏ hoang đất nông nghiệp và tâm lý "*sợ mất đất*" của người nông dân; tạo thuận lợi cho các doanh nghiệp trong tiếp cận đất đai và chủ động hơn trong hoạt động sản xuất, kinh doanh; làm tăng tính công khai, minh bạch và hạn chế được tình trạng lạm dụng, tham nhũng, tiêu cực trong quản lý và sử dụng đất.

Quan điểm mới này nhanh chóng được quy định trong Hiến pháp năm 1992 (các điều từ 15 đến 23) và được cụ thể hóa trong Luật Đất đai năm 1993. Điểm mới của Luật Đất đai năm 1993 khẳng định và cụ thể hóa quyền và nghĩa vụ thống nhất quản lý đất đai của Nhà nước; quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất. Luật Đất đai năm 1993 *chưa cho phép giao đất cho người nước ngoài, chỉ cho phép họ thuê đất*. Nhà nước khuyến khích người sử dụng đất đầu tư lao động, vật tư, tiền vốn và áp dụng các thành tựu khoa học - kỹ thuật làm tăng giá trị sử dụng đất, sử dụng tiết kiệm đất. Nhà nước nghiêm cấm việc lấn chiếm đất đai, chuyển quyền sử dụng đất trái phép, sử dụng đất không đúng mục đích được giao, hủy hoại đất... Thời gian giao đất cho người sử dụng dài hơn, mức độ bảo hộ cao hơn, (coi quyền sử dụng đất là tài sản được Nhà nước bảo hộ dưới hình thái cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất). Là căn cứ pháp lý cho tập trung đất nông nghiệp thông qua chủ trương dồn điền, đổi thửa nhằm giảm tính chất manh mún của quá trình giao đất trước đó. Luật Đất đai năm 1993 đã đặt những điều kiện đầu tiên cho hình *thành thị trường bất động sản hợp pháp*, đó là thị trường chuyển nhượng quyền sử dụng đất giữa những người có quyền sử dụng đất trong giới hạn thời gian giao đất và loại đất theo quy định của Nhà nước. Ngoài ra, khi Nhà nước thu hồi quyền sử dụng đất, người bị thu hồi được đền bù và hỗ trợ sản xuất, sinh hoạt ở nơi ở mới.

Chủ trương mới của Đảng Cộng sản Việt Nam về hoàn thiện thể chế quản lý đất đai và và sự cụ thể hóa trong Luật Đất đai năm 1993 đã có ý nghĩa định hướng, chỉ dẫn và tạo hành lang pháp lý cho quá trình quản lý đất đai một

cách hiệu quả. Trước hết, đã tác động đến quá trình chuyển một phần đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp cho quá trình công nghiệp hóa và đô thị hóa. Quyền giao và thu hồi đất được quy định trong Luật Đất đai năm 1993 cho phép cơ quan nhà nước (chủ yếu là chính quyền cấp tỉnh) thu hồi đất nông nghiệp để xây dựng khu đô thị, khu công nghiệp, khu kinh tế, khu chế xuất, hồ thủy lợi, thủy điện. Tuy vậy Luật đất đai năm 1993 vẫn còn một số vấn đề cần sớm được giải quyết như chưa quy định các cơ quan hành chính, sự nghiệp nhà nước phải sử dụng đất hiệu quả. Vì thế, một phần diện tích khá lớn do các đơn vị này sử dụng còn lãng phí, thậm chí có đơn vị còn sử dụng không đúng mục đích gây tranh chấp, chưa cho phép người nước ngoài mua nhà ở gắn với quyền sử dụng đất ở nên ít nhiều hạn chế thị trường nhà ở phát triển, không tạo điều kiện cho nhà đầu tư nước ngoài sinh sống lâu dài ở Việt Nam. Điều này lý giải vì sao Đảng Cộng sản Việt Nam đã tiếp tục nghiên cứu, khái quát và tổng kết thực tiễn để phát hiện những vấn đề mới cần được bổ sung, hoàn thiện bằng những quan điểm có ý nghĩa đột phá, sáng tạo để thích ứng với sự thay đổi của thực tiễn quản lý, sử dụng đất đai trong bối cảnh mới.

Sau 10 năm tiến hành đổi mới đất nước và 5 năm thực hiện Nghị quyết Đại hội VII, đất nước đã vượt qua giai đoạn thử thách, gay go, nhiệm vụ đề ra của chặng đường đầu của thời kỳ quá độ là chuẩn bị tiền đề cho công nghiệp hóa đã cơ bản hoàn thành, cho phép chuyển sang thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện có một số khiếm khuyết, lệch lạc, kéo dài dẫn đến chệch hướng ở lĩnh vực này hay lĩnh vực khác, ở mức độ này hay mức độ khác.

Trước tình hình đó Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII của Đảng (7-1996), đã đề ra những chủ trương, định hướng lớn trong tình hình mới. Về quản lý tài nguyên quốc gia, Đại hội chủ trương: "Sử dụng hợp lý tài nguyên và bảo vệ môi trường sinh thái…." Tăng cường công tác quản lý môi trường ở tất cả các lĩnh vực, tăng cường điều kiện đảm bảo thực hiện Luật bảo vệ môi trường"

[16, tr. 460]. Tiếp đó Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng (4-2001) tiếp tục có những chủ trương về quản lý nguồn tài nguyên quốc gia. Đại hội xác định: "Kết hợp hài hòa giữa phát triển kinh tế - xã hội với bảo vệ và cải thiện môi trường theo hướng phát triển bềnh vững; tiên tới bảo đảm cho mọi người dân đều được sống trong môi trường có chất lượng tốt về không khí, đất, nước, cảnh quan và các nhân tố môi trường tự nhiên khác đạt chuẩn mực tối thiểu do Nhà nước quy định" [17, tr. 349]

Chủ trương của Đảng về quản lý đất đai từ năm 1986 đến 2001 đã có những chuyển biến rõ rệt, bước đầu mang lại những kết quả nhất định. Tuy nhiên, vẫn còn tồn tại những bất cập trong quản lý, sử dụng nguồn tài nguyên quốc gia. Trong thời gian tới cần sử dụng, quản lý, hiệu quả, tiết kiện nguồn tài nguyên quốc gia thì rất cần Đảng, Nhà nước có những chủ trương, chính sách và Pháp luật về quản lý đất đai ngày càng chặt chẽ.

3.2. Chủ trương của Đảng về quản lý đất đai

Những đổi mới trong chính sách quản lý đất đai hơn 15 năm qua đã mang lại những hiệu quả nhất định, thúc đẩy kinh tế phát triển, đặc biệt là phát triển nông nghiệp, góp phần quan trọng giữa vững ổn định tình hình chính trị - xã hội. Công tác quản lý đất đai có nhiều tiến bộ, đất đai được sử dụng hiệu quả hơn. Quyền sử dụng đất bước đầu trở thành vốn, bước đầu để Nhà nước và dân nhân đầu tư phát triển kinh doanh, sản xuất. Thị trường bất động sản nhận được sự quan tâm của xã hội và thu hút được vốn đầu tư tương đối lớn. Tuy nhiên, công tác quản lý đất đai vẫn còn những hạn chế, yếu kém, nhiều bức xúc đó là: Tiềm năng đất đai chưa được phát huy tối đa, hiệu quả sử dụng ở một số nơi còn thấp, đất nông nghiệp thì manh mún, rừng bị tàn phá, diện tích đất trống, đồi núi trọc còn lớn. Diện tích đất trong các khu công nghiệp sử dụng còn lãng phí. Người sử dụng đất còn vi phạm chính sách, pháp luật về quản lý đất đai, có mặt nghiêm trọng. Hoạt động của thị trường bất động sản diễn ra không lành mạnh, tình trạng đầu cơ đất đai, đẩy giá đất lên cao nhất là đất đô thị, tạo nên

những những tiêu cực trong xã hội.

Để nhanh chóng khắc phục những tồn tại trên, ngày 12/3/2003 Hội nghị lần thứ bảy Ban chấp hành Trung ương Đảng Khóa IX ra Nghị quyết số 26 - NQ/TW *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*, nhằm quy định rõ ràng, cụ thể hơn về chế độ sử dụng đất; về nhiệm vụ, quyền hạn quản lý đất đai của Nhà nước; quyền và nghĩa vụ của tổ chức, hộ gia đình và cá nhân được giao quyền sử dụng đất; xây dựng, quản lý thị trường bất động sản và chính sách tài chính về đất đai.

Sau khi Ban cán sự đảng, Chính phủ báo cáo công tác kiểm tra đầu tư xây dựng và quản lý đất đai. Ngày 14/5/2003, Bộ Chính trị ra Thông báo số 108-TB/TW *"Về việc kiểm tra đầu tư xây dựng và quản lý sử dụng đất đai",* Bộ Chính trị nhận thấy những vi phạm đầu tư xây dựng và quản lý đất đai còn nhiều và nghiêm trọng, làm thất thoái vốn, tài sản của Nhà nước, ảnh hưởng đến chất lượng công trình. Vi phạm quản lý sử dụng đất diễn ra phổ biến, tình trạng, bán đất, giao đất, chuyển nhượng đất, cho thuê đất, sử dụng đất không đúng thẩm quyền. Những vi phạm trên có nhiều nguyên nhân trong đó:

Công tác quản lý nhà nước còn bị buông lỏng và có nhiều sơ hở, hệ thống chính sách, pháp luật quản lý về quản lý, đầu tư xây dựng, quản lý đất đai chưa đồng bộ, một số chính sách quy định bất hợp lý, không còn phù hợp, đặc biệt là công tác thanh tra, kiểm tra chưa chặt chẽ, thường xuyên và còn kém hiệu quả; một bộ phàn cán bộ quản lý ở các cấp, các ngành tha hóa về phẩm chất đạo đức, thiếu trách nhiệm hoặc lợi dụng chức quyền để tham nhũng, trục lợi đã gây ra những hậu quả và thiệt hại lớn cho công tác đầu tư xây dựng và quản lý đất đai [18, tr. 298].

Để hạn chế lãng phí trong việc sử dụng tài nguyên rừng của các cơ sở kinh tế quốc doanh, ngày 16/6/2003 Bộ Chính trị ra Nghị quyết số 28-NQ/TW "*Về tiếp tục sắp xếp, đổi mới và phát triển nông lâm trường quốc doanh,"* với mục

tiêu đổi mới lâm trường quốc doanh góp phần thực hiện tốt chủ trương đã đề ra trong Nghị quyết Đại Hội IX của Đảng về nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn tài nguyên đất đai, tài nguyên rừng và cây trồng lâu năm. Nghị quyết cũng đề ra một số giải pháp chủ yếu để phát triển lâm trường quốc doanh hiệu quả, bền vững đúng mục đích trong thời gian tới.

Ngày 10/9/2003, Bộ Chính trị ban hành kế hoạch số 05 KH/TW "*Về việc kiểm tra thực hiện Kết luận của BCT về đầu tư xây dựng và quản lý sử dụng đất đai*", nhằm đánh giá đúng tình hình lãnh đạo, chỉ đạo tổ chức thực hiện và kết quả tổ chức thực hiện của Bộ Chính trị, Ban Bí thư và Chính phủ về công tác kiểm tra đầu tư xây dựng và quản lý, sử dụng đất đai, đồng thời phát hiện sơ hở, vi phạm trong đầu tư và quả lý sử dụng đất đai ở một số ngành, bộ, địa phương, để có biện pháp khắc phục và hoàn thiện cơ chế chính sách, xử lý nghiêm các trường hợp vi phạm nhằm đưa hoạt động đầu tư xây dựng và quản lý sử dụng đất đai vào nề nếp, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội

Nhằm tiếp tục hoàn thiện thể chế pháp luật về kinh doanh bất động sản, nang cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước trong lĩnh vực này, đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, quản lý kinh tế xã hội trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta, ngày 16/5/2006, Bộ Chính trị đã có đã ra Thông báo số 02-TB/TW "*Về dự án luật kinh doanh bất động sản*". Dự án luật kinh doanh bất động sản đề cập các vấn đề như: Điều chỉnh các hoạt động kinh doanh bất động sản, quyền nghĩa vụ của tổ chức cá nhân kinh doanh bất động sản và các giao dịch bất động sản có liên quan đến bất động sản; các loại bất động sản được giao dịch và điều kiện bất động sản được đưa vao kinh doanh; pham vi kinh doanh bất động sản cho tổ chức, cá nhân người nước ngoài; cách thức, thời gian, trách nhiệm của chủ đầu tư trong việc huy động, ứng tiền trước của khách hàng; sản giao dịch bất động sản... Đây là những vấn đề cơ bản, là tiền đề là cơ sở khoa học để Quốc hội thông qua Luật "*Kinh doanh bất động sản*"

Sau hơn 20 năm thực hiện đường đối đổi mới, dưới sự lãnh đạo của Đảng, nông nghiệp, nông dân, nông thôn nước ta đã đạt được thành tựu khá toàn diện và to lớn. Nông nghiệp tiếp tục phát triển với tốc độ khá cao theo hướng sản xuất hàng hoá, nâng cao năng suất, chất lượng và hiệu quả; một số mặt hàng xuất khẩu chiếm vị thế cao trên thị trường thế giới. Kinh tế nông thôn chuyển dịch theo hướng tăng công nghiệp, dịch vụ, ngành nghề; các hình thức tổ chức sản xuất tiếp tục đổi mới. Kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội được tăng cường; bộ mặt nhiều vùng nông thôn thay đổi. Đời sống vật chất và tinh thần của dân cư ở hầu hết các vùng nông thôn ngày càng được cải thiện. Xóa đói, giảm nghèo đạt kết quả to lớn. An ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội được giữ vững. Vị thế chính trị của giai cấp nông dân ngày càng được nâng cao.

Tuy nhiên, những thành tựu đạt được chưa tương xứng với tiềm năng, lợi thế và chưa đồng đều giữa các vùng. Nông nghiệp phát triển còn kém bền vững, tốc độ tăng trưởng có xu hướng giảm dần, sức cạnh tranh thấp, chưa phát huy tốt nguồn lực cho phát triển sản xuất; nghiên cứu, chuyển giao khoa học - công nghệ và đào tạo nguồn nhân lực còn hạn chế. Việc chuyển dịch cơ cấu kinh tế và đổi mới cách thức sản xuất trong nông nghiệp còn chậm, phổ biến vẫn là sản xuất nhỏ phân tán; năng suất, chất lượng, giá trị gia tăng nhiều mặt hàng thấp. Công nghiệp, dịch vụ và ngành nghề phát triển chậm, chưa thúc đẩy mạnh mẽ chuyển dịch cơ cấu kinh tế và lao động ở nông thôn. Các hình thức tổ chức sản xuất chậm đổi mới, chưa đáp ứng yêu cầu phát triển mạnh sản xuất hàng hoá. Nông nghiệp và nông thôn phát triển thiếu quy hoạch, kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội còn yếu kém, môi trường ngày càng ô nhiễm; năng lực thích ứng, đối phó với thiên tai còn nhiều hạn chế. Đời sống vật chất và tinh thần của người dân nông thôn còn thấp; chênh lệch giàu, nghèo, phát sinh nhiều vấn đề xã hội bức xúc. Chính vì thế, Bộ Chính trị đã có Đề án "*Vấn đề nông nghiệp, nông dân, nông thôn"*. Ngày 5/8/2008, Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành trung ương Đảng Khóa X, ban hành Nghị quyết số 26-NQ/TW "*Về nông nghiệp, nông dân, nông thôn*".

Về quan điểm:

Nông nghiệp, nông dân, nông thôn có vị trí chiến lược trong sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc, là cơ sở và lực lượng quan trọng để phát triển kinh tế - xã hội bền vững, giữ vững ổn định chính trị, đảm bảo an ninh, quốc phòng; giữ gìn, phát huy bản sắc văn hoá dân tộc và bảo vệ môi trường sinh thái của đất nước.

Các vấn đề, nông nghiệp, nông dân, nông thôn phải được giải quyết đồng bộ, gắn với quá trình đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp, nông thôn là nhiệm vụ quan trọng hàng đầu của công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước [23, tr. 827].

Về mục tiêu tổng quát

Không ngừng nâng cao đời sống vật chất, tinh thần của dân cư nông thôn, hài hoà giữa các vùng, tạo sự chuyển biến nhanh hơn ở các vùng còn nhiều khó khăn; nông dân được đào tạo có trình độ sản xuất ngang bằng với các nước tiên tiến trong khu vực và đủ bản lĩnh chính trị, đóng vai trò làm chủ nông thôn mới. Xây dựng nền nông nghiệp phát triển toàn diện theo hướng hiện đại, bền vững, sản xuất hàng hoá lớn, có năng suất, chất lượng, hiệu quả và khả năng cạnh tranh cao, đảm bảo vững chắc an ninh lương thực quốc gia cả trước mắt và lâu dài [22, tr. 828-829].

Ngày 30/12/2008, Bộ Chính trị quyết định thành lập "*Ban chỉ đạo Chương trình xây dựng nông thôn mới thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa*"

Trong quá trình đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, môi trường nước ta vẫn tiếp tục bị xuống cấp nhanh chóng, có nơi, có lúc đến mức báo động: đất đai bị xói mòn, thoái hoá; chất lượng các nguồn nước suy giảm mạnh; không khí ở nhiều đô thị, khu dân cư bị ô nhiễm nặng; khối lượng phát sinh và mức độ độc hại của chất thải ngày càng tăng; tài nguyên thiên nhiên

trong nhiều trường hợp bị khai thác quá mức, không có quy hoạch; đa dạng sinh học bị đe dọa nghiêm trọng; điều kiện vệ sinh môi trường, cung cấp nước sạch ở nhiều nơi không bảo đảm. Việc đẩy mạnh phát triển công nghiệp, dịch vụ, quá trình đô thị hoá, sự gia tăng dân số trong khi mật độ dân số đã quá cao, tình trạng đói nghèo chưa được khắc phục tại một số vùng nông thôn, miền núi, các thảm họa do thiên tai và những diễn biến xấu về khí hậu toàn cầu đang tăng, gây áp lực lớn lên tài nguyên và môi trường, đặt công tác bảo vệ môi trường trước những thách thức gay gắt. Ngày 13/11/2008 kỳ họp thứ 4 Quốc hội khóa XII đã thông qua Luật Đa dạng sinh học. Luật này quy định về bảo tồn và phát triển bền bững đa dạng sinh học; quyền và nghĩa vụ của tổ chức, hộ gia định, cá nhân trong bảo tồn và phát triển bền vững đa dạng sinh học.

Sau 5 năm thực hiện Nghị quyết số 41-NQ/TW của Bộ Chính trị "*Về bảo vệ tài nguyên, môi trường trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước*", công tác bảo vệ môi trường còn nhiều hạn chế, yếu kém. Nhiều nơi trong chỉ đạo, điều hành chỉ quan tâm tới các chỉ tiêu tăng trưởng kinh tế, coi nhẹ các yêu cầu bảo vệ môi trường; có biểu hiện buông lỏng công tác quản lý nhà nước, thiếu kiên quyết trong việc xử lý vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường; chưa giải quyết dứt điểm các điểm nóng, bức xúc về ô nhiễm môi trường. Tình trạng vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường diễn ra khá phổ biến. Nhiều vi phạm có tổ chức, tinh vi, một số hành vi có dấu hiệu tội phạm. Ô nhiễm môi trường tiếp tục gia tăng với tính chất và mức độ ngày càng nghiêm trọng, gây thiệt hại lớn về kinh tế và ảnh hưởng xấu đến sức khỏe, đời sống nhân dân. Những hạn chế, yếu kém nói trên cùng với tác động của biến đổi khí hậu toàn cầu và hội nhập quốc tế đặt ra cho công tác bảo vệ môi trường nhiều thách thức lớn cả trước mắt và lâu dài. Trước tình hình đó, Ban Bí thư có Chỉ thị số 29-CT/TW ngày 21/1/2009 về tiếp tục đẩy mạnh Nghị quyết 41-NQ/TW của Bộ Chính trị khóa IX "*Về bảo vệ môi trường trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước*". Chỉ thị nhấn mạnh:

> Tăng cường, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ môi trường. Tiếp tục bổ sung, hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật nhằm cụ thể hóa và hướng dẫn đầy đủ Luật Bảo vệ môi trường, Luật Đa dạng sinh học; sửa đổi, bổ sung các quy định về tội phạm môi trường trong Bộ Luật Hình sự. Quy định các chế tài xử lý nghiêm các vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường; xây dựng và ban hành quy định bồi thường thiệt hại về môi trường [24, tr. 285].

Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (Bổ sung, phát triển năm 2011) đã đề cập đến việc quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường, Cương lĩnh xác định:

> *Bảo vệ môi trường* là trách nhiệm của cả hệ thống chính trị, của toàn xã hội và nghĩa vụ của mọi công dân. Kết hợp chặt chẽ giữa kiểm soát, ngăn ngừa, khắc phục ô nhiễm với khôi phục và bảo vệ môi trường sinh thái. Phát triển năng lượng sạch, sản xuất sạch và tiêu dùng sạch. Coi trọng nghiên cứu, dự báo và thực hiện các giải pháp ứng phó với quá trình biến đổi khí hậu và thảm họa thiên nhiên. Quản lý, bảo vệ, tái tạo và sử dụng hợp lý, có hiệu quả tài nguyên quốc gia [14, tr. 23].

Ngày 31/10/2012 Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành trung ương Đảng khóa XI ra Nghị quyết số 19-NQ/TW "*Về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, tạo nền tảng để đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại*". Sau khi phân tích, đánh giá tình hình gần 10 năm thực hiện Nghị quyết Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá IX "*Về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước"*. Hội nghị đánh giá đã đạt nhiều kết quả tích cực, góp phần khai thác và phát huy có hiệu quả nguồn lực đất đai phục vụ mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh, ổn định xã hội, an ninh lương thực quốc

gia, bảo vệ môi trường... Hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai từng bước được tăng cường; chính sách, pháp luật về đất đai ngày càng được hoàn thiện; các quyền của người sử dụng đất được mở rộng và được Nhà nước bảo đảm; thị trường bất động sản, trong đó có quyền sử dụng đất đã được hình thành và phát triển nhanh. Kết quả đó khẳng định các quan điểm chỉ đạo, định hướng chính sách, pháp luật về đất đai được xác định trong Nghị quyết Trung ương 7 khoá IX cơ bản là đúng đắn, phù hợp với đặc điểm, tình hình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Tuy nhiên, công tác quản lý nhà nước về đất đai còn nhiều hạn chế, nhất là trong quy hoạch sử dụng đất, định giá đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng, hỗ trợ và tái định cư, các thủ tục hành chính về đất đai. Lợi ích của Nhà nước và người dân có đất bị thu hồi chưa được tương xứng; nguồn lực về đất đai chưa được phát huy đầy đủ để trở thành nội lực quan trọng phục vụ phát triển kinh tế - xã hội; việc sử dụng đất nhiều nơi còn lãng phí, hiệu quả thấp; tham nhũng, tiêu cực trong lĩnh vực này còn lớn; thị trường bất động sản phát triển không ổn định, thiếu lành mạnh, giao dịch "*ngầm*" còn khá phổ biến; tình hình khiếu nại, tố cáo, tranh chấp về đất đai còn diễn biến phức tạp.

Nguyên nhân chủ yếu của những hạn chế, yếu kém nêu trên là: Đất đai có nguồn gốc rất đa dạng; chính sách đất đai thay đổi qua nhiều thời kỳ; chủ trương, chính sách, pháp luật hiện hành về đất đai còn một số nội dung chưa đủ rõ, chưa phù hợp; việc thể chế hoá còn chậm, chưa thật đồng bộ. Tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật về đất đai và các chính sách, pháp luật có liên quan chưa nghiêm. Công tác tuyên truyền, giáo dục và quán triệt các chủ trương, chính sách, pháp luật về đất đai còn kém hiệu quả; việc thực hiện công khai, minh bạch trong quản lý đất đai chưa tốt. Ý thức chấp hành pháp luật về đất đai của một bộ phận cán bộ và nhân dân còn hạn chế. Việc thanh tra, kiểm tra, giám sát và xử lý các hành vi sai phạm chưa nghiêm. Hiệu lực, hiệu quả giải quyết khiếu nại, tố cáo, tranh chấp về đất đai còn thấp. Tổ chức bộ máy, năng lực đội ngũ cán bộ về quản

lý đất đai và các cơ quan liên quan còn nhiều bất cập, hạn chế; một bộ phận còn lợi dụng chức vụ, quyền hạn để trục lợi, tham nhũng. Trước những thuận lợi và khó khăn trên, Hội nghị nêu lên quan điểm chỉ đạo; định hướng tiếp tục đổi mới và hoàn thiện chính sách, pháp luật về đất đai.

Về quan điểm chỉ đạo: Nghị quyết nêu lên 6 quan điểm chỉ đạo trong đó thống nhất và kiên định quan điểm: "Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Quyền sử dụng đất là một loại tài sản và hàng hoá đặc biệt, nhưng không phải là quyền sở hữu" [3, tr. 3].

Về định hướng tiếp tục đổi mới và hoàn thiện chính sách, pháp luật về đất đai: Hội nghị nêu lên 11 nội dung định hướng lớn trong thời gian tới để hoàn thiện, đáp ứng yêu cầu đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới đất nước.

Về tổ chức thực hiện: Hội nghị nhấn mạnh:

> Đảng đoàn Quốc hội chỉ đạo việc sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai năm 2003; đồng thời rà soát, hoàn thiện các đạo luật có liên quan, tạo cơ sở pháp lý cho việc thực hiện Nghị quyết và giám sát việc thực hiện trong phạm vi cả nước.
>
> Ban cán sự đảng Chính phủ chỉ đạo sửa đổi, bổ sung các văn bản dưới luật; chỉ đạo các bộ, ngành, địa phương xây dựng và tổ chức thực hiện các chương trình, kế hoạch cụ thể thực hiện Nghị quyết một cách đồng bộ, có hiệu quả. Thường xuyên theo dõi, kiểm tra, đánh giá tình hình thực hiện Nghị quyết và kịp thời điều chỉnh các chương trình, kế hoạch, giải pháp cụ thể phù hợp với yêu cầu thực tế [3, tr. 4].
>
> *Về biện pháp thực hiện*: Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng, đẩy mạnh công tác tuyên truyền, nâng cao nhận thức về quản lý đất đai. Đa dạng hoá hình thức, nội dung tuyên truyền chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước về quản lý đất đai ở Việt Nam trong toàn hệ thống chính trị, trong nhân dân, đồng bào ta ở nước ngoài và cộng đồng quốc tế; khẳng định chủ trương nhất quán của

Việt Nam là duy trì môi trường hoà bình, ổn định. Phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, tổ chức đoàn thể các cấp trong công tác tuyên truyền, vận động các tầng lớp nhân dân giám sát và phản biện xã hội việc thực hiện Nghị quyết. Hội nghị nhấn mạnh: "Phổ biến, giáo dục chính sách, pháp luật đất đai cho cộng đồng, nhất là đối với đồng bào vùng sâu, vùng xa, vùng đồng bào dân tộc thiểu số" [3, tr. 6] và "Các cấp uỷ đảng, các đảng đoàn, ban cán sự đảng chỉ đạo quán triệt sâu sắc nội dung của Nghị quyết và tăng cường lãnh đạo, tạo sự thống nhất cả về nhận thức và hành động trong việc triển khai thực hiện Nghị quyết" [3, tr. 6].

Thực hiện sự chỉ đạo của Đảng, công tác truyền thông nâng cao nhận thức về quản lý đất đai được tăng cường. Hàng chục hội thảo trong nước và quốc tế được tổ chức nhằm phổ biến quan điểm, chủ trương của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước về quản lý đất đai. Những giải pháp quản lý đất đai hiệu quả, bền vững; những thuận lợi và khó khăn, thời cơ và thách thức trong quản lý đất đai… Qua đó, nâng cao trách nhiệm của Chính phủ, nhận thức của chính quyền địa phương, khơi dậy tinh thần, trách nhiệm của nhân dân trong việc bảo vệ và sử dụng tài nguyên quốc gia hiệu quả, bền vững. Nghị quyết Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành trung ương Đảng khóa XI, ngày 31/10/2012 làm sáng tỏ quan điểm chỉ đạo của Đảng ta về quản lý đất đai trong tình hình mới, với nhiều nội dung và những định hướng lớn mang tính chiến lược. Những chủ trương đó nhanh chóng được tổ chức thực hiện và ngày càng phát huy được hiệu quả. Đây là cơ sở, là tiền đề lý luận và thực tiễn để Đảng chỉ đạo Đảng đoàn Quốc hội nhanh chóng ban hành Luật Đất đai 2013.

3.3. Sự chỉ đạo của Đảng về quản lý đất đai

Dưới sự lãnh đạo và chỉ đạo của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước về quản lý đất đai ngày càng hoàn thiện với những nội dung, phương pháp, biện pháp ngày càng chặt chẽ và hiệu quả, đã mang lại những thành công

nhất định. Trên cơ sở đó, Nhà nước đã cụ thể hóa chủ chương của Đảng bằng Luật, và các văn bản dưới luật liên quan đến đất đai và quản lý, sử dụng và đầu tư thuộc lĩnh vực này. Trong khuôn khổ của đề tài cơ sở, tác giả làm rõ sự chỉ đạo của Đảng về quản lý đất đai trong giai đoạn 2003 - 2012 trên một số phương diện chủ yếu và một số kết quả đạt được.

Tháng 11/2003, Quốc hội khóa XI thông qua Luật Đất đai 2003 (có hiệu lực từ 1/7/2004) để thay thế cho Luật Đất đai 1993. Đây là một văn bản luật khá độ sộ, gồm 7 chương với 146 điều, trong đó có nhiều điều khoản được quy định chi tiết có thể thực thi ngay. Luật mới đã quán triệt những quan điểm đổi mới của Đảng về đất đai theo tinh thần Nghị quyết 7 BCH TW khoá IX, thể hiện qua 4 điểm cơ bản sau: *Một là*, nhà nước là đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai, có quyền định đoạt và hưởng lợi từ đất đai; *Hai là*, coi đất đai là nguồn nội lực và là nguồn vốn to lớn của đất nước; *Ba là*, khẳng định quyền sử dụng đất là hàng hoá đặc biệt, nhà nước đảm bảo các điều kiện để hàng hoá đó được trao đổi trên thị trường; *Bốn là*, trong mối quan hệ về đất đai phải đảm bảo hài hoà lợi ích giữa nhà nước, nhà đầu tư và người sử dụng, đồng thời hướng tới sự bình đẳng giữa các chủ thể sử dụng thuộc mọi thành phần kinh tế. Về các quy định cụ thể, Luật Đất đai 2003 đã kế thừa những nội dung vẫn còn phù hợp của các văn bản pháp luật về đất đai hiện hành và bổ sung nhiều điểm mới về nội dung quản lý nhà nước về đất đai, chế độ quản lý sử dụng các loại đất, quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất và các thủ tục hành chính trong quản lý sử dụng đất. Những điểm đổi mới theo hướng: thực hiện cải cách thủ tục hành chính; bổ sung quyền và giảm các điều kiện khi thực thi quyền của người sử dụng đất; thực hiện phân cấp trong quản lý; nâng cao trách nhiệm của nhà nước trong việc lập và thực hiện quy hoạch để hạn chế quy hoạch treo; quy định chi tiết về quản lý tài chính đất đai và thị trường quyền sử dụng đất, giá đất phải sát với giá thị trường…

Luật Đất đai 2003 ra đời đã có những đột phá, mang một diện mạo mới

trong quản lý và sử dụng đất, tác động sâu rộng, tích cực đến phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của đất nước. như: từng bước đơn giản hoá thủ tục hành chính, góp phần cải thiện môi trường kinh doanh, thu hút đầu tư, nhất là các nhà đầu tư nước ngoài; kích thích thị trường bất động sản phát triển; giải quyết được một số vấn đề tồn tại trong thời gian trước đó như việc công nhận và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ở, tháo gỡ một số vướng mắc trong bồi thường giải phóng mặt bằng… Ngay sau đó Chính phủ đã có *Nghị định 181/2004/NĐ-CP*, ngày 29/10/2004 hướng dẫn thi hành Luật đất đai nhằm đưa chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước nhanh chóng đi vào cuộc sống. Nghị định số 127/2005/NĐ-CP, ngày 10/10/2005 của Chính phủ hướng dẫn thực hiện nghị quyết số 23/2003/QH1 ngày 26/11/2003 của Quốc hội và Nghị quyết số 755/2005/NQ-UBTVQH11 ngày 2/4/2005 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định việc giải quyết đối với một số trường hợp cụ thể về nhà đất trong quá trình thực hiện các chính sách quản lý nhà đất và chính sách cải tạo xã hội chủ nghĩa trước ngày 1/7/1991. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện Luật đất đai năm 2003 và các quy định khác liên quan đến đất đai đã bộc lộ những khó khăn nhất định, để thống nhất về mặt văn bản, Chính phủ tiếp tục ban hành Nghị định số 17/2006/NĐ-CP, ngày 27/1/2006 *Về sửa đổi bổ sung một số điều của các nghị định hướng dẫn thi hành luật đất đai*. Nghị định này quy định ghị định này quy định việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ về thi hành Luật Đất đai (*gọi là Nghị định số 181/2004/NĐ-CP*), Nghị định số 182/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ về xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai (gọi là Nghị định số 182/2004/NĐ-CP); Nghị định số 197/2004/NĐ-CP ngày 03/12/2004 của Chính phủ về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất (gọi là Nghị định số 197/2004/NĐ-CP), Nghị định số 198/2004/NĐ-CP ngày 03/12/2004 của Chính phủ về thu tiền sử dụng đất (gọi là Nghị định số 198/2004/NĐ-CP), Nghị định số 187/2004/NĐ-CP ngày

16/11/2004 của Chính phủ về việc chuyển công ty nhà nước thành công ty cổ phần (gọi là Nghị định số 187/2004/NĐ-CP).

Thực hiện ý kiến chỉ đạo của Bộ Chính trị, ngày 29/6/2006, kỳ họp thứ 9 khóa XI, Quốc hội đã họp và thông qua Luật *Kinh doanh bất động sản*. Với 6 chương, 82 điều, luật này quy định về hoạt động kinh doanh bất động sản; quyền, nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân hoạt động kinh doanh bất động sản và giao dịch bất động sản có liên quan đến kinh doanh bất động sản.

Ngày 15/10/2007, Chính phủ ban hành Nghị định số 153/2007/NĐ-CP "*Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Kinh doanh bất động sản*". Nghị định này quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Kinh doanh bất động sản về các loại bất động sản được đưa vào kinh doanh; vốn pháp định đối với tổ chức, cá nhân kinh doanh bất động sản; mua bán nhà, công trình xây dựng theo hình thức ứng tiền trước; điều kiện năng lực tài chính của chủ đầu tư dự án kinh doanh bất động sản; chuyển nhượng toàn bộ dự án khu đô thị mới, dự án khu nhà ở, dự án hạ tầng kỹ thuật khu công nghiệp; đào tạo, bồi dưỡng kiến thức và cấp chứng chỉ môi giới, định giá bất động sản và quản lý, điều hành sàn giao dịch bất động sản; quản lý nhà nước về hoạt động kinh doanh bất động sản.

Sau hơn 3 năm thực hiện *Luật Đất đai* đã bộc lộ nhiều hạn chế, khiếm khuyết cần khắc phục như: quan hệ đất đai vẫn mang tính hành chính; có sự mâu thuẫn, chồng chéo giữa các luật (Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật Kinh doanh bất động sản, Luật Nhà ở…); chưa đảm bảo sự bình đẳng giữa các chủ sử dụng đất thuộc các thành phần kinh tế; giá đất còn bất cập, giá đất sản xuất kinh doanh và đất ở đô thị quá cao so với thực tế đang làm hạn chế sức cạnh tranh của nền kinh tế; thị trường bất động sản không kiểm soát được; sự minh bạch về đất đai còn thấp, tiêu cực trong quản lý còn nhiều; tình trạng khiếu kiện ngày càng nhiều … Một số nguyên nhân khách quan cũng đòi hỏi Luật Đất đai phải được bổ sung sửa đổi như: Việt Nam đang trong giai đoạn hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường sau khi gia nhập tổ chức thương mại thế

giới WTO, trong đó hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật là yêu cầu số một; sự ra đời của các bộ luật khác liên quan chặt chẽ với luật đất đai như Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật Kinh doanh bất động sản, Luật Nhà ở…, đòi hỏi Luật Đất đai phải điều chỉnh để đảm bảo tính đồng bộ; quá trình vận động của các quan hệ đất đai là liên tục, các mâu thuẫn luôn phát sinh và đòi hỏi phải có những chuẩn mực để giải quyết. Quốc hội khoá XII đã có Nghị quyết về việc bổ sung sửa đổi Luật Đất đai 2003 (Nghị quyết số 11/2007/QH12 ngày 12/11/2007)

Để tăng cường hơn nữa quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất đai, Bộ Tài nguyên và môi trường đã ban hành *Thông tư số 06/2007/TT-BTNMT* hướng dẫn thực hiện một số điều của Nghị định số 84/2007/NĐ-CP ngày 25 tháng 5 năm 2007, của Chính phủ quy định bổ sung "*Về việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, thu hồi đất, thực hiện quyền sử dụng đất, trình tự, thủ tục bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất và giải quyết khiếu nại về đất đai"*. Khi thông tư ra đời đã nhanh chóng nhận được sự đồng tình ủng hộ của nhân dân. Bước đầu có tác dụng đến tâm tư, nguyện vọng của người sử dụng đất, đồng thời cũng nâng cao trách nhiệm, nghĩa vụ của người sử dụng đất.

Ngày 02/10/2008. Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 134/2008/QĐ-TT quyết định thành lập *Tổng cục Quản lý đất đai*, trực thuộc Bộ Tài nguyên và môi trường, để tập trung các hoạt động quản lý nhà nước về đất đai ở cấp Trung ương về một đầu mối chuyên trách. *Tổng cục Quản lý đất đai* có chức năng tham mưu, giúp Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường quản lý nhà nước về đất đai trong phạm vi cả nước; thực hiện các dịch vụ công theo quy định của pháp luật và thực hiện các nhiệm vụ chủ yếu:

Xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, cơ chế, chính sách, chiến lược, chương trình quốc gia, quy hoạch, kế hoạch, đề án, dự án về quản lý và sử dụng đất đai để ban hành, phê duyệt theo thẩm quyền hoặc trình cơ quan nhà nước

có thẩm quyền ban hành, phê duyệt: quyết định, chỉ thị, thông tư, tiêu chuẩn quốc gia, quy chuẩn kỹ thuật quốc gia, định mức kinh tế - kỹ thuật và định mức sử dụng đất. Chỉ đạo, kiểm tra và chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật, cơ chế, chính sách, chiến lược, chương trình quốc gia, quy hoạch, kế hoạch, đề án, dự án về quản lý và sử dụng đất đai sau khi được phê duyệt.

Tổ chức triển khai thực hiện trên phạm vi toàn quốc đối với các nhiệm vụ: quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; đăng ký và thống kê đất đai; giá đất; về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất; về phát triển quỹ đất, quản lý và phát triển thị trường quyền sử dụng đất trong thị trường bất động sản; lưu trữ và thông tin đất đai; về thanh tra, kiểm tra, giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo; hợp tác quốc tế và nhiều nhiệm vụ chuyên môn khác...

Về cơ cấu tổ chức bộ máy: *Tổng cục Quản lý đất đai* có 14 đơn vị trực thuộc, trong đó có 9 đơn vị quản lý nhà nước, 5 đơn vị sự nghiệp *(bao gồm 2 đơn vị sự nghiệp mới được bổ sung là: Trung tâm Đào tạo và Truyền thông đất đai; Trung tâm Kiểm định chất lượng sản phẩm địa chính).*

Tại cấp tỉnh: Một số địa phương tiến hành thành lập Chi cục Quản lý đất đai thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường để thống nhất quản lý nhà nước về đất đai vào một cơ quan chuyên trách (*đến nay, cả nước có 63 Sở Tài nguyên và Môi trường với đầy đủ các phòng, ban chức năng về quản lý đất đai và các đơn vị sự nghiệp*).

Tại cấp huyện: Cơ quan quản lý đất đai là Phòng Tài nguyên và Môi trường. Ngoài ra, các địa phương đã thành lập Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất *(đến nay cả nước có 528 Văn phòng cấp huyện)* trực thuộc các Phòng Tài nguyên và môi trường để thực hiện các thủ tục đăng ký quyền sử dụng đất, lập và quản lý hồ sơ địa chính, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất cấp huyện.

Tại cấp xã, phường, thị trấn: có cán bộ Địa chính xã và thường kiêm

nhiệm thêm nhiệm vụ quản lý về xây dựng và một số chức năng quản lý nhà nước khác thuộc lĩnh vực tài nguyên và môi trường.

Nhằm nâng cao trách nhiệm của các cơ quan chức năng về quản lý đất đai, quyền, nghĩa vụ của tổ chức cá nhân khi sử dụng đất đai, ngày 13/8/2009 Chính phủ ban hành Nghị định số 69/2009/NĐ-CP quy định bổ sung "*Về quy hoạch sử dụng đất, thu hồi đất, bồi thường hỗ trợ và tái định cư"* Có hiệu lực thi hành từ ngày 1/10/2009, các nội dung quy định tại Nghị định này sẽ cơ bản giải quyết các vướng mắc, tồn tại, phát sinh trong quá trình thi hành pháp luật về đất đai. Nghị định gồm 3 chương, 41 điều quy định cụ thể về quy hoạch sử dụng đất; giá đất; bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; trình tự, thủ tục thu hồi đất, giao đất và cho thuê đất; phát triển quỹ đất, cấp GCN quyền sử dụng đất (QSDĐ), sử dụng đất công trình ngầm và gia hạn sử dụng đất.

Ngày 19/10/2009 Chính phủ ban hành riêng Nghị định số 88/2009/NĐ-CP "*Về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất"*, trong đó quy định rất rõ đối tượng, nguyên tắc, điều kiện được cấp *giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và tài sản khác gắn liền với đất*. Nghị định này ra đời đã mạng lại nhiều quyền lợi thiết thực cho người sử dụng đất đai, gắn bó hơn với đất đai, trách nhiệm của người sử dụng đất đai được nâng lên.

Để chủ trương của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước về quản lý đất đai đi vào cuộc sống, nhằm nâng cao nhận thức, trách nhiệm của cán bộ và nhân dân trong việc quản lý, sử dụng đất đai hiệu quả, đúng mục đích, tiết kiệm. Ngày 23/3/2010, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 373/QĐ-TTg, "Về việc *Phê duyệt Đề án Đẩy mạnh công tác tuyên truyền về quản lý đất đai ở Việt Nam"*.

Sau gần 10 năm triển khai thực hiện Nghị quyết Hội nghị lần thứ bảy khoá IX của Ban chấp hành Trung ương Đảng "*Về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất*

nước", đã có nhiều chuyển biến tích cực, nguồn lực đất đai đã phát huy hiệu quả phục vụ đắc lực mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh, ổn định xã hội, an ninh lương thực quốc gia, bảo vệ môi trường... Hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai chuyển biến rõ rệt; chính sách, pháp luật về đất đai ngày càng được hoàn thiện; quyền của người sử dụng đất được mở rộng và bảo đảm; thị trường bất động sản, trong đó có quyền sử dụng đất đã được hình thành và phát triển nhanh. Kết quả đó khẳng định các quan điểm chỉ đạo, định hướng chính sách, pháp luật về đất đai được xác định trong Nghị quyết Trung ương 7 khoá IX cơ bản là đúng đắn, phù hợp với đặc điểm, tình hình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Tuy nhiên, công tác quản lý nhà nước về đất đai còn nhiều hạn chế, nhất là trong quy hoạch sử dụng đất, định giá đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng, hỗ trợ và tái định cư, các thủ tục hành chính về đất đai. Lợi ích của Nhà nước và người dân có đất bị thu hồi chưa được bảo đảm tương xứng; nguồn lực về đất đai chưa được phát huy đầy đủ để trở thành nội lực quan trọng phục vụ phát triển kinh tế - xã hội; việc sử dụng đất nhiều nơi còn lãng phí, hiệu quả thấp; tham nhũng, tiêu cực trong lĩnh vực này còn lớn; thị trường bất động sản phát triển không ổn định, thiếu lành mạnh, giao dịch "ngầm" còn khá phổ biến; tình hình khiếu nại, tố cáo, tranh chấp về đất đai còn diễn biến phức tạp. Những hạn chế chên xuất phát từ nhiều nguyên nhân khác nhau có cả nguyên nhân chủ quan và khách quan, nhưng chủ yếu là do; công tác tuyên truyền, giáo dục và quán triệt các chủ trương, chính sách, pháp luật về đất đai còn kém hiệu quả; việc thực hiện công khai, minh bạch trong quản lý đất đai chưa tốt. Ý thức chấp hành pháp luật về đất đai của một bộ phận cán bộ và nhân dân còn hạn chế. Việc thanh tra, kiểm tra, giám sát và xử lý các hành vi sai phạm chưa nghiêm. Hiệu lực, hiệu quả giải quyết khiếu nại, tố cáo, tranh chấp về đất đai còn thấp.

Trên cơ sở đánh giá những thành tự và hạn chế quản lý đất đai thời gian qua, thực hiện Nghị quyết số 48/2010/QH12 về Chương trình xây dựng luật,

pháp lệnh năm 2011 của Quốc hội nhiệm kỳ khóa XII (2007-2011), ngày 23/7/2010, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chỉ thị số 1315/CT-TTg về việc tổng kết thi hành Luật Đất đai năm 2003. Ngày 9/9/2010, Thủ tướng Chính phủ đã có Quyết định số 1665/QĐ-TTg thành lập *Ban Chỉ đạo Trung ương về tổng kết thi hành Luật Đất đai và sửa đổi Luật Đất đai năm 2003* với mục đích đánh giá khách quan sâu, rộng kết quả thi hành Luật Đất đai 2003 của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; đánh giá cụ thể từng nội dung quản lý Nhà nước về quản lý đất đai cũng như làm rõ vai trò của Nhà nước với tư cách là đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai, thống nhất quản lý đất đai, thực hiện quyền định đoạt đối với đất đai, điều tiết các nguồn lợi về đất đai, trao quyền sử dụng đất và làm rõ quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất. Đúc kết những ưu điểm, tồn tại, nguyên nhân, rút ra những bài học kinh nghiệm, đề xuất những nội dung cần sửa đổi Luật Đất đai nhằm đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của nước ta đến năm 2020 và những năm tiếp theo là việc làm rất cần thiết và cấp bách.

Ngày 30/12/2010, Chính phủ ban hành Nghị định số 120/2010/NĐ-CP về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 198/2004/NĐ-CP ngày 3/12/2004 của Chính phủ *về thu tiền sử dụng đất*; Nghị định số 20/2011/NĐ-CP, ngày 23/3/2011 Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Nghị quyết số 55/2010/QH12 ngày 24 tháng 11 năm 2010 của Quốc hội *về miễn, giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp*; *Nghị định số 42/2012/NĐ-CP* của Chính phủ, ngày 11/5/2012 *Về quản lý, sử dụng đất trồng lúa.* Đây là những nghị quyết chuyên đề cụ thể hóa một số lĩnh vực trong quản lý đất đai với mục đích nâng cao quyền lợi, nghĩa vụ, trách nhiệm của người sử dụng đất, cũng như kế hoạch quản lý và sử dụng đất nông nghiệp đúng mục đích theo chiến lược an ninh lương thực quốc gia.

Như vậy từ năm 2003 đến năm 2012 Nhà nước và các cơ quan quản lý

Nhà nước đã ban hành rất nhiều Luật và văn bản dưới luật liên quan đến quản lý đất đai. Điều này cho thấy quản lý đất đai là một nhiệm vụ hết sức quan trọng của quốc gia, là nguồn lực quan trọng để phát triển kinh tế xã hội, mang lại hiệu quả cao. Tuy nhiên, việc quản lý đất đai cần còn những tồn tại nhất định cần sớm được khắc phục trong thời gian tới.

CHƯƠNG 4. NHẬN XÉT VÀ KINH NGHIỆM

4.1. Nhận xét

4.1.1. Ưu điểm

Kể từ sau khi Luật Đất đai ra đời lần đầu tiên năm 1987, trải qua quá trình sửa đổi, bổ sung vào các năm 1998, 2001 và thay thế bằng Luật đất đai năm 2003 và 2013 cùng hệ thống các văn bản dưới luật quy định về quản lý, sử dụng đất đai đã làm cho chính sách quản lý đất đai của Nhà nước thành hệ thống văn bản pháp luật ngày càng được hoàn thiện. Nguồn tài nguyên đất đai của quốc gia ngày càng được quản lý chặt chẽ, sử dụng có hiệu quả, tiết kiệm, đúng mục đích. Từ những kết quả đạt được cho thấy, trong quá trình lãnh đạo của Đảng về quản lý đất đai giai đoạn 2003 - 1012 có những ưu điểm cơ bản sau:

Một là; nhận thức của Đảng về tầm quan trọng của đất đai ngày càng được nâng cao.

Nhận thức được tầm quan trọng của đất đai, Trung ương Đảng đã có nhiều chủ trương, biện pháp chỉ đạo các cơ quan chức năng quản lý, sử dụng đất đai có hiệu quả khi nói đến vai trò của đất đai Đảng ta xác định Đất đai là tài sản quốc gia, là yếu tố hàng đầu và quan trọng của sản xuất có giá trị kinh tế lớn. Là nguồn lực quan trọng, là điều kiện tồn tại cơ bản của cả xã hội, mặt khác đất đai có giới hạn về mặt diện tích, trong khi đó nhu cầu sử dụng đất ngày càng tăng cho nên đất đai ngày càng trở nên khó khăn và hạn hẹp. Luật Đất đai 1993 đã ghi: ‘‘Trải qua nhiều thế hệ, nhân dân ta đã tốn bao công sức, xương máu mới tạo lập, bảo vệ được vốn đất đai như ngày nay’’[35, tr.1]. Vì vậy, việc quản lý, sử dụng đất đai phải thống nhất theo nguyên tắc *Nhà nước quản lý*.

Năm 1987, Quốc hội thông qua Luật Đất đai, trong đó quy định: “Đất đai thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước thống nhất quản lý” [32, tr.5], và chỉ giao đất cho người sử dụng và đảm bảo được hưởng các quyền lợi hợp pháp trên diện tích đất được giao, nhưng dất ở vẫn bị cấm mua bán. Đất phi nông

nghiệp vẫn do doanh nghiệp nhà nước quản lý và chưa được hoạch toán vào chi phí kinh doanh.

Tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII của Đảng (6-1991) đã xác định: "*Trên cơ sở chế độ sở hữu toàn dân về đất đai, ruộng đất được giao cho nông dân sử dụng lâu dài*" [10, tr. 68]. Đây chính là tiền đề lý luận, nền tảng chính trị để Đảng và nhà nước xác định đất đai thuộc quyền sở hữu toàn dân mà nhà nước đại diện và thống nhất quản lý được ghi trong Luật đất đai sau này. Dưới sự chỉ đạo của Trung ương Đảng, Luật Đất đai năm 1993 đã được Quốc hội thông qua. Ngoài việc thống nhất và kiên định Nhà nước quản lý đất đai thì điểm mới trong nhận thức của Đảng và Nhà nước còn đề cập đến quyền, nghĩa vụ của người sử dụng đất, Nhà nước khuyến khích người sử dụng đất đầu tư lao động, vật tư, tiền vốn và áp dụng các thành tựu khoa học - kỹ thuật làm tăng giá trị sử dụng đất, sử dụng tiết kiệm đất. Nhà nước nghiêm cấm việc lấn chiếm đất đai, chuyển quyền sử dụng đất trái phép, sử dụng đất không đúng mục đích được giao, hủy hoại đất. Tuy nhiên, Luật Đất đai năm 1993 *chưa cho phép giao đất cho người nước ngoài, chỉ cho phép họ thuê đất*, nhưng đây cũng là một bước động phá trong nhận thức của Đảng và Nhà nước, bước đầu tạo những tiền đề cần thiết cho sự xuất hiện của "*thị trường bất động sản*". Ngoài ra khi đất đai bị thu hồi để phục vụ cho các mục đích của Nhà nước thì người sử dụng đất sẽ được đề bù và tái định cư hỗ trợ sản xuất ở nơi ở mới.

Trong quá trình thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, đã có những vấn đề nảy sinh liên quan đến quản lý đất đai. Vì vậy, Luật Đất đai năm 2003 đã được Quốc hội thông qua với những điểm mới mang tính đột phá trong nhận thức, *bắt đầu mở cửa cho người Việt Nam định cư ở nước ngoài sở hữu nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở.* Quy định rõ và cụ thể hơn quyền của cơ quan nhà nước quản lý đất đai; mở rộng hơn quyền của người sử dụng đất. *Quyền sử dụng đất là một loại tài sản và hàng hóa đặc biệt* nhưng không phải là quyền sở hữu, được xác định cụ thể phù hợp với từng loại đất, từng đối tượng

và hình thức giao đất, cho thuê đất. Điều này đã giúp cho công tác quản lý đất đai khắc phục một số vấn đề về quản lý và sử dụng đất đai trong quá trình phát triển đất nước.

Như vậy từ khi đổi mới đất nước đến nay, nhận thức của Đảng về vị trí, vai trò và tầm quan trọng của đất đai ngày càng rõ ràng hơn, quyền lợi, nghĩa vụ của người sử dụng đất được quy định cụ thể hơn. Vai trò quản lý của nhà nước về đất đai ngày càng chặc chẽ.

Hai là, chính sách pháp luật của Nhà nước về quản lý đất đai ngày càng được hoàn hiện và chặt chẽ hơn

Nhận thức được tầm quan trong của đất đai đối với phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng - an ninh, Đảng đề ra chủ trương, chính sách, thể chế hóa chủ trương đó bằng các văn bản luật và dưới luật để quản lý, sử dụng đất đai hiệu quả, bề vững. Trong đó đáng chú ý là năm 1987, Quốc hội thông qua Luật Đất đai, trong đó quy định: "*Đất đai thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước thống nhất quản lý*" [33, tr. 5]. Nhà nước chỉ giao đất cho người sử dụng đất sử dụng ổn định, lâu dài hoặc sử dụng có thời hạn, tạm thời theo mục đích sử dụng đất do Nhà nước quy định và bảo đảm cho người sử dụng đất được hưởng những quyền lợi hợp pháp. Năm 1993 Luật Đất đai được ban hành, điểm mới của luật này khẳng định và cụ thể hóa quyền và nghĩa vụ thống nhất quản lý đất đai của Nhà nước; quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất và *chưa cho phép giao đất cho người nước ngoài, chỉ cho phép họ thuê đất*. Luật Đất đai năm 1993 đã đặt những điều kiện đầu tiên cho hình *thành thị trường bất động sản hợp pháp*, đó là thị trường chuyển nhượng quyền sử dụng đất giữa những người có quyền sử dụng đất trong giới hạn thời gian giao đất và loại đất theo quy định của Nhà nước.

Để quản lý và sử dụng có hiệu quả nguồn vốn to lớn của quốc gia, tháng 3-2003, Ban Chấp hành Trung ương khóa IX ban hành Nghị quyết số 26-NQ/TW *Về tiếp tục đổi mới chính sách pháp luật đất đai trong thời kỳ đẩy*

mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, trong đó khẳng định: "đất đai là tài nguyên quốc gia vô cùng quý giá, là tư liệu sản xuất đặc biệt, là nguồn nội lực và là nguồn vốn to lớn của đất nước; quyền sử dụng đất là hàng hóa đặc biệt" [17, tr. 71-72]. Như vậy, Nghị quyết này đã chính thức thừa nhận *đất đai là tài nguyên quý giá; quyền sử dụng đất là hàng hóa đặc biệt*, phát triển vững chắc thị trường bất động sản (trọng tâm là tại các đô thị) có sự quản lý và điều tiết của Nhà nước. Quan điểm này của Đảng được cụ thể hóa trong Luật Đất đai sửa đổi năm 2003.

Điểm mới của Luật Đất đai năm 2003 là đã cụ thể hóa quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất, kể cả tổ chức, cá nhân người nước ngoài và người Việt Nam định cư ở nước ngoài theo tinh thần đối xử bình đẳng với các chủ thể kinh tế trong tiếp cận nguồn lực đất đai. Năm 2009, Quốc hội đã sửa đổi một số điều của Luật Đất đai năm 2003 nhằm tăng thêm quyền cho thuê, ủy quyền quản lý đối với nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở cho người Việt Nam định cư ở nước ngoài. Luật Đất đai 2003 đã có tác động tích cực đối với nền kinh tế, từng bước đơn giản hoá thủ tục hành chính, cải thiện môi trường kinh doanh, thu hút đầu tư, kích thích thị trường bất động sản phát triển. Nhưng vẫn bộc lộ nhiều hạn chế, khiếm khuyết cần khắc phục như: quan hệ đất đai vẫn mang tính hành chính; có sự mâu thuẫn, chồng chéo giữa các luật (Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật Kinh doanh bất động sản, Luật Nhà ở…); giá đất còn bất cập, giá đất sản xuất kinh doanh và đất ở đô thị quá cao so với thực tế; thị trường bất động sản không kiểm soát được; sự minh bạch về đất đai còn thấp, tiêu cực trong quản lý ; tình trạng khiếu kiện ngày càng nhiều, nhất là trong bồi thường giải phóng mặt bằng. Ngoài ra Việt Nam đang trong quá trình hội nhập quốc tế việc hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật là tất yếu; đòi hỏi Luật Đất đai phải điều chỉnh để đảm bảo tính đồng bộ.

Để giải quyết những vướng mắc trong quản lý đất đai, tháng 10/2012, Hội nghị Trung ương 6 khóa XI đã ban hành Nghị quyết số 19-NQ/TW, "*Về tiếp tục*

đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới" khẳng định: "*quyền sử dụng đất là một loại tài sản và hàng hóa đặc biệt"* [2, tr. 3], nhưng không phải là quyền sở hữu, được xác định cụ thể phù hợp với từng loại đất, từng đối tượng và hình thức giao đất, cho thuê đất.

4.1.2. Hạn chế

Một là, chưa giải quyết đúng đắn, triệt để mối quan hệ giữa phát triển kinh tế - xã hội với quản lý đất đai

Giải quyết hài hòa mối quan hệ giữa phát triển kinh tế với quản lý đất đai trong giai đoạn hiện nay có vai trò rất quan trọng đối với sự phát triển bền vững của xã hội. Do đó, phát triển kinh tế phải gắn bó chặt chẽ với quản lý và sử dụng hiệu quả đất đai và ngược lại vì: "Chúng ta cần sự phát triển bền vững, hài hoà với thiên nhiên để bảo đảm môi trường sống trong lành cho các thế hệ hiện tại và tương lai chứ không phải để khai, chiếm đoạt tài nguyên, tiêu dùng vật chất vô hạn độ và huỷ hoại môi trường" [47, tr. 21].

Đại hội XIII của Đảng đã xác định quan điểm: "Giải quyết hài hoà mối quan hệ giữa phát triển kinh tế với bảo vệ môi trường" [25, tr. 52]. Việc khai thác, sử dụng có mục đích, có kế hoạch của các ngành kinh tế đối với các nguồn lực tự nhiên, nhất là tài nguyên đất đai sẽ là một lợi thế quan trọng không những bảo vệ môi trường đất mà còn tác dụng trong việc quản lý, sử dụng hiệu quả tài nguyên đất. Thêm vào đó phải: "Chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường là những vấn đề có ý nghĩa đặc biệt quan trọng, có tầm ảnh hưởng lớn, quan hệ, tác động qua lại, cùng quyết định sự phát triển bền vững của đất nước; là cơ sở, tiền đề cho sự hoạch định đường lối, chính sách phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh và an sinh xã hội" [2, tr. 4]. Có một môi trường xanh, sạch, không bị ô nhiễm bởi khí thải, thân thiện với môi trường sẽ mở ra những cơ hội, triển vọng để các nhà đầu tư tìm đến, thực hiện các chương trình, dự án phát triển kinh tế. Ngược lại, nếu môi trường bị ô nhiễm, không thu hút được các nhà đầu tư, kinh tế sẽ

không phát triển, ảnh hưởng đến đời sống của các tầng lớp nhân dân. Vì vậy, giải quyết mối quan hệ giữa phát triển kinh tế và bảo vệ môi trường là sự chủ động của con người trong khai thác, sử dụng các nguồn lực trong đó chú trọng nguồn tài nguyên đất đai để phát triển các ngành kinh tế nhằm thích ứng với biến đổi khí hậu, môi trường sinh thái.

Hai là, chính sách, pháp luật về đất đai còn nhiều hạn chế, bất cập, chồng chéo, thiếu thống nhất.

Theo số liệu của Bộ Tài nguyên và Môi trường, từ tháng 11/2004 đến hết năm 2007 các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành hơn 200 văn bản; trong đó có 58 văn bản hướng dẫn thi hành Luật Đất đai và 142 văn bản liên quan đến pháp luật về đất đai. Điều đó cho thấy Đảng và Nhà nước đã có sự quan tâm đặc biệt đến lĩnh vực này. Luật Đất đai có phạm vi điều chỉnh rộng. Do đó, trong quá trình tổ chức thực hiện pháp luật các Luật có liên quan có xu hướng quy định điều chỉnh các vấn đề có liên quan đến đất đai dẫn đến tình trạng mâu thuẫn, chồng chéo, không thống nhất, không đồng bộ giữa pháp luật về đất đai và các pháp luật khác có liên quan, ví dụ như: Luật Đầu tư, Doanh nghiệp quy định chồng lấn về các vấn đề liên quan đến đầu tư trên đất; Luật Đấu thầu quy định về các vấn đề đấu thầu dự án có sử dụng đất; Luật Xây dựng, Luật Nhà ở, Luật Lâm nghiệp quy định chồng lấn về các vấn đề tài sản gắn liền với đất; Luật Công chứng quy định chồng lấn, quy định khác với Luật Đất đai về các vấn đề công chứng, chứng thực giao dịch đất đai; Luật quản lý và sử dụng tài sản công quy định chồng lấn về đất đai là trụ sở cơ quan nhà nước…

Những mâu thuẫn, chồng chéo nêu trên đã gây khó khăn cho tổ chức thực hiện và làm giảm hiệu lực, hiệu quả quy định của pháp luật, dẫn tới chưa khai thác có hiệu quả nguồn lực đất đai cho phát triển kinh tế - xã hội. Thêm vào đó, sự quan tâm lãnh đạo, chỉ đạo thực hiện quản lý đất đai của một số cấp ủy đảng, chính quyền địa phương thiếu toàn diện, thiếu thường xuyên.

Tinh thần, trách nhiệm trong tổ chức thực hiện nghị quyết có nơi, có lúc chưa nghiêm. Công tác triển khai thực hiện quản lý đất đai ở một số nơi còn chậm; thiếu kiểm tra, giám sát, đôn đốc, nhắc nhở nên việc triển khai thực hiện chủ trương của Đảng về phát triển bền vững, quản lý đất đai đạt hiệu quả chưa cao. Tình trạng vi phạm sử dụng đất đai, nhất là trong các doanh nghiệp, cơ sở sản xuất kinh doanh cả của Nhà nước và tư nhân, cả doanh nghiệp trong nước và doanh nghiệp nước ngoài, gây ảnh hưởng nghiêm trọng tài nguyên môi trường.

Nguyên nhân của vấn đề này xuất phát từ nhiều nguyên nhân trong đó đáng chú ý là do chưa có sự thống nhất cao về nhận thức đối với một số vấn đề liên quan đến quản lý và sử dụng đất. Nhận thức về chính sách, pháp luật về đất đai có nơi, có lúc chưa đúng, chưa đầy đủ. Ý thức chấp hành pháp luật về đất đai của một bộ phận cán bộ và người dân còn hạn chế. Việc giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai có lúc, có nơi còn chưa kịp thời, dứt điểm và chưa đúng pháp luật; còn tình trạng đùn đẩy, né tránh trách nhiệm. Những tiêu cực trong xã hội liên quan đến đất đai vẫn tồn tại, có mặt đáng báo động. Hệ thống tổ chức, bộ máy quản lý nhà nước về đất đai chưa phù hợp với yêu cầu thực tiễn; cơ chế và nguồn lực đầu tư cho bộ máy quản lý còn nhiều hạn chế.

Ba là, kết quả thực hiện quản lý đất đai vẫn còn bất cập, chưa tương xứng với tiềm năng.

Thực trạng quản lý đất đai đã có ảnh hưởng không nhỏ đến phát triển kinh tế xã hội ở các địa phương có biển nói riêng và phát triển kinh tế, xã hội của đất nước. Trong những năm 2003-2012 công tác quản lý nhà nước về đất đai còn nhiều hạn chế, nhất là trong quá trình tổ chức thi hành Luật đất đai đó là:

Còn nhiều thiếu sót trong quy hoạch; công tác dự báo nhu cầu sử dụng đất một số ngành, lĩnh vực, các dự án đầu tư chất lượng thấp, chưa phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất các cấp. Chính quyền một số địa phương chưa thật sự quan tâm đến công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nên khi

có các công trình dự án đầu tư còn bị động.

Về giao đất, cho thuê đất; việc giao đất có thu tiền sử dụng đất và cho thuê đất theo hình thức đấu giá quyền sử dụng đất nhằm khai thác nguồn lực đất đai thực hiện còn rất hạn chế. Tình trạng lãng phí nguồn lực đất đai vẫn diễn ra ở nhiều nơi. Việc thu hồi đất đối với các trường hợp vi phạm pháp luật về đất đai rất khó khăn, nhất là các dự án đã được giao đất, việc quản lý, điều tiết đất đai trong các khu kinh tế, khu công nghiệp còn hạn chế, bất cập, nhiều khu công nghiệp tỷ lệ lấp đầy thấp.

Về công tác thanh tra, kiểm tra và tổ chức thi hành pháp luật đất đai; còn hạn chế chưa quyết liệt còn tình trạng đùn đẩy lên cấp trên. Số lượng đơn thư khiếu nại, tố cáo về đất đai đã có xu hướng giảm so với trước đây nhưng vẫn chiếm tỷ lệ lớn. Các vụ việc đông người, phức tạp chủ yếu liên quan đến thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, giải phóng mặt bằng để thực hiện dự án xây dựng cơ sở hạ tầng, dự án xây dựng khu công nghiệp, khu đô thị, khu dân cư, khu du lịch, dịch vụ. Việc giải quyết khiếu nại, tố cáo về đất đai thuộc thẩm quyền của địa phương vẫn còn chậm, tình trạng công dân gửi đơn khiếu nại vượt cấp lên các cơ quan Trung ương vẫn còn.

***Nguyên nhân hạn chế**

Về khách quan:

Thứ nhất, quản lý đất đai là vấn đề khó khăn, phức tạp. Trong quá trình triển khai thực hiện cần phải xử lý và giải quyết đúng đắn các mục tiêu, yêu cầu của mỗi lĩnh vực và mối quan hệ giữa các lĩnh vực các ngành kinh tế biển - phát triển xã hội - bảo vệ tài nguyên, môi trường, đa dạng sinh học biển - bảo đảm anh ninh, quốc phòng, bởi giữa chúng có tác động, ảnh hưởng và chi phối lẫn nhau. Trong tiến trình tổ chức thực hiện quản lý đất đai không thể xem nhẹ bất kỳ lĩnh vực nào.

Thứ hai, quá trình toàn cầu hóa, hội nhập quốc tế cùng với quá trình đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước và tốc độ tăng trưởng kinh tế

nhanh. Bên cạnh đó, nền kinh tế Việt Nam thấp hơn so với nhiều nước trong khu vực và trên thế giới.

Về chủ quan:

Thứ nhất, do vẫn trong giai đoạn kiện toàn tổ chức, nhiều đơn vị ở cả cấp trung ương và địa phương, tổ chức bộ máy, nhân lực làm công tác quản lý cho quản lý đất đai còn yếu cả về chất và lượng. Trong khi bộ máy nhà nước còn cồng kềnh, kém hiệu lực thì doanh nghiệp cả trong nước và nước ngoài có xu hướng tìm cách tác động vào bộ máy công quyền để giảm thiểu những chi phí giải quyết các vấn đề xã hội và xử lý khắc phục sự cố sai phạm về đất đai ở Việt Nam.

Thứ hai, bộ máy và cán bộ còn yếu kém, thậm chí khó đứng vững, dễ thỏa hiệp trước những nhóm lợi ích khi tham gia vào những quyết định phát triển kinh tế, xã hội có liên quan đến ngành, lĩnh vực phụ trách. Do đó, một số chương trình, dự án khi được triển khai thực hiện đã xem nhẹ những tác động, ảnh hưởng đến các vấn đề xã hội, cũng như những tác động, ảnh hưởng đến lĩnh vực tài nguyên, môi trường.

Ba là, công tác thanh tra, kiểm tra chưa được quan tâm đúng mức, chưa kịp thời phát hiện các vụ việc và cũng chưa thực hiện xử lý triệt để các vi phạm. Mặt khác, công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát chưa được tiến hành thường xuyên, liên tục trên phạm vi cả nước nên chưa phát huy được vai trò, tác dụng của việc thanh tra, kiểm tra, giám sát.

4.2. Một số kinh nghiệm từ quá trình Đảng lãnh đạo quản lý đất đai (2003 - 2012)

4.2.1. Tăng cường hơn nữa vai trò lãnh đạo của Đảng trong việc hoạch định đường lối quản lý đất đai

Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng đã đặt ra yêu cầu: "Xây dựng chiến lược, hoàn thiện hệ thống thể chế quản lý, sử dụng có hiệu quả tài nguyên trọng tâm là đất đai" [26, tr. 152] nhằm phát huy vai trò "Đất đai là tài

sản đặc biệt của quốc gia, là tư liệu sản xuất cơ bản, là tài nguyên vô cùng quý giá, là nguồn sống của nhân dân và là nguồn lực của đất nước, thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý" [39]

Trong thời kỳ thế giới và trong nước có nhiều biến động phức tạp, khó lường như; chiến tranh khu vực, xung đột sắc tộc, tôn giáo, tranh chấp biên giới, biển đảo ngày càng gay gắt. Cho nên, đất đai-tài nguyên thiên nhiên quốc gia phải được quản lý, sử dụng hiệu quả, đúng mục đích, tiết kiệm. Để đạt được mục tiêu đó Đảng phải nâng cao năng lực hoạch định đường lối, phát huy trí tuệ tập thể của toàn Đảng trong việc đề ra chủ trương, biện pháp quản lý đất đai ngày càng chặt chẽ, hiệu quả, phù hợp với thực tiễn đất nước. Tuy nhiên, vẫn còn những hạn chế, bất cập trong quản lý và sử dụng đất, như Nghị quyết Đại hội lần thứ XIII của Đảng đã chỉ rõ: "Khai thác tài nguyên thiếu bền vững, hiệu quả quản lý, sử dụng chưa cao, chưa theo nguyên tắc của thị trường, nhất là đất đai. Việc khai thác, sử dụng, định giá đất còn nhiều hạn chế, chưa sát thực tế, nhất là trong vấn đề xác định thuế, địa tô, gây thất thu ngân sách nhà nước" [26, tr.73]. Đặc biệt, ở các địa phương việc quản lý, sử dụng đất còn yếu, gây bức xúc trong nhân dân; quy hoạch đất đai không nhằm mục đích đem lại lợi ích cho người dân; pháp luật về đất đai còn nhiều "kẽ hở", tạo điều kiện cho "nhóm lợi ích" trục lợi, tham nhũng, tiêu cực về đất; tình trạng tranh chấp, khiếu kiện, tố cáo liên quan đến đất đai chậm được giải quyết, còn kéo dài ở một số nơi.

4.2.2. Nâng cao hơn nữa hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai

Đất nước cũng đứng trước thách thức rất gay gắt về tác động của biến đổi khí hậu, ô nhiễm môi trường, suy thoái hệ sinh thái. Điều đó đòi hỏi phải có cách tiếp cận mới về quản lý, sử dụng đất đai, để có thể phát huy cao nhất, hiệu quả nhất nguồn lực đất đai không thể thay thế của đất nước, bảo đảm cho đất nước phát triển nhanh - bền vững. Song thực trạng sai phạm về đất đai tiếp tục lan rộng, có nơi ở mức độ nghiêm trọng ở nhiều nơi. Nhiều vấn đề xã hội bức xúc nảy sinh khi xây dựng các đề án, quy hoạch sử dụng đất.

Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng nhấn mạnh: "Nâng cao hiệu quả sử dụng đất, ngăn chặn tình trạng để đất hoang hoá, sử dụng đất lãng phí, tăng cường quản lý, khắc phục suy thoái đất" [25, tr.153]. Nghị quyết số 18-NQ/TW Hội nghị Trung ương lần thứ năm, khóa XIII khẳng định rõ hơn nữa: "Nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai. Hiện đại hóa công tác quản lý, dịch vụ công về đất đai. Củng cố, hoàn thiện hệ thống tổ chức bộ máy quản lý đất đai tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả, tập trung, đồng bộ, thống nhất". Quán triệt quan điểm chỉ đạo nêu trên của Đảng, cấp ủy, tổ chức đảng và người đứng đầu chính quyền các cấp cần phải quán triệt và thực hiện nghiêm túc những quan điểm, đường lối, chủ trương, chính sách, pháp luật của Đảng, Nhà nước về đất đai; cụ thể hóa, thể chế hóa quan điểm, đường lối của Đảng trong quá trình xây dựng, hoàn thiện chính sách, pháp luật về quản lý và sử dụng có hiệu quả đất đai; tăng cường công tác tuyên truyền, giáo dục cho cán bộ, đảng viên, người dân địa phương nắm được đường lối, chính sách và pháp luật về đất đai của Đảng, Nhà nước.

Thực tiễn quá trình chỉ đạo thực hiện cho thấy, Đảng đã phát huy vai trò của Nhà nước, thông qua Nhà nước từng bước kiện toàn bộ máy quản lý nhà nước và đội ngũ cán bộ làm nhiệm vụ quản lý, tổ chức thực hiện các mục tiêu quản lý đất đai. Cùng với đó, các chủ trương của Đảng về quản lý đất đai đã được Nhà nước cụ thể hóa thành các chính sách, chiến lược, kế hoạch, quy hoạch và xây dựng hệ thống văn bản pháp luật nhằm giải quyết đúng đắn mối quan hệ giữa phát triển các ngành kinh tế biển với thực hiện tiến bộ xã hội.

Để phát huy được hiệu quả quản lý của nhà nước trong quản lý đất đai, trước hết cần, *tiếp tục hoàn thiện đồng bộ hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách về quản lý, sử dụng đất đai.* Đây là giải pháp có vai trò đặc biệt quan trọng quyết định đến việc nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất đai, là cơ sở để các cấp, các ngành, địa phương sử dụng và quản lý đất vào các mục đích khác nhau. Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng nêu rõ: "Hoàn thiện hệ thống luật pháp,

chính sách về đất đai, nâng cao chất lượng công tác xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, hiện đại hóa lĩnh vực địa chính, dịch vụ về đất đai" [26, tr. 152], nâng cao năng lực lãnh đạo, quản lý và chuyên môn nghiệp vụ cho cán bộ, công chức, viên chức trực tiếp làm công tác quản lý nhà nước về đất đai.

Hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất đai phụ thuộc vào năng lực lãnh đạo, quản lý, sử dụng của đội ngũ cán bộ, đảng viên, nhất là người đứng đầu. Kiện toàn tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về đất đai bảo đảm tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả, đồng bộ, thống nhất; loại bỏ khâu trung gian, đẩy mạnh phân cấp, phân quyền phù hợp, kèm theo cơ chế kiểm tra, giám sát và kiểm soát quyền lực. Tăng cường công tác kiểm tra, thanh tra, giám sát của cơ quan chức năng đối với việc quản lý, sử dụng đất đai kịp thời phát hiện, xử lý dứt điểm các vi phạm, tranh chấp, lấn chiếm đất đai. Kiên quyết ngăn chặn, xử lý nghiêm các hành vi tham nhũng, trục lợi, làm thất thoát nguồn ngân sách liên quan đến đất đai. Tiến hành kiểm tra, thanh tra trách nhiệm giải quyết khiếu nại, tố cáo của ngành, các cấp, thực hiện phương châm giải quyết triệt để tranh chấp về đất đai từ cơ sở, tránh vượt cấp lên Trung ương.

4.2.3. Đẩy mạnh phòng chống tham nhũng, tiêu cực trong quản lý đất đai

Phát triển kinh tế xã hội là điều thiết yếu để phát triển đất nước. Nhưng do nhiều nguyên nhân khác nhau nên trong quá trình thực hiện chính sách, pháp luật của nhà nước về quản lý đất đai đã có lúc, có nơi xảy ra tình trạng tiêu cực cản trở sự phát triển của đất nước, gây thất thoát, lãng phí tài nguyên và ngân sách nhà nước đến mức báo động. Vì thế, để phòng chống tham nhũng tiêu cực trong quan lý đất đai cần có hệ thống quy định và chế tài đủ mạnh, tăng cường kiểm tra, giám sát, xử lý vi phạm; giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo liên quan đến đất đai, giải quyết khiếu nại, tố cáo liên quan đến đất đai. Để đạt được hiệu quả cao nhất, trước hết cần: *cần công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất*. Qua đó, tăng cường tính công khai, minh bạch, bảo đảm sự tham gia của người dân

trong việc quản lý, quy hoạch và sử dụng đất; tăng cường giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất đối với các tổ chức kinh tế, xã hội…minh bạch trong việc thu hồi đất, công bố thông tin về đất đai, công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất và đấu giá quyền sử dụng đất, hệ thống thông tin đất đai và cơ sở dữ liệu đất đai; *quy định cụ thể về đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất*; hạn chế và quy định chặt chẽ các trường hợp giao đất, cho thuê đất không thông qua đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất; đảm bảo công khai, minh bạch; *cải cách hành chính, chuyển đổi số và nâng cao năng lực quản lý Nhà nước về đất đai.* Đổi mới hình thức, nội dung và đẩy mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về đất đai, nâng cao nhận thức và ý thức chấp hành pháp luật về đất đai cho cán bộ, đảng viên, người dân, doanh nghiệp.

Trong công cuộc phòng chống, tham nhũng, tiêu cực trong quản lý đất đai, rất cần sự đồng thuận xã hội, sự tự nâng cao ý thức, trách nhiệm của tổ chức, cá nhân, doanh nghiệp, và cán bộ thực thi chính sách pháp luật liên quan đến quản lý và sử dụng đất đai.

KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

1. Kết luận

Đất đai một trong những nguồn lực quan trọng để phát triển đất nước, Đảng đã có sự lãnh đạo kịp thời để quản lý nguồn tài nguyên quốc gia hiệu quả, bền vững, tiết kiệm, đúng mục đích trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước và hội nhập quốc tế. Dưới sự lãnh đạo và chỉ đạo của Đảng, những chủ trương, biện pháp nhanh chóng đi vào cuộc sống và được thể chế hóa bằng Luật đất đai, các văn bản dưới luật liên quan đến đất đai.

Với những chủ trương, biện pháp đúng đắn, phù hợp, việc quản lý đất đai của Nhà nước ngày càng hiệu quả và đạt được nhiều thành tựu quan trọng nhưng vẫn còn những bất cập chưa được giải quyết kịp thời, thấu đáo, tình trạng lãng phí đất đai vẫn còn, xa mạc hóa, … Từ thực tiễn sự lãnh đạo của Đảng về quản lý đất đai giai đoạn 2003 - 2012 cho thấy: Nhận thức của Đảng về tầm quan trọng của đất đai ngày càng được nâng cao, chính sách pháp luật của Nhà nước về quản lý đất đai từng bước được hoàn hiện và chặt chẽ hơn. Bên cạnh đó vẫn còn những hạn chế, đó là chưa giải quyết đúng đắn, triệt để mối quan hệ giữa phát triển kinh tế - xã hội với quản lý đất đai; chính sách, pháp luật về đất đai còn nhiều hạn chế, bất cập, chồng chéo, thiếu thống nhất; kết quả thực hiện quản lý đất đai vẫn còn bất cập, chưa tương xứng với tiềm năng. Những hạn chế đó do cả nguyên nhân khách quan và nguyên nhân chủ quan trong quá trình lãnh đạo của Đảng đối với lĩnh vực đất đai.

Những phân tích, đánh giá đó đề kết ba kinh nghiệm: *Một là*, tăng cường hơn nữa vai trò lãnh đạo của Đảng trong việc hoạch định đường lối quản lý đất đai; *hai là*, nâng cao hơn nữa hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai; *ba là*, đẩy mạnh phòng chống tham những, tiêu cực trong quản lý đất đai. Quản lý đất đai hiệu quả là trách nhiệm của cả hệ thống chính trị, là quyền và nghĩa vụ của mọi tổ chức, doanh nghiệp, cộng đồng dân cư và mỗi người dân, hướng tới một mục tiêu "Dân giàu, nước mạnh, xã hội dân chủ, công bằng, văn minh".

2. Kiến nghị

Một là, xây dựng khung chương trình đào tạo theo hướng mở để bổ sung chuyên đề Chủ trương và sự chỉ đạo của Đảng về quản lý đất đai cho môn học Lịch sử Đảng Cộng sản Việt Nam hoặc các môn chuyên ngành có liên quan, nhằm nâng cao nhận thức cho sinh viên về quản lý đất đai, đưa nghị quyết của Đảng vào thực tiễn cuộc sống; hoặc nhà trường có thể xây dựng chuyên đề tự chọn *Chủ trương của Đảng về quản lý đất đai* trong chương trình đào tạo theo tín chỉ.

Hai là, kết quả nghiên cứu làm tài liệu tham khảo cho giảng viên và sinh viên trong quá trình nghiên cứu, giảng dạy và học tập các môn học có liên quan đến quản lý đất đai; đồng thời, là cơ sở cho Nhà trường trong việc xây dựng chương trình đào tạo, mở mã ngành đào tạo phù hợp với yêu cầu của thực tiễn phát triển đất nước và theo đúng tinh thần của Đảng.

Ba là, giảng viên có thể mở rộng để lồng ghép nội dung chủ trương của Đảng về quản lý đất đai trong mỗi bài giảng cho phù hợp với nội dung chương trình của học phần, phù hợp với đối tượng đào tạo, phù hợp với chuẩn đầu ra của mỗi chuyên ngành đào tạo.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ban Chấp hành Trung ương Đảng (2003), Nghị quyết Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam. Lưu tại Cục lưu trữ Văn phòng Trung ương Đảng.
2. Ban Chấp hành Trung ương Đảng (2013), Nghị quyết Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam. Lưu tại Cục Lưu trữ Văn phòng Trung ương Đảng.
3. Ban Tuyên giáo Trung ương (2012), Nghị quyết Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành trung ương Đảng khóa XI, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
4. Lê Huy Bá (2002), *Tài nguyên môi trường và phát triển bền vững*, Nxb Khoa học và kỹ thuật, Hà Nội.
5. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2012), *Kinh nghiệm nước ngoài về quản lý và pháp luật đất đai,* Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
6. Nguyễn Đình Bồng (chủ biên) (2012), *Quản lý đất đai ở Việt Nam*, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
7. Nguyễn Thị Dung (1998), *Quản lý Nhà nước về đất đai thực trạng và giải pháp*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Đại học Luật Hà Nội.
8. Lê Quốc Dung (2011), *Nâng cao chất lượng quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cả nước*, Đề tài khoa học cấp cơ sở của Vụ Kinh tế, Lưu tại Văn phòng Quốc hội, Hà Nội.
9. Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), Văn kiện Đảng toàn tập, Tập 47, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
10. Đảng Cộng sản Việt Nam (2007), Văn kiện Đảng toàn tập, Tập 51, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
11. Đảng Cộng sản Việt Nam (2008), Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành trung ương Đảng Khóa X, ban hành Nghị quyết số 26-NQ/TW "*Về nông nghiệp, nông dân, nông thôn*", Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.

12. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần XI*, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
13. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Nghị quyết Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XI)*, Lưu trữ tại Cục Lưu trữ Văn phòng Trung ương Đảng.
14. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (Bổ sung, phát triển năm 2011), Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
15. Đảng Cộng sản Việt Nam (2012), Văn kiện Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI, Văn phòng Trung ương Đảng, Hà Nội
16. Đảng Cộng sản Việt Nam (2015), Văn kiện Đảng toàn tập, Tập 55, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
17. Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), Văn kiện Đảng toàn tập, Tập 60, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
18. Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), Văn kiện Đảng toàn tập, Tập 62, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
19. Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), Văn kiện Đảng toàn tập, Tập 63, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
20. Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), Văn kiện Đảng toàn tập, Tập 64, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
21. Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), Văn kiện Đảng toàn tập, Tập 65, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
22. Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), Văn kiện Đảng toàn tập, Tập 66, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
23. Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), Văn kiện Đảng toàn tập, Tập 67, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
24. Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), Văn kiện Đảng toàn tập, Tập 68, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.

25. Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), Văn kiện Đảng toàn tập, Tập 69, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
26. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021). *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, Tập 1, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
27. Phạm Huy Đoán (2004), *Hỏi và đáp về Luật Đất đai năm 2003*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
28. Nguyễn Thu Hương (2003), *Những quy định pháp luật về môi trường đô thị*, Nxb Lao động, Hà Nội.
29. Lâm Quang Huyên (2007), *Vấn đề ruộng đất ở Việt Nam*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
30. Tôn Gia Huyên (2011), *Quy hoạch sử dụng đất Việt Nam trong thời kỳ công nghiệp hóa và hội nhập*, Nxb Nông nghiệp, Hà Nội.
31. Nguyễn Thị Huyền (2017), "Chế độ sở hữu toàn dân về đất đai ở Việt Nam hiện nay", *Tạp chí Khoa học xã hội Việt Nam*, 3 (112) 2017.
32. Nguyễn Thu Hương (2003), *Những quy định pháp luật về môi trường đô thị*, Nxb Lao động, Hà Nội.
33. Lịch sử Đảng Cộng sản Liên Xô (1970), Nxb Sự thật, Hà Nội.
34. Luật đất đai (1987), Nxb Lao động
35. Luật đất đai (1993), Nxb Lao động
36. Luật đất đai (2003), Nxb Lao động
37. Luật đất đai (2013), Nxb Lao động
38. C.Mác, Ăngghen, *Toàn tập*, Nxb CTQG-ST, H.2011, tr.612.
39. Phạm Duy Nghĩa (2006), "Luật Đất đai năm 2003 dưới khía cạnh chính sách pháp luật", *Nghiên cứu lập pháp*, (6), tr.26-29.
41. Phạm Hữu Nghị (2002), "Về thực trạng chính sách đất đai ở Việt Nam", *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, (8).
42. Phát biểu khai mạc Hội nghị Trung ương lần thứ năm, khóa XIII của Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng, https://baochinhphu.vn, ngày 04/5/2022
43. Nguyễn Tấn Phát (2006), "Chính sách đất đai ở Việt Nam trong thời kỳ đổi mới", *Nghiên cứu kinh tế*, (01), tr.42-57. 55.

44. Trần An Phong (1995), *Đánh giá hiện trạng sử dụng đất theo quan điểm sinh thái và phát triển bền vững*, Nxb Nông nghiệp, Hà Nội.
45. Lê Thị Phúc (2008), *Pháp luật về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tại Việt Nam*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Đại học Quốc gia Hà Nội.
46. Nguyễn Trọng Phúc (2011) Cương lĩnh chính trị ngọn cờ tư tưởng lý luận chỉ đạo sự nghiệp cách mạng của chúng ta, Nxb, Chính trị quốc gia, Hà Nội.
47. Nguyễn Phú Trọng (2022). *Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về chủ nghĩa xã hội và con đường đi lên chủ nghĩa xã hội ở Việt Nam*. Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
48. Vũ Văn Phúc (2014), *Quản lý, sử dụng hiệu quả đất đai gắn với xây dựng nông thôn mới ở các tỉnh Tây Nguyên*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
49. Vũ Văn Phúc, Trần Thị Minh Châu (2022), "Chính sách đất đai của Việt Nam qua hơn 35 năm đổi mới", *Tạp chí Lý luận chính trị*, Số tháng 5/2022
50. Soren Davidsen - Jim H.Anderson (2011), *Nhận diện và giảm thiểu các rủi ro dẫn đến tham nhũng trong quản lý đất đai ở Việt Nam*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
51. Nguyễn Hồng Sơn (2022), "Những điểm mới, đột phá trong chủ trương của Đảng về hoàn thiện thể chế, phát huy nguồn lực đất đai, tạo động lực phát triển đất nước trong giai đoạn mới", *Tạp chí Cộng sản*, Số tháng 10/2022
52. Trần Quốc Toản (2013), *Đổi mới quan hệ sở hữu đất đai - lý luận và thực tiễn*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
53. Trần Văn Tuấn, Mẫn Quang Huy (2011), *Đề xuất một số định hướng sử đổi luật đất đai về quy hoạch sử dụng đất, Hội thảo về sửa đổi luật đất đai*, Nxb Nông nghiệp, Hà Nội.
54. Phạm Văn Võ (2012), *Chế độ pháp lý về sở hữu và quyền tài sản đối với đất đai* , Nxb Lao động, Hà Nội.
55. Nguyễn Văn Sửu (2010), *Đổi mới chính sách đất đai ở Việt Nam từ lý thuyết đến thực tiễn*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.