



Công tác quản lý nhà nước về đất đai ở nước ta từ năm 1945 đến nay

Bởi:

nguyễn khắc thái sơn

Những nội dung cơ bản của công tác quản lý nhà nước về đất đai ở nước ta từ 1945 đến nay

Cùng với lịch sử phát triển đất nước, công tác quản lý đất đai cũng dần được hoàn thiện. Nội dung cơ bản của công tác quản lý đất đai được thể hiện trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật. Hệ thống văn bản này cũng dần được hoàn thiện, từ chỗ chỉ là những văn bản dưới luật, có cả những văn bản chỉ quy định tạm thời đến chỗ Nhà nước ban hành Luật Đất đai 1987, rồi đến Luật Đất đai 1993 và đến nay là Luật Đất đai 2003. Có thể chia nội dung cơ bản của công tác quản lý đất đai từ năm 1945 đến nay thành 4 giai đoạn như sau :

- Giai đoạn từ năm 1945 đến năm 1987: Chưa có Luật đất đai;
- Giai đoạn từ năm 1988 đến năm 1993: Thực hiện theo Luật Đất đai 1987;
- Giai đoạn từ năm 1993 đến năm 2003: Thực hiện theo Luật Đất đai 1993;
- Giai đoạn từ năm 2004 đến nay: Thực hiện theo Luật Đất đai 2003.

Những nội dung cơ bản của công tác quản lý nhà nước về đất đai ở nước ta giai đoạn chưa có luật đất đai(từ 1945 đến 07-01-1998)

Giai đoạn này bao gồm toàn bộ thời kỳ Nhà nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà (1945-1975). Trong đó: từ năm 1945-1954, nước ta thực hiện Cách mạng dân tộc dân chủ; từ năm 1954-1975 nước ta thực hiện xây dựng chủ nghĩa xã hội ở miền Bắc và tiến hành cách mạng giải phóng dân tộc ở miền Nam. Đặc trưng cơ bản của chính sách ruộng đất trong thời kỳ này là: khai hoang, vỡ hoá, tận dụng diện tích đất đai để sản xuất

Công tác quản lý nhà nước về đất đai ở nước ta từ năm 1945 đến nay

nông nghiệp; tịch thu ruộng đất của thực dân, việt gian, địa chủ, phong kiến chia cho dân nghèo; chia ruộng đất vắng chủ cho nông dân.

Đồng thời, giai đoạn này còn gồm cả thời kỳ đầu của Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam từ khi thống nhất đất nước cho đến khi bắt đầu đổi mới (1976- 1987), cả nước xây dựng chủ nghĩa xã hội theo nền kinh tế kế hoạch.

Vì vậy, mỗi thời kỳ đều có chính sách quản lý đất đai khác nhau, phù hợp với tình hình lịch sử của đất nước.

Khi nước Việt Nam dân chủ cộng hoà vừa ra đời, để giảm bớt khó khăn cho nông dân, Nhà nước và các Bộ đã ban hành một loạt các văn bản quy định giảm thuế đất, quy định về sử dụng đất, điển hình là các văn bản sau:

-Ngày 26 tháng 10 năm 1945, Bộ Tài chính ban hành Nghị định "Miễn giảm thuế điền", theo đó giảm 20% thuế ruộng đất và miễn thuế hoàn toàn cho những vùng bị lụt Cũng ngày 26 tháng 10 năm 1945, Bộ Quốc dân kinh tế ban hành Thông tư về "Khẩn cấp chấn hưng nông nghiệp" [43].

-Ngày 15 tháng 11 năm 1945, Bộ Quốc dân kinh tế ban hành Nghị định về "Kê khai và cho mượn đất giồng màu" [43].

- Ngày 21 tháng 11 năm 1945, Bộ Quốc dân kinh tế ban hành Thông tư số 577- BKT về "Phương pháp cấp tốc khuếch trương mọi việc giồng màu" [43].

-Ngày 30 tháng 01 năm 1946 , Chủ tịch Hồ Chí Minh ban hành Sắc lệnh số 15 "Bãi bỏ thuế thổ trạch ở thôn quê" [43].

Trong Cách mạng Tháng Tám, nước ta chủ trương tạm gác khẩu hiệu về ruộng đất Vì vậy quyền sở hữu ruộng đất của địa chủ vẫn chưa bị đụng chạm đến. Tháng 1 năm 1948, Hội nghị Trung ương Đảng đã xây dựng một cách hệ thống chính sách ruộng đất của Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà trong thời kỳ kháng chiến là: triệt để thực hiện việc giảm 25% địa tô, bãi trừ những thứ địa tô phụ thuộc (như tiền trình gặt, tiền đầu trâu...); bỏ chế độ quá điền; đưa ruộng đất và tài sản của bọn phản quốc tạm cấp cho dân nghèo; chia lại công điền cho hợp lý; đem ruộng đất, đồn điền của địch cấp cho dân công nghèo, chấn chỉnh các đồn điền do Chính phủ quản lý... (Nguyễn Đức Khả 2003).

- Ngày 14 tháng 7 năm 1949, lần đầu tiên pháp luật nước ta đánh vào quyền sở hữu ruộng đất của địa chủ bằng Sắc lệnh số 78/SL của Hồ Chủ tịch ấn định việc giảm địa tô, theo đó quy định giảm 25% địa tô [43].

- Ngày 21 tháng 8 năm 1949, liên bộ Nội vụ - Tư pháp - Canh nông - Tài chính ban hành Thông tư liên tịch số 33- Nvll "Quy định việc sử dụng ruộng đất của người Pháp" [43].

Công tác quản lí nhà nước về đất đai ở nước ta từ năm 1945 đến nay

- Ngày 22 tháng 5 năm 1950, Hồ Chủ tịch ban hành Sắc lệnh số 88/SL quy định thể lệ lĩnh canh ruộng đất; theo đó, đảm bảo quyền được lĩnh canh của tá điền với thời hạn ít nhất là 3 năm, cấm địa chủ vô cớ đòi lại ruộng đất trong thời hạn lĩnh canh [43].

- Cũng ngày 22 tháng 5 năm 1950, Hồ Chủ tịch còn ban hành Sắc lệnh số 90/SL quy định việc sử dụng các ruộng đất bỏ hoang [43]. Cho đến cuối năm 1951, chính quyền đã tịch thu 258.863 ha đất, tạm cấp cho 500.000 nhân khẩu nông dân; đồng thời, chính quyền còn vận động một số địa chủ giàu hiến ruộng đất để chia cho nông dân với gần 1 triệu ha (Nguyễn Đức Khả, 2003).

- Ngày 5 tháng 3 năm 1952, Hồ Chủ tịch ký Sắc lệnh số 87/SL ban hành Điều lệ tạm thời sử dụng công điền công thổ. Theo Điều lệ này, công điền công thổ được chia cho dân theo 3 nguyên tắc chung: lợi cho tăng gia sản xuất, củng cố đoàn kết nông thôn, dân chủ và công bằng [43].

- Ngày 9 tháng 10 năm 1952, Bộ Canh nông ban hành Thông tư số 22CN- RĐ về việc "Tạm cấp ruộng đất của người Pháp và Việt gian" [43].

Thực hiện mục tiêu đánh đổ giai cấp địa chủ, phong kiến, thủ tiêu chế độ tư hữu về ruộng đất, chia ruộng đất cho nông dân, ngày 4 tháng 12 năm 1953, Quốc hội nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà thông qua Luật Cải cách ruộng đất. Ngày 19/12/1953, Chủ tịch nước Hồ Chí Minh ký Sắc lệnh số 179/SL ban hành Luật Cải cách ruộng đất.

Thành quả của cuộc cải cách ruộng đất rất lớn, có thể tóm tắt như sau: Đến tháng 7 năm 1956, công cuộc cải cách ruộng đất cơ bản đã được hoàn thành ở miền Bắc; sở hữu ruộng đất của địa chủ, phong kiến bị thủ tiêu, các chứng thư pháp lý cũ về ruộng đất bị huỷ bỏ; 72% số khẩu ở nông thôn được chia ruộng đất. Số ruộng đất được chia cho nông dân ở miền Bắc là 810.000 ha. Trong đó, ruộng đất của thực dân Pháp là 30.000 ha, của địa chủ là 380.000 ha, của nhà chung là 24.000 ha, ruộng công và nửa công là 375.700 ha (Chu Văn Thịnh, 2000). Sau cải cách ruộng đất, trên toàn miền Bắc chế độ sở hữu ruộng đất và bóc lột phong kiến, thực dân đã được chuyển thành chế độ sở hữu ruộng đất cá thể của nông dân.

Trong 3 năm khôi phục kinh tế sau khi lập lại hoà bình ở miền Bắc (1955-1957), Quốc hội nước ta đã ban hành một hệ thống 8 chính sách khuyến khích sản xuất nông nghiệp, trong đó có những chính sách liên quan đến ruộng đất như: khuyến khích khai hoang, phục hoá; khai hoang miễn thuế 5 năm, phục hoá miễn thuế 3 năm; phần sản phẩm tăng do tăng vụ, tăng năng suất không phải đóng thuế... Sản lượng lương thực tăng 57% so với năm 1939 (Nguyễn Sinh Cúc, 2000).

Ngày 31 tháng 12 năm 1959, Quốc hội thông qua Hiến pháp 1959 đã xác định 4 hình thức sở hữu đất đai là: sở hữu nhà nước, sở hữu tập thể, sở hữu của người lao động riêng lẻ sở hữu của nhà tư sản dân tộc (Điều 11).

Công tác quản lý nhà nước về đất đai ở nước ta từ năm 1945 đến nay

Ngày 9 tháng 12 năm 1960, Hội đồng Chính phủ ban hành Nghị định số 71/CP ấn định công tác quản lý ruộng đất trong bối cảnh phong trào hợp tác hoá nông nghiệp đã cơ bản hoàn thành, phần lớn diện tích đất canh tác được tập thể hoá [43]. Điều 2, Nghị định này quy định nội dung công tác quản lý ruộng đất lúc đó gồm:

-Lập bản đồ, địa bạ về ruộng đất, thường xuyên chỉnh lý bản đồ và địa bạ cho phù hợp với các thay đổi về hình thể ruộng đất, về quyền sở hữu, sử dụng ruộng đất, về tình hình canh tác và tình hình cải tạo chất đất;

-Thống kê diện tích, phân loại chất đất;

Nghiên cứu, xây dựng các luật lệ, thể lệ về quản lý ruộng đất trong nông nghiệp và hướng dẫn, kiểm tra việc thi hành các luật lệ, thể lệ ấy.

Ngày 18 tháng 11 năm 1963, Bộ Nông nghiệp ban hành Quyết định số 168- KT/QĐ về công tác quản lý và sử dụng ruộng đất. Theo đó, để đẩy mạnh công tác quản lý và sử dụng ruộng đất, Bộ Nông nghiệp quyết định các nội dung sau:điều tra đất, quản lý đất, sử dụng đất, bảo vệ đất và chống xói mòn, cải tạo đất [43].

Giai đoạn này, công tác quản lý ruộng đất có nhiều buông lỏng làm cho ruộng đất bị bỏ hoang, bị lấn chiếm nhiều. Để khắc phục tình trạng này, ngày 28 tháng 6 năm 1971, Hội đồng Chính phủ đã ra Nghị quyết số 125CP về việc tăng cường công tác quản lý ruộng đất. Tiếp theo, ngày 24 tháng 9 năm 1974, Thủ tướng Chính phủ ra Chỉ thị số 234-TTg về việc tăng cường quản lý ruộng đất [43].

Ngay sau khi thống nhất đất nước, ngày 17 tháng 01 năm 1976, Hội đồng Chính phủ lâm thời miền Nam ban hành Quyết định số 31/QĐ-76 về việc quản lý và sử dụng ruộng đất [43]. Tiếp theo, ngày 20 tháng 9 năm 1976, Ban Chấp hành Trung ương Đảng ban hành Chỉ thị số 235-CT/TW về việc thực hiện Nghị quyết của Bộ Chính trị về vấn đề ruộng đất ở miền Nam. Theo đó, quy định giải quyết tranh chấp đất đai trong nội bộ nhân dân phải trên cơ sở nguyên tắc là chính [43].

Ngày 25 tháng 9 năm 1976, Hội đồng Chính phủ ban hành Quyết định số 188-CP về chính sách xoá bỏ triệt để tàn tích chiếm hữu ruộng đất và các hình thức bóc lột thực dân, phong kiến ở miền Nam Việt Nam. Theo đó, Nhà nước quốc hữu hoá các đồn điền và ruộng đất của các tư sản nước ngoài [43].

Có thể nói sau khi cơ bản hoàn thành phong trào hợp tác hoá nông nghiệp (1965) đến trước khi thành lập Tổng cục Quản lý ruộng đất (1979), do cả nước bận tập trung vào cuộc cách mạng giải phóng dân tộc ở miền Nam nên công tác quản lý đất đai bị buông lỏng, có nhiều vấn đề dưới luật quy định tạm thời nhưng chưa đủ mạnh và thực sự sát sao trong khâu kiểm tra, giám sát việc thực hiện quản lý và sử dụng đất đai. Sau khi đất nước thống nhất và đi lên chủ nghĩa xã hội, ở miền Nam cũng cải tạo nông nghiệp theo mô hình hợp tác hoá nông nghiệp ở miền Bắc. Đến năm 1980, toàn miền Nam đã xây

Công tác quản lý nhà nước về đất đai ở nước ta từ năm 1945 đến nay

dựng được 1518 hợp tác xã (trong đó có 1005 hợp tác xã bậc cao) và 9350 tập đoàn sản xuất nông nghiệp (Nguyễn Sinh Cúc, 2000).

Tuy nhiên sản xuất nông nghiệp thời kỳ 1976-1980 của cả nước rơi vào khủng hoảng nghiêm trọng. Sản lượng lương thực cả nước bình quân 5 năm chỉ đạt 13,3 triệu tấn/năm, lương thực bình quân đầu người chỉ còn 259,2 kg, năng suất lúa bình quân một Vụ chỉ đạt 20,3 tạ/ha. Hàng năm Nhà nước phải nhập thêm 1 triệu tấn lương thực...(Nguyễn Đức Khả, 2003).

Ngày 1 tháng 7 năm 1980, Hội đồng Chính phủ ban hành Quyết định số 201/CP về việc thống nhất quản lý ruộng đất và tăng cường công tác quản lý ruộng đất trong cả nước (sau đây gọi tắt là Quyết định số 201/CP năm 1980) [44]. Có thể nói, đây là văn bản pháp quy đầu tiên quy định khá chi tiết, toàn diện về công tác quản lý ruộng đất trong toàn quốc. Các nội dung cơ bản về công tác quản lý ruộng đất trong Quyết định số 201/CP năm 1980 như sau:

-Toàn bộ ruộng đất trong cả nước đều do Nhà nước thống nhất quản lý theo quy hoạch và kế hoạch chung nhằm đảm bảo ruộng đất được sử dụng hợp lý, tiết kiệm và phát triển theo hướng đi lên sản xuất lớn xã hội chủ nghĩa.

-Quản lý nhà nước đối với ruộng đất bao gồm 7 nội dung sau:

1 -Điều tra, khảo sát và phân bổ các loại đất;

2 -Thống kê, đăng ký đất;

3 -Quy hoạch sử dụng đất;

4- Giao đất, thu hồi đất, trưng dụng đất;

5- Thanh tra, kiểm tra việc chấp hành các chế độ về quản lý, sử dụng đất;

6- Giải quyết tranh chấp về đất đai;

7- Quy định các chế độ, thể lệ về quản lý việc sử dụng đất và tổ chức việc thực hiện các chế độ, thể lệ ấy.

-Toàn bộ ruộng đất được phân thành 4 loại là đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp, đất chuyên dùng, đất chưa sử dụng.

-Để thực hiện thống nhất quản lý ruộng đất, tất cả các tổ chức và cá nhân sử dụng đất đều phải khai báo chính xác và đăng ký các loại ruộng đất mình sử dụng vào sổ địa chính của Nhà nước, Ủy ban nhân dân xã phải kiểm tra việc khai báo này. Sau khi Kế khai và

Công tác quản lý nhà nước về đất đai ở nước ta từ năm 1945 đến nay

đăng ký, các tổ chức hay cá nhân nào được xác nhận là người quản lý sử dụng hợp pháp thì được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

-Việc giao đất được thực hiện theo nguyên tắc chung là phải căn cứ vào quy hoạch đã được cấp có thẩm quyền xét duyệt; hết sức tránh việc lấy đất nông nghiệp, nhất là đất trồng cây lương thực thực phẩm, cây công nghiệp để dùng vào mục đích không sản xuất nông nghiệp.

Ngoài ra, Quyết định số 201/CP năm 1980 còn quy định về quyền và trách nhiệm của người sử dụng đất; quy định việc thanh tra, kiểm tra việc chấp hành các chế độ về sử dụng đất; quy định việc giải quyết các tranh chấp về ruộng đất...

Ngày 10 tháng 11 năm 1980, Thủ tướng Chính phủ ban hành Chỉ thị số 299/TTg về công tác đo đạc, phân hạng và đăng ký thống kê ruộng đất trong cả nước. Trong đó có nêu: "Để phục vụ kế hoạch phát triển kinh tế 5 năm lần thứ ba (1981-1985) và kế hoạch dài hạn, đồng thời để nắm chắc diện tích và chất lượng đất, xác định phạm vi quyền hạn và trách nhiệm của người sử dụng đất, phân loại, phân hạng đất canh tác trong từng đơn vị sử dụng, thực hiện thống nhất quản lý ruộng đất trong cả nước, cần tiến hành công tác đo đạc, xây dựng bản đồ phân loại đất, phân hạng đất canh tác và đăng ký thống kê sử dụng đất trên toàn bộ lãnh thổ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam theo từng đơn vị hành chính trong từng cơ quan, tổ chức và cá nhân sử dụng đất Các cơ quan, tổ chức và cá nhân sử dụng đất có nhiệm vụ chấp hành đúng mọi thủ tục về đăng ký ruộng đất theo quy định của Tổng cục Quản lý ruộng đất" [44].

Ngày 18 tháng 12 năm 1980, Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam thông qua Hiến pháp 1980. Theo đó, 4 hình thức sở hữu đất đai (sở hữu nhà nước, sở hữu tập thể, sở hữu của người lao động riêng lẻ, sở hữu của nhà tư sản dân tộc) ở Hiến pháp 1959 được gộp làm một, đó là sở hữu toàn dân (Điều 19) do Nhà nước thống nhất quản lý nên việc quản lý đất đai cần phải thay đổi theo cho phù hợp.

Trước tình hình sản xuất nông nghiệp trong toàn quốc yếu kém, trì trệ ngày 13 tháng 1 năm 1981, Ban Chấp hành Trung ương Đảng ban hành Chỉ thị số 100/CT-TW cải tiến công tác khoán, mở rộng "khoán sản phẩm đến nhóm và người lao động" trong hợp tác xã nông nghiệp [44], đã mở ra một khả năng mới cho người sử dụng đất, được quyền rộng rãi hơn, gắn bó hơn và thiết thực hơn đối với ruộng đất.

Giai đoạn này, Ban Chấp hành Trung ương Đảng ban hành một loạt các chỉ thị nhằm điều chỉnh các quan hệ ruộng đất của người dân vùng nông thôn như: Chỉ thị số 29-CT,rrw ngày 12 tháng 11 năm 1983 về việc đẩy mạnh giao đất, giao rừng, xây dựng rừng và tổ chức kinh doanh rừng theo phương thức nông - lâm kết hợp [44].

Chỉ thị số 35-CT/TW ngày 18 tháng 1 năm 1984 về việc khuyến khích và hướng dẫn phát triển kinh tế gia đình. Theo đó, cho phép hộ gia đình nông dân tận dụng mọi nguồn

Công tác quản lý nhà nước về đất đai ở nước ta từ năm 1945 đến nay

đất đai mà hợp tác xã nông nghiệp, nông trường, lâm trường chưa sử dụng hết để đưa vào sản xuất; Nhà nước không đánh thuế sản xuất, kinh doanh đối với kinh tế gia đình, đất phục hoá được miễn thuế trong hạn 5 năm...[44].

Chỉ thị số 56-CT/TW ngày 29 tháng 1 năm 1985 về việc củng cố và tăng cường quan hệ sản xuất xã hội chủ nghĩa ở nông thôn miền núi. Theo đó, hoàn thành dứt điểm việc giao đất, giao rừng đến người quản lý và sử dụng [44].

Như vậy, giai đoạn 1945 đến 1987, tuy chưa có Luật đất đai nhưng đã có nhiều văn bản pháp quy để điều chỉnh các quan hệ về ruộng đất với nội dung cơ bản là ngày càng tăng cường công tác quản lý đất đai. Đồng thời cũng đã sơ khai quy định các nội dung quản lý nhà nước về đất đai.

Những nội dung cơ bản của công tác quản lý nhà nước về đất đai ở nước ta giai đoạn thực hiện Luật đất đai 1987(từ 08-01-1988 trên 14-10-1993)

Sau 10 năm xây dựng chủ nghĩa xã hội theo kiểu kinh tế kế hoạch, đến năm 1986, dưới sự lãnh đạo của Đảng, đất nước ta bắt đầu công cuộc đổi mới, xoá bỏ bao cấp, chuyển sang nền kinh tế hạch toán kinh doanh. Trước tình hình đó, ngày 29 tháng 12 năm 1987, Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã thông qua Luật đất đai đầu tiên - Luật Đất đai 1987. Luật này được công bố ban hành bằng Lệnh của Chủ tịch Hội đồng Nhà nước ngày 08 tháng 01 năm 1988. Luật Đất đai 1987 gồm 57 điều, chia thành 6 chương như sau:

-Chương 1 (8 điều): Những quy định chung;

-Chương 2 (14 điều): Chế độ quản lý đất đai;

-Chương 3 (27 điều): Chế độ sử dụng các loại đất;

-Chương 4 (2 điều): Những quy định về chế độ sử dụng đất đối với tổ chức, cá nhân nước ngoài, tổ chức quốc tế, tổ chức liên doanh, hợp tác xã của Việt Nam và nước ngoài;

- Chương 5 (4 điều): Khen thưởng và kỷ luật;

-Chương 6 (2 điều): Điều khoản cuối cùng.

Luật Đất đai 1987 khẳng định: Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý và vẫn giữ 7 nội dung quản lý nhà nước về đất đai như Quyết định số 201/CP năm 1980, nhưng có hoàn thiện hơn, đó là:

1-Điều tra, khảo sát, đo đạc, phân hạng đất và lập bản đồ địa chính;

2- Quy hoạch và kế hoạch hoá việc sử dụng đất;

Công tác quản lí nhà nước về đất đai ở nước ta từ năm 1945 đến nay

3- Quy định các chế độ, thể lệ về quản lý, sử dụng đất đai và tổ chức thực hiện các chế độ, thể lệ ấy;

4- Giao đất, thu hồi đất;

5-Đăng ký đất đai, lập và giữ sổ địa chính, thống Kế đất đai, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất;

6- Thanh tra việc chấp hành các chế độ, thể lệ về quản lý, sử dụng đất đai;

7- Giải quyết tranh chấp đất đai.

Luật Đất đai 1987 quy định phân chia toàn bộ quỹ đất đai của Việt Nam thành 5 loại là: đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp, đất khu dân cư, đất chuyên dùng, đất chưa sử dụng. Đây là văn bản luật đầu tiên điều chỉnh quan hệ đất đai, bảo vệ quyền sở hữu của Nhà nước, giao đất ổn định lâu dài. Theo tinh thần của Luật này thì:

-Kinh tế nông hộ đã được khôi phục và phát triển với tư cách là một đơn vị kinh tế hàng hoá có quyền tự chủ với đầy đủ nghĩa vụ và lợi ích.

-Các hộ nông dân được giao ruộng đất để sử dụng lâu dài, nông hộ được sử dụng tư liệu sản xuất theo khả năng, được tự chủ tổ chức lao động và thuê thêm nhân công.

-Việc khẳng định quyền sở hữu tối cao của Nhà nước về ruộng đất, giao cho các nông trường, lâm trường và cá nhân quyền sử dụng đất ổn định và lâu dài đã làm thay đổi quan hệ sở hữu theo chế độ tập thể hoá và quốc doanh hoá trước đây.

-Ở các vùng cao nguyên, rừng núi và biển, hình thức tổ chức lâm nghiệp xã hội đã mở ra sự kết hợp các quan hệ hợp tác giữa quốc doanh với các hộ nhận đất, nhận rừng trở thành thành viên của lâm - nông - ngư trường...

Khuyến khích kinh tế tư nhân trong lĩnh vực khai thác sử dụng đất.

Tuy vậy, Luật Đất đai 1987 được soạn thảo trong bối cảnh nước ta bắt đầu đổi mới, vừa tuyên bố xóa bỏ chế độ quan liêu bao cấp nên còn mang nặng tính chất của cơ chế đó khi soạn luật; do đó đã bộc lộ một số tồn tại sau: Việc tính thuế trong giao dịch đất đai rất khó khăn vì Nhà nước chưa thừa nhận quyền sử dụng đất có giá trị; chưa quy định rõ những cơ sở pháp lý cần thiết để điều chỉnh về quan hệ đất đai trong quá trình chuyển sang nền kinh tế thị trường, trong quá trình tích tụ tập trung sản xuất trong nông nghiệp và phân công lại lao động trong nông thôn; chính sách tài chính đối với đất đai chưa rõ nét, đặc biệt là giá đất; chưa có những điều chỉnh thích đáng đối với những bất hợp lý trong những chính sách cũ, trong việc thay đổi quy hoạch, thay đổi kết cấu hộ nông dân trong nông thôn; mới tập trung chủ yếu vào việc xử lý đối với đất nông - lâm

Công tác quản lý nhà nước về đất đai ở nước ta từ năm 1945 đến nay

nghiệp; chưa cho phép người sử dụng đất dịch chuyển quyền sử dụng đất (Nguyễn Đức Khả, 2003).

Đồng thời, ngày 5 tháng 4 năm 1988, Bộ Chính trị ban hành Nghị quyết số 10- NQ/ TW về đổi mới quản lý kinh tế nông nghiệp. Theo đó, ruộng đất nông nghiệp được giao khoán lâu dài cho nông dân [44].

Theo tinh thần của Luật Đất đai 1987, để tăng cường công tác quản lý đất đai, ngày 14 tháng 7 năm 1989 Tổng cục trưởng Tổng cục Quản lý ruộng đất ban hành Quyết định số 201 QĐ/ĐKTK về việc ban hành quy định cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Trong bản quy định ban hành kèm theo Quyết định này quy định về điều kiện, đối tượng được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất [44].

Ngày 6 tháng 11 năm 1991, Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng ban hành Chỉ thị số 364-CT về việc giải quyết những tranh chấp đất đai liên quan đến địa giới hành chính tỉnh, huyện, xã. Thực hiện Chỉ thị này, các địa phương đã tiến hành xác định, cắm mốc địa giới hành chính và lập hồ sơ địa giới hành chính. Tiếp theo, ngày 12 tháng 5 năm 1993, Cục trưởng Cục Đo đạc và Bản đồ nhà nước đã ban hành Quyết định số 77-QĐ- CT quy định kỹ thuật thành lập và quản lý hồ sơ địa giới hành chính các cấp của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Theo đó, Ban chỉ đạo 364 của tỉnh phải lập phương án kinh tế - kỹ thuật thành lập bản đồ địa giới hành chính các cấp của tỉnh [44].

Như vậy giai đoạn này, công tác quản lý đất đai đã bắt đầu đi vào nề nếp và đặc biệt chú ý tới việc xác định, lập và quản lý hồ sơ địa giới hành chính các cấp địa phương.

Những nội dung cơ bản của công tác quản lý nhà nước về đất đai ở nước ta giai đoạn thực hiện Luật Đất đai 1993 (từ 15-10-1993 đến 30-6-2004)

Sau giai đoạn bắt đầu đổi mới (từ 1986-1991), chúng ta vẫn còn thiếu nhiều quy định và ngay cả hệ thống pháp luật đã ban hành cũng còn nhiều bất cập, chưa đáp ứng được tình hình đổi mới của đất nước. Vì vậy, Hiến pháp 1992 ra đời, trong đó quy định: "Đất đai thuộc sở hữu toàn dân" (Điều 17), "Nhà nước thống nhất quản lý toàn bộ đất đai theo quy hoạch và pháp luật, đảm bảo sử dụng đúng mục đích và có hiệu quả" (Điều 18). Để phù hợp với giai đoạn mới và thực hiện đổi mới toàn diện nền kinh tế, cụ thể hoá Hiến pháp năm 1992, khắc phục những hạn chế của Luật Đất đai 1987, ngày 14 tháng 7 năm 1993, Quốc hội khoá IX thông qua Luật Đất đai 1993.

Luật Đất đai 1993 gồm 89 điều, chia thành 7 chương như sau:

-Chương 1 (12 điều): Những quy định chung;

-Chương 2 (29 điều): Quản lý nhà nước về đất đai;

Công tác quản lý nhà nước về đất đai ở nước ta từ năm 1945 đến nay

-Chương 3(31 điều): Chế độ sử dụng các loại đất;

-Chương 4 (7 điều): Quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất;

-Chương 5 (5 điều): Quy định về việc tổ chức, cá nhân nước ngoài, tổ chức quốc tế thuê đất của Việt Nam;

-Chương 6 (3 điều): Xử lý vi phạm;

-Chương 7 (2 điều): Điều khoản thi hành.

Luật Đất đai 1993 dựa trên cơ sở của Hiến pháp 1992, đã khắc phục được nhiều nhược điểm của Luật Đất đai 1987, đã sửa đổi, bổ sung một số quy định không còn phù hợp để giải quyết những vấn đề quan trọng trong việc quản lý và sử dụng đất đai. Sau hai lần sửa đổi, bổ sung, Luật Đất đai 1993 được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam thông qua ngày 2 tháng 12 năm 1998 và ngày 29 tháng 6 năm 2001, cùng hệ thống các văn bản dưới luật, đã hình thành một ngành luật đất đai, góp phần tích cực vào công cuộc đổi mới nền kinh tế - xã hội của đất nước.

Luật Đất đai 1993 đã chế định cơ sở pháp lý cơ bản để quan hệ đất đai ở nước ta chuyển sang cơ chế thị trường, có sự quản lý của Nhà nước, theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Luật này đã đề cập đến nhiều nội dung quan trọng song có thể nêu lên bốn nội dung cơ bản nhất sau đây (Nguyễn Đức Khả, 2003):

Khẳng định chế độ sở hữu đất đai toàn dân, Nhà nước thay mặt nhân dân thực hiện quyền sở hữu và quyền quản lý tối cao. Tuy nhiên, đây không phải là chế độ sở hữu toàn dân một cấp độ sở hữu - sử dụng như trong Luật Đất đai 1987, mà là chế độ sở hữu đất đai toàn dân với đa cấp độ và hình thức, chủ thể sử dụng.

Với quan niệm về chế độ sở hữu đất đai này, đất đai được "chủ thể hoá" có các chủ sử dụng cụ thể với các quyền và nghĩa vụ được luật pháp quy định. Đây là cơ sở để khắc phục tình trạng "vô chủ" về quan hệ đất đai trước đây.

Khẳng định quyền sử dụng đất có giá trị, được pháp luật và cuộc sống thừa nhận, do đó giá trị của quyền sử dụng đất là một yếu tố cơ bản trong sự vận động của quan hệ đất đai.

Khẳng định quyền sử dụng đất đai được tham gia trực tiếp vào cơ chế thị trường, là một yếu tố quan trọng hình thành thị trường bất động sản của đất nước. Đây là một phương diện rất mới của quan hệ đất đai ở nước ta so với trước đây.

Xét về nội dung quản lý nhà nước về đất đai, trải qua 2 lần sửa đổi, bổ sung vào năm 1998 và năm 2001, Luật Đất đai 1993 vẫn khẳng định: Đất đai thuộc sở hữu toàn dân

Công tác quản lý nhà nước về đất đai ở nước ta từ năm 1945 đến nay

do Nhà nước thống nhất quản lý và vẫn giữ 7 nội dung quản lý nhà nước về đất đai như Luật Đất đai 1987 và Quyết định số 201/CP năm 1980, nhưng có hoàn thiện hơn, đó là:

- 1-Điều tra, khảo sát, đo đạc, đánh giá và phân hạng đất, lập bản đồ địa chính;
- 2- Quy hoạch và kế hoạch hoá việc sử dụng đất;
- 3- Ban hành các văn bản pháp luật về quản lý, sử dụng đất và tổ chức thực hiện các văn bản đó;
- 4- Giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất;
- 5-Đăng ký đất đai, lập và quản lý sổ địa chính, quản lý các hợp đồng sử dụng đất, thống kê, kiểm kê đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất;
- 6- Thanh tra việc chấp hành các chế độ, thể lệ về quản lý, sử dụng đất;
- 7- Giải quyết tranh chấp đất đai; giải quyết khiếu nại, tố cáo các vi phạm trong việc quản lý và sử dụng đất đai.

Để đánh giá toàn diện những thành tích đã đạt được sau 10 năm thực hiện Luật Đất đai 1993 và nghiêm túc nhìn lại những hạn chế, yếu kém trong quản lý và sử dụng đất đai trong giai đoạn này, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 273/QĐ- TTg ngày 12 tháng 4 năm 2002 về kiểm tra việc đầu tư xây dựng, quản lý và sử dụng đất đai trong toàn quốc. Theo Báo cáo tổng kết số 05/BC-BTNMT ngày 26 tháng 11 năm 2002 của Bộ Tài nguyên và Môi trường [3] tổng hợp từ báo cáo của 22 Bộ, ngành và 61 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thì thành tích và yếu kém trong 10 năm thực hiện Luật Đất đai 1993 như sau:

** Thành tích*

Đã lập quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh đến năm 2010 được 59 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, 223 đơn vị cấp huyện (huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh), 3.597 đơn vị cấp xã (xã, phường, thị trấn).

Đã cơ bản giao xong đất nông nghiệp cho gần 12 triệu tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng, với diện tích gần 9,4 triệu ha; trong đó, đã cấp hơn 11,49 triệu giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (tương ứng với 92,7% số đối tượng và 97,8% số diện tích); đã giao và cho thuê sử dụng vào mục đích chuyên dùng và xây dựng nhà ở là 44.691 dự án (công trình) với tổng diện tích là 405.910 ha.Đã bồi thường, giải phóng hàng chục nghìn hộ dân tại 1 1.730 công trình với tổng diện tích là 66.350 ha.

Công tác quản lý nhà nước về đất đai ở nước ta từ năm 1945 đến nay

Những kết quả trên đã góp phần đưa công tác quản lý nhà nước về đất đai dần đi vào nề nếp, tạo điều kiện sử dụng đất đai hợp lý và hiệu quả hơn, góp phần chuyển đổi cơ cấu kinh tế, thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

** Những yếu kém*

Lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và phê duyệt còn chậm, tính khả thi chưa cao; kết quả thực hiện kế hoạch sử dụng đất hàng năm trung bình mới chỉ đạt 60%. - Cả nước có 1 15.040 trường hợp với 15.378 ha sử dụng đất không đúng mục đích; có 40.894 trường hợp với 25.011 ha đất giao hoặc thuê sau 12 tháng không sử dụng; 217.009 trường hợp với 10.260 ha giao, cho thuê trái thẩm quyền; 101.400 trường hợp với 27.916 ha đất lấn, chiếm trái phép; 137.000 trường hợp với 45.764 ha chuyển nhượng trái pháp luật.

Phương thức sử dụng đất để tạo vốn xây dựng cơ sở hạ tầng còn nhiều bất hợp lý; thu hồi, bồi thường, giải phóng mặt bằng còn nhiều ách tắc, bất cập; nợ đọng, trốn tránh tiền thuê đất, tiền sử dụng đất còn nhiều; xử lý vi phạm về quản lý, sử dụng đất chưa nghiêm và không kịp thời.

** Một số kết quả điển hình và tồn tại lớn :* trong thực hiện các nội dung quản lý nhà nước về đất đai được đánh giá trong Báo cáo Tổng kết 10 năm thi hành Luật Đất đai (1993-2003) của Bộ Tài nguyên và Môi trường [4]:

- Trong giai đoạn thực hiện Luật Đất đai 1993, Nhà nước ở trung ương đã ban hành hơn 200 văn bản quy phạm pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai; trong đó có 4 luật, 8 pháp lệnh. Nếu tính cả các cấp địa phương thì tới hàng nghìn văn bản nên đã tạo ra một hệ thống pháp luật về đất đai tương đối đầy đủ. Tuy nhiên, số lượng như vậy là quá nhiều, mức độ phức tạp cao, không thuận lợi trong sử dụng; nội bộ còn mâu thuẫn, gây nên lúng túng trong xử lý; còn nhiều yếu tố chưa có khung điều chỉnh đầy đủ trong văn bản luật, tạo kẽ hở trong thực thi pháp luật.

Đã đo vẽ được bản đồ địa chính chính quy cho 6.639.117ha; thiết lập hồ sơ địa chính ở 9000 xã, phường, thị trấn; tuy nhiên tới 40% số đơn vị cấp xã có hồ sơ địa chính chưa đầy đủ và thiếu thống nhất về mẫu sổ sách và nội dung.

Đã phân chia toàn bộ quỹ đất thành 6 loại đất là: đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp, đất đô thị, đất khu dân cư nông thôn, đất chuyên dùng, đất chưa sử dụng. Việc phân chia như vậy là vừa theo mục đích, vừa theo địa bàn đã gây trùng lặp, chồng chéo, thiếu tương minh về mặt pháp lý (trong đất đô thị và đất khu dân cư nông thôn đều chứa đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp, đất chuyên dùng và đất chưa sử dụng), khó khăn cho kiểm kê, thống kê.

- Công tác giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài vào mục đích sản xuất nông nghiệp theo Nghị định số 64/CP ngày 27 tháng 9 năm 1993 của Chính phủ đã góp phần giúp cho nông dân yên tâm sản xuất, tăng năng suất lao động,

sản lượng nông nghiệp tăng nhưng cũng thể hiện hạn chế là làm manh mún ruộng đất, làm cho cả nước có khoảng 75-100 triệu thửa đất. Đây là nguyên nhân phát sinh dồn điền, đổi thửa ở các địa phương.

-Đã cơ bản cấp xong giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp. Tuy nhiên, với đất ở và đặc biệt là đất ở đô thị thì kết quả cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất còn rất thấp, mới đạt khoảng 35% số hộ và 25% số diện tích đất ở đô thị Chưa có những quy định về quản lý tài chính đất một cách hệ thống. Trong thực tế khung giá đất do Chính phủ và Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quy định có chênh lệch quá lớn so với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất. -Đã tiến hành hàng chục nghìn cuộc thanh tra, phát hiện và xử lý hàng trăm nghìn ha đất quản lý và sử dụng sai pháp luật. Đồng thời, hàng năm có trên 10 vụ khiếu kiện liên quan đến đất đai (chiếm 65% tổng số vụ khiếu kiện). Hiện tại còn hơn 3000 vụ chưa được giải quyết.

Những nội dung cơ bản của công tác quản lý nhà nước về đất đai ở nước ta giai đoạn thực hiện Luật Đất đai 2003 (từ 01-07-2004 đến nay)

** Sự cần thiết phải ban hành Luật đất đai 2003*

Luật Đất đai 1993 (gồm cả Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật đất đai 1998 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật đất đai 2001) là một trong những đạo luật quan trọng thể hiện đường lối đổi mới của Đảng và Nhà nước ta. Những kết quả đã đạt được trong quá trình thực hiện Luật Đất đai 1993 là rất nhiều và đã thúc đẩy phát triển kinh tế, góp phần ổn định chính trị - xã hội. Tuy nhiên, trước tình hình phát triển nhanh chóng về kinh tế - xã hội, pháp luật về đất đai mà nòng cốt là Luật Đất đai 1993 cũng bộc lộ rõ những hạn chế, đó là:

-Pháp luật về đất đai chưa xác định rõ nội dung cốt lõi của chế độ sở hữu toàn dân về đất đai do Nhà nước thống nhất quản lý. Nhà nước với vai trò đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai chưa được thể hiện đầy đủ.

-Pháp luật về đất đai chưa đủ tầm giải quyết một cách có hiệu quả những vấn đề về đất đai để đáp ứng yêu cầu đẩy nhanh sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước trong thời kỳ đổi mới.

-Pháp luật về đất đai chưa thực sự theo kịp với tiến trình chuyển đổi nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa và chủ động hội nhập kinh tế quốc tế có hiệu quả. Luật đất đai quy định tương đối tập trung vào biện pháp quản lý hành chính và vẫn còn mang nặng tính bao cấp, trong khi các mối quan hệ về kinh tế được đề cập, điều chỉnh còn ít; chưa có đủ các chế định cần thiết về định giá đất, về điều tiết địa tô chênh lệch, về điều tiết lợi nhuận qua chuyển nhượng quyền sử dụng đất và bất động sản khác, về bồi thường khi thu hồi đất, về đấu thầu, đấu giá quyền sử dụng đất, về điều kiện thực hiện các quyền của người sử dụng đất, về định hướng và kiểm soát có hiệu quả việc

chuyển nhượng quyền sử dụng đất và thị trường bất động sản, về chuyển mục đích sử dụng đất.

-Pháp luật về đất đai chưa giải quyết được những tồn tại lịch sử trước đây về đất đai, cũng như những vấn đề mới nảy sinh. Trong thực tế, vấn đề đòi lại nhà, đòi lại đất vẫn tiếp tục xảy ra và còn có nhiều ý kiến khác nhau trong xử lý. Tình trạng vi phạm pháp luật, khiếu nại về đất đai vẫn tiếp tục và là vấn đề bức xúc, chưa có các quy định và chế tài cần thiết để giải quyết

-Nhiều nội dung của pháp luật đất đai mới dừng lại ở mức độ quy định về nguyên tắc quan điểm mà thiếu các văn bản quy định cụ thể nên hiểu pháp luật và thực thi pháp luật còn khác nhau giữa các ngành, các cấp. Hệ thống pháp luật đất đai hiện hành rất phức tạp, chồng chéo, nhiều tầng nấc và kém hiệu lực.

Để khắc phục những thiếu sót trên, thực hiện Nghị quyết số 12/2001/QH11 về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội khoá XI (2002-2007), Quốc hội đã tiến hành xây dựng Luật đất đai mới thay thế cho Luật Đất đai 1993. Ngày 26 tháng 12 năm 2003, tại kỳ họp thứ 4, Quốc hội khoá XI đã thông qua Luật Đất đai mới - Luật Đất đai 2003.

** Quan điểm và nguyên tắc xây dựng Luật Đất đai 2003*

-Bảo đảm phù hợp với nguyên tắc cơ bản mà Hiến pháp 1992 đã quy định "Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý", đồng thời thể chế hoá các quan điểm đã được xác định trong Nghị quyết Hội nghị lần thứ bảy của 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"

Kế thừa những nội dung còn phù hợp của Luật đất đai hiện hành, luật hoá một số quy định tại các văn bản hướng dẫn thi hành Luật đất đai đã được cuộc sống chấp nhận, đồng thời đưa vào Luật đất đai những nội dung mới cần sửa đổi, bổ sung nhằm tạo lập một hệ thống pháp luật, đáp ứng cho thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

** Những nội dung đổi mới đối với công tác quản lý nhà nước về đất đai trong luật đất đai 2003*

Luật Đất đai 2003 gồm 7 chương, 146 điều, không có đoạn mở đầu như Luật Đất đai 1993, không có chương quy định riêng đối với người nước ngoài mà được bố trí chung vào các điều áp dụng cả cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong nước. Theo Nguyễn Khai (2003), so với Luật Đất đai 1993, Luật Đất đai 2003 có 6 vấn đề đổi mới như sau:

• *Vấn đề đổi mới thứ nhất: Làm rõ vai trò Nhà nước là đại diện chủ sở hữu của toàn dân về đất đai có quyền định đoạt và hưởng lợi từ đất đai*

Luật Đất đai 2003 quy định Nhà nước giữ quyền định đoạt cao nhất đối với đất đai bằng việc thực hiện những quyền năng cụ thể: quyết định mục đích sử dụng đất (thông qua việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất), quy định thời hạn sử dụng đất, giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, định giá đất. Trên cơ sở đó, Luật Đất đai 2003 đã quy định cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của từng cơ quan nhà nước và của từng cấp chính quyền trong việc thực hiện nhiệm vụ của người đại diện. Nhà nước có quyền hưởng lợi từ đất đai thông qua việc quy định các nghĩa vụ tài chính về đất đai đối với người sử dụng đất.

Với việc làm rõ vai trò của Nhà nước là người đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai, Luật Đất đai 2003 đã phân định rõ ranh giới giữa quyền của chủ sở hữu đất đai với quyền của người sử dụng đất, nâng cao nhận thức của người sử dụng đất về nghĩa vụ của họ đối với chủ sở hữu đất đai.

• *Vấn đề đổi mới thứ hai : Nội dung quản lý nhà nước về đất đai được bổ sung đầy đủ và hoàn chỉnh*

-Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất :

Nhằm đảm bảo phù hợp với việc quản lý đất đai tại đô thị và tính thống nhất trong sử dụng đất phát triển đô thị, Luật Đất đai 2003 quy định phường, thị trấn, các xã thuộc khu vực quy hoạch phát triển đô thị không phải lập quy hoạch sử dụng đất mà việc này do Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh thực hiện.

Nhằm nâng cao tính khả thi của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, làm cơ sở cho việc giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, Luật Đất đai 2003 quy định: Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của xã, phường, thị trấn được lập chi tiết gắn với thửa đất thể hiện trên bản đồ địa chính và phải lấy ý kiến đóng góp của nhân dân.

Quy định về việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất: diện tích đất ghi trong kế hoạch sử dụng đất đã được công bố phải thu hồi để thực hiện dự án, công trình hoặc phải chuyển mục đích sử dụng đất mà sau 3 năm không được thực hiện theo kế hoạch thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt kế hoạch sử dụng đất phải điều chỉnh hoặc hủy bỏ và công bố. Quy định như vậy để tránh tình trạng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất "treo" như hiện nay.

-Thẩm quyền giao đất và cho thuê đất

Luật Đất đai 2003 quy định về thẩm quyền giao đất, cho thuê đất theo hướng tiếp tục phân cấp cho địa phương, Chính phủ không quyết định giao đất. Cụ thể:

+Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định giao đất, cho thuê đất đối với tổ chức, giao đất đối với cơ sở tôn giáo; giao đất, cho thuê đất đối với người Việt Nam định cư nước ngoài; cho thuê đất đối với tổ chức, cá nhân nước ngoài.

+Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh quyết định giao đất, cho thuê đất đối với hộ gia đình, cá nhân; giao đất đối với cộng đồng dân cư.

Thành lập tổ chức phát triển quỹ đất: Luật Đất đai 2003 quy định Nhà nước thực hiện việc thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng sau khi quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được công bố hoặc khi dự án đầu tư có nhu cầu sử dụng đất phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt để chủ động quỹ đất cho đầu tư phát triển. Đồng thời, Luật Đất đai 2003 quy định Nhà nước giao cho Tổ chức phát triển quỹ đất (do Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thành lập) thực hiện việc thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng và trực tiếp quản lý quỹ đất đã thu hồi đối với trường hợp sau khi quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được công bố mà chưa có dự án đầu tư.

-Thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất: Luật đất đai quy định cấp nào có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất thì cấp đó có thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Tuy vậy, trong tình hình hiện nay, việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thực hiện còn rất chậm, do đó tùy theo điều kiện cụ thể của địa phương, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có thể ủy quyền cho cơ quan quản lý đất đai cùng cấp cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Đăng ký đất đai : Luật Đất đai 2003 quy định việc đăng ký quyền sử dụng đất được thực hiện tại Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất. Theo đó, Chính phủ sẽ quy định theo hướng Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất là tổ chức sự nghiệp có chức năng tổ chức thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất, quản lý hồ sơ địa chính gốc và thực hiện thủ tục hành chính trong quản lý đất đai theo cơ chế "một cửa".

-Giải quyết tranh chấp, khiếu nại về đất đai : Luật Đất đai 2003 tăng cường vai trò giải quyết tranh chấp của Tòa án nhân dân. Cụ thể, Luật này quy định: Tranh chấp đất đai mà đương sự có giấy chứng nhận hoặc có một trong các loại giấy tờ về quyền sử dụng đất, tranh chấp về tài sản gắn liền với đất thì do Tòa án nhân dân giải quyết. Việc giải quyết tranh chấp đất đai được thực hiện ở 2 cấp, trong đó cấp thứ 2 là cấp giải quyết cuối cùng. Như vậy, một mặt đảm bảo quyền của công dân, mặt khác xác định rõ phạm vi, chức năng, thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai giữa Tòa án nhân dân và cơ quan hành chính các cấp.

-Quản lý tài chính về đất đai: Quy định nguyên tắc về định giá đất, bảo đảm sát với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường trong điều kiện bình thường; khi có chênh lệch lớn so với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường thì phải điều chỉnh cho phù hợp. Giá đất do Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quy định được công bố vào ngày 01 tháng 01 hàng năm để người sử dụng đất thực hiện các nghĩa vụ tài chính về đất đai trong năm đó. Luật Đất đai 2003 quy định cho phép doanh nghiệp có khả năng chuyên môn làm dịch vụ tư vấn về giá đất để thuận

lợi trong giao dịch quyền sử dụng đất. Bổ sung quyết định về đấu giá quyền sử dụng đất và đấu thầu dự án trong đó có quyền sử dụng đất nhằm khắc phục những tiêu cực trong cơ chế xin - cho quyền sử dụng đất và để tăng thu cho ngân sách nhà nước.

• *Vấn đề đổi mới thứ ba : Chế độ sử dụng*

-*Phân loại đất*: Để đáp ứng yêu cầu chuyển đổi mục đích sử dụng đất, đồng thời để quản lý đất nông nghiệp đảm bảo an toàn lương thực quốc gia, phù hợp với tiến trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, Luật Đất đai 2003 quy định phân chia quỹ đất thành 3 nhóm: nhóm đất nông nghiệp, nhóm đất phi nông nghiệp, nhóm đất chưa sử dụng. Trong mỗi nhóm đất được phân thành nhiều loại đất cụ thể và có quy định quản lý sử dụng theo từng loại đất đó nhằm tạo điều kiện cho việc quản lý vĩ mô của Nhà nước, thuận lợi cho người sử dụng chủ động chuyển đổi cơ cấu cây trồng, chuyển dịch cơ cấu kinh tế.

-*Hạn mức giao đất, hạn mức nhận chuyển nhượng sử dụng đất nông nghiệp :*

Sửa đổi về hạn mức sử dụng đất nông nghiệp: Luật Đất đai 2003 quy định hạn mức giao đất nông nghiệp không thu tiền sử dụng đất, nếu vượt hạn mức giao đất phải chuyển sang thuê đất, trừ diện tích đất thuê, đất nhận chuyển nhượng, đất được thừa kế, tặng cho. Để đảm bảo công bằng đồng thời khuyến khích kết hợp trồng trọt, nuôi thủy sản, sản xuất muối, Luật Đất đai 2003 cũng quy định hạn mức giao đất trong trường hợp hộ gia đình, cá nhân sử dụng nhiều loại đất (đất trồng cây hàng năm, đất trồng cây lâu năm, đất rừng sản xuất, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối).

Quy định về hạn mức nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp: Luật Đất đai 2003 giao cho Chính phủ trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định hạn mức nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp phù hợp với tiến trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước và điều kiện kinh tế - xã hội của từng vùng.

Đất ở (vườn, ao): Luật Đất đai 2003 quy định đất ở, vườn, ao trên cùng một thửa đất thuộc khu dân cư nông thôn, phù hợp với quy hoạch xây dựng được xác định là đất ở không phải là đất nông nghiệp; đất ở, đất trong khuôn viên nhà ở thuộc khu dân cư đô thị, phù hợp với quy hoạch xây dựng được xác định là đất ở. Luật Đất đai 2003 bổ sung quy định cụ thể về xác định diện tích đất ở đối với các trường hợp thửa đất ở mà có vườn, ao (trường hợp đất ở mà có khuôn viên xung quanh nhà ở được hình thành trước ngày 18 tháng 12 năm 1980 và từ ngày 18 tháng 12 năm 1980 đến trước ngày Luật này có hiệu lực thi hành).

Đất khu công nghiệp cao, khu kinh tế (Cơ chế giao lại đất):

-Luật Đất đai 2003 quy định Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định giao đất một lần cho Ban quản lý khu công nghệ cao, khu kinh tế, Ban quản

Công tác quản lý nhà nước về đất đai ở nước ta từ năm 1945 đến nay

lý được giao lại đất, cho thuê đất cho người đầu tư vào Khu công nghệ cao, khu kinh tế nhằm tạo điều kiện thuận lợi thu hút đầu tư.

- *Vấn đề đổi mới thứ tư: Quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất*

Về lựa chọn hình thức giao đất, thuê đất: Luật Đất đai 2003 quy định đối với tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân được lựa chọn hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc thuê đất nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân chủ động trong sử dụng đất, huy động nguồn thu ngân sách từ quỹ đất và tạo thuận lợi cho phát triển thị trường bất động sản.

-Luật Đất đai 2003 bổ sung quyền tặng cho quyền sử dụng đất; mở rộng đối tượng được xây dựng, kinh doanh nhà ở (kể cả tổ chức, cá nhân nước ngoài).

- *Vấn đề đổi mới thứ năm: Thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất*

Luật Đất đai 2003 dành một chương quy định về các thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất theo cơ chế "một cửa", thủ tục hồ sơ đơn giản, thời gian thực hiện các thủ tục không kéo dài nhằm đáp ứng yêu cầu về cải cách hành chính theo tinh thần chỉ đạo của Chính phủ.

- *Vấn đề đổi mới thứ sáu. Xử lý vi phạm*

Để xác định rõ trách nhiệm của Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp trong việc phát hiện, ngăn chặn và xử lý vi phạm pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai, đồng thời nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho người dân các quyền về sử dụng đất, ngăn chặn và xử lý tình trạng cán bộ quản lý đất đai không thực hiện đúng chức trách, gây phiền hà, nhũng nhiễu cho người sử dụng đất khi thực hiện các thủ tục hành chính. Luật Đất đai 2003 đã quy định về trách nhiệm của Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp như sau:

-Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp có trách nhiệm phát hiện, ngăn chặn và xử lý kịp thời những vi phạm pháp luật về quản lý và sử dụng đất tại địa phương.

-Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã có trách nhiệm phát hiện và ngăn chặn kịp thời việc chuyển quyền sử dụng đất trái phép, chuyển mục đích sử dụng đất trái phép; phát hiện và áp dụng các biện pháp ngăn chặn kịp thời việc xây dựng các công trình trên đất lấn chiếm, buộc người có hành vi vi phạm khôi phục lại tình trạng của đất trước khi vi phạm.

Đồng thời, Luật Đất đai 2003 còn quy định xử lý trách nhiệm của thủ trưởng, công chức, viên chức thuộc cơ quan quản lý đất đai và cán bộ địa chính cấp xã trong việc vi phạm trình tự thực hiện các thủ tục hành chính.

Công tác quản lý nhà nước về đất đai ở nước ta từ năm 1945 đến nay

Như vậy, trong các vấn đề đổi mới của Luật Đất đai 2003 so với Luật Đất đai 1993 vấn đề đổi mới về nội dung quản lý nhà nước về đất đai là lớn nhất. Luật đất đai lần này đã sửa đổi, bổ sung các nội dung quản lý nhà nước về đất đai cho đầy đủ và hoàn thiện hơn.

Sau một giai đoạn đổi mới, nền kinh tế của chúng ta phát triển rất nhanh, đất nước ta bắt đầu chuyển sang một thời kỳ mới - tiến vào công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Để khắc phục những tồn tại của Luật Đất đai 1993, đồng thời tạo hành lang pháp lý điều chỉnh các quan hệ về đất đai trong thời kỳ bắt đầu công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, tại kỳ họp thứ 4, Khoá XI, Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam thông qua Luật đất đai lần thứ ba vào ngày 26 tháng 11 năm 2003 -đó là Luật Đất đai 2003.

Luật Đất đai 2003 gồm 146 điều, chia thành 7 chương như sau:

-Chương 1 (15 điều): Những quy định chung;

-Chương 2 (50 điều): Quyền của Nhà nước đối với đất đai và quản lý nhà nước về đất đai;

-Chương 3 (39 điều): Chế độ sử dụng các loại đất;

-Chương 4 (17 điều): Quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất;

-Chương 5 (10 điều): Thủ tục hành chính về quản lý và sử dụng đất;

-Chương 6 (14 điều): Thanh tra, giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo và xử lý vi phạm pháp luật về đất đai;

-Chương 7 (2 điều): Điều khoản thi hành. Luật Đất đai 2003 đã chi tiết hoá, chuẩn lại và bổ sung một số nội dung quản lý nhà nước về đất đai so với Luật Đất đai 1993. Tại Khoản 2, Điều 6, Luật này quy định 13 nội dung quản lý nhà nước về đất đai như sau:

1- Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý, sử dụng đất đai và tổ chức thực hiện các văn bản đó;

2- Xác định địa giới hành chính, lập và quản lý hồ sơ địa giới hành chính, lập bản đồ hành chính;

3-Khảo sát, đo đạc, đánh giá, phân hạng đất; lập bản đồ địa chính, bản đồ hiện trạng sử dụng đất và bản đồ quy hoạch sử dụng đất;

4- Quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất;

5- Quản lý việc giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, 'chuyên mục đích sử dụng đất;

Công tác quản lý nhà nước về đất đai ở nước ta từ năm 1945 đến nay

6-Đăng ký quyền sử dụng đất, lập và quản lý hồ sơ địa chính, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất;

7- Thống kê, kiểm kê đất đai;

8- Quản lý tài chính về đất đai;

9- Quản lý và phát triển thị trường quyền sử dụng đất trong thị trường bất động sản;

10- Thanh tra, kiểm tra việc chấp hành các quy định của pháp luật về đất đai và xử lý vi phạm pháp luật về đất đai;

11- Giải quyết tranh chấp về đất đai; giải quyết khiếu nại, tố cáo các vi phạm trong việc quản lý và sử dụng đất đai;

12- Quản lý các hoạt động dịch vụ công về đất đai.

Đã cơ bản giao xong đất nông nghiệp cho gần 12 triệu tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng, với diện tích gần 9,4 triệu ha; trong đó, đã cấp hơn 11,49 triệu giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (tương ứng với 92,7% số đối tượng và 97,8% số diện tích); đã giao và cho thuê sử dụng vào mục đích chuyên dùng và xây dựng nhà ở là 44.691 dự án (công trình) với tổng diện tích là 405.910 ha.