

# VAI TRÒ CỦA CHÍNH QUYỀN CẤP XÃ TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐẤT ĐAI

TS NGUYỄN CẢNH QUÝ\*

## 1. Một số nhiệm vụ cơ bản của chính quyền cấp xã trong quản lý nhà nước về đất đai.

Theo *Hiến pháp* năm 1992 và *Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân* năm 2003 thì chính quyền cấp xã (CQCX) gồm có HĐND và UBND. Trong hệ thống chính quyền nhà nước, CQCX có vị trí, vai trò quan trọng, là cầu nối trực tiếp giữa chính quyền với quần chúng nhân dân, có nhiệm vụ quản lý mọi mặt đời sống kinh tế - chính trị - xã hội; trong đó, có nhiệm vụ quản lý đất đai.

Nhiệm vụ quản lý đất đai của HĐND cấp xã được quy định cụ thể tại khoản 3 Điều 29 của *Luật Tổ chức HĐND và UBND*: "Trong lĩnh vực kinh tế, HĐND xã, phường, thị trấn quyết định: biện pháp quản lý và sử dụng hợp lý, có hiệu quả quỹ đất phục vụ nhu cầu công ích tại địa phương". Còn tại Điều 57 Pháp lệnh về quyền hạn, nhiệm vụ cụ thể của HĐND và UBND mỗi cấp công bố ngày 03-7-1996 quy định, nhiệm vụ của HĐND cấp xã trong quản lý đất đai là: "Quyết định thông qua quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai tại địa phương; biện pháp quản lý và sử dụng hợp lý, có hiệu quả quỹ đất phục vụ nhu cầu công ích tại địa phương". Khoản 4 Điều 66 Pháp lệnh này cũng nêu chi tiết UBND cấp xã có nhiệm vụ: "Lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai của xã, thị trấn trình HĐND cùng cấp thông qua trước khi trình UBND cấp huyện xét duyệt, quản lý sử dụng hợp lý, có hiệu quả quỹ đất được để lại để phục vụ cho nhu cầu công ích tại địa phương, thống kê theo dõi biến động

đất đai trong địa bàn; kiểm tra việc quản lý và sử dụng đất đai ở địa phương". Đặc biệt, *Luật Đất đai* năm 2003 đã quy định cho UBND cấp xã có những quyền hạn và nhiệm vụ hết sức cụ thể, như quản lý mốc địa giới hành chính, quản lý bản đồ địa chính theo phân cấp, thống kê đất đai, lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chi tiết ở địa phương và tổ chức chỉ đạo thực hiện; cho thuê quỹ đất công ích, xác nhận đất không có tranh chấp để tiến hành cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, tham gia hòa giải, giải quyết các tranh chấp về đất đai...

Ngoài ra, các văn bản luật nói trên còn quy định chức năng kiểm tra, giám sát của HĐND cấp xã và các đại biểu trong việc quản lý và sử dụng đất đai, đảm bảo cho hoạt động quản lý sử dụng đất đai đúng theo các quy định của pháp luật.

Thực tiễn những năm đổi mới vừa qua cho thấy, nhìn chung, CQCX đã tổ chức thực hiện nghiêm túc pháp luật về đất đai, thu được nhiều kết quả quan trọng, đưa đất đai vào phục vụ phát triển kinh tế mà rõ nét nhất là trong lĩnh vực nông nghiệp, góp phần ổn định, giữ vững trật tự an toàn xã hội.

## 2. Vai trò chủ yếu của chính quyền cấp xã trong quản lý nhà nước về đất đai.

*Thứ nhất*, CQCX tổ chức triển khai và thực hiện chủ trương đường lối của Đảng trong lĩnh vực đất đai.

\* Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh.

Đất đai là một vấn đề luôn được Đảng và Nhà nước đặc biệt quan tâm, nhất là từ khi chúng ta tiến hành công cuộc đổi mới thì lĩnh vực này ngày càng được chú trọng. Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VII đã khẳng định: "Đất đai thuộc sở hữu toàn dân, các hộ gia đình, cá nhân được giao đất sử dụng ổn định lâu dài, được chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, thế chấp quyền sử dụng đất". Các chủ trương về đất đai của Đảng tiếp tục được đề ra trong Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII, Nghị quyết Ban Chấp hành Trung ương lần thứ 4 khóa VIII về công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước (ngày 29-12-1997), Nghị quyết của Bộ Chính trị về phát triển nông nghiệp và nông thôn (ngày 10-01-1998), Nghị quyết Ban Chấp hành Trung ương lần thứ năm khóa IX về đẩy nhanh công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp - nông thôn (ngày 02-3-2002) và Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X. Trong đó, đề ra nhiều chính sách cụ thể về QLNN đối với đất đai, như khản trương giao đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, cho phép các hộ gia đình chuyển đổi đất đai, khắc phục tình trạng manh mún về đất, khẳng định lại vấn đề hạn điền và thời hạn giao đất, đề ra chủ trương cho thuê đất và việc sử dụng đất trống đồi núi trọc...

Để chủ trương, chính sách của Đảng về đất đai được thực hiện trên thực tế, Nhà nước đã ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật nhằm thể chế hóa đường lối, chủ trương đó, như *Luật Đất đai* năm 1993; *Luật sửa đổi bổ sung một số điều Luật Đất đai* năm 1998 và năm 2001; *Luật Đất đai* năm 2003; cùng nhiều văn bản hướng dẫn thi hành, tạo ra một hệ thống quy phạm pháp luật về đất đai, giúp điều chỉnh các quan hệ xã hội cơ bản về đất đai.

Thông qua hoạt động của CQCX trong QLNN về đất đai, các quy phạm pháp luật về đất đai được đưa vào cuộc sống, tác động trực tiếp vào các chủ thể quản lý và sử dụng đất đai, nhờ đó mà đường lối của

Đảng về lĩnh vực đất đai được thực hiện trên quy mô toàn xã hội. Cũng chính thông qua hoạt động này, Đảng ta tiếp tục sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện đường lối, chính sách về đất đai để phù hợp với quy luật phát triển khách quan của nền kinh tế - xã hội, bảo vệ được lợi ích của tổ chức, hộ gia đình và cá nhân người sử dụng đất.

*Thứ hai, CQCX có vai trò quan trọng trong việc bảo vệ đất đai - tài nguyên quý giá của quốc gia.*

Trong nền kinh tế thị trường, đất đai được khẳng định là tài sản quý báu, một trong những nguồn nội lực quan trọng để phát triển kinh tế - xã hội trong thời kỳ đổi mới. Vì vậy, bảo vệ đất đai là nhiệm vụ sống còn của đất nước, dân tộc. Để bảo vệ đất đai, chúng ta đã sử dụng nhiều phương tiện, biện pháp và cơ chế nhưng quan trọng nhất là vai trò của các cơ quan quản lý đất đai từ trung ương tới địa phương. Đặc biệt là CQCX bởi cấp xã trực tiếp quản lý đất đai, nắm chắc toàn bộ quỹ đất của địa phương, diện tích đất của các chủ sử dụng đất. Đối với mọi hành vi lấn chiếm, hủy hoại, gây ô nhiễm cho đất đai thì CQCX là cơ quan đầu tiên phát hiện và trực tiếp ngăn chặn.

Trong QLNN về đất đai, CQCX có vai trò trực tiếp hướng dẫn, động viên khuyến khích các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất, cải tạo, phủ xanh đất trống, đồi núi trọc, làm tăng độ màu mỡ của đất, sử dụng đất hợp lý và tiết kiệm, góp phần đắc lực vào việc bảo vệ đất. Đặc biệt, với chức năng, nhiệm vụ của mình như xác nhận vào hồ sơ xin giao đất, chuyển quyền sử dụng đất..., CQCX đã đảm bảo cho việc thực hiện các quyền của người sử dụng đất (quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, thế chấp quyền sử dụng đất, quyền được đền bù thiệt hại khi bị Nhà nước thu hồi đất, quyền được hưởng thành quả lao động kết quả đầu tư trên đất...). Qua hoạt động này, cho phép CQCX quản lý đất đai chặt chẽ hơn, còn người sử dụng thì gắn bó hơn với đất đai. Bên cạnh đó,

CQCX cũng có các biện pháp để buộc các chủ thể sử dụng đất thực hiện nghĩa vụ của người sử dụng đất, như sử dụng đúng mục đích, đúng ranh giới, không làm ô nhiễm, suy thoái đất..., buộc các chủ sử dụng đất có trách nhiệm cao trong việc bảo vệ đất đai.

Các hoạt động của CQCX trong điều tra, khảo sát, đo đạc, đánh giá, phân hạng đất, lập quy hoạch, kế hoạch về đất đai, lập bản đồ và sổ địa chính, thanh tra, kiểm tra đất đai... đã góp phần quan trọng trong việc giúp Nhà nước nắm chắc được toàn bộ vốn đất của quốc gia cũng như các hoạt động quản lý và sử dụng đất đai trong cả nước, từng địa phương và từng loại đất. Trên cơ sở đó, Nhà nước có những chính sách, biện pháp hữu hiệu nhằm bảo vệ đất đai.

*Thứ ba*, CQCX có vai trò đảm bảo việc quản lý và sử dụng đất đai hiệu quả, thúc đẩy phát triển kinh tế trong thời kì mới.

Hiện nay, Nhà nước đã xác định các quyền và nghĩa vụ cho người sử dụng đất, các hành vi được làm và các hành vi bị cấm, cho phép khai hoang, vỡ hóa, lấn biển, mở rộng diện tích, xác định các quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, quyền có đất để sản xuất, hạn mức sử dụng đất... cũng như xác định trách nhiệm của CQCX phải phối hợp với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền để điều chỉnh các quan hệ phát sinh trong lĩnh vực này, tạo điều kiện thuận lợi cho người có nhu cầu sử dụng đất có đất để sản xuất - kinh doanh, đảm bảo cho các chủ sử dụng đất được tự chủ, phát huy tính năng động sáng tạo, tận dụng mọi tiềm năng của đất đai để tạo ra nhiều của cải vật chất cho xã hội.

Bên cạnh đó, hoạt động QLNN về đất đai của CQCX còn có vai trò quan trọng, góp phần đưa nhanh đất đai vào sản xuất, phát triển kinh tế, đáp ứng được những yêu cầu bức xúc mà nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở nước ta đòi hỏi. Với hoạt động hỗ trợ của CQCX trong việc giao đất, cho thuê đất đã đưa một lượng đất rất lớn vào sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp,

nuôi trồng thủy sản, làm muối, xây dựng các cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội... Hiệu quả quản lý đất đai của CQCX là vô cùng to lớn, điều này đã được thực tế chứng minh, từ một nước thiếu lương thực triền miên trong thập niên 70 và 80 thế kỉ XX, đến nay, nước ta đã hoàn toàn đảm bảo an toàn lương thực và vươn lên trở thành nước xuất khẩu gạo lớn thứ hai trên thế giới. Ngoài ra, CQCX còn phối hợp với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền để thực hiện việc thu tiền sử dụng đất, thu tiền thuê đất, tiền thuê sử dụng đất, thuế chuyển quyền sử dụng đất, giao đất để tạo vốn hoặc góp vốn bằng liên doanh liên kết hợp tác phát triển kinh tế..., tạo ra một nguồn thu ổn định cho ngân sách nhà nước.

*Thứ tư*, trong quá trình quản lý đất đai, CQCX góp phần quan trọng vào việc giữ gìn ổn định, trật tự an toàn xã hội.

Nhằm thực hiện chức năng, nhiệm vụ theo pháp luật quy định, CQCX đã phối hợp với các tổ chức chính trị - xã hội như Mặt trận Tổ quốc, Hội Nông dân, Hội Phụ nữ,... tiến hành hòa giải thành công hàng ngàn vụ tranh chấp đất đai, giải quyết hàng ngàn vụ khiếu nại, tố cáo về đất đai, xử lý các hành vi vi phạm pháp luật đất đai như lấn chiếm đất đai, hủy hoại đất đai, gây ô nhiễm cho đất đai..., góp phần quan trọng giữ vững sự ổn định xã hội nói chung và trật tự quản lý sử dụng đất đai nói riêng.

Tuy nhiên, bên cạnh những mặt đạt được, trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình, CQCX còn một số hạn chế cần khắc phục:

Trình độ, năng lực của cán bộ CQCX hầu như còn thấp, số lượng cán bộ có trình độ đại học không nhiều. Trình độ hiểu biết pháp luật còn hạn chế, nhất là cán bộ vùng sâu, vùng xa. Vì vậy, trong quá trình quản lý đất đai, đã có một số cán bộ vi phạm pháp luật về đất đai như giao đất, thu hồi đất không đúng thẩm quyền; tham nhũng tiền sử dụng đất; vi phạm các nguyên tắc tài chính trong quản lý đất đai...

Công tác hòa giải tranh chấp đất đai cũng còn yếu kém, không ít cán bộ CQCX hòa giải chưa thấu tình đạt lý, hiệu quả công tác hòa giải chưa cao. Công tác giải quyết khiếu nại tố cáo về đất đai ở một số xã còn lúng túng, thiếu chính xác do chưa hiểu biết đầy đủ về pháp luật đất đai, dẫn đến phải chuyển không ít các vụ khiếu nại, tố cáo lên cấp trên.

Bên cạnh đó, hiện nay, hệ thống pháp luật nói chung và pháp luật về đất đai nói riêng quy định cho CQCX có rất nhiều nghĩa vụ nhưng các quyền lại bị hạn chế rất lớn. Chẳng hạn, chưa quy định cho CQCX được phép thu hồi đất đối với những trường hợp đang lấn chiếm đất nên có tình trạng CQCX phát hiện việc lấn chiếm đất đai nhưng không thu hồi được...

### 3. Một số biện pháp nâng cao vai trò của chính quyền cấp xã trong quản lý nhà nước về đất đai.

Như trên đã phân tích, CQCX có vai trò vô cùng quan trọng trong QLNN về đất đai nhưng hiện nay, trình độ, năng lực của cán bộ CQCX còn hạn chế, chưa đáp ứng được yêu cầu thực tế; mức lương và phụ cấp của họ lại rất thấp, cơ sở vật chất, trang bị, thiết bị làm việc thiếu thốn, lạc hậu... Vì vậy, để nâng cao vai trò CQCX trong quản lý đất đai, theo chúng tôi, cần tiến hành đồng bộ một số giải pháp sau:

*Một là*, nâng cao trình độ, năng lực cho đội ngũ cán bộ CQCX, đặc biệt là cán bộ địa chính bằng cách mở các lớp tập huấn về pháp luật đất đai, các lớp đào tạo, đào tạo lại về kiến thức pháp luật, chương trình QLNN về đất đai cho đội ngũ này. Có chiến lược, quy hoạch, kế hoạch đào tạo đội ngũ cán bộ cấp xã; trong đó, có cán bộ địa chính để thay thế những cán bộ nghỉ hưu hoặc những cán bộ có trình độ, năng lực kém.

*Hai là*, xây dựng chế độ tiền lương phù hợp để nâng cao mức sống cho cán bộ CQCX. Trang bị đầy đủ cơ sở vật chất, trang thiết bị, công cụ, phương tiện làm

việc cho đội ngũ cán bộ, giúp họ phục vụ ngày càng tốt hơn cho công tác quản lý đất đai.

*Ba là*, rà soát, sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật để tạo cơ sở pháp lý cho hoạt động QLNN đối với đất đai của CQCX. Chẳng hạn, tăng cường thẩm quyền và mức xử phạt hành chính của CQCX đối với các hành vi lấn chiếm đất đai, hủy hoại đất đai, cho phép UBND cấp xã được phép thu hồi đất đối với những trường hợp lấn chiếm đất của Nhà nước.

*Bốn là*, ban hành một số quy định mới về công tác địa chính ở xã, phường, thị trấn. Hiện nay, tại một số phường thuộc các thành phố trực thuộc trung ương như Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh, công tác địa chính rất phức tạp, phải giải quyết hàng loạt vấn đề phát sinh trong quá trình quản lý đất đai nên một cán bộ địa chính không thể làm hết công việc. Vì vậy, cần ban hành những quy định pháp lý mới cho phép một số phường có thể bố trí hai cán bộ địa chính. Ngoài ra, công tác địa chính đòi hỏi phải có trình độ chuyên môn cao, do đó, Nhà nước cần quy định các tiêu chuẩn cụ thể của cán bộ địa chính; chẳng hạn, cán bộ địa chính phải có bằng tốt nghiệp đại học luật hoặc bằng tốt nghiệp khoa quản lý đất đai của Trường Đại học Nông nghiệp... Có như vậy mới nâng cao trình độ năng lực của cán bộ địa chính □

### ĐÍNH CHÍNH

Do lỗi kĩ thuật nên Tạp chí Quản lý nhà nước đã chú thích nơi công tác của tác giả Nguyễn Đình Bắc trong bài "**Tư tưởng Hồ Chí Minh về sự thống nhất giữa đạo đức và pháp luật trong quản lý xã hội**" đăng số 172 (5-2010) là Học viện Hành chính, nay Ban Biên tập xin đính chính lại là: **Nguyễn Đình Bắc - Học viện Chính trị, Bộ Quốc phòng**. Thành thật xin lỗi tác giả và bạn đọc.

BAN BIÊN TẬP