

NHẬN DẠNG CÁC HỆ THỐNG ĐỊA CHÍNH TRONG LỊCH SỬ VIỆT NAM

Nguyễn Đức Khả, Trần Quốc Bình, Trần Văn Tuấn, Phạm Thị Phìn, Lê Thị Hồng

Trường Đại học Khoa học Tự nhiên - ĐHQG Hà Nội

1. Các hệ thống địa chính của nhà nước phong kiến

Hệ thống địa chính theo nghĩa rộng được hiểu là Hệ thống quản lý Nhà nước về đất đai, bao gồm hai hệ thống cơ bản: 1) Hệ thống thể chế hành chính là các cơ chế quản lý, được xây dựng từ ba công cụ: quy hoạch, pháp luật và kinh tế. 2) Hệ thống thủ tục hành chính là các giải pháp quản lý, gồm đăng ký đất đai và việc thiết lập hệ thống hồ sơ địa chính. Hệ thống thủ tục hành chính còn được gọi là Hệ thống địa chính theo nghĩa hẹp, quy định cụ thể các trình tự, thủ tục hành chính mà các chủ sở hữu, chủ sử dụng đất phải thực hiện để có được tư cách pháp lý của mình và của thửa đất có liên quan, đồng thời hệ thống này ghi nhận những thông tin về các mặt tự nhiên, kinh tế, xã hội và pháp lý của thửa đất để phục vụ sự quản lý của nhà nước, thu các loại thuế từ đất và thoả mãn yêu cầu cung cấp thông tin của các ngành, các lĩnh vực có liên quan tới đất đai [7]. Công trình này sẽ nhận dạng và phân tích các thành phần đặc trưng nhất của các Hệ thống địa chính tiêu biểu trong lịch sử Việt Nam.

Trước thế kỷ XV, ở Việt Nam chưa có hệ thống địa chính theo đúng nghĩa của nó. Tính chất hành chính của quản lý ruộng đất được thể hiện qua việc các chính quyền phong kiến thu các loại thuế ruộng (thuế điền) theo hình thức cống nạp bằng các sản phẩm nông - lâm sản cùng với việc thu thuế thân (thuế đinh). Hệ thống địa chính sơ khai thời Phong kiến được thiết lập vào đầu thế kỷ XV với Nhà Hồ, phát triển ở vương triều Hậu Lê (thế kỷ XV) và được hoàn thiện dần với Nhà Nguyễn (thế kỷ XIX).

1.1. *Hồ thềng địa chính sơ khai của Nhà Hồ (1400 - 1407)*

Hồ Quý Ly cướp ngôi của Nhà Trần năm 1400. Vương triều mới đã thực hiện nhiều cải cách táo bạo về kinh tế, chính trị, quân sự, ... làm cho cơ sở của chính quyền chuyên chế được củng cố một bước quan trọng, trong đó chính sách ruộng đất trở thành trọng tâm của công cuộc cải cách. Mục tiêu của Hồ Quý Ly là xoá bỏ chế độ sở hữu tư nhân lớn về ruộng đất mà đặc trưng là các Điền trang, Thái ấp của quý tộc nhà Trần, thay vào đó là chế độ sở hữu trực tiếp, tập trung về ruộng đất cho Nhà nước, làng xã nhằm phục hồi và củng cố sức mạnh cho chính quyền chuyên chế trung ương. Hệ thống địa chính sơ khai của Nhà Hồ là Hệ thống quản lý trên cơ sở thiết lập Hồ sơ địa chính đơn giản dưới dạng sổ ruộng đất và công cụ pháp luật được Nhà Hồ thể hiện bằng sự áp đặt quyền lực. Hệ thống địa chính sơ khai này xây dựng với bốn thành phần cơ bản:

1) Thực hiện phép “Hạn danh điền” (danh điền là ruộng có tên, tức ruộng thuộc sở hữu tư nhân). Dưới sự chi phối của Hồ Quý Ly, chính sách này được thực hiện từ năm 1397, dưới Triều Trần đối với “*Đại vương và Trưởng Công chúa thì với số ruộng không hạn chế, từ quan lại cho đến thứ dân thì số ruộng là 10 mẫu. Người nào có tội, nếu có ruộng thì cho tùy ý được lấy ruộng để chuộc tội, ... số ruộng thừa phải hiến cho Nhà nước*” [3].

Với phép “Hạn danh điền”, Nhà Hồ trên thực tế đã thực hiện “quốc hữu hoá” đại bộ phận ruộng đất thuộc sở hữu của các quý tộc nhà Trần, lấy đó làm nguồn lực cho chính sách cải cách kinh tế - xã hội của vương triều mới.

2) Quy định hạn chế gia nô (Hạn nô) trong các Điền trang, Thái ấp (ban hành năm 1401) tức là hạn chế lực lượng lao động thuộc sở hữu tư nhân của quý tộc. “(Hồ) Hán Thương lập phép

hạn chế gia nô, chiếu theo phẩm cấp được có số lượng khác nhau, còn thừa phải dâng lên, mỗi tên được trả 5 quan tiền, người nào đáng được có gia nô phải xuất trình chúc thư 3 đời” [3]. Cũng như số ruộng đất ngoài mức hạn điền, theo phép “Hạn nô” số lao động nằm ngoài mức hạn nô được tập trung vào sở hữu trực tiếp của Nhà nước.

3) Đo đạc lập sổ ruộng đất. Nhà Hồ là triều đại Phong kiến đầu tiên của Việt Nam đã tiến hành việc đo đạc, lập sổ ruộng đất trên quy mô toàn quốc với sự tham gia trực tiếp của các quan lại đứng đầu bộ máy hành chính của các địa phương, nhằm đảm bảo việc thực hiện phép “Hạn danh điền”, nắm chặt quỹ đất vào tay Nhà nước, đồng thời tận thu ngân sách từ thuế ruộng. Năm 1398 “ra lệnh cho những người có ruộng phải khai báo số mẫu ruộng ..., lại ra lệnh cho dân phải nêu rõ họ tên, cấm ở trên ruộng. Quan lộ, phủ, châu, huyện cùng khám xét, đo đạc, lập thành sổ sách, 5 năm mới xong. Ruộng nào không có giấy khai báo hay cam kết thì lấy làm quan điền” [3]. Với sự khai báo của các chủ ruộng và việc khám xét, đo đạc, lập sổ ruộng ... của quan lại địa phương thì đây đã là hoạt động sơ khai về đăng ký quyền sở hữu đất và lập hồ sơ địa chính của một Nhà nước Phong kiến. Rất tiếc, khi quân Minh xâm lược Nhà Hồ đã tiêu huỷ toàn bộ sổ sách, văn bản, thành quả ... của Nhà Hồ nên những điểm quan trọng như nội dung sổ ruộng đất, diện tích, cơ cấu các loại đất, ... của thời kỳ này giờ đây chúng ta không được biết rõ. Tuy nhiên, đáng lưu ý là ở tác phẩm “An Nam Chí nguyên” của Cao Hùng Trưng người Trung Quốc (viết năm 1417) có nói tới tổng số ruộng đất ở nước ta thời thuộc Minh là 1.749.170 mẫu ruộng. Chúng ta có thể ngờ rằng đó là kết toán của cuộc khám đo 1398 - 1402 của Nhà Hồ, vì nhà Minh chưa bao giờ tiến hành đo đạc ruộng đất ở Việt Nam [2].

4) Định lại các lệ thuế, tô ruộng và thuế đinh năm 1402, theo đó Nhà Hồ có chính sách giảm tô thuế cho các loại ruộng đất nói chung và xác lập cơ chế công bằng hơn trong việc đánh thuế đinh, dựa trên cơ sở số lượng ruộng đất sở hữu.

Với bốn thành phần cơ bản trên, Hệ thống địa chính của Nhà Hồ dù là sơ khai nhưng cũng đã bao hàm được những điểm lớn của nội dung quản lý hành chính và dân sự đối với thửa đất, phục vụ cho mục đích thuế và thể hiện quyền lực của Nhà nước đối với ruộng đất.

1.2. HỒ THÈNG SÁCH CHÍNH CỦA NHÀ HỒ LÊ (THỜI KỲ XV).

Hệ thống Địa chính của Nhà Hậu Lê là Hệ thống được khởi xướng bởi Vua Lê Thái Tổ (1428) và được hoàn chỉnh dưới thời Vua Lê Thánh Tông (1460 - 1497). Đây là một Hệ thống Địa chính khá toàn diện của một Nhà nước Phong kiến, thể hiện được cơ chế quản lý bằng công cụ pháp luật và kinh tế. Những thành phần quan trọng nhất của Hệ thống Địa chính Nhà Hậu Lê gồm:

1) Công trình đo đạc các thửa đất, lập sổ ruộng đất quản lý trên quy mô toàn quốc. Ngay sau khi lên ngôi, vua Lê Thái Tổ từ cuối năm 1428 đã ra lệnh lập sổ ruộng đất và sổ hộ tịch trên phạm vi toàn quốc. Vua chỉ thị cho quan lại các phủ, lộ, huyện, trấn ... khám xét đất bãi, ruộng, mỏ vàng, bạc, ... lập thành sổ sách. Đến tháng 4 năm 1433 mới hoàn thành xong các sổ này. Nối tiếp Lê Thái Tổ, Lê Thánh Tông vào năm 1472 đã đặt mức đo lường thống nhất trong toàn bộ Đại Việt ...” Đặt mức sào, thước. Hạ lệnh rằng: ruộng đất mỗi mẫu 10 sào, mỗi sào 16 thước 5 tấc” [3]. Một thước ruộng (điền xích) thời này được lấy chuẩn cho cả các triều đại sau này, có kích thước $1^h \times 150^h$ (1^h dao động $\approx 0.36 - 0.5$ m, tính ra trung bình một thước ruộng là 0.4664×150 m² [2]).

2) Ban hành và cho thực hiện trên phạm vi cả nước bộ luật có tên gọi là “Quốc triều hình luật” hay còn gọi là “Luật Hồng Đức” vào năm 1483. Thực chất đây là một bộ luật tổng hợp bao gồm những quy phạm thuộc nhiều ngành luật: dân sự, hình sự, hôn nhân - gia đình, tố tụng ... Luật gồm 6 quyển, 13 chương, 722 điều, trong đó những quy định về ruộng đất nằm trong quyển

III, chương điền sản. Khi mới ban hành, chương điền sản có 32 điều quy định về ruộng đất. Sau 4 lần bổ sung, chương này đã tăng lên 59 điều. Các quy phạm của luật được tập trung vào 3 nội dung chính:

- Luật bảo vệ chế độ sở hữu tối cao về ruộng đất của Nhà nước thông qua việc quản lý ruộng đất và thu tô thuế
- Luật bảo vệ chế độ sở hữu tư nhân về ruộng đất và tài sản, đặc biệt là sở hữu lớn của quý tộc, địa chủ.
- Luật bảo vệ tư liệu sản xuất và sức lao động.

Nhìn chung “*Quốc triều hình luật*” đã điều chỉnh được hàng loạt các mối quan hệ đã trở lên phức tạp, phát sinh trong quan hệ đất đai vào giai đoạn thịnh trị của phong kiến Việt Nam giai đoạn bấy giờ như mua - bán, cầm cố, thừa kế, phân chia khi ly hôn, đất hương hỏa .v.v.

3) Thực hiện phép “*Quân điền*”. Phép “*Quân điền*” là quy định về phân chia ruộng đất bình quân đối với quỹ ruộng công làng xã. Lần đầu tiên trong lịch sử phong kiến, Nhà Hậu Lê bắt buộc các làng xã phải chia ruộng đất thuộc quỹ đất công - di sản của công xã nông thôn thời nguyên thủy vốn trước đây làng xã được tự quyết - theo quy chế của Nhà nước:

- Cứ 6 năm một lần các quan lộ, phủ, huyện, châu phải về các xã khám xét, đo đạc ruộng đất và tính số nhân đinh để phân chia các hạng ruộng.

- Tất cả mọi người từ cô, quả, già lão ... cho đến quan lại từ Tứ phẩm trở xuống đều được cấp ruộng khẩu phần.

- Quan lại có phẩm hàm và binh lính đều được cấp nhiều ruộng hơn dân thường. Những người không có khả năng làm nghĩa vụ dân đinh như trẻ mồ côi, người già lão, cô, quả ... được cấp ít hơn dân thường.

Phép “*Quân điền*” của Nhà Hậu Lê làm Nhà nước phong kiến trở thành đồng sở hữu chủ với làng xã, thể hiện xu hướng quốc hữu hoá ruộng đất làng xã trên cơ sở một nhà nước mạnh [5].

4) Định lệ đắp dựng mốc giới ruộng đất công, từ năm 1486. Phép làm như sau “khi rảnh việc làm ruộng, quan phủ, huyện chiếu theo 4 mặt giới hạn của ruộng đất trong sổ và ruộng đất được ban cấp, tập hợp những người già cả và xã, thôn trưởng, cùng nhau chỉ dẫn ruộng công và ruộng đất thế nghiệp là những chỗ nào, dựng mốc giới để làm phép vững chắc, lâu dài” [3]. Đây là hoạt động nhằm xác lập và bảo vệ ranh giới pháp lý của thửa đất, là thành phần rất quan trọng của hồ sơ thửa đất, hạn chế sự tranh giành, kiện cáo, xâm lấn về ranh giới ruộng đất.

5) Xác lập địa giới hành chính các cấp thông qua việc định bản đồ toàn quốc. Năm 1467 ra lệnh cho 12 Thừa tuyên (tương đương cấp tỉnh) điều tra hình thể núi, sông, sự tích xưa - nay của các nơi trong hạt, vẽ thành bản đồ ghi chú rõ ràng gửi về Bộ Hộ làm bản đồ địa lý” [3]. Năm 1469 quy định bản đồ phủ, châu, huyện, xã, trang, sách thuộc 12 thừa tuyên của Đại Việt: Thanh Hoá 4 phủ 16 huyện 4 châu; Nghệ An 9 phủ 27 huyện 2 châu; Thuận Hoá 2 phủ 7 huyện 4 châu; Hải Dương 4 phủ 18 huyện; Sơn Nam (Thiên Trường) 11 phủ 42 huyện; Sơn Tây 6 phủ 24 huyện; Kinh Bắc (Bắc Giang) 4 phủ 16 huyện; An Bang (Quảng Yên) 1 phủ 3 huyện 3 châu; Tuyên Quang 1 phủ 2 huyện 5 châu; Hưng Hoá (Tây Bắc) 3 phủ 4 huyện 17 châu; Lạng Sơn 1 huyện 7 châu; Ninh Sóc (Thái Nguyên) 1 phủ 7 huyện; Phú Phụng Thiên (Kinh Đô Thăng Long) 2 huyện [3].

Tập bản đồ vẽ thời kỳ này có tên là “*thiên hạ bản đồ*” hay “*Hồng Đức bản đồ*”, tuy chưa phải là loại bản đồ chuyên dùng trong quản lý đất đai do không được đo vẽ bằng phép chiếu hình và độ chính xác kém song nó cũng thể hiện ý chí của Nhà Hậu Lê muốn xác định và thể hiện địa giới hành chính các cấp nhằm quản lý lãnh thổ hiệu quả và chặt chẽ hơn.

6) Phân hạng ruộng đất và đánh thuế. Để thống nhất số ruộng đất và nắm chắc quỹ đất phục vụ việc thu thuế và thi hành các chính sách đất đai, Nhà Hậu Lê đã đặt mức sào, thước thống nhất trong toàn Đại Việt (năm 1472). Ruộng đất đều được phân chia thành 3 hạng với các mức thuế khác nhau. Tuy nhiên cho mãi đến năm 1722 ruộng đất thuộc sở hữu tư nhân mới phải đóng thuế - dù thuế rất nhẹ, còn trước đó, chỉ có ruộng đất thuộc sở hữu công mới phải đóng thuế.

Hệ thống Địa chính thời Hậu Lê với các thành phần tương đối cơ bản trong quản lý hành chính và dân sự đối với thửa đất, đã góp phần tăng cường quyền lực cho Nhà nước Phong kiến, cho bộ máy hành chính, điều chỉnh được mối quan hệ giữa quyền sở hữu đất đai tối cao của Nhà Vua với quỹ đất thuộc sở hữu công của làng xã và đất thuộc sở hữu tư nhân của địa chủ, từ đó quản lý được quỹ đất quốc gia, tạo điều kiện phát triển kinh tế - xã hội và sức sản xuất Phong kiến.

1.3. *Hồ thềng Sba chính cĩa Nhự Nguyễn (thổ kũ XIX)*

Hệ thống Địa chính phong kiến thứ 2 có quy mô hoàn chỉnh toàn quốc được hình thành vào thời Nhà Nguyễn, bắt đầu bởi Gia Long (1802 - 1820) và hoàn chỉnh với Vua Minh Mạng (1820 - 1840). Đây là hệ thống tiếp nối và nâng cao Hệ thống Nhà Hậu Lê. Các thành phần cơ bản của Hệ thống là:

1) Công trình đo đạc thành lập địa bạ trên toàn đất nước Việt Nam thống nhất gồm 29 tỉnh và trấn từ Cao Bằng đến Hà Tiên. Đây là việc thiết lập hệ thống hồ sơ địa chính dạng địa bạ có quy mô và nội dung hoàn chỉnh nhất thời phong kiến.

Theo tác giả Nguyễn Đình Đầu (1994) địa bạ là một quyển sổ ghi chép và mô tả thật rõ ràng từ tổng quát đến chi tiết địa phận của làng thuộc hệ thống hành chính nào, vị trí đông tây nam bắc những đâu, tổng số ruộng đất thực canh cũng như hoang nhân, kể cả ao hồ rừng núi. Sau đó phân tích từng hạng loại ruộng đất, mỗi sổ điền hay thổ, ruộng bao nhiêu, trông trọt gì, vị trí đông tây nam bắc thế nào, thuộc quyền sở hữu của ai, công điền công thổ, quan điền quan thổ hay ruộng tư.

Điền bạ là quyển sổ khai báo và đóng thuế của làng. Hàng năm, phải căn cứ vào sổ địa bạ và biểu thuế của triều đình ban hành để lập điền bạ. Từ khi lập địa bạ đến khi lập điền bạ tất nhiên đã có thay đổi về chủ sử dụng, cây trồng, diện tích ... Mỗi năm lập điền bạ một lần để nộp thuế, căn cứ thêm vào những thay đổi đó gọi là tiểu tu điền bạ, 5 năm sửa đổi kỹ hơn cùng với việc đo khám lại gọi là đại tu điền bạ.

Công trình đo đạc, thành lập địa bạ quy mô trên toàn quốc của Nhà Nguyễn là công trình to lớn và có ý nghĩa nhất trong lịch sử quản lý đất đai thời Phong kiến ở Việt Nam. Nó đóng góp rất quan trọng cho Nhà nước trong việc hoạch định các chính sách đất đai, quản lý đất đai và phát triển kinh tế xã hội Việt Nam thế kỷ XIX. Địa bạ cũng là công trình văn bản có khối lượng lớn nhất trong kho tàng Hán Nôm của nước ta (10.044 quyển, hàng triệu trang chữ Hán).

2) Ban hành và đưa vào thực hiện bộ luật của Nhà Nguyễn có tên gọi là “Hoàng Việt luật lệ”, thường gọi là “Luật Gia Long” vào năm 1815. “Luật Gia Long” gồm 22 quyển, 398 điều được chia thành 6 loại điều khoản, tương đương với công việc của 6 bộ trong bộ máy hành chính của Nhà Nguyễn (Danh lệ, Lại luật, Hộ luật, Binh luật và Công luật).

Pháp luật đất đai nằm trong Hộ luật với 14 điều, tập trung bảo vệ chế độ sở hữu ruộng đất công và tư, đảm bảo việc thu thuế, chống ản lậu thuế. Trên thực tế, Nhà Nguyễn đã giải quyết vấn đề sở hữu ruộng đất theo hướng quốc hữu hoá kết hợp với hạn chế tư hữu, áp dụng chính sách đất đai của Nhà Hậu Lê trong hoàn cảnh mới, khi quỹ đất của Nhà nước và đất công làng xã đã bị suy giảm diện tích nghiêm trọng.

3) Thực hiện phép “Quân điền” mới vào năm 1804. Theo tác giả Nguyễn Công Tiệp, đầu thế kỷ XIX tổng diện tích ruộng đất công và tư cả nước (chỉ tính thực trung) là 3.949.225 mẫu, trong đó diện tích công chỉ còn 760.872 mẫu, chiếm tỷ lệ 19.26 % [6]. Trên cơ sở quỹ đất công ít ỏi còn lại, Nhà Nguyễn buộc phải thay đổi lại phép “Quân điền”. Khác với Nhà Hậu Lê, thời gian quân điền của Nhà Nguyễn rất ngắn, chỉ 3 năm, khẩu phần quân điền cũng được điều chỉnh lại còn đối tượng quân điền được tính từ quan Nhất phẩm trở xuống chứ không phải từ Tứ phẩm như Hậu Lê.

Năm 1840 phép “Quân điền” được quy định lại: Tất cả mọi người từ quan lại, binh lính, dân đinh đều được hưởng ruộng công khẩu phần và đều được một phần như nhau. Tuy nhiên xu hướng tư nhân hoá quỹ đất vẫn diễn ra bằng mọi cách mà triều đình không kiểm soát nổi, làm cho chính sách quân điền của Nhà Nguyễn không còn nhiều ý nghĩa trên thực tế.[5]

4) Quốc hữu hoá một bộ phận quan trọng ruộng đất thuộc sở hữu tư nhân để tạo thế cân bằng giữa công điền và tư điền ở tỉnh Bình Định. Những năm 30 của thế kỷ XIX, tình hình ruộng đất ở từng địa phương, trong đó có Bình Định, đặt ra những vấn đề rất bức xúc cần biện pháp giải quyết. Tổng đốc Bình Định - Phú Yên là Võ Xuân Cẩn qua thống kê địa bạ đã tâu với Vua Minh Mạng “Một hạt Bình Định ruộng công chỉ có trên 5 ngàn mẫu mà ruộng tư nhiều đến trên 7 vạn 1 ngàn mẫu, các ruộng tư thường bị bọn hào phú chiếm cả, người nghèo không nhờ cậy gì” [6]. Năm 1839, theo lệnh Minh Mạng, Võ Xuân Cẩn đã sử dụng biện pháp hành chính, tước đoạt một bộ phận ruộng tư chuyển sang hình thức sở hữu công: “phàm những công tư điền thổ, thôn ấp nào công nhiều hơn tư hay công tư bằng nhau thì không cần cất lấy. Ngoài ra, thôn ấp nào ruộng đất tư nhiều hơn công thì ruộng công cứ để nguyên quân cấp như cũ, còn ruộng tư thì cất lấy một nửa. Toàn hạt có 678 thôn ấp thì 645 thôn ấp phải cất một nửa ruộng đất tư [6]. Quỹ đất công mới lập được quân cấp cho xã dân theo quy định.

Mặc dù có những thành công nhất định song phản ứng của các địa chủ là phức tạp, vì động chạm đến quyền lợi của tầng lớp có thế lực. Vì lo sợ những phản ứng tiêu cực về xã hội, Minh Mạng không dám áp dụng biện pháp “cải cách ruộng đất phong kiến” này cho các nơi khác.

5) Phát triển mạnh mẽ quỹ đất đai toàn quốc thông qua các quy định khuyến khích và tài trợ cho các loại hình khai hoang, mở rộng quỹ đất công bằng các hình thức đồn điền, doanh điền và đồn sơn phòng. Trọng tâm khai hoang là vùng ven biển Bắc Bộ (với hình thức doanh điền ở Ninh Bình, Nam Định, Thái Bình, Quảng Ninh) và vùng biên giới Tây nam (với hình thức đồn điền, đồn sơn phòng ở Tây Ninh, Long An, Đồng Tháp, An Giang, Kiên Giang). Nhờ các công cuộc khai hoang, quỹ đất thực canh của Nhà Nguyễn năm 1820 là 3.076.300 mẫu, đến năm 1865 đã tăng lên 4.617.435 mẫu [5].

6) Phân hạng ruộng đất và đánh thuế. Trong số các nhà nước Phong kiến ở Việt Nam, Nhà Nguyễn có cách thức phân hạng và đánh thuế đất chi tiết, hợp lý và hiệu quả nhất. Đất chịu thuế được phân chia thành 4 khu vực có sự chênh lệch nhau về trình độ phát triển nền kinh tế - xã hội: 1) Quảng Bình đến Ninh Thuận; 2) Nghệ An ra Bắc; 3) Trung du miền núi phía Bắc; 4) Bình Thuận trở vào Nam.

Ruộng ở Miền Bắc được phân chia thành 3 hạng (nhất đẳng điền, trung đẳng điền, hạ đẳng điền). Ở Nam Bộ được phân thành 2 hạng (thảo điền, sơn điền). Các hạng đất (thổ) vừa được phân theo thu hoạch vừa phân theo cây trồng. Đặc biệt từ năm 1875, Nhà Nguyễn đã đánh thuế ruộng công như ruộng tư, bãi bỏ sự ưu tiên ruộng tư đã tồn tại từ ngàn năm trước.

Điểm vượt trội của Hệ thống Địa chính Nhà Nguyễn so với Nhà Hậu Lê là đã thiết lập được trên đất nước Việt Nam thống nhất Hệ thống Hồ sơ địa chính dạng địa bạ có nội dung đa dạng, chi tiết và hoàn chỉnh nhất thời phong kiến. Sổ tính thuế (điền bạ) đã được tách riêng khỏi sổ

đăng ký sở hữu (địa bạ) và các sổ này đã được cập nhật theo kỳ hạn hàng năm (tiểu tu điền bạ) và 5 năm (đại tu điền bạ).

2. Hệ thống địa chính thời thuộc Pháp

Với Hiệp ước Giáp thân (Patenôtre) ký với triều đình Huế (1884), Pháp đã cơ bản hoàn thành việc xâm lược Việt Nam. Pháp chia nước ta thành 3 xứ với các chế độ cai trị khác nhau. Nam Kỳ là xứ “Thuộc địa”, Trung Kỳ, Bắc Kỳ là xứ “Bảo hộ” và 3 thành phố Hà Nội, Hải Phòng, Đà Nẵng là “Nhuận địa”. Hệ thống Địa chính ở 3 xứ và các thành phố “Nhuận địa” tuy có khác nhau về chi tiết song thực tế giống nhau về cơ bản. Các thành phần chính của Hệ thống sẽ được trình bày dưới đây

2.1. Pháp luật đất đai

Là nhà nước tư bản, Pháp không xây dựng luật đất đai riêng biệt. Các quy phạm pháp luật về đất đai được chế định trong luật dân sự. Ở Nam Kỳ Pháp ban hành và thực hiện bộ luật có tên là “Dân luật giản yếu” (1883), ở Bắc Kỳ là “Dân luật Bắc Kỳ” (1931) và ở Trung Kỳ là “Hoàng Việt Trung Kỳ Hộ luật” (1936 - 1939). Trong các bộ luật này, đất đai được coi là bất động sản ở cả 2 phương diện: 1) bất động sản do tính chất và 2) Bất động sản do quyền sử dụng (quyền sở hữu, sử dụng, dùng và ở, cho thuê dài hạn, địa dịch, cầm cố, để đương, đi kiện).

Có 4 hình thức sở hữu bất động sản được pháp luật công nhận và bảo hộ là sở hữu của các pháp nhân công (sở hữu nhà nước và sở hữu làng xã); sở hữu của các pháp nhân tư (sở hữu của các tổ chức, phường hội được công nhận); sở hữu chung (sở hữu không chia tách được) và sở hữu tư nhân.

2.2. Chế độ quản lý quyền sử dụng đất đai

Tuy giống nhau về bản chất, song chế độ đăng ký quyền sở hữu đất đai ở 3 xứ được tiến hành theo các phương thức khác nhau và trong những thời gian khác nhau. Chế độ “*Quản thủ địa bộ*” ở Nam Kỳ được thực hiện từ năm 1891, do các tỉnh trưởng chịu trách nhiệm với 4 nội dung: điều tra quyền sở hữu; sắp hạng ruộng đất; đăng ký theo số hiệu địa chính; cấp trích lục cho chủ sở hữu. Song song với chế độ quản thủ địa bộ, Pháp còn thực hiện chế độ “để đương” là chế độ bảo thủ quyền sở hữu ruộng đất riêng cho Pháp Kiều và người Việt quốc tịch Pháp. Việc nhất thể hoá 2 chế độ trên thành một chế độ bảo thủ điền thổ - Văn kiện duy nhất công bố quyền bất động sản - được thực hiện theo Sắc lệnh 1925, song chỉ giới hạn ở những nơi đã đo vẽ bản đồ giải thửa chính xác [5].

Chế độ quản thủ Địa chính ở Trung Kỳ được mạnh mẽ thực hiện từ năm 1930 với việc thành lập “Sở bảo tồn điền trạch” và chính thức đi vào hoạt động năm 1939. Để thực hiện việc quản thủ địa chính phải tiến hành đo đạc giải thửa, lập địa bạ, điền bạ và sổ sở hữu chủ với 7 công đoạn (Hội đồng phân ranh giới xã, phân ranh giới thửa, đo đạc lập bản đồ, cắm mốc, công bố quyền sở hữu, ...).

Chế độ quản thủ Địa chính ở Bắc Kỳ được khởi xướng từ năm 1906 với việc thành lập “Sở Địa chính Bắc Kỳ” song phải đến giai đoạn 1921 - 1928 sau khi đo vẽ xong bản đồ bao đạc và phác hoạ giải thửa thì việc quản thủ Địa chính mới được thực hiện. Tuy nhiên do chưa có bản đồ giải thửa chính xác nên việc quản thủ thời kỳ đầu chưa được Thống xứ Bắc Kỳ phê chuẩn. Từ năm 1937 trở đi, đối với những nơi đã có bản đồ giải thửa chính xác thì thực hiện chế độ “Quản thủ Địa chính các tài liệu đã được phê chuẩn”.

2.3. Thiết lập hồ sơ địa chính

Để phục vụ cho mục đích quản lý đất đai, thiết lập Hệ thống Hồ sơ Địa chính và thu thuế điền thổ, ngay từ năm 1871 ở Nam Kỳ Pháp đã tiến hành lập lưới tọa độ, đo đạc và lập bản đồ giải thửa. Công việc này phát triển dần ra Bắc và cơ bản hoàn thành vào năm 1939. Có 3 loại bản đồ được đo vẽ cho mục đích Địa chính là bản đồ bao đạc, bản đồ giải thửa và phác hoạ giải thửa. Chúng đều có tỷ lệ lớn 1/10.000, 1/5.000, 1/4.000, 1/2.500, 1/2.000. Đặc biệt các bản đồ giải thửa ở đô thị có tỷ lệ 1/500, 1/200 [1].

Hồ sơ Địa chính được thiết lập ở 2 dạng: Giai đoạn đầu (trước năm 1938) là dạng địa bạ; Giai đoạn sau (1938 - 1954) là dạng hỗn hợp, địa bạ cho vùng nông thôn và bằng khoán (giấy chứng nhận) cho vùng đô thị

2.4. Phân hạng ruộng đất và thuế

Trước năm 1910 tiêu chí phân hạng ruộng đất để tính thuế của người Pháp ở Việt Nam dựa chủ yếu vào năng suất lúa trên 1 ha (các Nghị định năm 1871, 1873 của Thống đốc Nam Kỳ). Nghị định mới của toàn quyền Đông Dương về phân hạng và đánh thuế điền thổ năm 1910 đã quy định: Cơ sở định hạng là năng suất lúa và trị giá thuê đất. Trong đó trị giá thuê đất gồm tổng quát mọi chi tiết có thể ảnh hưởng đến lợi nhuận của khoảnh ruộng. Từ năm 1940 tổng quỹ đất chịu thuế được phân thành 5 hạng (hạng 5 là hạng đang khai khẩn), từ năm 1940 trở đi là 6 hạng. Thuế hiện vật thời Phong kiến được thay bằng thuế tiền (đồng Đông Dương).

Tóm lại, Hệ thống Địa chính của Pháp ở 3 miền của Việt Nam là một Hệ thống tương đối tiên tiến với những thành phần rất cơ bản, thể hiện rõ được vai trò của 2 trong 3 công cụ quản lý (pháp luật, kinh tế) và ở mức độ nhất định công cụ thứ 3 là quy hoạch sử dụng đất. Các bản đồ dùng trong Địa chính tuy ở một số nơi chưa đảm bảo chất lượng (bản đồ bao đạc, phác hoạ giải thửa), song về cơ bản các bản đồ trên được đo vẽ hoàn chỉnh, đảm bảo độ chính xác, ngay cả ở tỷ lệ lớn (1/500 và 1/200). Hồ sơ Địa chính dạng hỗn hợp địa bạ + bằng khoán cũng là một bước tiến quan trọng trong việc xây dựng Hệ thống Địa chính hiện đại sau này.

3. Hệ thống địa chính thời kỳ Nhà nước VNDCCH - CHXHCNVN (1945 đến nay)

Hệ thống Địa chính thời kỳ này phải trải qua một chặng đường vòng, dài, phức tạp và nhiều biến động. Năm 1945 Cách mạng Tháng tám thành công, nước VNDCCH ra đời, ngành Địa chính được duy trì để bảo vệ chế độ sở hữu ruộng đất và thu thuế điền thổ.

Năm 1947 trong hoàn cảnh kháng chiến chống Pháp, ngành Địa chính được sáp nhập vào Bộ Canh nông (Bộ Nông nghiệp). Năm 1949 ngành Địa chính được sát nhập với ngành Công sản trực thu thành Nha Công sản trực thu - Địa chính trực thuộc Bộ tài chính. Để đảm bảo lương thực trong giai đoạn phản công chiến lược, theo Sắc lệnh SL- 40 (1951) toàn bộ cán bộ ngành Công sản được huy động để thu thuế nông nghiệp và từ đây Hệ thống Địa chính của nước VNDCCH bắt đầu ngừng hoạt động theo chức năng. [1]

Năm 1958 nước VNDCCH đã ban hành Chỉ thị số 334-TTg tái lập lại Hệ thống Địa chính trong Bộ Tài chính và UBHC các cấp với nhiệm vụ tổ chức đo đạc lập bản đồ giải thửa và sổ sách Địa chính để nắm diện tích ruộng đất phục vụ kế hoạch hoá và hợp tác hoá nông nghiệp.

Năm 1960 ngành Địa chính được chuyển sang Bộ Nông nghiệp, đổi tên thành ngành Quản lý ruộng đất, với nhiệm vụ chủ yếu là “quản lý việc mở mang, sử dụng và cải tạo đất trong nông nghiệp”.

Sau khi đất nước thống nhất, Chính phủ nước CHXHCNVN đã ra Nghị định 404/NĐ-CP về việc thành lập Hệ thống Quản lý ruộng đất trực thuộc Hội đồng Bộ trưởng (Chính phủ) và UBND

các cấp có trách nhiệm giúp Chính phủ thống nhất quản lý ruộng đất trong cả nước. Nghị định đã xác định 7 nội dung quản lý Nhà nước về đất đai là:

- Điều tra, khảo sát và phân bổ các loại đất
- Thống kê, đăng ký đất đai
- Quy hoạch sử dụng đất
- Giao đất, thu hồi đất, trưng dụng đất
- Thanh tra, kiểm tra việc chấp hành các chế độ, thể lệ về quản lý, sử dụng đất
- Giải quyết tranh chấp về đất đai
- Giải quyết các chế độ, thể lệ để quản lý việc sử dụng đất và tổ chức việc thực hiện các chế độ, thể lệ ấy.

Năm 1980 Hội đồng Bộ trưởng đã ban hành Chỉ thị 299/TTg về công tác đo đạc, phân hạng và đăng ký ruộng đất. Như vậy tới thời điểm 1980, bằng những văn bản trên, về mặt hình thức Hệ thống Địa chính đã được tái lập trở lại sau 30 năm gián đoạn (1951 - 1980) với những chức năng mang đầy đủ tính chất hành chính, pháp lý, khoa học - kỹ thuật, kinh tế - xã hội của một Hệ thống Địa chính, tuy thực chất nó chưa thể đi vào hoạt động do thiếu điều kiện vật chất, kỹ thuật và đội ngũ cán bộ.

Hiến pháp năm 1992, Luật đất đai năm 1993 đã mở đường cho ngành Địa chính phát triển mạnh mẽ. Năm 1994, Nghị định 12/NĐ-CP về việc thành lập Tổng cục Địa chính trên cơ sở hợp nhất và tổ chức lại Tổng cục quản lý ruộng đất và Cục đo đạc và bản đồ Nhà nước trực thuộc Chính phủ thực hiện chức năng quản lý Nhà nước về đất đai và đo đạc bản đồ. Tiếp đó, Nghị định 34/NĐ-CP ban hành năm 1994 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của Tổng cục Địa chính đã tạo điều kiện cho Tổng cục Địa chính thực hiện đúng chức năng quản lý Nhà nước về đất đai trên nền tảng chế độ sở hữu toàn dân về đất đai và Nhà nước là đại diện chủ sở hữu, thống nhất quản lý đất đai trên phạm vi cả nước, đảm bảo sử dụng đất đúng mục đích, tiết kiệm và hiệu quả.

Bắt đầu từ đây Hệ thống Địa chính đã được tái lập hoàn chỉnh và hiện đại hơn trên cơ sở đăng ký quyền sử dụng đất, đo đạc lập bản đồ địa chính, thành lập Hệ thống hồ sơ Địa chính và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, xác lập chế độ và giải pháp trong quy hoạch sử dụng đất, giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, chế độ định giá đất, kinh tế đất ... Các cơ quan Địa chính được thành lập ở cả 4 cấp Trung ương, tỉnh, huyện, xã đảm bảo tính hệ thống và sự nhất quán trên phạm vi cả nước. Hệ thống Địa chính hiện tại với những thành phần cơ bản, tiên tiến được xây dựng từ 3 công cụ quy hoạch, pháp luật và kinh tế đã đảm bảo cho công cuộc công nghiệp hoá - hiện đại hoá nền kinh tế - xã hội đất nước đi tới thành công.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Thúc Bảo. *Sơ lược về lịch sử Địa chính và Địa chính Việt Nam*. Tạp chí Quản lý ruộng đất số 1/1985.
2. Nguyễn Đình Đầu, 1994, *Nghiên cứu Địa bạ Triều Nguyễn*. NXB Thành phố HCM.
3. *Đại Việt sử ký toàn thư*, 1998, NXB KHXH, Hà Nội.
4. *Đại Nam thực lục chính biên*, 1969, NXB KHXH, Hà Nội.
5. Nguyễn Đức Khả, 2003, *Lịch sử quản lý đất đai*. NXB Đại học Quốc gia Hà Nội.

6. Phan Phương Thảo, 2004, *Chính sách quân điền ở Bình Định qua tư liệu địa bạ*. NXB Thế giới, Hà Nội.
7. Đặng Hùng Võ, Nguyễn Đức Khả 2005, *Cơ sở Địa chính*. Đại học Khoa học Tự nhiên ĐHQG Hà Nội.

RECOGNITION OF CADASTRAL SYSTEMS IN THE HISTORY OF VIETNAM

Nguyen Duc Kha, Tran Quoc Binh, Tran Van Tuan, Pham Thi Phin, Le Thi Hong
Hanoi University of Science, VNU

The term "Cadastral system" is known as a State land management system with 2 essential contents: 1) The administrative-institutional system in land management, which is formed from 3 tools: planning, law, and economic; 2) The administrative-procedural system in land management, which is formed from 2 solutions: land registration and cadastral record establishment.

In the history of Vietnam, it is possible to recognize 5 consecutive cadastral systems, which symbolized for 5 periods differentiated by socio-economic development levels: Elementary cadastral system of the Ho Dynasty (at the beginning of XV century), Feudal cadastral systems of the Later Le Dynasty (XV century) and Nguyen Dynasty (XIX century), Developed cadastral system in the French colonial period, and Present cadastral system (Socialist Republic of Vietnam). The cadastral system established from 1994 till now is a contemporary cadastral system, which guarantees the success of national industrialization and modernization process in Vietnam.