

VAI TRÒ CỦA ĐẤT ĐAI TRONG CÁC HÌNH THÁI KINH TẾ - XÃ HỘI VÀ MỐI LIÊN QUAN VỚI SỰ PHÁT TRIỂN NỘI DUNG CỦA ĐỊA CHÍNH

Nguyễn Đức Khả, Trần Quốc Bình, Trần Văn Tuấn

Khoa Địa lý, Trường Đại học Khoa học Tự nhiên, ĐHQG Hà Nội

Loài người đã trải qua nhiều hình thái kinh tế - xã hội trong lịch sử, song có thể gộp vào 4 hình thái chính là: Nguyên thủy, Phong kiến, Tư bản và Sau Tư bản. Trong mỗi hình thái kinh tế - xã hội đó, đất đai có vai trò riêng để cùng với những nguồn lực khác là lao động, tài nguyên, vốn, công nghệ,... tạo nên một nền sản xuất xã hội, có đặc thù riêng, ngày càng có hiệu quả cao hơn. Phù hợp với tiến trình phát triển đó, nội dung của Địa chính cũng phát triển cao hơn và ngày càng hoàn chỉnh để đáp ứng tốt hơn với vai trò là công cụ của các Nhà nước trong lĩnh vực quản lý đất đai - nguồn tài nguyên quý giá của xã hội. Bài viết này trình bày tóm tắt những kết quả nghiên cứu về mối liên quan trên.

Nói về các hình thái kinh tế - xã hội trong lịch sử, cần giải thích hai luận điểm: Một là theo Các Mác, còn tồn tại một hình thái kinh tế - xã hội là Chiếm hữu nô lệ xuất hiện sau Nguyên thủy trước Phong kiến với đặc trưng chủ yếu là sở hữu tư nhân về sức lao động. Tuy nhiên nhiều nơi như ở Châu Á, hình thái kinh tế xã hội này không thể hiện sự tách biệt rõ ràng. Vì vậy, dưới góc độ riêng về kinh tế, có thể coi hình thái chiếm hữu nô lệ như giai đoạn đầu của Phong kiến. Hai là sau Tư bản, chúng ta sẽ tiến tới xã hội Cộng sản với đặc trưng là không còn sở hữu tư nhân trong nền sản xuất xã hội. Con đường đi tới xã hội Cộng sản còn dài, nhưng xét riêng về kinh tế, đã xuất hiện một nền sản xuất xã hội mới dựa trên nền tảng của máy móc trí tuệ, có thể đây là một bước tiến mới trên con đường tiến tới xã hội Cộng sản. Vì vậy người ta tạm gọi chúng bằng thuật ngữ: xã hội Sau Tư bản (Đặng Hùng Võ, Nguyễn Đức Khả 2000) [2]. Vì vậy trong bài viết này sẽ đề cập tới 4 hình thái kinh tế - xã hội chính mang tính phổ biến là xã hội Nguyên thủy, Phong kiến, Tư bản và Sau Tư bản.

1. Xã hội nguyên thủy và quá trình sử dụng đất

Vào giai đoạn đầu của xã hội Nguyên thủy, khi loài người mới tách khỏi giới động vật để trở thành một lực lượng mới của tự nhiên, các hoạt động kiếm sống thụ động của người nguyên thủy tập trung vào 2 phương thức: săn bắn và hái lượm. Đất đai khi đó cũng như vách đá, rừng cây, nguồn nước, không khí,... chỉ là những thành phần của tự nhiên, không có giá trị gì riêng biệt cho con người. Trải qua quá trình phát triển, con người đã dần dần chuyển hoạt động săn bắn, hái lượm sang hình thức kiếm sống một cách chủ động thông qua các hoạt động trồng trọt và chăn nuôi, trước tiên là ở trên những mảnh đất màu mỡ và gần nguồn nước. Từ đây mối quan hệ giữa con người và đất đai bắt đầu gắn chặt với nhau và chuyển sang một hình thái mới. Đất đai trở thành tài sản của riêng con người, con người dùng sức chiếm giữ lấy và dựa vào đó, tạo ra những sản phẩm để nuôi sống mình.

Con người sử dụng đất đai như một công cụ để tác động lên cây trồng, làm tăng năng suất cây trồng, vật nuôi, do vậy đất đai đã trở thành “Tư liệu lao động”. Mặt khác, con người biết tác động vào đất đai thông qua việc cải tạo đất, cày bừa, tưới nước, bón phân,... nhằm làm thay đổi chất lượng đất đai, biến ruộng đất kém màu mỡ thành màu mỡ hơn, tạo điều kiện cho cây trồng sinh trưởng và phát triển, do đó đất đai trở thành “Đối tượng của lao động”.

Khi đó, cơ sở thực tế của các công xã Thị tộc là quyền sở hữu chung đối với mọi tài sản

như đất đai, gia súc, chiến lợi phẩm,... Sản phẩm làm ra chưa dồi dào, chưa có sản phẩm dư thừa, do vậy chưa có khái niệm về sự tư hữu. Thị tộc quản lý quá trình sản xuất và tất cả các mối liên hệ có liên quan như phân công lao động, phân phối sản phẩm, dự trữ lương thực, thực phẩm, thực hiện các lễ nghi tôn giáo,... Trong giai đoạn này, khái niệm sở hữu đất đai chính là sự chiếm hữu của cả Thị tộc các bãi chăn thả, cánh đồng, khu rừng, nguồn nước,... và tuy Thị tộc đã biết đến việc sử dụng các cách thức khác nhau để thể hiện sự chiếm giữ đất đai như xác định các dấu mốc khoanh vi đất đai: mô đá, gốc cây to, vách dốc, bờ nước,... (tức là xuất hiện ý thức xác định ranh giới khu vực chiếm hữu) song chưa có dấu tích của nghiệp vụ quản lý [1].

2. Đất đai với xã hội phong kiến và sự ra đời, phát triển của Địa chính

Khi kinh tế nông nghiệp bắt đầu thể hiện vai trò vượt trội của mình so với hoạt động săn bắn, hái lượm là thời điểm tan rã của công xã Thị tộc và ra đời công xã Nông thôn. Các nhà nước sơ khai với hình thức “Quân chủ chuyên chế” hoặc “Dân chủ quân sự”, “Cộng hòa quý tộc” đã lần lượt xuất hiện. Đất đai và lao động của con người đã là nguồn tạo ra của cải vật chất cho xã hội, nền văn minh nông nghiệp bắt đầu và đó cũng là thời điểm phôi thai của chế độ phong kiến.

Nền kinh tế chiếm địa vị thống trị của các nhà nước phong kiến là nền kinh tế tự nhiên, trong đó, kinh tế nông nghiệp đóng vai trò chủ đạo, kinh tế công thương nghiệp và kinh tế hàng hóa trong những thời kỳ đầu còn kém phát triển. Vì vậy, đất đai đóng vai trò vừa là tư liệu sản xuất, vừa là tài sản đảm bảo cho sự giàu có. Các nhà nước phong kiến đã sớm nghĩ ra cách thu lại một phần lợi nhuận từ dạng của cải giàu có và để phát hiện này và thuế đất trở thành một nguồn thu nhập chính của quốc gia.

Xuất phát điểm của việc hình thành nghiệp vụ địa chính là vấn đề thuế đất xác định trên cơ sở quyền sở hữu và ranh giới chiếm hữu đất đai. Tác giả Stephane Lavigne (1996) đã khẳng định "Khái niệm Địa chính ở mọi lúc, mọi nơi đều có liên quan đến vấn đề sở hữu đất đai và cách thức chiếm hữu đất. Lịch sử Địa chính thực tế trùng hợp với lịch sử kinh tế của mỗi quốc gia" [3].

Trong xã hội phong kiến luôn nảy sinh mâu thuẫn giữa quyền lực chính trị đối với sở hữu đất đai tối cao của nhà nước mà nhà vua là đại diện và quyền lực kinh tế đối với sở hữu đất đai của giai cấp địa chủ, quý tộc. Khi kinh tế nông nghiệp càng phát triển thì các nhà nước phong kiến càng phải nhượng bộ quyền sở hữu đất đai cho các chủ đất tư nhân để họ thu địa tô và nhà nước phong kiến hướng sự tập trung chủ yếu vào chính sách thu thuế đất để đảm bảo cho ngân sách nhà nước.

Nội dung quản lý đất đai ở hình thái kinh tế - xã hội này tập trung vào 2 lĩnh vực chính là quản lý hành chính và quản lý về dân sự đối với thửa đất. Các nhà nước phong kiến đã lần lượt ban hành các văn bản pháp luật, trong đó quy định mối quan hệ giữa nhà nước, chủ sở hữu và đất đai. Nhiệm vụ Địa chính hướng vào 2 mục tiêu: 1/ phân chia ranh giới từng thửa, lô, khoảnh đất,... và xác định quyền sở hữu. 2/ khảo sát, đo đạc diện tích chiếm hữu, loại đất, sản lượng thu hoạch,... để tính thuế. Đây chính là chức năng pháp lý và chức năng thuế của Địa chính trong xã hội phong kiến.

Điển hình và hoàn thiện nhất của nền Địa chính thời Phong kiến là Hệ thống Địa chính của Napoléon. Vị hoàng đế nước Pháp đã đặt cơ sở cho việc thiết lập một hệ thống hành chính hiện đại và một ngành Địa chính (*Le Cadastre*) có nhiệm vụ rõ ràng, đặt nền móng cho nền Địa chính đương đại Pháp và phần lớn các quốc gia Châu Âu. Hệ thống Hồ sơ địa chính (*Cadastre*) trong Địa chính Napoleon gồm [3]:

- Bản đồ giải thửa đo vẽ theo đơn vị hành chính cấp xã;
- Bản mô tả từng thửa đất;

- Sổ địa bạ gốc thống kê theo từng chủ sở hữu dưới dạng một bản kê tài sản và đánh giá tài sản.

Nhờ có Địa chính Napoléon, nước Pháp đã từng là quốc gia phong kiến quản lý đất đai chặt chẽ, có hiệu quả và đảm bảo việc đánh thuế đất theo một phương thức công bằng và tiên tiến nhất Châu Âu.

3. Đất đai với xã hội tư bản và nội dung Địa chính

Vào thế kỷ XVII - XVIII, các cuộc cách mạng tư sản đã nổ ra ở hàng loạt các nước Châu Âu và Châu Mỹ. Cuộc cách mạng công nghiệp bắt đầu bằng việc sáng chế các máy móc cơ khí thay thế cho lao động chân tay. Sản phẩm công nghiệp tăng trưởng nhanh chóng, từng bước đóng vai trò chủ đạo trong nền sản xuất xã hội, đẩy sản xuất nông nghiệp xuống hàng thứ hai. Trong xã hội diễn ra quá trình chuyển đổi cơ cấu sử dụng đất và cơ cấu lao động. Đất nông nghiệp, lâm nghiệp,... được chuyển đổi thành đất chuyên dùng: khu công nghiệp, dịch vụ, cơ sở hạ tầng,... Lao động nông nghiệp được chuyển đổi thành lao động phi nông nghiệp, quá trình đô thị hóa diễn ra với tốc độ nhanh,...

Trong giai đoạn công nghiệp hóa, một mặt đất đai vẫn giữ vai trò là tư liệu sản xuất trong nông nghiệp, mặt khác nó còn đóng vai trò quan trọng và có giá trị cao hơn: là địa bàn đầu tư phát triển công nghiệp, dịch vụ; là không gian thỏa mãn các nhu cầu sinh hoạt trong quá trình đô thị hóa,... Trong bối cảnh đó, đất đai trở thành một loại hàng hóa đặc biệt, không phải ở khía cạnh kiếm lời qua đầu cơ, tích trữ, mua - bán đất,... mà ở chỗ chuyển đổi mục đích sử dụng trong thị trường bất động sản, sao cho việc sử dụng đất đai đạt hiệu quả cao nhất.

Nội dung quản lý đất đai ở giai đoạn công nghiệp hóa này ngoài hai lĩnh vực quản lý về hành chính và quản lý về dân sự đối với thửa đất như trước, còn có thêm hai lĩnh vực trọng yếu nữa là quản lý quy hoạch sử dụng đất và quản lý phát triển thị trường bất động sản, trong đó quy hoạch sử dụng đất theo tư duy công nghiệp phải đi trước một bước.

Để đáp ứng vai trò trọng yếu mới của đất đai trong quá trình công nghiệp hóa, các nhà nghiên cứu đã xác định nội dung Địa chính một cách khái quát bằng việc sử dụng thuật ngữ "*Land management*" (Quản lý đất đai hay Địa chính). Những nội dung cơ bản của "*Land management*" đã được R.R. Torrens áp dụng để xây dựng nên một hệ thống hoàn toàn phù hợp với nhu cầu quản lý đất đai đặt ra trong xã hội công nghiệp là Hệ thống đăng ký và quản lý đất đai mang tên ông - Hệ thống Torrens [4].

Theo các tác giả J.L.Henssen và I.P.Williamson (1994), hệ thống đăng ký và quản lý đất đai Torrens bao gồm hai thành phần chủ yếu:

- Đăng ký đất (*Land registration*) là một quá trình xác định chính thức về quyền sở hữu đối với thửa đất của một pháp nhân thông qua các chứng thư pháp lý như hợp đồng chuyển nhượng, mua - bán, văn bản di chúc,... có liên quan đến việc thay đổi tình trạng pháp lý của thửa đất.
- Thiết lập hồ sơ địa chính (*Cadastral*) là công việc kiểm kê công khai, có hệ thống trong một đơn vị hành chính để thiết lập các số liệu có liên quan đến thửa đất như vị trí, hình dạng, kích thước, loại hạng đất, mục đích sử dụng, giá trị kinh tế,... và các quyền khác được pháp luật thừa nhận.

Sau khi hoàn tất hai thành phần trên, chủ sở hữu đất được cấp một giấy chứng nhận theo một thể thức thống nhất về quyền đối với thửa đất. Đó là quá trình cấp giấy chứng nhận về đất (*Land titling*).

Hệ thống đăng ký đất đai Torrens đáp ứng được mục đích cơ bản hàng đầu của việc đăng ký đất đai và tài sản trên đất, nhằm hình thành sự đảm bảo chắc chắn tính pháp lý về quyền sở

hữu và các quyền khác đối với đất đai trong giai đoạn công nghiệp hóa, đáp ứng được những yêu cầu của việc xây dựng và thực hiện quy hoạch sử dụng đất cũng như phát triển thị trường bất động sản. Mặt khác hệ thống Torrens đảm bảo cho các thông tin về biến động đất đai được cập nhật một cách thường xuyên, giúp nhà nước quản lý tốt quỹ đất quốc gia ở tầm vĩ mô cũng như vi mô. Hệ thống còn là phương tiện để cung cấp thông tin về đất đai cho tất cả các ngành, các tổ chức và cá nhân có nhu cầu.

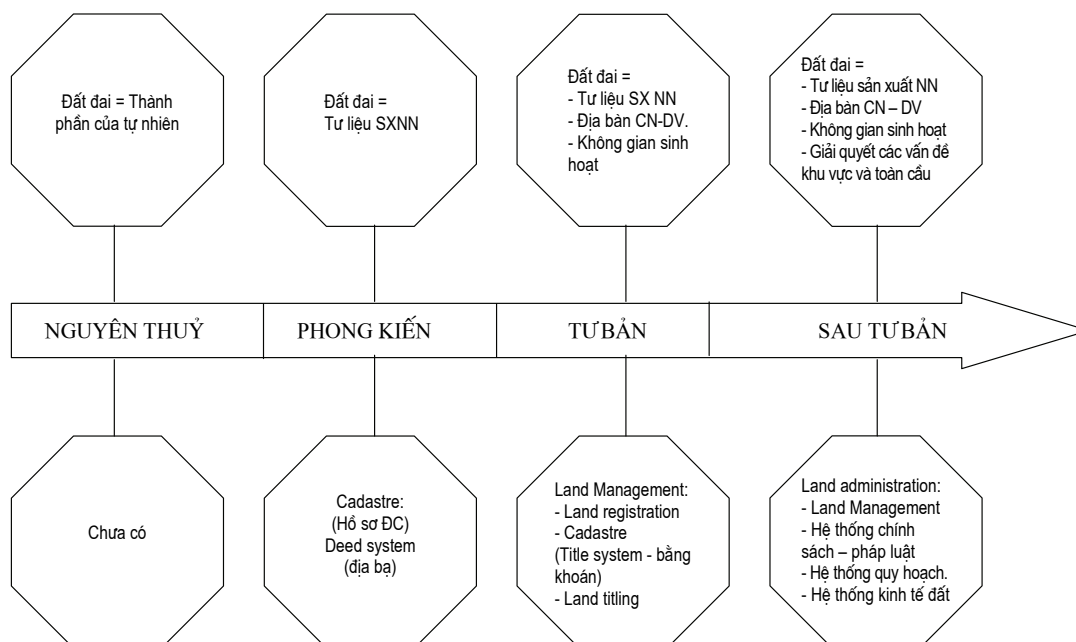
4. Đất đai với xã hội Sau Tư bản và Hệ thống Địa chính hiện đại

Thời kỳ Sau Tư bản được đánh dấu bằng việc phát triển bùng nổ công nghệ thông tin trong mọi lĩnh vực của nền kinh tế - xã hội. Máy móc trí tuệ đã thay thế một phần đáng kể lao động trí óc của con người, trong đó có những loại máy móc thay thế cả lao động trí óc ở dạng cấp cao. Kinh tế thế giới tăng trưởng nhanh, sự phát triển hội nhập khu vực, châu lục và quốc tế lôi cuốn cả những quốc gia nghèo nhất và có điều kiện tự nhiên khắc nghiệt nhất. Quy mô sử dụng đất của con người đã ở mức liên châu lục và hành tinh. Vì vậy theo tác động dây chuyền, hệ thống các thành phần của địa lý tự nhiên đã phản ứng trở lại với con người theo hướng xấu đi ở quy mô toàn cầu.

Vai trò của đất đai thời kỳ này không chỉ là tư liệu sản xuất nông nghiệp, là địa bàn đầu tư phát triển công nghiệp, dịch vụ, là không gian thỏa mãn các nhu cầu sinh hoạt của con người mà còn là đối tượng để giải quyết các vấn đề mang tính toàn cầu như ô nhiễm môi trường, an ninh lương thực, phát triển cộng đồng,...

Trong thực tế đó, các nhà nước thực hiện việc quản lý đất đai không chỉ nhằm đảm bảo tính trật tự trong hệ thống hành chính mà còn phải giải quyết hàng loạt các vấn đề mang tính xã hội của quốc gia, khu vực, châu lục và quốc tế. Đó là các vấn đề: công bằng trong sử dụng đất, bảo vệ tài nguyên đất, kiểm soát tình trạng môi trường, an ninh lương thực, hòa nhập và phát triển cộng đồng,...

Để đáp ứng với những đòi hỏi mới, dần dần trong khoa học Địa chính đã hình thành một khái niệm quản lý đất đai theo nghĩa khái quát và bao trùm hơn là "*Land administration*". Để có được thuật ngữ tiếng Việt chứa cả nội dung, chúng ta nên sử dụng thuật ngữ "Quản lý Nhà nước về đất đai", lúc này bao gồm 4 lĩnh vực trọng yếu (xem hình 1)[2]:



Hình 1. Sơ đồ khái quát mối liên quan giữa vai trò của đất đai và sự phát triển của nội dung Địa chính trong lịch sử loài người.

- Xây dựng Hệ thống đăng ký đất đai và Hệ thống hồ sơ địa chính. Trên cơ sở thiết lập 2 hệ thống này mà cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu, quyền sử dụng đất nhằm thành tạo phương tiện quản lý hành chính, quản lý dân sự về đất đai. Đây cũng là công cụ để thống kê, kiểm kê đất đai; khảo sát và đánh giá hiện trạng sử dụng đất ở cấp độ vĩ mô đồng thời cũng là công cụ cung cấp thông tin về đất cho tất cả các ngành, các lĩnh vực có liên quan và có nhu cầu trong việc quản lý, sử dụng đất.
- Xây dựng Hệ thống chính sách - pháp luật đất đai nhằm điều chỉnh mối quan hệ giữa nhà nước, chủ sở hữu, chủ sử dụng và thừa đất.
- Xây dựng Hệ thống quy hoạch - kế hoạch sử dụng đất để đáp ứng việc kế hoạch hóa nền kinh tế - xã hội, trong bối cảnh công nghiệp hóa và hội nhập khu vực, quốc tế.
- Xây dựng Hệ thống kinh tế đất để định giá đất, đánh giá hiệu quả sử dụng đất, định mức kinh tế các nguồn thu từ đất nhằm phát triển kinh tế, phát triển thị trường bất động sản và là công cụ điều tiết mối quan hệ cung - cầu về đất trong toàn bộ hệ thống thị trường.

5. Kết luận

Trải qua các hình thái kinh tế - xã hội khác nhau trong lịch sử, vai trò của đất đai ngày càng trở lên quan trọng và nội dung Địa chính - Khoa học về quản lý đất đai cũng bao gồm nhiều khái niệm khác nhau từ đơn giản - một mục đích, đến phức tạp, đa mục đích, đã ngày càng trở nên hoàn thiện và đáp ứng tốt hơn với chức năng là công cụ quản lý Nhà nước về đất đai trong giai đoạn công nghiệp hóa và hội nhập khu vực - quốc tế.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Đức Khả. *Lịch sử quản lý đất đai*. NXB ĐHQG Hà Nội, 2003.
2. Đặng Hùng Võ, Nguyễn Đức Khả. *Cơ sở địa chính*. Giáo trình ĐH Khoa học Tự nhiên, ĐHQG Hà Nội, 2000.
3. Stéphane Lavigne. *Le Cadastre de la France*. Press Universitaire de France. 1996.
4. Robert T. Morgaret A. et al. *Torrens title*. Butterworth. Sydney - Melbourne. 1991.
5. Williamsson I. *Land management system*. University Melbourne. 1994.

THE ROLE OF LAND IN VARIOUS SOCIO-ECONOMIC FORMS AND ITS RELATION WITH THE DEVELOPMENT OF CONTENTS OF CADASTRE

Nguyen Duc Kha, Tran Quoc Binh, Tran Van Tuan
Faculty of Geography, Hanoi University of Science, VNU

The humanity has passed through 4 main socio-economic forms in its history. With the advent of each form, the role of land became more and more important. Starting with no value in Primitive society, the land became a labour material in Feudal society. In the society of Capitalism, the land also has the role of field of industrial and service investment, and of satisfying living needs of humanity. In the Post Capitalism society, the land also is an object for solving the problems at national and global level.

According to the becoming more important role of land in the above 4 socio-economic forms, the content of Cadastre is improved. Every development period is marked by a more generalized terminology about content of Cadastre: Cadastre (what means the form of cadastre in Feudal epoch or the system of Cadastral documentation); Land management (Cadastre in epoch of Capitalism); Land administration (contemporary Cadastre). The contents of Land administration include Land registration, Land documentation management, Land law and Land policy creation, Land use planning and Land economics.