

Đánh giá xung đột phát sinh trong sử dụng tài nguyên đất từ quá trình đô thị hoá tại Thành phố Đà Nẵng

- **Trương Thanh Cảnh**
- **Trần Nguyễn Cẩm Lai**
Trường Đại học Khoa học Tự nhiên, ĐHQG-HCM
- **Nguyễn Hoàng Tuấn**
Trường Đại học Hoa Sen

(Bài nhận ngày 10 tháng 02 năm 2015, nhận đăng ngày 12 tháng 01 năm 2016)

TÓM TẮT

Cùng với quá trình phát triển đô thị nhanh chóng, Thành phố Đà Nẵng đang phải đối mặt với khá nhiều thách thức trên con đường trở thành một đô thị hiện đại và phát triển bền vững. Một trong những vấn đề lớn hiện nay đó là sự phát sinh ngày càng nhiều các mâu thuẫn liên quan đến đất đai và các đối tượng sử dụng đất. Trong nghiên cứu này, chúng tôi đã tiến hành điều tra, thu thập số liệu và khảo sát trên ba nhóm đối

tượng chính liên quan đến vấn đề sử dụng đất tại hai quận Sơn Trà và Cẩm Lệ. Kết quả nghiên cứu cho thấy TP. Đà Nẵng đang tồn tại nhiều mâu thuẫn về đất đai có thể chuyển thành xung đột với các mức độ khác nhau. Từ đó, nghiên cứu đã đề xuất một số giải pháp cơ sở nhằm giảm nhẹ xung đột trong sử dụng tài nguyên đất, nâng cao hiệu quả sử dụng, phục vụ cho việc phát triển bền vững của TP. Đà Nẵng.

Từ khóa: tài nguyên đất, xung đột sử dụng đất, đô thị hoá, Thành phố Đà Nẵng.

MỞ ĐẦU

Thành phố Đà Nẵng là đô thị loại 1 cấp quốc gia, thuộc vùng Nam Trung Bộ. Đây là một trung tâm kinh tế, văn hoá, giáo dục, khoa học và công nghệ lớn của khu vực miền Trung và Tây Nguyên. Trong những năm qua, Đà Nẵng đã có những bước phát triển mạnh mẽ trên nhiều lĩnh vực. Tương tự trong quá trình phát triển như các đô thị thế giới, diện tích đô thị của thành phố Đà Nẵng liên tục mở rộng với tốc độ đô thị hóa cao. Diện mạo đô thị ngày một trở nên hiện đại với hệ thống hạ tầng kỹ thuật đô thị và cơ sở hạ tầng xã hội được đầu tư cả về số lượng lẫn chất lượng, đem lại cho Đà Nẵng một tầm vóc mới cả về không gian lẫn chất lượng đô thị [3].

Tuy nhiên, cùng với sự phát triển đô thị, Đà Nẵng đang đối mặt với khá nhiều thách thức để có thể trở thành một đô thị hiện đại, phát triển bền vững. Một trong những thách thức lớn hiện nay đó chính là sự xuất hiện của các mâu thuẫn về nhà ở, đất canh tác, không gian sống,... trong quá trình đô thị hoá. Bên cạnh sự gia tăng mạnh mẽ của diện tích đất đô thị, phát triển các khu công nghiệp, dịch vụ và dân cư là tình trạng môi trường ngày càng bị ô nhiễm, diện tích đất nông nghiệp đang ngày càng bị thu hẹp, tranh chấp đất đai giữa các cá nhân, tổ chức và nhà nước trở nên ngày càng trầm trọng. Nhiều chính sách quy hoạch sử dụng đất của nhà nước và chính quyền địa phương đã có nhiều bất cập khi áp dụng, gây

nên mâu thuẫn trong xã hội địa phương. Vấn đề sử dụng đất, quyền sử dụng đất, mua bán đất,...

Trên cơ sở đánh giá hiện trạng tài nguyên và công tác quản lý, sử dụng tài nguyên đất tại TP. Đà Nẵng, bài báo này trình bày kết quả đánh giá các xung đột phát sinh trong quá trình quản lý và sử dụng tài nguyên đất đang tồn tại ở TP. Đà Nẵng, đặc biệt là những xung đột phát sinh từ quá trình đô thị hoá của thành phố, từ đó đề xuất các biện pháp quản lý giảm thiểu xung đột nhằm khai thác và sử dụng hiệu quả tài nguyên đất, bảo vệ môi trường, hướng đến sự phát triển bền vững tại TP. Đà Nẵng

PHƯƠNG PHÁP

Các xung đột phát sinh trong sử dụng tài nguyên đất được đánh giá thông qua 4 bước [1]:

- Bước 1: Xác định loại xung đột.
- Bước 2: Xác định các bên liên quan, các nhóm lợi ích liên quan đến vấn đề xung đột.
- Bước 3: Xác định các nguyên nhân gốc của các xung đột.
- Bước 4: Phân tích mức độ, tác động của các xung đột.

Phương pháp điều tra tổng hợp số liệu: được thực hiện trên 3 nhóm đối tượng chính liên quan đến hoạt động sử dụng và công tác quản lý tài nguyên đất trên địa bàn TP. Đà Nẵng, gồm: các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai; người dân địa phương và các công ty, doanh nghiệp thực hiện dự án bất động sản hoạt động trên địa bàn TP. Đà Nẵng.

Đối với người dân địa phương: thực hiện điều tra bằng phiếu khảo sát tại các hộ dân (đơn vị sản xuất kinh doanh) trên địa bàn TP. Đà Nẵng. Được thực hiện qua các bước:

- Xây dựng phiếu khảo sát: xác định những nội dung cần khảo sát, đặt câu hỏi liên quan đến nội dung, sắp xếp các nội dung theo nhóm, nhóm những câu hỏi có cùng nội dung.

cũng còn nhiều vấn đề gây tranh cãi.

- + Cấu trúc phiếu khảo sát:

Phần 1: Thông tin người được khảo sát: Tên, tuổi, địa chỉ, trình độ học vấn, tổng số người trong gia đình, lao động liên quan đến đất, thời gian bắt đầu định cư,...

Phần 2: Thông tin về hiện trạng gồm có: Hiện trạng sử dụng đất, hiện trạng về mức độ hiểu biết luật và chính sách, hiện trạng về đăng ký quyền sử dụng đất,...

- Xác định kích thước mẫu khảo sát:

+ Xác định kích thước cỡ mẫu theo công thức: [2]

$$n = \frac{1}{\Delta^2 + \frac{1}{N}}$$

Trong đó: n: cỡ mẫu; N: tổng thể; Δ: giới hạn sai số chọn mẫu.

Toàn thành phố có khoảng 250.000 hộ dân. Chọn giới hạn sai số là 5 %, căn cứ vào điều kiện thực tế, thời gian tiến hành khảo sát, tiến hành chọn 400 mẫu.

- Phương pháp chọn mẫu: toàn thành phố có 6 quận và 1 huyện trực thuộc. Chọn 2 quận Sơn Trà và Cẩm Lệ là hai quận đặc trưng cho quá trình đô thị hoá đang diễn ra tại Đà Nẵng để tiến hành lấy mẫu khảo sát. Chọn mẫu theo phương pháp chọn ngẫu nhiên phân tầng. Mỗi quận tiến hành chọn 200 mẫu, lấy mẫu ngẫu nhiên trong từng phường của quận.

- Tiến hành khảo sát: thực hiện khảo sát bằng cách phỏng vấn trực tiếp các hộ gia đình dựa trên bản câu hỏi sẵn có, thu thập thêm thông tin xung quanh vấn đề và quan sát thực tế. Đây là phương pháp mang lại nhiều thuận lợi cho người khảo sát và người được khảo sát. Người khảo sát ngoài việc thu nhận được dữ liệu chính từ cấu trúc bảng khảo sát ngoài ra còn thu nhận thêm các thông tin cần thiết từ ý kiến của người dân.

Đối với các cơ quan quản lý: thực hiện điều tra bằng phiếu khảo sát tại các cơ quan quản lý có liên quan đến quản lý sử dụng đất:

- UBND quận Sơn Trà, quận Ngũ Hành Sơn, quận Hải Châu, quận Cẩm Lệ, quận Thanh Khê, quận Liên chiểu, UBND huyện Hoà Vang.

- Một số phường trọng điểm về vấn đề đất đai trên địa bàn các quận, huyện.

Nội dung điều tra: hiện trạng sử dụng đất tại địa phương, tình hình thực hiện các quyền sử dụng đất, hiện trạng về đăng ký quyền sử dụng đất, cho thuê, thu hồi đất, các xung đột đất đai phát sinh trong khu vực, tình hình giải quyết các xung đột,...

Đối với các công ty, doanh nghiệp thực hiện dự án xây dựng KCN, KDC: tương tự thực hiện điều tra bằng phiếu khảo sát tại các công ty này.

KẾT QUẢ

Đánh giá tài nguyên đất và hiện trạng sử dụng đất tại TP. Đà Nẵng

- *Quỹ đất*: Theo số liệu kiểm kê đất năm 2010, tổng diện tích tự nhiên TP. Đà Nẵng là 128.543,09 ha, bao gồm cả Huyện đảo Hoàng Sa, được phân bố như Bảng 1. Từ kết quả khảo sát cho thấy, nhóm đất chưa sử dụng của thành phố chỉ chiếm 1,55 %. Kết quả này cho thấy Đà Nẵng đã thực hiện khá tốt công tác khai thác quỹ đất của Thành Phố.

Bảng 1. Phân bố quỹ đất trên địa bàn TP. Đà Nẵng (2010)

TT	Nhóm đất	Diện tích (ha)	Tỷ lệ (%)
	Tổng diện tích đất tự nhiên	128.543,09	100,00
1	Nhóm đất nông nghiệp	75.705,90	58,90
2	Nhóm đất phi nông nghiệp *	50.843,72	39,55
3	Nhóm đất chưa sử dụng	1.993,47	1,55

(* có 30.500 ha Huyện đảo Hoàng Sa)

- *Hiện trạng sử dụng đất*:

+ Đất nông nghiệp có hầu hết ở các quận huyện, trong đó tập trung chủ yếu ở huyện Hoà Vang, chiếm 87,31 % tổng diện tích đất nông nghiệp của toàn thành phố, trong đó, diện tích rừng chiếm tới 58 % bao gồm chủ yếu 2 loại rừng đặc dụng và phòng hộ. Bình quân diện tích đất nông nghiệp cho 1 khẩu xã hội là 840 m², bình quân diện tích đất sản xuất nông nghiệp cho 1 khẩu xã hội là 65,7 m².

+ Trong tổng diện tích đất phi nông nghiệp, đất dành cho mục đích quốc phòng chiếm tới 64,67 % quỹ đất, kể cả 30.500 ha diện tích Huyện đảo Hoàng Sa. Ngoài ra, Đà Nẵng cũng dành một diện tích đất khá lớn để phát triển hạ tầng,

khoảng 4.151,29 ha, chiếm 8,17 % đất phi nông nghiệp, đây là loại đất sử dụng có hiệu quả nhất trong các loại đất phi nông nghiệp của thành phố.

+ Đất đô thị toàn thành phố có diện tích 24.352,06 ha, chiếm 18,94 % diện tích tự nhiên, phân bố ở 6 quận của thành phố, trong đó chủ yếu là đất phi nông nghiệp có diện tích 13.676,97 ha, còn lại là đất nông nghiệp khoảng 9.608,06 ha, đất chưa sử dụng chỉ có 1.067,03 ha. Trong hơn 10 năm qua, đất đô thị của Thành phố phát triển tương đối ổn định và bền vững nhờ vào việc quy hoạch phát triển không gian đô thị khá hợp lý và việc thực hiện đồng bộ các công trình dự án phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội, xây dựng các khu dân cư mới.

- Tài nguyên đất của TP. Đà Nẵng có tiềm năng cho việc phát triển một đô thị hiện đại, nhờ vào lợi thế đang phát triển và nhiều loại đất có khả năng chuyển đổi mục đích sử dụng nên thuận lợi trong phục vụ cho việc chuyển đổi cơ cấu sử dụng đất và phát triển cơ sở hạ tầng của Thành phố. Tuy nhiên, do đất đai là tài sản đặc biệt, các quan hệ về đất đai phức tạp, bên cạnh đó công tác quản lý còn lỏng lẻo và ý thức của người sử dụng đất chưa cao nên đã dẫn đến nhiều tồn tại trong hoạt động sử dụng đất làm cho đất có xu hướng ngày càng bị suy thoái, ô nhiễm, cạn kiệt tài nguyên trong đất,...

Đánh giá công tác quản lý đất đai tại TP. Đà Nẵng

Sau 10 năm triển khai thi hành Luật Đất đai năm 2003 và các văn bản hướng dẫn thi hành Luật Đất đai, 5 năm thực hiện Nghị quyết số 06-NQ/TU ngày 8/6/2009 của Ban Thường vụ Thành ủy, công tác quản lý nhà nước về đất đai trên địa bàn thành phố từng bước đi vào nề nếp. Việc quản lý, khai thác và sử dụng nguồn lực đất đai ngày càng có hiệu quả, cơ bản đáp ứng được nhu cầu sử dụng đất để thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội và xây dựng đô thị Đà Nẵng. Tính đến cuối năm 2013, tổng diện tích đất đã được Nhà nước giao, cho thuê và công nhận quyền sử dụng đất cho các đối tượng sử dụng là 117.627,85 ha, chiếm 91,5 % tổng diện tích tự nhiên của thành phố và tỷ lệ diện tích được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đạt 97,7 % theo diện tích. Đây là một tỷ lệ đạt khá cao so với cả nước.

Tuy nhiên, công tác quản lý nhà nước về đất đai vẫn tồn tại nhiều hạn chế, có thể đánh giá như sau:.

+ Công tác lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nhiều lúc thiếu căn cứ, cơ sở, chưa phù hợp với tình hình phát triển kinh tế xã hội và nhu cầu thực tế của địa phương, chất lượng quy hoạch vẫn chưa đảm bảo do chưa hợp lý cho định hướng phát triển lâu dài. Dẫn đến tình trạng, mặc dù Quy hoạch, Kế hoạch sử dụng đất giai đoạn 2001 – 2010 đã 3 lần được điều chỉnh song kết quả thực hiện so với chỉ tiêu kế hoạch vẫn đạt rất thấp.

+ Việc phòng ngừa tham nhũng thông qua thực hiện công khai, minh bạch trong lĩnh vực đất đai, đầu tư xây dựng còn mang tính hình thức, thông tin công khai thường không đầy đủ, không chính xác. Chương trình, kế hoạch thanh tra hàng năm chưa xác định đúng trọng tâm, trọng điểm, chưa tập trung vào các lĩnh vực nhạy cảm dễ phát sinh tiêu cực gây lãng phí đất đai, phát sinh các vấn đề trong đền bù giải tỏa, tái định cư, đầu tư xây dựng, tài chính... Vì vậy, một số sai phạm trong các lĩnh vực này chưa được phát hiện và xử lý kịp thời.

+ Ngoài ra thành phố có một số vướng mắc về cơ chế quản lý Nhà nước dẫn tới một số sai phạm pháp luật khi thực hiện các công tác như thanh tra, xử lý khiếu nại, tố cáo, phòng chống tham nhũng; công tác thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất; công tác quản lý tài chính về đất đai,...

Đánh giá tình hình sử dụng tài nguyên đất trong quá trình đô thị hoá ở TP. Đà Nẵng

Biến động sử dụng đất:

Bảng 2. Biến động sử dụng đất thời kỳ 2000 - 2010

Loại đất	Tình hình sử dụng đất qua các năm (ha)			Biến động đất đai (ha) Tăng (+), Giảm (-)		
	2000	2005	2010	2000-2005	2005-2010	2000-2010
Tổng diện tích tự nhiên	125.659,69	125.644,48	128.543,09	-15,21	2.898,61	2.883,40
1. Nhóm đất nông nghiệp	64.299,26	70.521,32	75.705,91	6.222,06	5.184,58	11.406,64
2. Nhóm đất phi nông nghiệp	43.529,57	48.007,39	50.843,76	4.477,82	2.836,33	7.314,35
3. Nhóm đất chưa sử dụng	17.831,06	7.115,77	1.993,47	10.715,29	-5.122,30	-15.837,59

Cùng với quá trình đô thị hoá, nhu cầu sử dụng đất cho việc xây dựng cơ sở hạ tầng và phát triển kinh tế xã hội của thành phố tăng mạnh dẫn đến biến động đất đai khá lớn. Quy luật biến động đất đai thành phố Đà Nẵng là nhóm đất phi nông nghiệp tăng, nhóm đất nông nghiệp giảm. Tuy nhiên số diện tích đất nông nghiệp bị giảm được bổ sung bằng việc khai thác tối đa các loại đất đồi núi, đất bằng chưa sử dụng cho nên trên thực tế diện tích đất cho sản xuất nông nghiệp vẫn tăng.

Mặc dù đã đạt được nhiều thành tựu trong công cuộc đô thị hoá thành phố, tuy nhiên, quá trình phát triển đô thị ở Đà Nẵng đã và đang bộc lộ một số hạn chế như: chưa chú trọng quy hoạch các điểm dân cư nông thôn, các khu vực sản xuất nông – lâm nghiệp. Việc sử dụng đất bộc lộ tính thiếu cân đối do phát triển nóng làm mất dần hoặc biến dạng hệ sinh thái nội và ngoại vùng. Ngoài ra, trong quá trình đô thị hoá, đất đai được sử dụng vào nhiều mục đích khác nhau và mỗi mục đích sử dụng đất đều gây ra nguy cơ ô nhiễm

môi trường, làm ảnh hưởng đến đời sống nhân dân và sự phát triển chung của thành phố,...

Đánh giá các xung đột phát sinh trong sử dụng tài nguyên đất từ quá trình đô thị hoá*Xung đột trong vấn đề sở hữu tài nguyên đất*

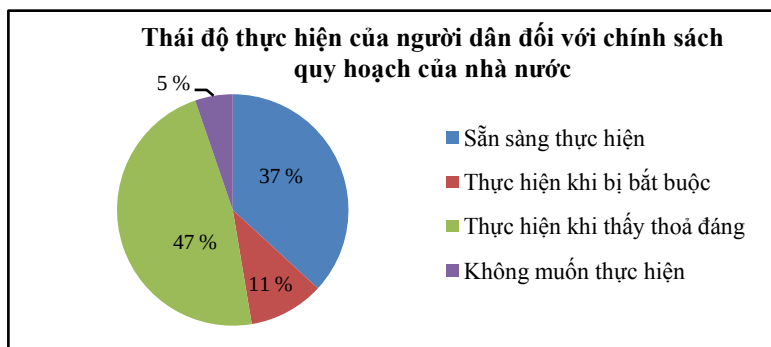
Mâu thuẫn chủ yếu về đất đai ở Việt Nam nói chung và TP. Đà Nẵng nói riêng là người sử dụng không có quyền sở hữu do quy định theo Điều 4 Luật Đất đai 2013 quy định “đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý”.

Đất đai thuộc sở hữu của toàn dân nhưng người dân không được sở hữu, chỉ được quyền sử dụng. Vì vậy khi nhà nước có quyết định thu hồi đất thì người dân bắt buộc phải giao đất. Nhiều hộ dân có thu nhập thấp, sau khi đất bị thu hồi không có khả năng mua quyền sử dụng đất mới (mua đất) hay do giá nhà ở tái định cư quá cao, trong khi tiền bồi thường không đủ mua nhà tái định cư hay trả quyền sử dụng đất tái định cư. Điều này đã góp phần đẩy người nghèo ra các khu vực xa đô thị, phân hoá giàu nghèo ngày càng trở nên mạnh mẽ.

Sự không rõ ràng trong vấn đề “Nhà nước đại diện chủ sở hữu” như hiện nay dẫn đến nhiều trường hợp dân không biết ai là “Nhà nước”, dẫn đến những quyết định thu hồi đất đai sai, bồi thường không hợp lý, tước đi quyền lợi của người dân nhưng lại để đất đai rơi vào tay các nhóm lợi ích, khiến cả quyền lợi của người dân lẫn lợi ích quốc gia không được bảo vệ.

Ngược lại, đối với chính quyền địa phương do sự không rõ ràng giữa quyền sử dụng và

quyền sở hữu đã gây nên lúng túng trong quản lý. Quản lý Nhà nước về đất đai trong thực tế gặp nhiều phức tạp mà biểu hiện rõ nhất là trong việc thu hồi đất. Theo kết quả khảo sát, có tới 16 % người dân không biết về các quyền/ nghĩa vụ đối với đất đang sử dụng, số còn lại không thỏa mãn với chính sách quản lý của Nhà nước. Từ sự không rõ ràng này dẫn đến những tranh chấp xuất hiện, người dân không đồng tình di dời, khó khăn trong công tác bồi thường.



Hình 1. Biểu đồ thể hiện thái độ của người dân đối với chính sách quy hoạch của nhà nước

Một số trường hợp khác thì đất đai được thu hồi sau đó bị bỏ hoang bởi những dự án “treo” không có điểm dừng. Mặc dù vậy, do người dân không được trao quyền một cách đầy đủ đối với tài sản đất của mình nên không thể đòi lại đất. Nhiều diện tích đất của người dân nằm trong diện quy hoạch nhưng do quy hoạch treo, trong một thời gian dài không được tiến hành đã gây ra trở ngại lớn cho việc đầu tư sản xuất hay các nhu cầu xây dựng, chuyển đổi mục đích sử dụng,... như ở dự án xây dựng Làng Đại học Đà Nẵng...

Xung đột phát sinh giữa những người sử dụng đất

Tại TP. Đà Nẵng, do quá trình đô thị hóa góp phần đẩy giá đất trên thị trường bất động sản tăng cao, làm phát sinh tranh chấp dẫn tới xung đột về lợi ích giữa các cá nhân. Các xung đột diễn ra ở nhiều khía cạnh:

Tranh chấp quyền thừa kế giữa anh chị em trong gia đình.

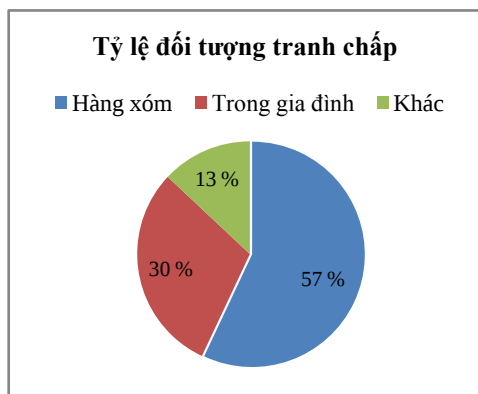
Tranh chấp với hàng xóm về ranh giới sử dụng đất.

Tranh chấp đòi lại đất, tài sản gắn liền với quyền sử dụng đất của người thân, dòng họ đã được giao cho người khác sử dụng.

Tranh chấp khi cho mượn, cho thuê, cho ở nhờ.

Tranh chấp đòi lại đất thực hiện chính sách hợp tác hóa nông nghiệp trước đây; Tranh chấp QSDĐ;...

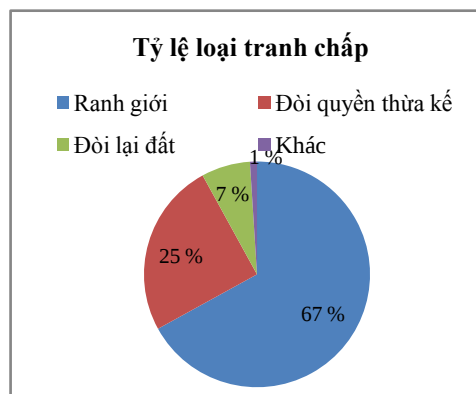
Theo khảo sát, số hộ dân có xảy ra tranh chấp đất chiếm 12 % số hộ được khảo sát. Trong đó theo ý kiến đánh giá, tới 58 % nguyên nhân gây ra tranh chấp là do lợi ích kinh tế, 21 % là do tính lịch sử trong quản lý và sử dụng đất đai qua các thời kỳ. Bên cạnh đó, đối tượng xảy ra tranh chấp chủ yếu là hàng xóm với nhau và loại tranh chấp chủ yếu là tranh chấp về ranh giới đất được quyền sử dụng.

**Hình 2.** Tỷ lệ đối tượng tranh chấp

Kết quả khảo sát cho thấy các hộ dân có tranh chấp về đất đai, ranh giới cổ định chỉ chiếm 12 %, ranh giới không cổ định chiếm tới 56 %. Hầu hết nguồn gốc các thửa đất có xảy ra tranh chấp được thừa kế từ ông bà, cha mẹ, trước đây khi giá đất còn thấp, chủ sử dụng đất chưa quan tâm đến diện tích đất. Ngoài ra, do tập quán cha, mẹ cho các con đã lập gia đình một phần đất để cất nhà ở và canh tác trên cùng chung với phần đất của cha, mẹ nhưng không làm thủ tục tặng cho quyền sử dụng đất hoặc có làm thủ tục nhưng ranh giới không rõ ràng hoặc không cắm ranh. Sau thời gian dài sử dụng, quá trình đô thị hoá đẩy giá đất lên cao dễ dàng nảy sinh tranh chấp về đất đai giữa các con với nhau, các con với chính cha mẹ hoặc các con với hàng xóm láng giềng.

Xung đột giữa lợi ích người dân với thực tiễn quản lý của chính quyền địa phương

Công tác lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chưa phân tích hết các yếu tố ảnh hưởng nên

**Hình 3.** Tỷ lệ đối loại tranh chấp

thiếu căn cứ, cơ sở, đôi lúc chỉ chú ý lợi ích chung mà xem nhẹ lợi ích của người dân. Việc tổ chức lấy ý kiến người dân, những người chịu ảnh hưởng lớn nhất khi thực hiện các dự án quy hoạch trong quá trình lập quy hoạch sử dụng đất còn mang tính hình thức, dẫn đến nhiều dự án quy hoạch không sát với nhu cầu cũng như khả năng thực tế của địa phương. Nhiều trường hợp người dân có đất nằm trong diện quy hoạch, trong một thời gian dài không thực hiện dự án gây ra trở ngại lớn cho việc đầu tư sản xuất hay xây dựng, khó khăn khi người dân thực hiện các quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, thừa kế,... Thí dụ như dự án Làng Đại học Đà Nẵng hay tại "tam giác vàng" dự án treo Danang Center - Viễn Đông Medirian và Golden Square.

Từ những hạn chế trên đã làm giảm niềm tin của người dân đối với công tác quản lý, quy hoạch đất đai của chính quyền nói chung cũng như giảm đồng thuận đối với các dự án quy hoạch nói riêng trên địa bàn thành phố.

Bảng 3. Mức độ đồng thuận của người dân đối với các dự án quy hoạch

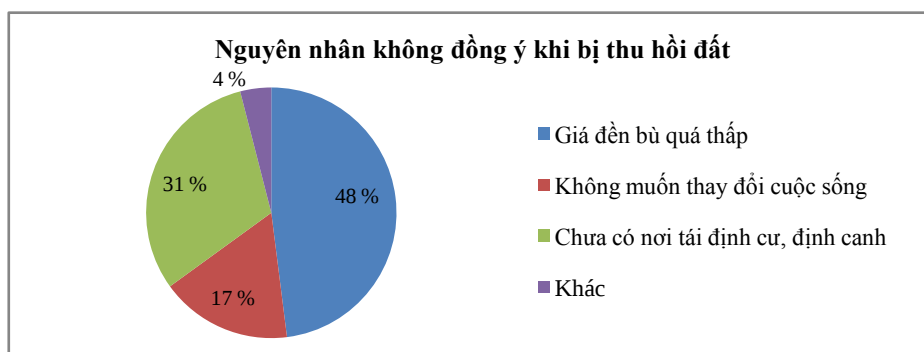
Mức độ đồng thuận	Dự án công nghiệp (%)	Dự án công trình phúc lợi xã hội (%)
Cao	16	34
Trung bình	47	54
Thấp	37	12
Tổng	100	100

Công tác quản lý đất đai của địa phương còn nhiều vi phạm ảnh hưởng đến lợi ích người dân, như giao đất trái thẩm quyền, không đúng đối tượng; cán bộ lợi dụng chức vụ, quyền hạn để gian lận trong lập phương án bồi thường, hỗ trợ giải phóng mặt bằng; sai phạm trong đấu giá quyền sử dụng đất.

Bên cạnh đó, để thực hiện chính sách phát triển kinh tế - xã hội, thành phố đã tiến hành thu hồi đất, giải phóng mặt bằng phục vụ cho các dự án đầu tư. Tuy nhiên, vấn đề bồi thường, hỗ trợ và tiến hành tái định cư cho những hộ dân bị thu hồi đất ở nhiều địa phương gặp không ít bất cập.

Trong số các hộ dân khảo sát từng bị thu hồi, di dời hay mất đất thì có tới 35 % không đồng ý khi đất bị thu hồi, trong đó phần lớn là do giá đền bù quá thấp.

Ngoài ra, còn có những vướng mắc giữa người dân với các cơ quan có thẩm quyền như: cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất sai sót về tên chủ sử dụng, sơ đồ thửa đất, diện tích, có trường hợp không cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất mà không có lý do chính đáng hoặc lý do không rõ ràng. Quá trình giải quyết hồ sơ diễn ra chậm, gây phiền hà, sách nhiễu gây khó khăn cho người sử dụng đất.



Hình 4. Tỷ lệ nguyên nhân không đồng ý khi bị thu hồi đất

Bảng 4. Đánh giá việc thực hiện thủ tục hành chính trong lĩnh vực đất đai

Mức đánh giá	Phức tạp (%)	Bình thường (%)	Đơn giản (%)
Đối tượng đánh giá			
Hộ gia đình	29	66	6
Đơn vị thực hiện các dự án bất động sản	30	50	20

Xung đột trong chính sách, công tác quản lý đất đai của chính quyền

Công tác quản lý đất đai của thành phố tồn tại khá nhiều hạn chế, thiếu thống nhất, thiếu đồng bộ và chồng chéo trong các cơ quan quản lý khác nhau.

UBND thành phố giao cho các Ban giải tỏa đền bù giải quyết các đơn thư, kiến nghị, đề xuất của công dân là chưa phù hợp với một số quy định của Luật Khiếu nại, tố cáo năm 2004.

Quyết định của UBND thành phố Đà Nẵng giao cho các Ban quản lý dự án và một số công ty thực hiện chức năng quản lý quỹ đất, ký hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất cho các tổ chức, cá nhân để đầu tư xây dựng cơ sở sản xuất kinh doanh hay xây dựng nhà để bán hoặc cho thuê không tuân thủ các quy định của pháp luật về đất đai, vi phạm quy định tại các Điều 5, 15, 31, 41, 58, 122 Luật Đất đai năm 2003.

UBND thành phố đã cấp GCN QSDĐ đối với đất SXKD với thời hạn sử dụng lâu dài là vi phạm quy định tại Khoản 3, Điều 67 Luật Đất đai 2003 gây thất thu ngân sách Nhà nước. Bên cạnh đó, UBND Thành phố đã đồng ý cho phép chủ đầu tư được kéo dài thời hạn nộp tiền sử dụng đất mà không tiến hành phạt chậm nộp là vi phạm Điều 15 Nghị định 198/2004/NĐ-CP của Chính phủ gây thất thu ngân sách Nhà nước. Điều này cho thấy sự bất hợp lý giữa quy định của Chính Phủ với thực tế điều hành của địa phương

Ở một số địa phương trên địa bàn Thành phố, nhiều dự án được phê duyệt không đúng theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất hoặc quy hoạch xây dựng tổng thể đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt và không đúng quy định của pháp luật về đất đai. Chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực hiện dự án không phù hợp với quy hoạch đã được phê duyệt. Ngoài ra, một số trường hợp cán bộ quản lý đất đai các cấp tiếp tay với người dân vi phạm pháp luật để chạy chính sách đền bù giải toả nhằm trục lợi, tạo nên sự mất công bằng trong giải quyết đền bù.

Hệ thống chính sách pháp luật đất đai tuy đã được điều chỉnh, bổ sung thường xuyên, nhưng chưa đáp ứng được yêu cầu giải quyết kịp thời một số vấn đề vướng mắc trong thực tế. Số lượng các văn bản quy phạm pháp luật về đất đai nhiều, nhưng thiếu đồng bộ, thiếu ổn định và nhất là thiếu thông tin cho người dân.

Xung đột giữa các nhóm lợi ích và cộng đồng

Đây là nhóm xung đột tác động nhiều nhất đến cộng đồng dân cư Đà Nẵng. Do hiện tượng “mua chính sách” phát sinh từ tệ quan liêu và nạn tham nhũng, nhiều khu vực đất đai được chuyển từ người dân nghèo sang tay các đại gia giàu có với giá rất thấp. Bằng động tác đầu tư dự án với chi phí thấp, các nhóm lợi ích là chủ đầu tư các

dự án được nhà nước cho chủ trương đầu tư đã bán đất ra với giá rất cao, tạo ra sự chênh lệch giá quá lớn, gây bất bình trong dân. Đồng thời, hoạt động chuyển nhượng lòng vòng của các đối tượng cò đất và của người dân cùng với một số đối tượng có lợi thế thân quyền để thu lời bất chính với số tiền lớn từ chênh lệch giá chuyển nhượng, gây thâm hụt ngân sách Nhà nước.

Trong quá trình phát triển nóng, do nhu cầu đất cho việc đô thị hóa làm tăng giá đất, một số nhóm lợi ích nhờ quan hệ nắm được thông tin quy hoạch từ cơ quan quản lý đã thực hiện đầu cơ, mua hàng loạt đất, đẩy giá đất trên thị trường lên cao như đã xảy ra đỉnh điểm tại Đà Nẵng vào năm 2011. Dẫn đến tình trạng hiện nay, khi bất động sản Đà Nẵng bị đóng băng thì số lượng nhà ở cao cấp, chung cư cao cấp tồn lại khá lớn, chỉ mới bán được khoảng 30 %, trong khi nhà ở phù hợp với túi tiền của người dân còn rất thiếu.

Công tác quản lý đất đai lòng lõo, quản lý đất đai không theo kịp quá trình đô thị hoá, vẩn nạn tham nhũng, bất cập trong quản lý sử dụng đất của thành phố diễn ra khá phổ biến. Nhiều diện tích đất đai có ý nghĩa xã hội, an ninh quốc phòng rơi vào tay các nhóm lợi ích đầu tư chuộc lợi, ảnh hưởng đến phát triển chung và cuộc sống người dân.

Bên cạnh đó, những năm gần đây Đà Nẵng với định hướng mời gọi đầu tư và ban hành nhiều chính sách ưu đãi hấp dẫn, lợi dụng chính sách ưu đãi này, một số doanh nghiệp thiếu năng lực tài chính hay thực hiện đã nhanh chân chiếm lấy những khu đất tốt. Dẫn đến tình trạng “bệnh” của không ít dự án “treo”, không thực hiện nhiều năm nhưng vẫn dựng hàng rào chiếm đất, bịt lối ra biển của ngư dân và du khách. Trong khi đó, địa phương phải bỏ tiền ngân sách để đền bù, giải toả lấy đất giao cho các chủ đầu tư.

Xung đột giữa các hình thức sử dụng đất theo các mục đích khác nhau (mục đích kinh tế, phúc lợi xã hội và môi trường)

Do bản chất của quá trình ĐTH-CN là mở rộng các vùng đô thị và công nghiệp để đáp ứng các nhu cầu về phát triển kinh tế – xã hội, kết quả là những diện tích đất nông nghiệp màu mỡ và cả đất lâm nghiệp dần được biến thành các khu đô thị hay khu công nghiệp hoặc chuyển sang mục đích sử dụng khác đã nảy sinh nhiều mâu thuẫn về lợi ích giữa các ngành kinh tế, phát sinh xung đột trong xã hội và tác động ngày càng nhiều đến môi trường tự nhiên.

Việc tăng diện tích đất đô thị, các công trình phát triển kinh tế, xây dựng hạ tầng cơ sở làm giảm diện tích cây xanh tự nhiên, xâm hại môi trường tự nhiên.

Trong quá trình đô thị hoá, đất đai được sử dụng vào nhiều mục đích khác nhau, mỗi mục đích sử dụng đất đều có thể gây suy thoái hay ô nhiễm môi trường, làm ảnh hưởng đến sức khỏe cộng đồng và sự phát triển chung của thành phố.

Xung đột giữa sử dụng và suy thoái đất

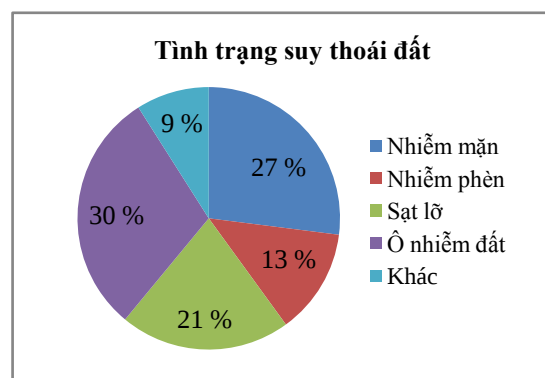
Quá trình đô thị hoá gắn liền với công nghiệp hoá, hiện đại hoá, làm gia tăng lượng rác phát sinh từ công nghiệp, y tế, sinh hoạt,... Hầu hết các chất thải này chưa được thu gom triệt để và xử lý hợp lý, gây ô nhiễm môi trường nói chung và môi trường đất hay nước nói riêng.

Trong quá trình xây dựng cơ sở hạ tầng, phát triển đô thị, việc san ủi lấp đất đồi núi để đắp các

khu vực đất trũng với tốc độ cao đã làm cho môi trường đất một số nơi bị thay đổi, ảnh hưởng đến độ bền cơ học, tính chất lý hóa của đất, gây xói mòn đất, nén chặt đất, ô nhiễm đất do các chất thải xây dựng,...

Tình trạng một số lô đất đã giao nhưng còn để hoang, chưa sử dụng, trở thành các bãi đổ rác cục bộ, gây ô nhiễm môi trường, ảnh hưởng đến mỹ quan đô thị.

Trong vòng mười năm trở lại đây, do mở rộng đô thị, một số cánh rừng phòng hộ ven biển, rừng thông hàng chục năm tuổi ở Đà Nẵng đã và đang bị chặt phá để cấp đất cho các dự án xây dựng khách sạn hay resort. Bờ biển bị xâm thực nghiêm trọng, nhiều nơi sóng biển “ăn” sâu vào cả chục mét làm suy thoái môi trường đất ven biển, gây hiện tượng lở đất, phá huỷ công trình hạ tầng đường xá ven biển.



Hình 1. Đánh giá hiện trạng suy thoái đất

Đánh giá quy mô, mức độ. Xác định nguyên nhân gốc của các cuộc xung đột

Bảng 5. Đánh giá quy mô, mức độ, nguyên nhân gốc của các cuộc xung đột

TT	Xung đột phát sinh	Quy mô	Mức độ	Nguyên nhân gốc
1	Xung đột trong vấn đề sở hữu tài nguyên đất	+++	+++	Hạn chế trong Luật, chính sách quản lý đất đai.
2	Xung đột phát sinh giữa những người sử dụng đất	+	+	Hậu quả của quá trình đô thị hoá.
				Thiếu sót trong công tác quản lý đất đai, cấp giấy chứng nhận QSDĐ.
				Thiếu hiểu biết của người dân.
3	Xung đột giữa lợi ích người dân với thực tiễn quản lý của chính quyền địa phương	++	+++	Hạn chế, vi phạm trong công tác quản lý đất đai, quy hoạch sử dụng đất, giải toả đền bù, vãn nạn tham nhũng.
				Hệ thống Luật, chính sách phức tạp, thiếu rõ ràng, đồng bộ.
4	Xung đột trong chính sách, công tác quản lý đất đai của chính quyền	++	++	Sai phạm trong công tác quản lý đất đai, vãn nạn tham nhũng.
				Hệ thống chính sách pháp luật còn thiếu sót, không đồng bộ.
5	Xung đột giữa các nhóm lợi ích và cộng đồng	++	+++	Hạn chế trong công tác quản lý đất đai, quy hoạch sử dụng đất, vãn nạn tham nhũng.
				Nóng vội trong chính sách thu hút đầu tư.
6	Xung đột giữa các hình thức sử dụng đất theo các mục đích khác nhau	+++	+++	Hậu quả của chính sách phát triển đô thị.
				Hạn chế trong công tác quy hoạch không gian đô thị.
				Hậu quả của sự gia tăng dân số.
7	Xung đột giữa sử dụng và suy thoái đất	++	++	Hạn chế trong công tác quản lý chất thải, đảm bảo vệ sinh môi trường
				Hạn chế trong công tác quản lý tài nguyên đất, quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch phát triển ngành
				Hậu quả của quá trình đô thị hoá

Ghi chú: +++ : có phạm vi rộng, mức độ cao
 ++ : có phạm vi trung bình, mức độ trung bình
 + : có phạm vi hẹp, mức độ thấp

Từ kết quả điều tra cho thấy các loại xung đột cao cả về mức độ và quy mô là: xung đột trong vấn đề sở hữu tài nguyên đất, xung đột giữa các hình thức sử dụng đất theo các mục đích khác nhau, xung đột giữa lợi ích người dân với thực tiễn quản lý của chính quyền địa phương, xung

đột giữa các nhóm lợi ích và cộng đồng. Ở mức độ thấp hơn là xung đột trong chính sách, công tác quản lý đất đai của chính quyền, xung đột giữa sử dụng và suy thoái đất. Xung đột ở mức độ thấp cả về quy mô là xung đột phát sinh giữa những người sử dụng đất.

KẾT LUẬN

Tài nguyên đất của TP. Đà Nẵng có tiềm năng lớn để phục vụ cho quá trình phát triển đô thị, thành phố đã thực hiện khá tốt công tác khai thác quỹ đất của địa phương, tuy nhiên hoạt động sử dụng đất cũng như công tác quản lý đất đai của thành phố còn vấp phải nhiều hạn chế dẫn đến phát sinh nhiều mâu thuẫn gây ra xung đột trên địa bàn thành phố.

Thành phố nên có các giải pháp đối với từng nguyên nhân sâu xa của các loại xung đột nhằm giải quyết tận gốc, giảm nhẹ các xung đột đang xảy ra trong quá trình sử dụng, tăng cường công tác quản lý đất đai, đảm bảo an ninh xã hội và phát triển kinh tế của địa phương.

Giải pháp về chính sách: hoàn thiện hệ thống quy phạm pháp luật liên quan đến tài nguyên đất. Làm rõ đặc điểm của quản lý nhà nước đối với đất đai hiện nay.

Giải pháp về nâng cao hiệu quả quản lý đất đai: hoàn thiện phân cấp cụ thể trách nhiệm về quản lý theo đơn vị hành chính và theo từng ngành, từng mục đích sử dụng; hoàn thiện hệ thống quản lý tài chính về đất đai, giá đất; hoàn

thiện các quy định về quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất; tập trung đẩy nhanh tiến độ chỉnh lý biến động đất đai; đẩy nhanh tiến độ về cấp giấy chứng nhận QSDĐ; nâng cao trình độ của cán bộ quản lý; tăng cường công tác cải cách hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai; tăng cường giám sát, kiểm soát việc khai thác và sử dụng đất.

Giải pháp về giáo dục nhận thức và truyền thông vận động cho người dân.

Giải quyết xung đột bằng các biện pháp: hoà giải, xét xử, đàm phán, trọng tài, tìm hiểu thực tế hoặc nghiên cứu,...

Kiến nghị thành phố nên tổ chức điều tra đánh giá tác động của việc thu hồi đất phục vụ cho việc phát triển đô thị đối với quá trình phát triển kinh tế xã hội của địa phương và ảnh hưởng của việc này đối với người dân có đất thu hồi. Kiên quyết thu hồi các dự án chậm hoặc không triển khai thực hiện để người dân tiếp tục đưa đất vào khai thác, hoàn thiện cơ chế giá đất đặc biệt là giá đất bồi thường. Hoàn thành chỉnh lý và thu số tiền nợ tiền sử dụng để truy thu về ngân sách nhà nước.

Evaluation of the conflict arising from the use of land resources in the process of urbanization at Da Nang City

- **Truong Thanh Canh**
- **Tran Nguyen Cam Lai**
University of Science, VNU-HCM
- **Nguyen Hoang Tuan**
Hoa Sen University

ABSTRACT

Along with the urbanization, Da Nang is facing many challenges to become a modern metropolis, sustainable development. One of the major challenges is a growing number of conflicts related to land and objects' land use. In this study, we collected relevant data and conducted a survey on three main groups related to the issue of land use in Son Tra District and Cam Le District.

Keywords: *land resources, land use conflict, urbanization, Da Nang City.*

According to the study's result, Da Nang City is having many land inconsistencies which can be turned into conflicts at different levels. Since then, this study presents a number of proposal to mitigate the conflicts in the use of land resources in order to improve their efficiency use with a point of view for the sustainable development at Da Nang City.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1]. A.P. Castro, Nielsen, Natural resource conflict management case studies: an analysis of power, participation and protected areas, Food and agriculture organization of the United Nations, Rome, 10, 11-13 (2003).
- [2]. N.V. Ngọc, Phương pháp chọn mẫu và thu thập dữ liệu trong nghiên cứu kinh tế, Tham luận sinh hoạt học thuật bộ môn Kinh tế thủy sản – Đại học Nha Trang (2011).
- [3]. T. Tùng, Quy hoạch và kiến trúc đô thị: Bản sắc Đà Nẵng (2013).
- [4]. <http://www.baodanang.vn/channel/5404/201307/quy-hoach-va-kien-truc-do-thi-ban-sac-da-nang-2256284>.