

TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA TRONG QUẢN LÝ, SỬ DỤNG ĐẤT ĐAI Ở HAI XÃ NGƯỜI DAO VÙNG ĐÔNG BẮC HIỆN NAY¹

TS. Nguyễn Thị Thanh Bình
ThS. Lê Thị Thóa
Viện Dân tộc học

Tóm tắt: Bài viết tìm hiểu mâu thuẫn, tranh chấp trong hưởng dụng đất đai tại hai xã Mậu Sơn và Tân Dân của người Dao hiện nay ở hai tỉnh Lạng Sơn và Quảng Ninh. Kết quả nghiên cứu cho thấy, do sinh sống ở những địa bàn vùng cao, chủ yếu là đất đồi núi và rừng, nên sau khi các chính sách đất đai được thực thi từ năm 1986 đến nay, tranh chấp đất đai ở các cộng đồng người Dao nơi đây chủ yếu liên quan đến tranh chấp đất rừng sản xuất. Hệ quả này xuất phát từ một số bất cập trong chính sách và luật pháp về quản lý và sử dụng đất đai ở các địa phương người Dao vùng Đông Bắc. Điều này đặt ra vấn đề cần có sự điều chỉnh pháp luật và chính sách liên quan đến đất đai cho phù hợp và cập nhật với đặc thù, bối cảnh kinh tế - xã hội của các dân tộc thiểu số nói chung và người Dao nói riêng trong tương lai.

Từ khóa: Tranh chấp đất đai, chính sách đất đai, người Dao, vùng Đông Bắc.

Ngày nhận bài: 20/4/2019; *ngày gửi phản biện:* 6/5/2019; *ngày duyệt đăng:* 9/6/2019

Đặt vấn đề

Đất đai là nguồn tư liệu sản xuất quan trọng của con người. Với sự phát triển của xã hội, sức ép của dân số, quá trình đô thị hóa, công nghiệp hóa, đất và tài sản tạo ra trên đất ngày càng có giá trị. Vì vậy, nhu cầu về đất ở, đất sản xuất, kinh doanh... nói chung trở thành vấn đề cấp bách. Bên cạnh đó, quá trình thực hiện pháp luật về đất đai trong thời kỳ Đổi mới ở Việt Nam cho thấy, mặc dù ở tầm vĩ mô khung luật pháp được thường xuyên điều chỉnh để hoàn thiện quản lý đất đai, nhưng việc tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai, với số lượng không ngừng tăng. Trong 3 năm sau khi ban hành Luật Đất đai (2003 - 2006), Bộ Tài nguyên và Môi trường (MONRE) đã nhận được 30.000 đơn khiếu nại liên quan đến đất đai (Ngân hàng Thế giới, 2009). Mâu thuẫn, tranh chấp đất đai chiếm 70% nội dung các đơn, thư khiếu nại ở các cấp những năm gần đây (Sikor & To Xuan Phuc, 2014, tr. 125).

¹ "Nghiên cứu này được tài trợ bởi Quỹ Phát triển khoa học và công nghệ Quốc gia (NAFOSTED) trong đề tài mã số 504.04 -2017.01".

Mâu thuẫn đất đai diễn ra bằng nhiều hình thức, trong đó đối tượng tranh chấp thường là cá nhân với cá nhân hoặc cá nhân với tập thể hoặc giữa các cộng đồng với tổ chức, công ty,... Nhìn từ khía cạnh pháp lý, tranh chấp đất đai gồm 11 dạng thức, trong đó có thể kể đến: tranh chấp về quyền sử dụng đất có liên quan đến tranh chấp về địa giới hành chính; tranh chấp đòi lại đất, đòi lại tài sản gắn liền với quyền sử dụng đất; tranh chấp về quyền thừa kế quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với quyền sử dụng đất; tranh chấp giữa người sử dụng với nhau về ranh giới giữa các vùng đất được cấp phép sử dụng quản lý; tranh chấp về mục đích sử dụng; giải tòa mặt bằng. Ở góc độ quan hệ dân tộc, tranh chấp đất đai bao gồm các dạng: tranh chấp giữa người dân tộc thiểu số với người Kinh; giữa đồng bào dân tộc thiểu số với các doanh nghiệp, nông lâm trường, các đơn vị quân đội và tổ chức khác của Nhà nước; giữa đồng bào dân tộc thiểu số với nhau.

Trên phạm vi toàn quốc, tranh chấp liên quan đến giao dịch cầm cố, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế quyền sử dụng đất; đến ranh giới các thửa đất; đến thu hồi đất, giải phóng mặt bằng, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư diễn ra phổ biến và có xu hướng tăng. Đối với vùng miền núi phía Bắc, cụ thể là vùng Đông Bắc, những năm 1990 diễn ra trào lưu tranh chấp liên quan đến việc đòi lại đất cũ (đất ông cha), phổ biến ở một số tộc người cư trú ở vùng thấp như người Tày, Nùng nhưng cho đến nay loại tranh chấp này có xu hướng giảm (Trần Văn Hà, 1999). Trong khi đó, khoảng 5 năm gần đây, tình hình mâu thuẫn, khiếu kiện liên quan đến đất đai ở khu vực đô thị, vùng thấp trong quá trình chuyển đổi đất đai từ khu vực nông nghiệp sang phi nông nghiệp, dưới tác động của các dự án phát triển kinh tế - xã hội lại diễn ra khá sôi động tại những tỉnh vùng Đông Bắc như Quảng Ninh, Lạng Sơn (Trần Văn Hà, 2018). Ở các địa bàn vùng cao nơi chưa diễn ra quá trình chuyển đổi đất đai và hoạt động kinh tế của đồng bào các dân tộc thiểu số vẫn là nông nghiệp, ngoài một số ít nghiên cứu đề cập đến việc quản lý sử dụng đất đai của người Hmông, Dao ở một xã của tỉnh Hà Giang những năm 1990 (Vuong Xuan Tinh & Peter Hjemdahl, 2001), vấn đề mâu thuẫn, tranh chấp đất đai ở các cộng đồng này những năm gần đây còn ít được quan tâm nghiên cứu.

Bài viết này dựa trên kết quả nghiên cứu thực địa tại hai xã người Dao: xã Mẫu Sơn, huyện Lộc Bình, tỉnh Lạng Sơn và xã Tân Dân, huyện Hoành Bồ, tỉnh Quảng Ninh từ tháng 2 đến tháng 6 năm 2018. Nghiên cứu tập trung tìm hiểu thực trạng và nguyên nhân tranh chấp đất đai của người dân địa phương. Từ đó làm cơ sở khoa học để tìm hiểu những bất cập về chính sách, quá trình thực hiện chính sách đất đai cũng như vấn đề đang đặt ra ở các cộng đồng dân tộc Dao tại địa bàn nghiên cứu.

1. Hiện trạng quản lý và sử dụng đất tại các điểm nghiên cứu

1.1. Tình hình sử dụng và quản lý đất ở xã Tân Dân

Xã Tân Dân nằm cách trung tâm huyện Hoành Bồ 27km, diện tích tự nhiên là 7.572,96 ha, dân số toàn xã là 588 hộ với 2.478 người (2018), cư trú ở 8 thôn bản gồm: Đất Đò, Khe

Đồng, Khe Cát, Khe Mực, Hang Trăn, Tân Lập, Đồng Mùng, Bằng Anh. Dân tộc Dao chiếm 92% dân số của xã, còn lại 8% là dân tộc Tày, Nùng, Kinh. Vì là xã vùng cao nên diện tích đồi và núi đá chiếm tới 93,75% diện tích tự nhiên, chỉ có hơn 6% là đất nông nghiệp và nương bẫy. Diện tích đất lâm nghiệp chiếm 91,48%, trong đó đất của 2 loại rừng phòng hộ và rừng sản xuất là 6.429,59ha (tức 90,56%), còn lại là đất sỏi khô cằn và núi đá trọc không có khả năng trồng trọt. Đất rừng giao cho hộ gia đình khai thác và trồng rừng thuộc đất rừng sản xuất chỉ chiếm 18%, diện tích còn lại 82% là rừng phòng hộ hồ Yên Lập do Chi cục kiểm lâm tỉnh Quảng Ninh quản lý (Lê Thị Mùi, 2018). Do đó, tính đến tháng 5/2018, theo thống kê của Ủy ban nhân dân xã (UBND) Tân Dân, cả xã có khoảng 82 hộ thiếu đất sản xuất. Đây cũng là thực trạng chung ở vùng đồng bào dân tộc thiểu số trên cả nước khi mà ước tính cứ 5 hộ dân tộc thiểu số thì có 1 hộ không có đất ở, thiếu hoặc không có đất sản xuất (Nguyễn Cao Thịnh, 2015).

Theo báo cáo của UBND xã Tân Dân, việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (GCNQSDĐ) tại Tân Dân, tất cả các loại đất nhà ở, ruộng, vườn và đất rừng sản xuất đều được cấp, trừ một số lượng ít các trường hợp chưa đủ điều kiện và thủ tục pháp lý. Cụ thể vào thời điểm nghiên cứu tháng 5/2018, Tân Dân còn 72 hộ chưa được cấp GCNQSDĐ, chiếm 12,24%, là các trường hợp như: làm nhà trên đất nông lâm nghiệp (2 hộ); làm nhà trên đất trồng cây lâu năm (22 hộ); làm nhà trên đất nông nghiệp 5% của xã (5 hộ); làm nhà chung trên thửa đất bố mẹ (14 hộ); làm nhà trên đất đồi bẫy chưa sử dụng (18 hộ); đã tách hộ nhưng chưa có thửa đất (3 hộ); không đủ diện tích tách thửa (6 hộ). Số liệu này minh chứng thực trạng là, do nhu cầu đất ở tăng nên người dân đã phải tự sử dụng đất sản xuất để làm nhà ở (chủ yếu là hộ gia đình trẻ mới ra ở riêng). Cũng theo đó, việc cấp GCNQSDĐ bị chậm bởi nhiều thủ tục trong việc thu hay miễn giảm các loại thuế liên quan đến chuyển đổi mục đích sử dụng đất hay phí cấp quyền sử dụng đất đối với hộ.

Về đất rừng, Tân Dân thực hiện phương án giao đất giao rừng (GDGR) thời điểm năm 1992 và năm 1993, đã giao 738,2ha cho 245 hộ. Tuy nhiên, do thời điểm đó cán bộ địa phương chỉ dùng thước đo thủ công nên không chính xác, dẫn đến tình trạng các hộ gia đình làm nhà lấn trên diện tích rừng hoặc đất đã giao. Thực hiện Luật Đất đai sửa đổi năm 2003, xã Tân Dân bắt đầu thực hiện đo đạc bản đồ địa chính đất lâm nghiệp bằng máy, xác nhận lại hiện trạng thửa đất, diện tích nào bị lấn thì tách luôn cho hộ gia đình. Sau đó, lập hồ sơ cấp GCNQSDĐ đúng trình tự. Hộ nào vi phạm thì xử lý bằng hình thức lập biên bản. Năm 2007, trước tình trạng thiếu đất sản xuất, tỉnh Quảng Ninh cho phép xã Tân Dân thu hồi 360,7ha rừng phòng hộ chuyển sang rừng sản xuất và giao cho 243 hộ gia đình, mỗi hộ được nhận từ 0,7 đến 1,2ha. Trong quá trình thực hiện phương án GDGR từ 2003 đến 2011, những hộ nào đang có diện tích thuộc đất ven rừng phòng hộ, huyện kết hợp với xã và kiểm lâm tỉnh giao luôn cho hộ quản lý và sử dụng. Vì vậy, đã hạn chế được tình trạng tranh chấp ở hai thôn Bằng Anh và Đồng Mùng với Ban Quản lý rừng phòng hộ hồ Yên Lập.

Về chuyển đổi mục đích sử dụng đất, năm 2012 có một doanh nghiệp chuyển 3000m² đất rừng sản xuất để làm cây xăng tại thôn Bằng Anh. Hiện tượng mua bán chuyển nhượng đất xuất phát từ nhu cầu muốn có thêm đất sản xuất để canh tác đã diễn ra, nhưng một phần cũng do những bất cập trong công tác GEGR. Chẳng hạn, năm 2011 và năm 2012 có 25 hộ người Dao của thôn Đồng Mùng vì có quá ít đất sản xuất nên được giao trung bình mỗi hộ từ 0,6 đến 1ha diện tích đất lấy từ rừng phòng hộ vùng lòng hồ Yên Lập. Tuy nhiên, diện tích đó lại thuộc ranh giới của thôn Đất Đỏ. Lô đất được chia quá manh mún, đi lại không thuận lợi, xa nơi cư trú. Hơn nữa, theo người dân của thôn Đồng Mùng, với diện tích đất sản xuất như vậy rất khó để trồng keo cũng như công chăm sóc quản lý. Do đó, 25 hộ dân Đồng Mùng đã bán lại diện tích đất được cấp cho các hộ của thôn Đất Đỏ với giá 25 đến 30 triệu đồng/lô.

1.2. Tình hình quản lý và sử dụng đất ở xã Mẫu Sơn

Mẫu Sơn là xã vùng cao của huyện Lộc Bình, Lạng Sơn, có đường biên giới quốc gia dài 4km. Dân số xã là 1.314 người (năm 2018), trong đó dân tộc Dao chiếm đa số (94,87%), chỉ có 3 hộ dân tộc Tày và 3 hộ dân tộc Nùng. Mẫu Sơn có tất cả 8 thôn/bản gồm: Trà Kỳ, Nà Miu, Noóc Mò, Khuổi Lầy, Khuổi Tăng, Khuổi Cấp, Bó Pằm, Nặm Pịa. Tổng diện tích đất tự nhiên của xã là 5.655,38ha; trong đó: đất nông nghiệp 5.544,94ha (chiếm 98,05%), đất phi nông nghiệp 90,59ha (chiếm 1,6%), đất chưa sử dụng 19,85ha (chiếm 0,35%). Đất đai ở Mẫu Sơn có sự biến động nhẹ theo từng năm do mục đích sử dụng thay đổi. Mặc dù diện tích đất nông nghiệp là 98,05% trong tổng số diện tích đất tự nhiên toàn xã, song diện tích đất có khả năng sản xuất nông nghiệp lại rất thấp - chỉ có 369,03ha; số còn lại 5.174,18ha chủ yếu là trồng cây lâm sản như thông lấy nhựa, cây trấu, hoặc cây chè,... Chẳng hạn như thôn Noóc Mò, xã Mẫu Sơn: trước năm 1995 không có đất ruộng, chủ yếu đất đồi trồng chè; từ năm 1995 người dân trong thôn bắt đầu khai hoang, san đất đồi làm ruộng. Hiện nay, diện tích đất ruộng trồng lúa của thôn khoảng 19 mẫu tương đương với khoảng 68.400m² cây được lúa 2 vụ, trung bình mỗi mẫu 360m². Ngoài ra, thôn được giao 108ha diện tích rừng phòng hộ trồng coi và bảo vệ, hàng năm được chi trả tiền trông coi và bảo vệ rừng. Số tiền này là quỹ chung của thôn, dùng trong những công việc như xây dựng nhà văn hóa, làm đường bê tông hoặc các hoạt động công ích khác. Tương tự như vậy, các thôn khác trong xã như Nà Miu, Khuổi Tăng, Khuổi Cấp có rất ít quỹ đất sản xuất nông nghiệp, đặc biệt là đất lúa nước. Đất lâm nghiệp bao gồm đất rừng sản xuất phù hợp trồng thông, keo và cây bạch đàn, rừng phòng hộ được giao cho các thôn quản lý.

Qua thảo luận với lãnh đạo chính quyền xã, cán bộ địa chính và ban quản lý các thôn cho thấy, thực trạng cấp GCNQSDĐ ở Mẫu Sơn còn nhiều bất cập, khó khăn. Tình trạng cấp chồng chéo, cấp sai địa chỉ rất phổ biến, xuất phát từ nhiều nguyên nhân: thứ nhất do lỗi kỹ thuật đo đạc; thứ hai do việc xác định phân chia ranh giới không rõ ràng; thứ ba là do tập quán canh tác theo quy ước sở hữu truyền thống của cộng đồng. Thực tế, có những mảnh nương bỏ hoang hoá từ lâu, phát triển thành rừng tái sinh nhưng sau khi quy hoạch vào rừng

phòng hộ người dân vẫn quay lại nhận đó là đất do ông cha khai phá. Đây cũng là thực trạng chung ở huyện Lộc Bình. Trên toàn huyện hiện nay tồn đọng 2.000 sổ đỏ người dân không đến nhận (hoặc chỉ khi cần thế chấp vay vốn mới liên hệ với chính quyền địa phương lấy sổ) do việc cấp sổ đỏ bị trùng, sai sót. Nguyên nhân cấp sai ranh giới, diện tích trong sổ là do người dân kê khai không đúng. Theo ông Chủ tịch xã Mẫu Sơn cho biết, vào thời điểm hiện nay, dự án do tỉnh triển khai đo đạc bằng máy để cấp GCNQSDĐ cho 46 xã đã kết thúc năm 2010, nên không còn kinh phí để thực hiện. Vì vậy, hộ gia đình nào còn chưa thỏa mãn với việc sử dụng đất rừng và muốn đo đạc để cấp lại sổ đỏ thì phải nộp lệ phí. Mức lệ phí đo đạc và vẽ bản đồ để làm cơ sở cấp GCNQSDĐ tùy theo thỏa thuận giữa bộ với bên đơn vị chuyên môn sử dụng máy. Chính quyền xã chỉ làm trung gian và đảm bảo tư cách pháp nhân cho hộ khi ký hợp đồng với công ty đo đạc.

2. Mâu thuẫn đất đai và một số vấn đề đặt ra

2.1. Tại xã Mẫu Sơn, huyện Lộc Bình

Mâu thuẫn đất đai ở huyện Lộc Bình nói chung và xã Mẫu Sơn nói riêng trong những năm qua có xu hướng gia tăng các vụ tranh chấp ở cả dạng tranh chấp giữa cá nhân với cá nhân và giữa cá nhân với tập thể. Có thể kể đến tranh chấp giữa các hộ dân với nông lâm trường và doanh nghiệp mà điển hình là mâu thuẫn đất đai giữa người dân xã Nam Quan và Tú Mịch với Công ty TNHH một thành viên Lâm nghiệp Lộc Bình, tỉnh Lạng Sơn (Thái Thuần, 2017)². Tại địa bàn xã Mẫu Sơn đã xảy ra tranh chấp giữa người dân thôn Khuổi Tăng với Công ty CP Núi Tuyết Mẫu Sơn. Công ty này là chủ đầu tư dự án cáp treo khu du lịch Mẫu Sơn. Theo quy hoạch, dự án lấy một phần đất đồi thông của một số hộ trong hai thôn Khuổi Tăng và Khuổi Cáp để xây dựng cáp treo với mức giá đền bù là 20 triệu đồng/ha. Cho đến thời điểm 4/2018, các hộ dân của thôn Khuổi Cáp có đất nằm trong khu vực dự án đã đồng ý nhận đền bù nhưng các hộ dân thôn Khuổi Tăng chưa chấp nhận. Họ không đồng ý với mức giá đền bù của Công ty. Các hộ dân cho biết, với số lượng cây thông trên 15 năm tuổi (trồng từ những năm 1998 và 2003) đã và đang thu hoạch nhựa hàng hóa là nguồn sinh kế và thu nhập đáng kể của hộ. Vì vậy, người dân yêu cầu đền bù bằng hình thức kiểm đếm theo cây để đảm bảo quyền lợi cũng như sự tương xứng với giá trị và tài sản mà họ đầu tư từ trước đến nay. Mặc dù dự án đã bị tạm dừng và sẽ được giao cho nhà đầu tư khác do nội bộ Công ty Cổ phần Núi Tuyết Mẫu Sơn có mâu thuẫn (Tiến Hoàng, 2018), trong thời gian tới, nếu như chủ đầu tư mới không có phương án đền bù hợp lý thì mâu thuẫn đất đai rất có thể sẽ xảy ra và dự án du lịch tham vọng này nguy cơ khó thực thi.

² Do người dân hai xã Nam Quan và Tú Mịch, huyện Lộc Bình thiếu đất sản xuất trong khi việc quản lý đất rừng của Công ty TNHH Lâm nghiệp Lộc Bình lỏng lẻo nên người dân hai xã mong muốn chính quyền địa phương lấy một phần diện tích rừng do công ty này quản lý giao cho hộ gia đình quản lý, canh tác. Khi nguyện vọng chưa được đáp ứng, một số hộ dân đã có phản ứng can phá các hoạt động của doanh nghiệp (Thái Thuần, 2017).

Các trường hợp khiếu kiện, mâu thuẫn đất đai giữa cá nhân với cá nhân tại xã Mầu Sơn chủ yếu liên quan đến tranh chấp đất rừng. Theo báo cáo của địa phương, các vụ tranh chấp thường liên quan đến ranh giới, đất ông cha, sự chồng chéo trong cấp GCNQSDĐ, nguyên nhân chủ yếu là do diện tích, ranh giới trên bản đồ và thực tế có sai sót. Nhiều trường hợp đất đai đang sử dụng lại không có trong GCNQSDĐ của hộ. Những vấn đề này nảy sinh từ năng lực, kinh nghiệm hạn chế của đội ngũ cán bộ địa phương trong quá trình thực hiện chính sách phân chia, giao đất (Vuong Xuan Tinh & Hjemdahl, 2011). Những trường hợp tranh chấp đất đai diễn ra ở Mầu Sơn trong 3 năm trở lại đây chủ yếu như sau:

Tranh chấp đất đai giữa các gia đình trong nội bộ cộng đồng thôn bản. Đó là tình trạng tranh chấp dẫn đến khiếu kiện giữa bà Nông Thị Ng. và ông Hoàng Tiến Ph. ở cùng thôn Bó Pằm. Năm 1994, thực hiện Quy định về giao đất lâm nghiệp cho tổ chức, hộ gia đình và cá nhân sử dụng ổn định, lâu dài vào mục đích lâm nghiệp, theo Quyết định số QĐ/3138, ngày 30/12/2009, UBND huyện Lộc Bình đã giao một khoảnh đất rừng tự nhiên cho bố ông Ph. Năm 2004, ông Ph. hiện là cán bộ của xã, trồng một số cây hồi và cây trám trắng trên đất được giao và hiện đã cho thu hoạch. Song, do việc giao đất trên giấy không đúng với thực địa (ranh giới giữa bản đồ và đất của hộ không rõ ràng), nên cũng trên diện tích đất này Bà Nông Thị Ng. đã trồng thông ở thửa đất nhỏ trên đó và vẫn quản lý cho đến nay. Đến năm 2018, căn cứ vào bản đồ đo đạc năm 2009 thuộc thửa 203, diện tích 44.809m², bản đồ số 4 mà bà Ng. đã được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng, còn ông Ph. không có giấy tờ chứng minh (vì trồng trên đất bố được cấp nhưng bố không ghi rõ ranh giới). Hướng giải quyết của tổ hòa giải Mầu Sơn là giao diện tích đất này cho bà Ng. tiếp tục quản lý và sử dụng. Ông Ph. không nhất trí, làm đơn khiếu kiện và hồ sơ vụ việc đã gửi lên tòa án nhân dân huyện Lộc Bình để giải quyết. Phải nói thêm rằng, trong một thời gian dài khi ĐĐGR, GCNQSDĐ vẫn do xã lưu giữ, các hộ không quan tâm đến giấy tờ này.

- Tranh chấp đất đai giữa các hộ ở ranh giới hai thôn. Cụ thể là ông Đặng Tăng S. (thôn Trà Kỳ) và ông Dương Trung Ph. (thôn Bó Pằm) tranh chấp về đất rừng. Theo hiện trạng, ông S. cho rằng khu đất rừng ông Th. đang sử dụng là đất của ông cha để lại và đã quản lý từ trước. Tuy nhiên, qua xác minh thì khu đất rừng này được chính quyền giao cho bố của ông Ph. năm 1994 và năm 2011 ông Ph. được cấp GCNQSDĐ. Ông Ph. đã trồng thông trên mảnh đất đó, đến năm 2014 đã khai thác nhựa. Ông Đặng Tăng S. không có giấy tờ liên quan tới khu đất rừng này nên tổ hòa giải ở xã Mầu Sơn tiếp tục giao cho ông Ph. quản lý và sử dụng.

- Tranh chấp đất đai của hộ ở giữa ranh giới cấp xã với nhau. Cụ thể là hộ ông Hoàng Chấn Ph. (thôn Khuổi Lầy, xã Mầu Sơn) và bà Đinh Thị Th. (ở bản Lầy, xã Xuất Lễ). Đây là vụ tranh chấp liên quan tới sự chồng lấn đất đai. Năm 1999, UBND huyện Lộc Bình không xác định được đường ranh giới xã nên cấp trùng phần đất của bà Th. ở xã Xuất Lễ vào phần

đất của xã Mầu Sơn. Vì vậy, tổ hòa giải đã đề nghị UBND huyện Lộc Bình thu hồi lại GCNQSDĐ của ông Ph. để cấp đúng hiện trạng chủ đang sử dụng.

Cuối năm 2017, chính quyền xã Mầu Sơn cũng đã làm đơn đề nghị Trung ương điều chỉnh địa giới hành chính của xã, bởi hiện tại trụ sở UBND xã Mầu Sơn đang nằm trên đất của xã Hữu Khánh; 76 hộ dân có hộ khẩu thuộc xã Mầu Sơn nhưng lại thuộc đất của xã Hữu Khánh; và 7 hộ dân ở thôn Khuổi Tăng (xã Mầu Sơn) lại sinh sống trên đất xã Bằng Khánh láng giềng. Nhận thấy sự bất cập này do việc thực hiện phân chia địa giới hành chính theo Quyết định số 64b/HĐBT Ngày 12/9/1981 về điều chỉnh địa giới hành chính đối với những huyện, xã có địa giới chưa hợp lý và thực hiện Chỉ thị số 364-CT Ngày 06/11/1991 về giải quyết những tranh chấp đất đai liên quan đến địa giới hành chính tỉnh, huyện, xã, Sở Nội vụ tỉnh Lạng Sơn và UBND huyện Lộc Bình cùng với 2 xã Mầu Sơn và Hữu Khánh đã thống nhất xin điều chỉnh địa giới hành chính cho phù hợp. Tuy nhiên, đến thời điểm tháng 5/2018 vẫn nguyên hiện trạng.

Nhìn chung, các vụ tranh chấp giữa cá nhân với cá nhân về ranh giới cơ bản được tổ hòa giải cấp thôn/xã giải quyết. Theo thống kê của xã Mầu Sơn, năm 2017 có tất cả 8 vụ tranh chấp thì chỉ có 2 vụ không hòa giải được phải chuyển lên tòa án huyện và nay đã chuyển lên tòa án tỉnh để thụ lý. Các vụ tranh chấp cho đến nay chủ yếu là những mâu thuẫn về ranh giới đất rừng. Đối với người dân vùng cao như Mầu Sơn, địa hình và khí hậu chỉ phù hợp với cây thông, cây keo, giá trị kinh tế mặc dù vẫn chưa thực sự ổn định nhưng với họ đó là nguồn sinh kế chủ đạo. Song, thực trạng thiếu đất sản xuất, đất xấu, bạc màu cũng khiến người dân gặp khó khăn. Trong khi quỹ đất của địa phương không còn, một phần đất sản xuất do tổng lâm trường quản lý (sau quá trình sắp xếp lại nay là Công ty TNHH một thành viên lâm nghiệp Lộc Bình) không giao cho cộng đồng dân cư. Đến nay, giấy tờ hồ sơ liên quan tới nông lâm trường không có cơ quan thẩm quyền nào đứng ra thụ lý. Do đó địa phương thiếu căn cứ pháp lý để cấp GCNQSDĐ cho cộng đồng dân cư đang sản xuất trên đất của nông lâm trường. Đây đang là những vấn đề tồn tại lớn trong quản lý và hướng dẫn đất đai ở địa phương.

2.2. Tại xã Tân Dân, huyện Hoành Bồ

Tranh chấp đất đai cũng là một trong những vấn đề nóng của huyện Hoành Bồ. Trong những năm gần đây trên địa bàn huyện xuất hiện nhiều khiếu kiện, mâu thuẫn đất đai liên quan đến bồi thường giải phóng mặt bằng của các dự án đô thị, đường cao tốc. Đối với từng địa phương có sự khác nhau về loại hình, tính chất, mức độ tranh chấp đất đai. Tình trạng tranh chấp đất đai ở Tân Dân không bức xúc như xã Mầu Sơn, Lộc Bình (Lạng Sơn). Theo cán bộ lãnh đạo xã Tân Dân, tình trạng đơn thư khiếu nại, tranh chấp đất đai ở đây không đáng kể, chủ yếu liên quan tới ranh giới và tài sản trên đất. Năm 2015 diễn ra tranh chấp đất đai giữa người dân thôn Khe Cát của xã Tân Dân với người dân xã Đồng Lâm, nguyên nhân

do sự phân định ranh giới không rõ ràng. Trước kia, giữa các thôn có quy ước được ngầm hiểu của cộng đồng từ thời ông cha về ranh giới. Song, khi huyện Hoàn Bồ triển khai công tác GDGR, cả 2 thôn đều nhận chồng lấn lên ranh giới của nhau nên xảy ra tranh chấp. UBND xã đã phối hợp với các ban ngành của huyện giải quyết bằng cách dựa trên bản đồ mà Chi thị 364-CT năm 1991 sử dụng để phân định ranh giới và kết luận khu đất tranh chấp thực chất là đất của xã Đông Lâm chứ không phải của thôn Khe Cát. Hai bên cũng đã thương lượng, thống nhất vị trí khu đất tranh chấp là để sử dụng chung, không bên nào được phép giao đất vào vị trí này.

Trên địa bàn xã Tân Dân không có nông lâm trường, nhưng lại có đất của Phân xưởng than Uông Bí và Công ty than Đông Vông là những đơn vị khai thác khoáng sản. Từ trước đến nay, không có sự tranh chấp, mâu thuẫn giữa người dân với các đơn vị này. Tuy nhiên, theo phản ánh của người dân và cán bộ thôn Bằng Anh, đã có dấu hiệu vi phạm pháp luật như tình trạng khai thác than lậu ảnh hưởng đến rừng phòng hộ và rừng sản xuất.

Giữa các hộ gia đình ở Tân Dân chủ yếu xảy ra mâu thuẫn trong nội bộ giữa anh em ruột của một số gia đình về quyền lợi và phân chia tài sản đất đai, nhất là đất rừng sản xuất nơi trồng những cây có giá trị kinh tế như quế, lim và trầm giố. Chẳng hạn trường hợp gia đình ông Triệu Tài C. ở thôn Bằng Anh có đông con trai nên khi các con ra ở riêng đều được chia đất sản xuất. Tuy nhiên, do đất chưa tách sổ nên xảy ra mâu thuẫn nội bộ gia đình về quyền lợi và ranh giới. Do tính chất là tranh chấp liên quan tới thừa kế nên gia đình đã tự hòa giải với sự chứng kiến của Chi bộ thôn.

Trường hợp tranh chấp giữa bà Triệu Thị H. và ông Triệu Tiến Tr. (là chị em con bác con chú ruột): trước đây bố bà H. và bố ông Tr. cùng khai khẩn 2 mảnh đất rừng sát nhau. Bố ông Tr. đã từng xin bố bà H. mảnh đất đó để mở rộng canh tác nhưng chưa được sự đồng ý. Gần đây, khi cả hai ông bố đã mất, bà H. làm nhà trên mảnh đất của bố để để lại, nhưng ông Tr. có đơn kiện đòi quyền sử dụng mảnh đất đó. Tranh chấp này không thể hòa giải nội bộ gia đình do có đơn kiện lên huyện nên chính quyền các cấp đã phải vào cuộc. Bà H. đã được cấp sổ đỏ. Tuy tranh chấp đã được giải quyết về pháp lý, song về quan hệ gia đình anh em vốn có cũng bị tổn thương trong bối cảnh kinh tế thị trường khi mà đất đai có giá so với trước Đổi mới.

Kết luận

Điểm đột phá của sự nghiệp Đổi mới về kinh tế (1986) ở nước ta được bắt đầu từ quyết định cải cách chính sách đất đai nông nghiệp. Nhà nước giao đất sản xuất nông nghiệp của hợp tác xã cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng lâu dài. Quá trình thực hiện đổi mới chính sách và luật pháp đất đai cho phù hợp với thực tiễn góp phần phát triển kinh tế - xã hội các vùng miền, trong đó có vùng dân tộc thiểu số. Do bối cảnh và xuất phát điểm kinh tế - xã hội khác nhau nên vấn đề đất đai ở vùng, miền có các dân tộc sinh sống cũng khác với đồng bằng, đó

thị. Khi đất đai trở nên có giá trong cơ chế thị trường, tình trạng tranh chấp đất đai ở vùng dân tộc thiểu số cũng diễn ra như nhiều nơi khác. Song, việc tranh chấp đó chủ yếu là về đất rừng, gắn với truyền thống khai thác rừng và đất rừng của đồng bào.

Nghiên cứu ở hai cộng đồng người Dao (Mẫu Sơn của tỉnh Lạng Sơn và Tân Dân ở Quảng Ninh) thuộc 2 tỉnh vùng Đông Bắc cho thấy, tình trạng khiếu nại, tranh chấp đất đai vừa là hệ quả của chính sách và luật pháp trong quản lý và sử dụng đất đai, vừa là tác động của quan hệ kinh tế thị trường mang lại. Chính sách và luật pháp đất đai trong thời kỳ Đổi mới tuy luôn được điều chỉnh, bổ sung nhưng chưa mang tính phổ quát, không thể hiện được đặc thù sử dụng rừng và đất rừng ở những cộng đồng dân tộc do các thể hệ gia đình khai phá như ở dân tộc Dao. Thực tế này đã gây bất cập trong quản lý đất đai liên quan đến sản xuất và phòng hộ xung yếu ở Tân Dân, Quảng Ninh, hay thu hồi chuyển đổi đất để phát triển dự án du lịch ở Mẫu Sơn, Lạng Sơn. Hơn thế nữa, hệ quả về chính sách của việc phân định và điều chỉnh ranh giới hành chính cấp xã (theo Chỉ thị 64-HĐBT của Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng) dẫn đến chồng lấn ranh giới giữa các xã (Mẫu Sơn với Hữu Khánh và Xuất Lễ cùng huyện), gây khó khăn đối với quản lý hành chính cấp cơ sở và thôn bản liên quan đến dân số, tài nguyên thiên nhiên vẫn tồn tại đến thời điểm nghiên cứu.

Nghiên cứu, khảo sát tại thực địa cũng cho thấy, mặc dù tranh chấp đất đai ở hai xã Tân Dân và Mẫu Sơn của người Dao diễn ra ở nội bộ gia đình, cộng đồng thôn hay giữa các xã trong bối cảnh kinh tế thị trường khi đất có giá trị, song về cơ bản đều được hòa giải ở dòng họ, cấp cộng đồng; rất ít trường hợp tranh chấp đất rừng phải đưa ra xử lý ở cấp xã, cấp huyện. Điều này cho thấy, mặc dù có sự tác động của cơ chế thị trường ở lĩnh vực tranh chấp đất đai đến quan hệ xã hội ở dân tộc Dao, nhưng vai trò của cộng đồng, quan hệ dòng họ của tộc người vẫn được duy trì và tăng cường, giúp cho giải quyết mâu thuẫn, xung đột trong lĩnh vực đất đai. Phải nói rằng, chính quyền và Mặt trận tổ quốc cấp xã thông qua tổ hòa giải thôn bản đã khai thác tốt yếu tố này để tạo ra sự cố kết cộng đồng tộc người Dao ở điểm nghiên cứu.

Cuối cùng, khi nhận thức về quyền hưởng dụng đất của các cộng đồng người Dao được nâng cao, luật pháp và chính sách về lĩnh vực quản lý đất đai được bổ sung, hoàn thiện phù hợp với thực tế vùng dân tộc thiểu số thì việc thực thi mới hiệu quả. Đặc biệt là trong bối cảnh chuyển đổi, thu hồi đất đai ở hai tỉnh của địa bàn nghiên cứu đang diễn ra mạnh mẽ để phát triển kinh tế - xã hội, việc tiếp tục làm minh bạch và chi tiết đối với các qui định pháp luật về đất đai với đặc thù của vùng dân tộc thiểu số đang đặt ra cấp thiết. Bài học kinh nghiệm thời gian qua cho thấy, giải quyết tốt mâu thuẫn và tranh chấp đất đai ở các cộng đồng dân tộc Dao cũng như các dân tộc khác vùng dân tộc thiểu số đã góp phần to lớn trong củng cố quan hệ dân tộc và quản lý xã hội, một lĩnh vực quan trọng của chính sách dân tộc ở nước ta.

Tài liệu tham khảo

1. Trần Văn Hà (1999), *Các dân tộc Tày, Nùng với tiến bộ kỹ thuật trong nông nghiệp*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội.
2. Trần Văn Hà (2018), “Chính sách chuyển đổi, thu hồi và thực thi pháp luật đất đai ở các dân tộc vùng Đông Bắc nước ta hiện nay”, *Tạp chí Dân tộc học*, Số 6, tr.3-14.
3. Tiến Hoàng (2018), “Vụ Công ty Núi Tuyết Mẫu Sơn: Lạng Sơn khẳng định đúng”. Báo Đất Việt, ngày 25/1/2018, theo <http://baodatviet.vn/phap-luat/phap-dinh/vu-cong-ty-nui-tuyet-mau-son-lang-son-khang-dinh-dung-3350942/>
4. Lê Thị Mùi (2018), “Một số vấn đề quản lý và sử dụng đất đai của người Dao ở xã Tân Dân, huyện Hoành Bồ, tỉnh Quảng Ninh”, *Tạp chí Dân tộc học*, Số 6, tr.58-67.
5. Ngân Hàng Thế giới (2004), *Chính sách đất đai cho tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo*, Nxb. Văn hóa - Thông tin, Hà Nội.
6. Sikor, Thomas & To Xuan Phuc (2014), *Conflicts in Vietnam's forest areas: Implications for FLEGT and REDD+*, ETFRN News 55: March 2014, 125-133.
7. Thái Thuần (2017), “Lạng Sơn cần sớm giải quyết vụ tranh chấp đất lâm nghiệp ở Lộc Bình”, Báo tin tức ngày 15/6/2017, theo <https://baotintuc.vn/an-ninh-trat-tu/lang-son-can-som-giai-quyet-vu-tranh-chap-dat-lam-nghiep-o-loc-binh-20170615170300301.htm>, truy cập ngày 17/8/2018.
8. Nguyễn Cao Thịnh (2015), “Vấn đề thiếu đất sản xuất, đất ở và tranh chấp đất đai trong vùng đồng bào dân tộc thiểu số” trong: *Một số vấn đề mới trong quan hệ dân tộc và chính sách dân tộc ở nước ta hiện nay*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
9. Vương Xuân Tinh, Peter Hjemdahl (2011), *A study of Hmong and Dao land management and land tenure in Tam Ty commune, Hoang Su Phi district, Ha Giang province*, Ministry of Agriculture and Rural Development, Vietnam Sweden Mountain Rural Development Programme 1996-2001.