

ĐẠI HỌC THÁI NGUYÊN
ĐẠI HỌC NÔNG LÂM

PHẠM SINH QUYỀN

**“Xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu địa chính
phục vụ công tác quản lý đất đai trên địa bàn
Huyện Quán Bạ, tỉnh Hà Giang”**

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết

Từ ngàn đời xưa cho đến nay đất đai đã là nguồn tài nguyên quốc gia vô cùng quý giá, là tư liệu sản xuất đặc biệt, là thành phần quan trọng hàng đầu của môi trường sống, là địa bàn phân bố các khu dân cư, xây dựng các cơ sở kinh tế, văn hoá, xã hội, an ninh quốc phòng. Bên cạnh đó đất đai còn là tài nguyên đặc biệt: nếu biết sử dụng hợp lý, đúng với các quy luật tự nhiên thì đây là nguồn tài nguyên “vô hạn” cho ta ngày càng nhiều của cải vật chất và các nhu yếu phẩm thiết yếu của cuộc sống. Ngược lại nếu sử dụng không hợp lý trái với các quy luật tự nhiên thì nguồn tài nguyên đất đai sẽ ngày một cạn kiệt bởi các hiện tượng như: xói mòn đất, bạc màu hoá, sa mạc hoá...và hầu như không có khả năng phục hồi.

Trong điều kiện thực tế nước ta có chỉ có một phần tư diện tích tự nhiên là đồng bằng còn lại là đồi núi, do vậy quỹ đất đai của nước ta nhìn chung là hạn hẹp. Tuy nhiên nhu cầu sử dụng đất ngày càng tăng cả về số lượng và chất lượng, điều này đã tạo sức ép rất lớn đối với công tác quản lý sử dụng đất đai cả ở cấp vĩ mô và ở cấp vi mô. Để quản lý đất đai có hiệu quả thì hệ thống hồ sơ địa chính có một vai trò hết sức quan trọng vì đây là cơ sở pháp lý để thực hiện các công tác quản lý Nhà nước về đất đai như: đăng ký cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, đăng ký biến động, quy hoạch sử dụng đất chi tiết,...

Tầm quan trọng của hồ sơ địa chính đã được khẳng định. Tuy nhiên thực trạng hệ thống Hồ sơ địa chính của nước ta nói chung và của Huyện Quản Bạ nói riêng vẫn còn nhiều bất cập cần giải quyết. Huyện Quản Bạ là khu du lịch của tỉnh đang trong quá trình phát triển mạnh mẽ, các quan hệ đất đai ngày càng trở nên phức tạp và đa dạng, nhưng Huyện Quản Bạ chưa có hệ thống bản đồ địa chính chính quy, bản sao giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, sổ Số hóa bởi trung tâm học liệu <http://www.lrc-tnu.edu.vn/>

địa chính, sổ mục kê, sổ theo dõi biến động đất đai không đầy đủ, không được cập nhật thường xuyên đồng bộ ở ba cấp. Hệ thống hồ sơ địa chính không đầy đủ, không có tính cập nhật nên công tác quản lý đất đai của Huyện trong một thời gian dài từ trước đến nay gặp rất nhiều khó khăn. Để khắc phục những khó khăn đang tồn tại thì việc hoàn thiện hệ thống hồ sơ địa chính là tất yếu. Để làm được điều này cần áp dụng nhiều biện pháp nhưng xây dựng hệ thống hồ sơ địa chính sổ là biện pháp cần được ưu tiên hàng đầu.

Với mong muốn góp phần giải quyết vấn đề bất cập nêu trên, học viên đã đi đến quyết định lựa chọn đề tài ***“Xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu địa chính phục vụ công tác quản lý đất đai trên địa bàn Huyện Quản Bạ, tỉnh Hà Giang”***.

2. Mục đích nghiên cứu

Trong khuôn khổ của luận văn học viên đặt ra ba mục tiêu nghiên cứu:

- + Nghiên cứu thực trạng hệ thống hồ sơ địa chính Huyện Quản Bạ.
- + Đo đạc bản đồ địa chính và xây dựng hệ thống thông tin đất đai dạng số phục vụ công tác quản lý nhà nước về đất đai. (Xây dựng thí điểm cơ sở dữ liệu địa chính số cho một xã Quyết Tiến, thuộc Huyện Quản Bạ, tỉnh Hà Giang).
- + Đề xuất một số giải pháp phù hợp với tình hình thực tế nhằm hoàn thiện hệ thống hồ sơ địa chính Huyện Quản Bạ, tỉnh Hà Giang.

3. Yêu cầu của đề tài

- Việc xây dựng, cập nhật, quản lý và khai thác sử dụng dữ liệu địa chính phải đảm bảo tính chính xác, khoa học, khách quan, thống nhất và thực hiện theo quy định hiện hành về lập hồ sơ địa chính, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất.

- Cơ sở dữ liệu địa chính phải được xây dựng theo đơn vị hành chính xã, phường, thị trấn (gọi chung là cấp xã).

- Thông tin đất đai được sử dụng trong công tác đăng ký đất đai, lập hồ sơ địa chính, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, lập quy hoạch sử dụng đất,...

- Là nguồn số liệu cơ bản để quản lý sử dụng đất đai hiệu quả.

4. Ý nghĩa khoa học của đề tài

- Xây dựng được cơ sở dữ liệu đất đai là cơ sở để thực hiện việc quản lý nhà nước về đất đai như: đăng ký cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất, đăng ký biến động, quy hoạch sử dụng đất chi tiết,...

- Xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu địa chính số đồng bộ dựa trên ứng dụng công nghệ thông tin, chính lý cập nhật biến động thường xuyên bằng phần mềm VILIS.

- Xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu địa chính số là một công cụ quan trọng, trợ giúp quản lý Nhà nước về đất đai và các ngành có liên quan tới đất đai.

Chương 1

TỔNG QUAN TÀI LIỆU

1.1. Vai trò của hệ thống hồ sơ địa chính đối với quản lý đất đai

1.1.1. Khái niệm hệ thống hồ sơ địa chính

Hồ sơ địa chính được hiểu là hệ thống các tài liệu, số liệu bản đồ, sổ sách...chứa đựng những thông tin về các mặt tự nhiên, kinh tế - xã hội và pháp lý của đất đai cần thiết cho việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước về đất đai.

Hồ sơ địa chính cung cấp những thông tin cần thiết để Nhà nước thực hiện chức năng của mình đối với đất đai với tư cách là chủ sở hữu.

Hồ sơ địa chính được lập chi tiết đến từng thửa đất của mỗi hộ gia đình, cá nhân, tổ chức theo từng đơn vị hành chính cấp xã gồm: Bản đồ địa chính (hoặc bản trích đo địa chính), sổ địa chính, sổ mục kê đất đai, sổ theo dõi biến động đất đai và bản lưu giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Hồ sơ địa chính được thiết lập, cập nhật trong quá trình điều tra qua các thời kì khác nhau, bằng các phương pháp khác nhau: Đo đạc bản đồ địa chính; đánh giá đất, phân hạng và định giá đất; đăng ký đất đai ban đầu, đăng ký biến động đất đai và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Tóm lại hồ sơ địa chính là các tài liệu thành quả của việc đo đạc và đăng ký đất đai, thể hiện đầy đủ các thông tin về từng thửa đất phục vụ cho quản lý nhà nước đối với việc sử dụng đất.[4]

1.1.2. Nội dung hồ sơ địa chính

Hồ sơ địa chính mang những nội dung, thông tin về sử dụng và quản lý đất đai; bao gồm ba lớp thông tin cơ bản:

- Các thông tin về điều kiện tự nhiên.
- Các thông tin kinh tế - xã hội.
- Các thông tin về cơ sở pháp lý.

- Các thông tin này được thể hiện từ tổng quan đến chi tiết cho từng thửa đất trên toàn lãnh thổ.[4]

Các thông tin về điều kiện tự nhiên của thửa đất

Các thông tin này bao gồm: Vị trí, hình dáng, kích thước, tọa độ (quan hệ hình học), diện tích của thửa đất (số lượng). Để xác định các thông tin này người ta sử dụng phương pháp đo đạc thành lập bản đồ, sản phẩm thu được là bản đồ địa chính (được thể hiện trên giấy và dạng số).

Bản đồ địa chính là tài liệu cơ bản đầu tiên của hồ sơ địa chính, giúp nhận biết các điều kiện tự nhiên của thửa đất. Để liên hệ thông tin giữa bản đồ địa chính với các lớp thông tin khác trong hệ thống hồ sơ địa chính người ta gán cho mỗi tờ bản đồ một số hiệu (số thứ tự kèm theo tên gọi), mỗi thửa đất có một số hiệu duy nhất (gọi là số thửa). Số thửa có ý nghĩa rất quan trọng, không những nó giúp cho việc thống kê đất đai không bị trùng sót mà còn giúp tra cứu các thông tin thuộc tính của từng thửa đất và liên hệ giữa các thuộc tính với nhau.

Các thông tin về mặt kinh tế - xã hội

Các thông tin về quan hệ xã hội trong quá trình sử dụng đất bao gồm: chủ sử dụng đất, nguồn gốc sử dụng đất, phương thức sử dụng đất (giao, cho thuê, chuyển nhượng, thừa kế,...), mục đích sử dụng đất, quá trình chuyển đổi mục đích sử dụng đất, quá trình chuyển quyền sử dụng đất, quyền sở hữu các giá trị đầu tư cho đất, đất không được cấp giấy chứng nhận

Các thông tin về kinh tế: giá đất, hạng đất, thuế đất, mối quan hệ giữa Nhà nước và người sử dụng đất (giao đất không thu tiền, giao đất có thu tiền, thu tiền một lần, thu tiền định kỳ hay hàng năm,...).

Các thông tin này được thiết lập trong quá trình đăng ký đất đai bằng phương pháp tổ chức kê khai đăng ký đất đai từ cấp cơ sở (xã, phường, thị trấn) trên cơ sở bản đồ địa chính.

Tổ chức kê khai đăng ký đất đai thực chất là thu thập các thông tin về quan hệ xã hội do chủ sử dụng đất cung cấp dưới hình thức viết đơn đăng ký quyền sử dụng đất của từng chủ sử dụng đất.

Các thông tin về cơ sở pháp lý

Các thông tin về cơ sở pháp lý bao gồm: tên văn bản, số văn bản, cơ quan phát hành văn bản, ngày tháng năm ký theo yêu cầu của từng loại hồ sơ địa chính.

Các thông tin pháp lý là cơ sở để xác định giá trị pháp lý của thửa đất.[4]

1.1.3. Vai trò của hệ thống hồ sơ địa chính đối với công tác quản lý đất đai

Hồ sơ địa chính có vai trò rất quan trọng đối với công tác quản lý đất đai điều này được thể hiện thông qua sự trợ giúp của hệ thống đối với các nội dung quản lý Nhà nước về đất đai.

Hệ thống hồ sơ địa chính trợ giúp cho các nhà quản lý trong quá trình ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý sử dụng đất đai và tổ chức thi hành các văn bản đó. Thông qua hệ thống hồ sơ địa chính mà trực tiếp là sổ đăng ký biến động đất đai nhà quản lý sẽ nắm được tình hình biến động đất đai và xu hướng biến động đất đai từ cấp vi mô cho đến cấp vĩ mô. Trên cơ sở thống kê và phân tích xu hướng biến động đất đai kết hợp với định hướng phát triển kinh tế xã hội của từng cấp nhà quản lý sẽ hoạch định và đưa ra được các chính sách mới phù hợp với điều kiện thực tế nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội tại từng cấp. Ví dụ thông qua thống kê, phân tích tình hình biến động sử dụng đất của huyện Quán Bạ trong giai đoạn 5 năm từ năm 2005 đến năm 2010 nhà quản lý nhận thấy xu hướng biến động chủ yếu ở huyện là từ đất chưa sử dụng chuyển sang đất phục vụ cho nông nghiệp và từ đất nông nghiệp chuyển sang đất ở, đất phi nông nghiệp khác. Dựa trên kết quả của quá trình phân tích xu hướng biến động kết hợp với định hướng phát triển kinh tế xã hội của huyện Quán Bạ giai đoạn 10 năm từ 2010 đến 2020 là tiếp tục đẩy mạnh phát triển nông nghiệp. Đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng.

Hệ thống hồ sơ địa chính trợ giúp cho công tác thành lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất. Nếu như bản đồ địa chính được cập nhật thường xuyên thì nhà quản lý chỉ cần khái quát hóa là thu được nội dung chính của bản đồ hiện trạng sử dụng đất với độ tin cậy rất cao. Hơn thế nữa với sự trợ giúp của công nghệ thông tin thì công việc này trở nên dễ dàng hơn rất nhiều, thậm chí chúng ta có thể lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất từng năm chứ không phải là 5 năm một lần như quy định hiện hành.

Hệ thống hồ sơ địa chính trợ giúp công tác quy hoạch sử dụng đất. Quy hoạch sử dụng đất là một trong ba công cụ quan trọng để quản lý sử dụng đất ở cả cấp vi mô và vĩ mô. Tuy nhiên vấn đề quy hoạch không khả thi hiện nay đang là vấn đề nhức nhối. Nguyên nhân cho thực trạng này thì có nhiều nhưng một trong số những nguyên nhân chính là do hệ thống hồ sơ địa chính không cung cấp đầy đủ thông tin cho nhà quy hoạch, đặc biệt là đối với quy hoạch sử dụng đất chi tiết. Quy hoạch sử dụng đất chi tiết đòi hỏi chi tiết đến từng thửa đất, nghĩa là nhà quy hoạch phải nắm được các đối tượng quy hoạch (đường giao thông, sân vận động, nhà văn hóa,...) trong phương án quy hoạch sẽ cất vào những thửa nào, diện tích là bao nhiêu và đó là loại đất gì,...? Để trả lời được những câu hỏi này thì phương án quy hoạch sử dụng đất chi tiết phải được xây dựng trên nền là bản đồ Địa chính chính quy. Bên cạnh đó những thông tin liên quan như: chủ sử dụng đất, nghĩa vụ tài chính,... liên quan đến những thửa đất phải thu hồi cũng sẽ được cung cấp từ hồ sơ địa chính. Bởi vậy để xây dựng được một phương án quy hoạch sử dụng đất chi tiết thì hồ sơ địa chính đóng vai trò rất quan trọng. Sau khi thành lập được phương án quy hoạch sử dụng đất chi tiết thì hồ sơ địa chính cũng là công cụ chính giúp giám sát việc thực hiện phương án quy hoạch.

Trong những năm gần đây do các quan hệ về đất đai ngày càng trở nên phức tạp bởi vậy yêu cầu quản lý các nội dung như: đăng ký đất đai, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, chuyển Số hóa bởi trung tâm học liệu <http://www.lrc-tnu.edu.vn/>

mục đích sử dụng ngày càng trở nên khó khăn. Đặc biệt là vấn đề thu hồi đất đai, giải phóng mặt bằng để phục vụ cho các dự án liên quan đến đất đai. Nguyên nhân chính của vấn đề này là do giá đất bồi thường không sát với giá thị trường. Để giải quyết vấn đề này thì hồ sơ địa chính cần hướng tới quản lý cả vấn đề giá đất. Một vấn đề khác cũng đang rất nan giải ở các khu vực ven đô, nơi mà tốc độ đô thị hóa đang diễn ra mạnh mẽ đó là tình trạng chuyển mục đích sử dụng đất trái với quy hoạch: người dân tự ý chuyển đất nông nghiệp, ao hồ thành đất thổ cư, nhiều trường hợp khi phát hiện thì đã là “chuyện đã rồi”. Dẫn đến tình trạng này là do cơ quan quản lý đất đai địa phương không có được hệ thống hồ sơ địa chính phản ánh đúng thực trạng để kịp thời quản lý.

Các cơ quan quản lý đất đai không chỉ có các công tác quản lý Nhà nước về đất đai mang tính chất định kỳ như: quy hoạch sử dụng đất, thống kê kiểm kê đất đai, mà còn có những công việc mang tính thường xuyên như: giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo liên quan đến đất đai. Thực tế có nhiều trường hợp tranh chấp đất đai giữa các hộ gia đình cá nhân dẫn đến tình trạng kiện tụng kéo dài và khiếu kiện vượt cấp do phương án giải quyết của chính quyền không có căn cứ pháp lý rõ ràng và thống nhất. Đây là nguyên nhân làm cho người tham gia tranh tụng không đồng ý với phương án giải quyết. Để giải quyết dứt điểm tranh chấp liên quan đến đất đai ở cấp cơ sở thì hệ thống hồ sơ địa chính phải được hoàn thiện đầy đủ và là cơ sở pháp lý vững chắc cho những quyết định giải quyết tranh chấp.

Hệ thống hồ sơ địa chính còn giúp tạo lập kênh thông tin giữa Nhà nước và nhân dân. Nhân dân có điều kiện tham gia vào quá trình giám sát các hoạt động quản lý đất đai của cơ quan Nhà nước và hoạt động sử dụng đất của các chủ sử dụng đất: Điều này sẽ giúp hạn chế các việc làm sai trái của người quản lý và của người sử dụng. Ví dụ nhờ có thông tin địa chính về quy hoạch sử dụng đất người dân sẽ phát hiện được các trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất trái quy định.

dụng đất trái với quy hoạch của một số cá nhân, kịp thời báo với cơ quan nhà nước để có biện pháp xử lý tránh tình trạng “sự đã rồi”.

1.2. Các thành phần và nội dung hệ thống hồ sơ địa chính ở nước ta hiện nay.

1.2.1. Hồ sơ tài liệu gốc, lưu trữ và tra cứu khi cần thiết [4]

Hồ sơ tài liệu gốc là căn cứ pháp lý duy nhất làm cơ sở xây dựng và quyết định chất lượng hồ sơ địa chính phục vụ thường xuyên trong quản lý. Nó bao gồm các loại tài liệu sau:

* Các tài liệu gốc hình thành trong quá trình đo đạc, lập bản đồ địa chính bao gồm: toàn bộ thành quả giao nộp sản phẩm theo Luận chứng kinh tế - kĩ thuật được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt.

* Các tài liệu gốc hình thành trong quá trình đăng ký ban đầu, đăng ký biến động đất đai và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất bao gồm:

+ Các giấy tờ do chủ sử dụng đất giao nộp khi kê khai đăng ký như: đơn kê khai đăng ký, các giấy tờ pháp lý về nguồn gốc sử dụng đất (Quyết định giao đất, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được cấp ở những giai đoạn trước, giấy tờ chuyển quyền đất đai v.v...) các giấy tờ có liên quan đến nghĩa vụ tài chính đối với Nhà nước mà người sử dụng đất đã thực hiện v.v... Cụ thể gồm các loại giấy tờ chứng minh QSD đất theo quy định tại khoản 1,2 và 5 điều 50 luật đất đai như sau:

a) Những giấy tờ về quyền được sử dụng đất đai trước ngày 15 tháng 10 năm 1993 do cơ quan có thẩm quyền cấp trong quá trình thực hiện chính sách đất đai của Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, Chính phủ Cách mạng lâm thời Cộng hoà miền Nam Việt Nam và Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam;

b) Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tạm thời được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp hoặc có tên trong sổ đăng ký ruộng đất, sổ địa chính;

c) Giấy tờ hợp pháp về thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất hoặc tài sản gắn liền với đất; giấy tờ giao nhà tình nghĩa gắn liền với đất;