



TẠP CHÍ **Môi trường**

ISSN: 2615 - 9597
KỲ II - 2023

VIỆN CHIẾN LƯỢC, CHÍNH SÁCH TÀI NGUYÊN VÀ MÔI TRƯỜNG - BỘ TÀI NGUYÊN VÀ MÔI TRƯỜNG
INSTITUTE OF STRATEGY AND POLICY ON NATURAL RESOURCES AND ENVIRONMENT - MONRE

CHUYÊN ĐỀ KHOA HỌC - CÔNG NGHỆ



**LUẬT ĐẤT ĐAI (SỬA ĐỔI) LÀ MỘT CHỈNH THỂ HỮU CƠ,
THỂ HIỆN ĐẦY ĐỦ, SÂU SẮC "Ý ĐẢNG, LÒNG DÂN"**



Hanns Seidel Foundation



Ông MICHAEL SIEGNER

**Trưởng đại diện HSF tại Việt Nam
(Resident Representative,
Hanns Seidel Foundation in Vietnam)**

VỀ TỔ CHỨC HANNS SEIDEL FOUNDATION

Tổ chức Hanns Seidel Foundation (HSF) là một tổ chức phi chính phủ của CHLB Đức được thành lập năm 1967 với trụ sở chính tại thành phố Munich, CHLB Đức. Tôn chỉ của HSF là thúc đẩy điều kiện sống của người dân và đóng góp vào mục tiêu phát triển bền vững qua việc củng cố hòa bình, dân chủ và mô hình kinh tế thị trường xã hội. HSF liên kết với đảng Liên minh Xã hội Thiên chúa giáo (CSU), và có trọng tâm hoạt động tập trung vào phát triển nhân cách, lòng khoan dung, sự hỗ trợ, tính bền vững cũng như tự do và đoàn kết. Với các dự án được triển khai trên 71 quốc gia, HSF hợp tác chặt chẽ với mạng lưới đối tác rộng khắp và các tổ chức có cùng chí hướng. Kể từ khi thành lập văn phòng đại diện tại Hà Nội vào năm 2011, HSF đã hợp tác chặt chẽ với Viện Chiến lược, Chính sách tài nguyên và môi trường (ISPONRE) thuộc Bộ TN&MT. Các hoạt động hợp tác giữa 2 bên tập trung vào vấn đề bảo vệ môi trường, phát triển bền vững và xây dựng năng lực thể chế.

Hãy theo dõi HSF Việt Nam trên Facebook để cập nhật những thông tin về hoạt động của chúng tôi tại:

<https://www.facebook.com/HSF.Vietnam>

Mặc dù Tổ chức Hanns Seidel Foundation tài trợ cho ấn phẩm này, các ý kiến thể hiện trong các bài viết chỉ phản ánh quan điểm cá nhân của các tác giả và không hoàn toàn phản ánh quan điểm chính thức của Hanns Seidel Foundation.

About the Hanns Seidel Foundation

The Hanns Seidel Foundation (HSF) is a German political foundation established in 1967. Headquartered in Munich, HSF aims to promote humane living conditions and to contribute to sustainable development by strengthening peace, democracy, and the social market economy. The foundation is affiliated to the Christian Social Union (CSU) and the cornerstone of our work includes a strong emphasis on human dignity and tolerance, subsidiarity, sustainability as well as on freedom and solidarity. With projects in 71 countries worldwide, HSF cooperates closely with a broad network of partners and like-minded institutions. Since the establishment of a representative office in Hanoi in 2011, HSF has collaborated closely with ISPONRE under MONRE. This partnership has focused on environmental protection, sustainable development and institutional capacity building.

Follow HSF Vietnam on Facebook for more information and regular updates about our work:

<https://www.facebook.com/HSF.Vietnam>

While the Hanns Seidel Foundation provided financial support to release this publication, the opinions expressed in the contributions to this publication are the personal opinions by the named authors only and do not necessarily reflect the official views of the Hanns Seidel Foundation.

Website: www.tapchimoitruong.vn

HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP/EDITORIAL COUNCIL

**PGS.TS/Assoc. Prof. Dr. NGUYỄN ĐÌNH THỌ -
Chủ tịch/Chairman**

GS.TS/Prof. Dr. NGUYỄN VIỆT ANH

GS.TS/Prof. Dr. ĐẶNG KIM CHI

PGS.TS/Assoc. Prof. Dr. NGUYỄN THẾ CHINH

TS/Dr. MAI THANH DUNG

GS. TSKH/ Prof. Dr. PHẠM NGỌC ĐĂNG

GS. TSKH/Prof. Dr. ĐẶNG HUY HUỖNH

PGS.TS/Assoc. Prof. Dr. NGUYỄN CHU HỒI

PGS.TS/Assoc. Prof. Dr. PHẠM VĂN LỢI

GS. TS/Prof. Dr. NGUYỄN VĂN PHƯỚC

PGS.TS/Assoc. Prof. Dr. LÊ THỊ TRINH

TS/Dr. NGUYỄN VĂN TÀI

TS/Dr. NGUYỄN TRUNG THẮNG

TS/Dr. NGUYỄN NGỌC SINH

PGS.TS/Assoc. Prof. Dr. NGUYỄN DANH SƠN

PGS.TS/Assoc. Prof. Dr. LÊ KẾ SƠN

PGS. TS/Assoc. Prof. Dr. LÊ ANH TUẤN

PGS.TS/Assoc. Prof. Dr. TRƯƠNG MẠNH TIẾN

GS.TS/Prof. Dr. TRỊNH VĂN TUYẾN

PGS.TS/Assoc. Prof. Dr. DƯƠNG HỒNG SƠN

GS.TS/Prof. Dr. ĐẶNG HÙNG VÕ

PGS.TS/Assoc. Prof. Dr. TRẦN TÂN VĂN

TỔNG BIÊN TẬP EDITORIAL DIRECTOR

TS/Dr. NGUYỄN TRUNG THẮNG

PHÓ TỔNG BIÊN TẬP DEPUTY EDITOR

ThS/MS. PHẠM ĐÌNH TUYẾN

GIẤY PHÉP XUẤT BẢN/PUBLICATION PERMIT

192/GP-BTTTT CẤP NGÀY 31/05/2023

Nº 192/GP-BTTTT - Date 31/5/2023

Thiết kế mỹ thuật/Design by: Đình Anh

Chế bản & in/Processed & printed by:

Công ty CP In và Thương mại P&Q



Bìa/Cover: Quận Hà Đông hướng tới đô thị phát triển toàn diện của Thành phố Hà Nội

Ảnh/Photo by: Tuấn Anh – TTXVN

Trụ sở tại Hà Nội

Tầng 7, Lô E2, phố Dương Đình Nghệ, phường Yên Hòa, quận Cầu Giấy, Hà Nội
Floor 7, lot E2, Dương Đình Nghệ Str. Cầu Giấy Dist. Hà Nội

Trị sự/Managing: **(024) 66569135**

Biên tập/Editorial: **(024) 61281446**

Quảng cáo/Advertising: **(024) 66569135**

Fax: **(024) 39412053**

Email: tapchimoitruongtcm@vea.gov.vn

Thường trú tại TP. Hồ Chí Minh

Phòng A 209, Tầng 2 - Khu liên cơ quan Bộ TN&MT, số 200 Lý Chính Thắng, phường 9, quận 3, TP. HCM
Room A 209, 2th floor - MONRE's office complex No. 200 - Ly Chinh Thang Street, 9 ward, 3 district, Ho Chi Minh city

Tel: **(028) 66814471** Fax: **(028) 62676875**

Email: tcmtphianam@vea.gov.vn

Chuyên đề kỳ II - 2023

Thematic Vol. No 2, 2023

MỤC LỤC

CONTENTS



NGHIÊN CỨU

- [6] **ĐỖ QUANG HUƠNG, NGUYỄN THỊ THANH THƠ, NGUYỄN ĐÌNH THỌ**
Cơ chế, chính sách về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư theo chủ trương, định hướng của Đảng và chính sách, pháp luật của Nhà nước
Policy on land compensation, livelihood support, resettlement and acquisition from legal perspectives of Central Government System
- [12] **ĐÀO ĐÌNH ĐỨC**
Ứng dụng Microstation V8i và Vietmap XM thành lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất từ bản đồ địa chính thực nghiệm tại thị trấn Thanh Sơn, huyện Thanh Sơn, tỉnh Phú Thọ
Application of Microstation V8i and Vietmap XM for establishing land use maps from the cadastral maps in Thanh Son town, Thanh Son district, Phu Tho province
- [16] **TRỊNH THỊ KIỂU TRANG, BÙI NGỌC TÚ, LÊ PHƯƠNG THÚY, ĐẶNG TRUNG TÚ, NGUYỄN XUÂN LINH, ĐỒNG VŨ HÀ, PHẠM LÊ TUẤN**
Nghiên cứu xây dựng cơ sở dữ liệu giá đất tại phường Quảng Thành và xã Đắc R'Moan, thành phố Gia Nghĩa, tỉnh Đắk Nông
Study on building land price database in Quang Thanh ward and Dak r'moan commune, Gia nghĩa city, Dak Nong province
- [21] **VŨ LỆ HÀ, NGUYỄN THỊ HUỆ**
Nghiên cứu thực trạng và đề xuất một số giải pháp nâng cao hiệu quả công tác lưu trữ tài liệu về đất đai tại một số cơ quan trên địa bàn tỉnh Bắc Ninh
Studying the situation and proposing some solutions to increase the efficiency of storage of land documents at some agencies in Bac Ninh province
- [27] **TÔ NGỌC VŨ**
Lồng ghép công cụ phân tích đánh đổi phục vụ phân bổ nguồn lực đất đai trong quy hoạch vùng
Integrating trade-off analysis tools for land resource allocation in regional planning
- [32] **ĐÌNH NGỌC HÀ**
Thực trạng và giải pháp cải thiện quy trình, thủ tục giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai thông qua tòa án
Current status and solutions to improve the process and procedures for settling disputes, complaints and denunciations about land through the courts
- [36] **PHẠM QUỐC TUẤN, TRẦN NGỌC CHÂU**
Đánh giá khả năng thích nghi của người dân và các giải pháp ứng phó tại khu vực sạt lở đất bờ sông Hậu, huyện Châu Phú, tỉnh An Giang
Assessment of adaptability and response solutions in the landslide area along Hau river, Chau Phu district, An Giang province
- [42] **PHẠM SỸ LIÊM, NGUYỄN THỊ THANH HUYỀN, ĐẶNG TRUNG TÚ**
Đánh giá tình hình thực hiện các quyền của người sử dụng đất trên địa bàn huyện Gia Lộc, tỉnh Hải Dương
Assessment of implementation of land users' rights in Gia Loc district, Hai duong province
- [48] **TRẦN XUÂN MÙI, VÕ VĂN TRÍ, PHẠM HỒNG THÁI, LÊ THỊ PHƯƠNG LAN, PHAN THANH QUYẾT...**
Ứng dụng Gis và viễn thám cảnh báo lở đất, ngập lụt và cháy rừng tại xã Thượng Trạch, huyện Bố Trạch, tỉnh Quảng Bình
Application gis and remotes to warning landslide, flood and forestfires in thuong trach commune, bo trach district, Quang Binh province
- [58] **PHẠM LÊ TUẤN, TRỊNH THỊ KIỂU TRANG, BÙI NGỌC TÚ, ĐẶNG TRUNG TÚ, NGUYỄN XUÂN LINH...**
Ứng dụng công nghệ Gis chuẩn hóa dữ liệu tài nguyên, môi trường trong quy hoạch cấp tỉnh tại thành phố Cần Thơ
Application of gis technology to standardize environmental resources data for the development of provincial planning database in Can Tho city



TRAO ĐỔI - THẢO LUẬN

- [64] **NGUYỄN THẾ CHINH**
Góp ý Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) nhằm thích ứng với biến đổi khí hậu
Commenting on the Draft Land Law (amended) to adapt to climate change
- [66] **TRẦN ĐỨC VIÊN**
Luật Đất đai (sửa đổi) là một chỉnh thể hữu cơ, thể hiện đầy đủ, sâu sắc "ý Đảng, lòng dân"
The amended Land Law is an organic whole, fully and profoundly reflecting the "will of the Party, aspirations of the people"

- [70] **LƯU ĐỨC HẢI, NGUYỄN THẾ CHINH, HÀ HUY PHONG**
Góp ý Luật Đất đai (sửa đổi) và vấn đề bảo vệ môi trường
Commenting on the amended Land Law and environmental protection issues
- [74] **TRẦN NGỌC ĐƯỜNG**
Việc thể chế hóa Nghị quyết số 18 – NQ/TW của ban chấp hành Trung ương đảng khóa XIII trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) và phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội trong quản lý, sử dụng đất đai
Institutionalizing Resolution No. 18-NQ/TW of the 13th Party Central Committee in the Draft amended Land Law and promoting the role of the Vietnam Fatherland Front, socio-political organizations in land management and use
- [77] **NGUYỄN QUANG TUYẾN, NGUYỄN THỊ YẾN**
Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất: Những vấn đề cần thiết phải hoàn thiện trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)
Land use planning and plans: Issues that need to be amended in the draft amended Land Law
- [82] **LÊ GIA CHINH**
Một số vấn đề cần hướng tới trong công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của Luật Đất đai (sửa đổi)
Some issues in land use planning and planning that need to be addressed through the amendment of the Land Law
- [86] **ĐỖ XUÂN TRỌNG**
Thực hiện chính sách về đất đai đối với đồng bào dân tộc thiểu số và đề xuất giải pháp thông qua Luật Đất đai (sửa đổi)
Implementing land policies for ethnic minorities and proposing solutions through the amended Land Law
- [88] **TRƯƠNG QUỐC CẦN**
Những quy định trong dự thảo Luật Đất đai 2013 về đất sử dụng đa mục đích cần được tiếp tục hoàn thiện
Provisions on multipurpose land use in the 2013 Draft Land Law that need further improvement
- [92] **PHÙNG THỊ PHƯƠNG THẢO**
Đăng ký đất đai, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất và những vấn đề cần sửa đổi
Land registration, granting land use right certificates, housing ownership certificates, and other assets attached to land and issues to be amended
- [93] **PHẠM THỊ MINH THỦY**
Quyền bề mặt và định hướng để thực hiện ở Việt Nam
Surface rights and implementation orientation in VietNam
- [98] **ĐOÀN THỊ THẢO, TRẦN THỊ ANH THU, NGUYỄN ĐÌNH THỌ**
Kinh nghiệm quy hoạch sử dụng đất của một số nước trên thế giới
International experience on land use planning
- [103] **ĐỖ MẠNH HIỂN**
Một số vấn đề cần bàn luận về đẩy mạnh cải cách hành chính, chuyển đổi số trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)
Some issues to be discussed to promote administrative reform and digital transformation in the Draft amended Land Law
- [106] **LƯU LÊ HƯỜNG**
Kinh nghiệm quốc tế về phương pháp xác định nhu cầu sử dụng đất công nghiệp trong quy hoạch phát triển
International experience on methods to determine industrial land use needs in development planning
- [109] **TRẦN ĐÌNH THÀNH**
Kinh nghiệm phát triển ngân hàng đất đai tại một số quốc gia trên thế giới
Experiences in developing land banks in some countries around the world
- [112] **NGUYỄN XUÂN KIÊN**
Một số giải pháp đối với diện tích đất chưa thỏa thuận được trong thực hiện cơ chế tự thỏa thuận
Some specific solutions for the land area that is not agreed in implementing the self-agreement mechanism
- [116] **NGUYỄN ĐÌNH THỌ, ĐOÀN ANH TUẤN, TRẦN THU THỦY**
Đồn điền, đổi thửa, điều chỉnh đất đai đáp ứng yêu cầu chỉnh trang, phát triển đô thị và tập trung đất đai ở nông thôn
Land consolidation, adjustment to meet the needs of urban development and rural land concentration
- [121] **TẠ THỊ HÀ**
Thực trạng và một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả công tác thống kê, kiểm kê đất đai trong thời gian tới
The current situation and some solutions to improve the efficiency of land statistics and land inventory in the next period
- [124] **VŨ THỊ HỒNG**
Kinh nghiệm quốc tế về một số nội dung quản lý nhà nước đối với đất đai từ kết quả nghiên cứu khoa học và công nghệ của Bộ Tài nguyên và Môi trường
International experience on some state management contents for land from the results of science and technology research of Ministry of Resources and Environment

CƠ CHẾ, CHÍNH SÁCH VỀ THU HỒI ĐẤT, BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ, TÁI ĐỊNH CƯ THEO CHỦ TRƯỞNG, ĐỊNH HƯỚNG CỦA ĐẢNG VÀ CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT CỦA NHÀ NƯỚC

ĐỖ QUANG HƯỜNG¹, NGUYỄN THỊ THANH THƠ², NGUYỄN ĐÌNH THỌ³

¹Trường Đại học Đông Đô

²Trường Đại học Hà Tĩnh

³Viện Chiến lược, Chính sách tài nguyên và môi trường

Tóm tắt:

Bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất là một trong những vấn đề quan trọng trong quản lý nhà nước về đất đai, có ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất có đất bị thu hồi. Hiến pháp năm 2013 và Luật Đất đai 2013 đã có những nội dung đổi mới nhằm phân bổ hợp lý, khai thác tiết kiệm, hiệu quả nguồn lực đất đai, bảo đảm hài hòa lợi ích giữa Nhà nước, người dân và doanh nghiệp. Luật Đất đai 2013 đã quy định 33 điều về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư (Chương VI). Ngay sau đó, Chính phủ đã ban hành các văn bản quy định chi tiết về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Theo đó, Nhà nước sẽ thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng trên nguyên tắc công khai, minh bạch, dân chủ. Bài báo tập trung phân tích những định hướng về đổi mới, hoàn thiện cơ chế, chính sách thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trong Nghị quyết số 19/NQ-TW và các quy định pháp luật về chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất trên cơ sở Luật Đất đai năm 2013.

Từ khóa: Chính sách, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, thu hồi đất.

Ngày nhận bài: 31/5/2023; *Ngày sửa chữa:* 20/6/2023; *Ngày duyệt đăng:* 27/7/2023.

Policy on land compensation, livelihood support, resettlement and acquisition from legal perspectives of Central Government System

Abstract:

Compensation, support, and resettlement when the State acquires land is one of the important issues in state management of land, directly affecting the legal rights and interests of land users. The 2013 Constitution and the 2013 Land Law have innovative content to rationally allocate, economically and effectively exploit land resources, ensuring harmony of interests between the State, people and businesses. The 2013 Land Law stipulates 33 articles on land recovery, compensation, support and resettlement (Chapter VI). Immediately, the Government issued documents detailing land acquisition, compensation, resettlement and livelihood support. The State acquires land for defense and security purposes; socio-economic development for national and public interests on the principles of openness, transparency and democracy. The article focuses on analyzing directions for innovating and perfecting mechanisms and policies on land acquisition, compensation, resettlement and livelihood support in Resolution 19/NQ-TW and legal regulations on compensation policies.

Keywords: Policy, land compensation, livelihood support, resettlement and acquisition.

JEL Classification: R28, D6, Q12, R14, R21.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Đất đai là tài nguyên đặc biệt của quốc gia gắn với lịch sử dựng nước và giữ nước của dân tộc; là không gian sinh tồn, sinh sống của các cộng đồng dân cư gắn với từng gia đình và mỗi người dân; là nguồn lực to lớn để phát triển đất nước. Nghị quyết số 19-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI đã định

hướng tiếp tục đổi mới, hoàn thiện cơ chế, chính sách về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trên cơ sở hài hòa quan hệ giữa Nhà nước, thị trường và xã hội, cân bằng lợi ích giữa Nhà nước, người dân và doanh nghiệp. Thể chế cụ thể định hướng của Nghị quyết số 19/NQ-TW ngày 31/10/2012, thực hiện quy định của Hiến pháp năm 2013, Luật Đất đai 2013 và các văn bản

hướng dẫn thi hành đã quy định chi tiết về nội dung thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Bài báo trình bày về cơ chế, chính sách về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư theo chủ trương, định hướng của Đảng và chính sách pháp luật của Nhà nước.

2. ĐỐI TƯỢNG VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Nghiên cứu dựa trên phương pháp thu thập các văn bản quy phạm pháp luật, tài liệu hướng dẫn có liên quan đến cơ chế, chính sách về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư theo chủ trương, định hướng của Đảng và chính sách pháp luật của Nhà nước.

Đối tượng nghiên cứu là cơ chế, chính sách về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư theo chủ trương, định hướng của Đảng và chính sách pháp luật của Nhà nước.

3. KẾT QUẢ VÀ THẢO LUẬN

3.1. Định hướng về đổi mới, hoàn thiện cơ chế, chính sách thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư

Nghị quyết số 19-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI đã nêu: Nhà nước chủ động thu hồi đất theo kế hoạch sử dụng đất hàng năm đã được xét duyệt. Quy định rõ ràng và cụ thể hơn các

trường hợp Nhà nước thực hiện việc thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, phục vụ lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng và các dự án phát triển kinh tế - xã hội. Đối với những dự án sản xuất, kinh doanh phù hợp với quy hoạch sử dụng đất thì hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng được chuyển nhượng, cho thuê, góp vốn bằng quyền sử dụng đất với nhà đầu tư để thực hiện dự án. Việc thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thuộc trách nhiệm của UBND các cấp và có sự tham gia của cả hệ thống chính trị. Kịp toàn, nâng cao năng lực của tổ chức có chức năng phát triển quỹ đất để bảo đảm thực thi nhiệm vụ bồi thường giải phóng mặt bằng, đấu giá quyền sử dụng đất.

Việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất phải bảo đảm dân chủ, công khai, khách quan, công bằng và đúng quy định của pháp luật. Người sử dụng đất được bồi thường theo mục đích đất đang sử dụng hợp pháp. Tổ chức thực hiện có hiệu quả phương án đào tạo nghề, tạo việc làm, tổ chức lại sản xuất và bảo đảm đời sống của nhân dân ở khu vực có đất bị thu hồi. Nghiên cứu phương thức chi trả tiền bồi thường, hỗ trợ để bảo đảm ổn định đời sống lâu dài cho người có đất bị thu hồi. Hoàn



Nhà nước thu hồi đất trên nguyên tắc công khai, minh bạch, dân chủ

thiện cơ chế tạo quỹ đất, huy động nguồn vốn xây dựng các khu dân cư có hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội đồng bộ để bố trí chỗ ở mới cho người có đất bị thu hồi trước khi bồi thường, giải tỏa. Khu dân cư được xây dựng phù hợp với điều kiện, phong tục, tập quán của từng vùng, miền.

Đối với các dự án xây dựng công trình kết cấu hạ tầng kinh tế, xã hội, chỉnh trang đô thị, cần quy hoạch cả phần diện tích đất bên cạnh công trình kết cấu hạ tầng, vùng phụ cận để thu hồi đất, tạo nguồn lực từ đất đai đầu tư cho các công trình này, hỗ trợ người có đất bị thu hồi và tăng thu ngân sách nhà nước; đồng thời, ưu tiên cho người bị thu hồi đất ở được giao đất hoặc mua nhà trên diện tích đất đã thu hồi mở rộng theo quy định của pháp luật.

Thể chế hóa Nghị quyết số 19-NQ/TW, Điều 53, Hiến pháp năm 2013 quy định “Đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên thiên nhiên khác và các tài sản do Nhà nước đầu tư, quản lý là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý”. Điều 54 Hiến pháp quy định “Đất đai là tài nguyên đặc biệt của quốc gia, nguồn lực quan trọng phát triển đất nước, được quản lý theo pháp luật. Tổ chức, cá nhân được Nhà nước giao, cho thuê, công nhận quyền sử dụng đất. Người sử dụng đất được chuyển quyền sử dụng đất, thực hiện các quyền và nghĩa vụ theo quy định của Luật. Quyền sử dụng đất được pháp luật bảo hộ. Nhà nước thu hồi đất theo tổ chức, cá nhân đang sử dụng trong trường hợp thật cần thiết do luật định vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Việc thu hồi đất phải công khai, minh bạch và được bồi thường theo quy định của pháp luật. Nhà nước trưng dụng đất trong trường hợp thật cần thiết do luật định để thực hiện nhiệm vụ quốc phòng, an ninh hoặc trong tình trạng chiến tranh, tình trạng khẩn cấp, phòng, chống thiên tai.”

Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 tiếp tục khẳng định “Lợi ích của các bên liên quan trong bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, thu hồi đất, cũng như đời sống, sinh kế của người có đất bị thu hồi được quan tâm và bảo đảm tốt hơn. Quyền và nghĩa vụ của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất được bảo đảm và phát huy, nhất là trong sử dụng đất nông nghiệp”.

Hiến pháp năm 2013 cũng nêu rõ quyền sử dụng đất được xem là một loại tài sản đặc biệt. Nhà nước bảo vệ lợi ích của Nhà nước, người dân và doanh nghiệp trên cơ sở hài hòa mối quan hệ giữa Nhà nước, thị trường và xã hội, chỉ thu hồi đất “trong trường hợp thật cần thiết”, một cách “công khai, minh bạch” vì lợi ích quốc

gia, công cộng và bảo đảm bồi thường theo giá thị trường. Khoản 3, Điều 32, Hiến pháp năm 2013 quy định “Trường hợp thật cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh hoặc vì lợi ích quốc gia, tình trạng khẩn cấp, phòng, chống thiên tai, Nhà nước trưng mua hoặc trưng dụng có bồi thường tài sản của tổ chức, cá nhân theo giá thị trường”.

3.2. Thể chế hóa cụ thể cơ chế, chính sách thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư

Thể chế cụ thể định hướng của Nghị quyết số 19-NQ/TW và thực hiện quy định của Hiến pháp năm 2013, Luật Đất đai năm 2013 đã quy định 33 điều tại Chương VI về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; Chính phủ đã ban hành các văn bản quy định chi tiết về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, như: Nghị định số 47/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất; Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 6/1/2017 về sửa đổi, bổ sung một số nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai; Nghị định số 06/2020/NĐ-CP ngày 3/1/2020 về sửa đổi, bổ sung Điều 17, Nghị định số 47/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất.

3.2.1. Quy định về các trường hợp thu hồi đất, thẩm quyền thu hồi đất, trình tự, thủ tục thu hồi đất

Các trường hợp thu hồi đất, thẩm quyền thu hồi đất, trình tự, thủ tục thu hồi đất đã được quy định cụ thể bảo đảm rõ ràng, khách quan, minh bạch, bảo vệ quyền lợi của người sử dụng đất, chỉ thu hồi đất trong trường hợp “vì lợi ích của quốc gia, lợi ích chung của cộng đồng”.

Đồng thời, để cải cách hành chính trong trường hợp khu vực thu hồi đất có cả tổ chức và hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất, Luật Đất đai đã quy định giao cho UBND cấp tỉnh quyết định thu hồi đất hoặc ủy quyền cho UBND cấp huyện quyết định thu hồi đất.

Luật Đất đai (Điều 69) đã quy định trình tự, thủ tục thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng, cụ thể: Quy định việc thông báo thu hồi đất phải được gửi đến từng người có đất thu hồi; người sử dụng đất phối hợp với tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng thực hiện điều tra, khảo sát, đo đạc, kiểm đếm diện tích đất, thống kê tài sản gắn liền với đất để lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; việc tổ chức lấy ý kiến về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được tổ chức họp trực tiếp với người dân trong khu vực có đất bị thu hồi, đồng thời niêm yết công khai tại UBND xã hoặc địa điểm sinh hoạt chung; tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng

có trách nhiệm tiếp thu và giải trình đối với người dân khi chưa có ý kiến đồng thuận trong việc thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; việc quyết định thu hồi đất, phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư phải trong cùng một ngày.

Luật Đất đai (Điều 69, Điều 70, Điều 71) và Nghị định số 43/2014/NĐ-CP (Điều 17) cũng đã quy định đầy đủ, chặt chẽ về trình tự, thủ tục cưỡng chế thực hiện quyết định kiểm đếm bắt buộc và thực hiện cưỡng chế quyết định thu hồi đất đối với trường hợp Nhà nước thu hồi đất mà người sử dụng đất không chấp hành quy định pháp luật về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.

3.2.2. Quy định cụ thể về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất

Nguyên tắc bồi thường về đất, điều kiện được bồi thường về đất, giá đất tính bồi thường, bồi thường chi phí đầu tư vào đất còn lại, nguyên tắc bồi thường tài sản, bồi thường thiệt hại tài sản, bồi thường chi phí di chuyển đã được quy định cụ thể để bảo vệ quyền lợi của người sử dụng đất, bảo đảm tính dân chủ, khách quan, công bằng, công khai, kịp thời và đúng quy định của pháp luật.

Nguyên tắc bồi thường về đất: Người sử dụng đất khi Nhà nước thu hồi đất nếu có đủ điều kiện được bồi thường thì được bồi thường; việc bồi thường được thực hiện bằng việc giao đất có cùng mục đích sử dụng với loại đất thu hồi, nếu không có đất để bồi thường thì được bồi thường bằng tiền theo giá đất cụ thể do UBND cấp tỉnh quyết định tại thời điểm thu hồi đất. Để khẳng định tính nghiêm túc trong thực thi pháp luật, Luật Đất đai quy định việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất phải bảo đảm dân chủ, khách quan, công bằng, công khai, kịp thời và đúng quy định của pháp luật.

Điều kiện được bồi thường về đất: Luật Đất đai đã quy định điều kiện được bồi thường về đất theo từng loại đất và từng loại đối tượng. Người sử dụng đất không phải là đất thuê trả tiền thuê đất hàng năm, có Giấy chứng nhận hoặc có đủ điều kiện để được cấp Giấy chứng nhận (trừ trường hợp người trực tiếp sản xuất nông nghiệp bị thu hồi đất nông nghiệp quy định tại khoản 2, Điều 77 của Luật Đất đai) thì đủ điều kiện được bồi thường về đất.

Về giá đất tính bồi thường: Giá đất để tính bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất là giá đất cụ thể của loại đất thu hồi do UBND cấp tỉnh quyết định tại thời điểm quyết định thu hồi đất. Việc định giá đất cụ thể để tính bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất được thực hiện theo nguyên tắc phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường và cơ quan quản lý đất đai được thuê tổ chức có

chức năng tư vấn xác định giá đất để thực hiện. Căn cứ các phương pháp định giá đất và kết quả tổng hợp, phân tích thông tin về thửa đất, giá đất thị trường, UBND cấp tỉnh quyết định giá đất cụ thể.

Bồi thường chi phí đầu tư vào đất còn lại: Khi Nhà nước thu hồi đất mà người sử dụng đất không được bồi thường về đất thì tùy từng trường hợp cụ thể được bồi thường chi phí đầu tư vào đất còn lại. Đây là các khoản chi phí mà người sử dụng đất đã đầu tư vào đất phù hợp với mục đích sử dụng đất nhưng đến thời điểm thu hồi đất còn chưa thu hồi hết. Người có đất thu hồi phải có hồ sơ, chứng từ chứng minh đã đầu tư vào đất; đối với trường hợp chi phí đầu tư vào đất còn lại không có hồ sơ, chứng từ chứng minh thì UBND cấp tỉnh căn cứ tình hình thực tế tại địa phương quy định việc xác định chi phí đầu tư vào đất còn lại.

Nguyên tắc bồi thường tài sản: Để giải quyết những trường hợp tạo lập tài sản không đúng pháp luật nhằm hưởng lợi, Luật Đất đai quy định tài sản gắn liền với đất, khi Nhà nước thu hồi đất mà chủ sở hữu tài sản hợp pháp gắn liền với đất bị thiệt hại về tài sản thì được bồi thường; tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài phải ngừng sản xuất, kinh doanh mà có thiệt hại thì được bồi thường thiệt hại.

Về bồi thường thiệt hại tài sản: Nhà ở, công trình phục vụ sinh hoạt gắn liền với đất phải tháo dỡ toàn bộ hoặc một phần mà phần còn lại không bảo đảm tiêu chuẩn kỹ thuật theo quy định của pháp luật thì chủ sở hữu nhà ở, công trình đó được bồi thường bằng giá trị xây dựng mới của nhà ở, công trình có tiêu chuẩn kỹ thuật tương đương.

Trường hợp phần còn lại của nhà ở, công trình vẫn bảo đảm tiêu chuẩn kỹ thuật theo quy định của pháp luật thì bồi thường theo thiệt hại thực tế. Đối với nhà, công trình xây dựng khác gắn liền với đất, khi Nhà nước thu hồi đất mà bị tháo dỡ toàn bộ hoặc một phần mà phần còn lại không bảo đảm tiêu chuẩn kỹ thuật theo quy định của pháp luật thì được bồi thường thiệt hại với mức bồi thường nhà, công trình bằng tổng giá trị hiện có của nhà, công trình bị thiệt hại và khoản tiền tính bằng tỷ lệ phần trăm theo giá trị hiện có của nhà, công trình.

Khi Nhà nước thu hồi đất mà gây thiệt hại đối với cây hàng năm thì mức bồi thường được tính bằng giá trị sản lượng của vụ thu hoạch (tính theo năng suất của vụ cao nhất trong 3 năm trước liền kề của cây trồng chính tại địa phương và giá trung bình tại thời điểm thu hồi đất). Đối với cây lâu năm, mức bồi thường được tính bằng giá trị hiện có của vườn cây theo giá ở địa phương tại thời điểm thu hồi đất mà không bao gồm

giá trị quyền sử dụng đất. Đối với cây trồng chưa thu hoạch nhưng có thể di chuyển đến địa điểm khác thì được bồi thường chi phí di chuyển và thiệt hại thực tế do phải di chuyển, phải trồng lại. Đối với vật nuôi là thủy sản mà tại thời điểm thu hồi đất đã đến thời kỳ thu hoạch thì không phải bồi thường; chưa đến thời kỳ thu hoạch thì được bồi thường thiệt hại thực tế do phải thu hoạch sớm, trường hợp có thể di chuyển được thì được bồi thường chi phí di chuyển và thiệt hại do di chuyển gây ra; mức bồi thường cụ thể do UBND cấp tỉnh quy định.

Bồi thường chi phí di chuyển: Khi Nhà nước thu hồi đất mà phải di chuyển tài sản thì người có đất thu hồi được bồi thường chi phí để tháo dỡ, di chuyển, lắp đặt; trường hợp phải di chuyển hệ thống máy móc, dây chuyền sản xuất còn được bồi thường đối với thiệt hại khi tháo dỡ, vận chuyển, lắp đặt. Luật Đất đai cũng đã giao cho UBND cấp tỉnh quy định mức bồi thường chi phí di chuyển cho phù hợp với tình hình thực tế tại địa phương.

3.2.3. Quy định về hỗ trợ, tái định cư đối với các trường hợp Nhà nước thu hồi đất

Quy định về hỗ trợ cho người có đất thu hồi đã bảo đảm sinh kế cho người dân trên cơ sở hỗ trợ ổn định đời sống và sản xuất, hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề, tìm kiếm việc làm, hỗ trợ tái định cư và hỗ trợ khác, từng bước tiệm cận với khung chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư của các dự án sử dụng nguồn vốn ODA, bảo đảm người dân có cuộc sống bằng hoặc tốt hơn so với trước khi thu hồi đất, trên nguyên tắc dân chủ, khách quan, công bằng, công khai, kịp thời và đúng quy định của pháp luật.

Nguyên tắc hỗ trợ: Người sử dụng đất khi Nhà nước thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng, ngoài việc được bồi thường theo quy định còn được Nhà nước xem xét hỗ trợ (hỗ trợ ổn định đời sống và sản xuất; hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề, tìm kiếm việc làm; hỗ trợ tái định cư và hỗ trợ khác). Việc hỗ trợ phải bảo đảm khách quan, công bằng, kịp thời, công khai, đúng quy định của pháp luật.

Hỗ trợ ổn định đời sống và sản xuất: Khi Nhà nước thu hồi từ 30% - 70% diện tích đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp thì được hỗ trợ ổn định đời sống và sản xuất trong thời gian 6 tháng (không phải di chuyển chỗ ở) và 12 tháng (phải di chuyển chỗ ở); trường hợp phải di chuyển đến các địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn hoặc có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn thì thời gian hỗ trợ tối đa là 24 tháng.

Thu hồi trên 70% diện tích đất nông nghiệp đang sử

dụng thì được hỗ trợ trong thời gian 12 tháng (không phải di chuyển chỗ ở) và 24 tháng (phải di chuyển chỗ ở); trường hợp phải di chuyển đến địa bàn khó khăn hoặc có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn thì thời gian hỗ trợ tối đa là 36 tháng. Mức hỗ trợ cho một nhân khẩu được tính bằng tiền tương đương 30 kg gạo trong 1 tháng theo thời giá trung bình tại thời điểm hỗ trợ của địa phương. UBND cấp tỉnh có trách nhiệm quyết định mức, thời gian, định kỳ chi trả tiền hỗ trợ cho phù hợp với thực tế tại địa phương.

Hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm: Đối với trường hợp Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp: Hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp khi Nhà nước thu hồi đất mà không có đất nông nghiệp để bồi thường thì ngoài việc được bồi thường bằng tiền còn được hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề, tìm kiếm việc làm. Việc hỗ trợ bằng tiền không quá 5 lần giá đất nông nghiệp trong bảng giá đất đối với toàn bộ diện tích đất nông nghiệp thu hồi nhưng không vượt quá hạn mức giao đất nông nghiệp tại địa phương. Mức hỗ trợ cụ thể do UBND cấp tỉnh quy định căn cứ điều kiện thực tế của địa phương. Đối với trường hợp Nhà nước thu hồi đất ở kết hợp kinh doanh, dịch vụ mà di chuyển chỗ ở: Hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất ở kết hợp kinh doanh, dịch vụ mà nguồn thu nhập chính từ hoạt động kinh doanh dịch vụ khi Nhà nước thu hồi đất ở và phải di chuyển chỗ ở thì được vay vốn tín dụng ưu đãi để phát triển sản xuất kinh doanh; nhân khẩu trong độ tuổi lao động được hỗ trợ giải quyết việc làm và đào tạo nghề theo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

Hỗ trợ tái định cư: Hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài nhận đất ở, nhà ở tái định cư mà số tiền được bồi thường về đất nhỏ hơn giá trị một suất tái định cư tối thiểu thì được hỗ trợ khoản chênh lệch giữa giá trị suất tái định cư tối thiểu và số tiền được bồi thường về đất. Trường hợp hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài tự lo chỗ ở thì ngoài việc được bồi thường về đất còn được nhận khoản tiền hỗ trợ tái định cư. UBND cấp tỉnh căn cứ diện tích đất ở thu hồi, số nhân khẩu của hộ gia đình và điều kiện cụ thể tại địa phương quy định mức hỗ trợ cho phù hợp.

Hỗ trợ khác: Ngoài các khoản hỗ trợ nêu trên, Chủ tịch UBND cấp tỉnh quyết định biện pháp hỗ trợ khác để bảo đảm có chỗ ở, ổn định đời sống, sản xuất và công bằng đối với người có đất thu hồi; trường hợp hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp mà không đủ điều kiện được bồi thường theo quy định tại Điều 75 của

Luật Đất đai thì UBND cấp tỉnh xem xét hỗ trợ phù hợp với thực tế của địa phương; trường hợp đặc biệt trình Thủ tướng Chính phủ quyết định.

3.2.4. Quy định về thẩm quyền, trách nhiệm của tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng

Tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng đã từng bước được hoàn thiện để thực thi cơ chế, chính sách thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư bảo đảm hài hòa lợi ích của các bên theo yêu cầu của Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 31/10/2012, Hiến pháp năm 2013 và Luật Đất đai 2013 trên nguyên tắc dân chủ, khách quan, công bằng, công khai, kịp thời và đúng quy định của pháp luật.

Luật Đất đai (Điều 68) quy định giao cho tổ chức dịch vụ công về đất đai (Tổ chức phát triển quỹ đất) hoặc Hội đồng bồi thường, hỗ trợ và tái định cư làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng.

Nghị định số 43/2014/NĐ-CP của Chính phủ (Điều 5) quy định Tổ chức phát triển quỹ đất là đơn vị sự nghiệp công có chi nhánh tại các quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh. Đối với địa phương đã có Tổ chức phát triển quỹ đất cấp tỉnh và cấp huyện thì tổ chức lại Tổ chức phát triển quỹ đất trên cơ sở hợp nhất Tổ chức phát triển quỹ đất cấp tỉnh và cấp huyện hiện có. Đồng thời, Chính phủ cũng quy định thời hạn hợp nhất Tổ chức phát triển quỹ đất cấp tỉnh và cấp huyện hoặc phải thành lập mới (đối với nơi chưa thành lập) trước ngày 31/12/2015. Trong thời gian chưa thành lập hoặc tổ chức lại thì Tổ chức phát triển quỹ đất đã thành lập được tiếp tục hoạt động theo chức năng, nhiệm vụ đã được giao.

Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức và cơ chế hoạt động của Trung tâm Phát triển quỹ đất được hướng dẫn cụ thể tại Thông tư liên tịch số 16/2015/TTLT-BTNMT-BTC-BNV ngày 4/4/2015 của Bộ TN&MT, Bộ Tài chính và Bộ Nội vụ.

4. KẾT LUẬN

Nhìn chung, công tác thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đã cơ bản bảo đảm tính công khai, dân chủ, đúng pháp luật, trong đó các địa phương đã chú trọng đến công tác lấy ý kiến góp ý của người có đất thu hồi về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và thực hiện nghiêm túc việc tiếp thu, giải trình đối với các vấn đề mà người dân còn băn khoăn, chưa đồng thuận. Việc xác định giá đất để tính bồi thường tại các dự án đã cơ bản phù hợp hơn so với giá đất chuyển nhượng phổ biến trên thị trường, cùng với chính sách hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất đã bảo đảm tốt hơn quyền lợi của người có đất thu hồi. Công tác thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được

tổ chức thực hiện chuyên nghiệp hơn; đội ngũ cán bộ làm công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng đã được tập huấn, bồi dưỡng nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ đáp ứng tốt hơn yêu cầu của công việc. Tuy nhiên, công tác thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng nhìn chung còn nhiều bất cập, tranh chấp, khiếu nại, tố cáo và vi phạm pháp luật về đất đai còn diễn biến phức tạp; đơn, thư tố cáo về đất đai có xu hướng tăng; nhiều vụ việc chậm được xử lý, giải quyết, gây bức xúc xã hội ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ban Chấp hành Trung ương khóa XI (2012), Nghị quyết lần thứ 6 của Ban Chấp hành Trung Ương về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, tạo nền tảng để đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại;
2. Đảng Cộng sản Việt Nam. 2021. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2021;
3. Quốc hội nước CHXHCNVN khóa XII (2013), Kỳ họp thứ 6, Hiến pháp nước CHXHCNVN;
4. Quốc hội nước CHXHCNVN khóa XIII (2013), Luật số 45/2013/QH13. Luật Đất đai;
5. Chính phủ nước CHXHCNVN (2014), Nghị định số 43/2014/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai;
6. Chính phủ nước CHXHCNVN (2014), Nghị định số 47/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất;
7. Chính phủ nước CHXHCNVN (2017), Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 6/1/2017 về sửa đổi, bổ sung một số nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai;
8. Chính phủ nước CHXHCNVN (2020), Nghị định số 06/2020/NĐ-CP ngày 3/1/2020 về sửa đổi, bổ sung Điều 17 của Nghị định số 47/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước thu hồi đất;
9. Báo cáo Dự thảo Tổng kết tình hình thực hiện Nghị quyết số 19-NQ/TW của Ban chấp hành Trung ương khoá XI về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp hoá theo hướng hiện đại, năm 2021 của các tỉnh, thành phố trực thuộc TW;
10. Báo cáo sơ kết 5 năm thực hiện Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 31/10/2012 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XI) về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, tạo nền tảng để đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành một nước công nghiệp theo hướng hiện đại. Tổng cục Quản lý đất đai.

ỨNG DỤNG MICROSTATION V8I VÀ VIETMAP XM THÀNH LẬP BẢN ĐỒ HIỆN TRẠNG SỬ DỤNG ĐẤT TỪ BẢN ĐỒ ĐỊA CHÍNH THỰC NGHIỆM TẠI THỊ TRẤN THANH SƠN, HUYỆN THANH SƠN, TỈNH PHÚ THỌ

ĐÀO ĐÌNH ĐỨC

Khoa Quản lý đất đai, Trường Đại học Tài nguyên và Môi trường Hà Nội

Tóm tắt:

Bản đồ hiện trạng sử dụng đất là tài liệu quan trọng và cần thiết trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quản lý, sử dụng đất đai. Việc lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất chính xác và cập nhật là rất cần thiết. Hiện nay, có nhiều phương pháp lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất. Phương pháp lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất từ bản đồ địa chính mang lại độ chính xác và cập nhật cao. Bài viết trình bày kết quả nghiên cứu thành lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất từ bản đồ địa chính trên cơ sở ứng dụng phần mềm Microstation V8i và Vietmap XM thực nghiệm tại thị trấn Thanh Sơn, huyện Thanh Sơn, tỉnh Phú Thọ.

Từ khóa: Bản đồ hiện trạng sử dụng đất, thị trấn Thanh Sơn, Microstation.

Ngày nhận bài: 6/5/2023; *Ngày sửa chữa:* 27/6/2023; *Ngày duyệt đăng:* 12/7/2023.

Application of Microstation V8i and Vietmap XM for establishing land use maps from the cadastral maps in Thanh Son town, Thanh Son district, Phu Tho province

Abstract:

The current land use map is an important and necessary document in land use planning and planning, management and using land. It is essential to make accurate and up-to-date land use status maps. Currently, there are many methods of mapping the current land use. The method of mapping land use status from cadastral maps brings high accuracy and update. The article presented research results have established the current land use map from the cadastral map of Thanh Son Town, Thanh Son District, Phu Tho province.

Keywords: The current land use map, Thanh Son Town, Microstation.

JEL Classificaitons: Y9, R52, C6.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Đất đai là sản phẩm của tự nhiên, là nguồn tài nguyên vô cùng quý giá mà thiên nhiên ban tặng cho con người. Đất đai là tư liệu sản xuất đặc biệt, là thành phần của môi trường sống, là địa bàn phân bố khu dân cư, xây dựng các công trình kinh tế, văn hóa, an ninh, quốc phòng... Ngày nay, trước những biến động về đất đai có chiều hướng ngày càng phức tạp, đa dạng theo xu thế của nền kinh tế thị trường, đất đai trở thành một tư liệu sản xuất đặc biệt quan trọng, có giá trị lớn. Do đó, hệ thống quản lý đất đai chặt chẽ và chính sách phù hợp sẽ có tác động tích cực đối với sự phát triển kinh tế của đất nước. Để quản lý và khai thác tiềm năng của các nguồn tài nguyên thiên nhiên, đặc biệt là nguồn tài nguyên đất chúng ta phải nắm được hiện trạng sử dụng của các nguồn tài nguyên. Một trong những nguồn tài

liệu không thể thiếu trong công tác quản lý đất đai là bản đồ hiện trạng sử dụng đất.

Việc thành lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất có vai trò quan trọng trong quản lý nhà nước về đất đai như: Thể hiện hiện trạng sử dụng các loại đất theo mục đích sử dụng đất theo kết quả kiểm kê đất đai của đơn vị hành chính; làm tài liệu quan trọng phục vụ công tác lập quy hoạch sử dụng đất...

Thị trấn Thanh Sơn là huyện lỵ của huyện Thanh Sơn, tỉnh Phú Thọ, những năm qua, dưới tác động của quá trình công nghiệp hóa, đô thị hóa thị trấn Thanh Sơn có tốc độ tăng trưởng cao, nhu cầu sử dụng đất của các ngành, lĩnh vực là rất lớn. Do đó, đòi hỏi công tác quản lý nhà nước về quy hoạch sử dụng đất, quản lý việc sử dụng đất là quan trọng. Để làm được điều này thì công tác thành lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất

là cần thiết. Việc nghiên cứu ứng dụng Microstation V8i và VietMap XM thành lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất từ bản đồ địa chính thị trấn Thanh Sơn vừa đáp ứng được tính cấp thiết đã nêu ở trên.

2. ĐỐI TƯỢNG VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

2.1. Đối tượng

Tiến hành áp dụng các công cụ trong Microstation V8i và Vietmap XM chạy trên nền tảng phần mềm Microstation V8i để xây dựng bản đồ khoanh đất, bản đồ khoanh vẽ và từ đó thành lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất của thị trấn Thanh Sơn, huyện Thanh Sơn, tỉnh Phú Thọ.

2.2. Phương pháp nghiên cứu

Trong quá trình nghiên cứu thành lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất, phương pháp nghiên cứu được lựa chọn là:

Phương pháp thu thập số liệu: Nguồn số liệu thứ cấp cần thu thập gồm: Điều kiện tự nhiên kinh tế - xã hội, tình hình quản lý và sử dụng đất, các bản đồ địa chính đo đạc mới... được thu thập tại thị trấn Thanh Sơn và các phòng, ban của huyện Thanh Sơn.

Phương pháp điều tra, khảo sát thực địa: Tiến hành ngoài thực địa nhằm điều tra thu thập bổ sung tài liệu, số liệu các vị trí biến động về mục đích và đối tượng sử dụng đất nhằm cập nhật biến động một cách chính xác và kịp thời, tránh thiếu sót.

Phương pháp tổng hợp và xử lý số liệu: Từ bản đồ địa chính của thị trấn Thanh Sơn sau đó gộp lại thành một tờ bản đồ tổng, tiến hành xây dựng bản đồ nền, cập nhật các biến động đến ngày 31/12/2022 và tiến hành các bước thành lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất như sơ đồ bên:

3. KẾT QUẢ VÀ THẢO LUẬN

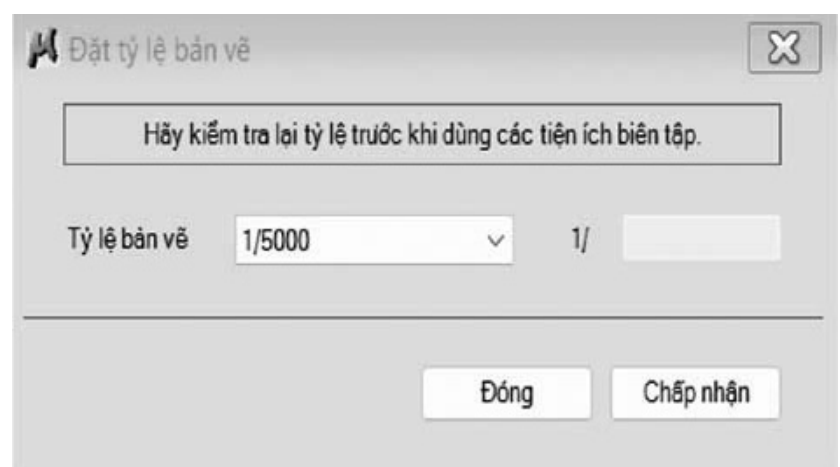
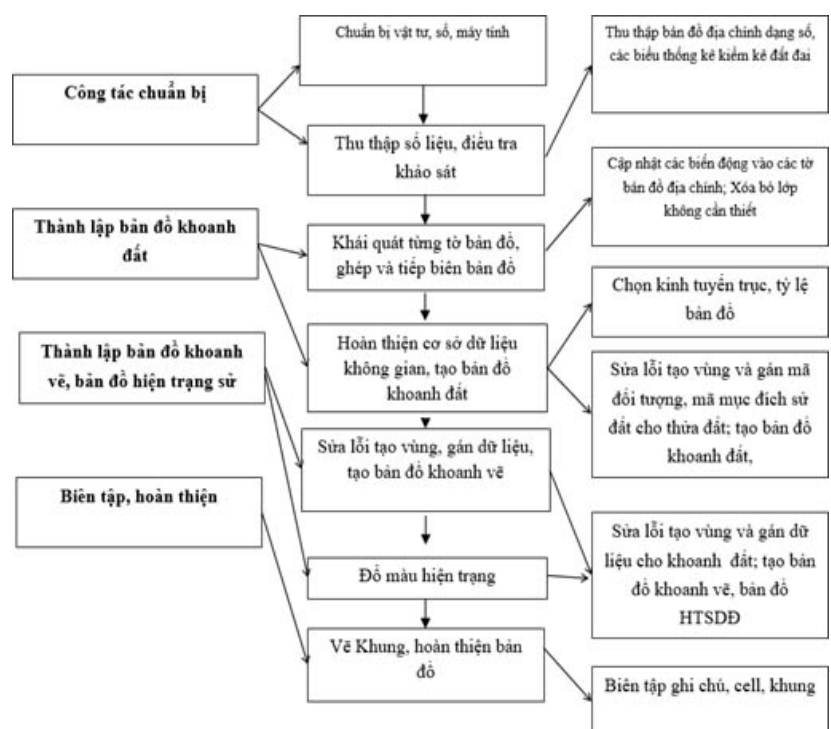
3.1. Thành lập bản đồ khoanh đất

3.1.1. Khái quát từng tờ bản đồ địa chính, ghép và tiếp biên các tờ bản đồ

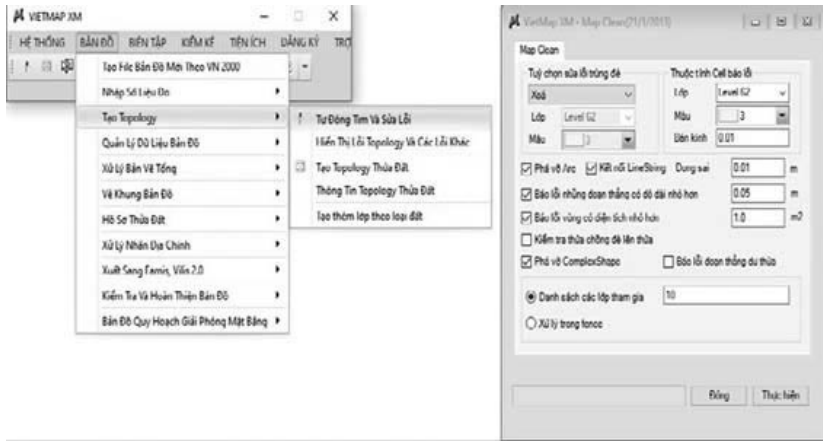
Trước tiên cần cập nhật các biến động vào tờ bản đồ địa chính; Xóa bỏ lớp không cần thiết. Trong giai đoạn từ ngày 1/1/2018 đến ngày 31/12/2022, trên địa bàn thị trấn Thanh Sơn có 98 biến động về mục đích sử dụng đất. Tiến hành cập nhật các thửa đất biến động về mục đích sử dụng lên tờ bản đồ địa chính. Sau khi đã cập nhật các biến động, tiến hành ghép và tiếp biên 54 mảnh bản đồ địa chính bằng cách sử dụng công cụ Reference file thành 1 tờ bản đồ tổng.

Sau khi ghép và tiếp biên các mảnh bản đồ, tiến hành xóa bỏ lớp dữ liệu không cần thiết như: Tâm thửa và số hiệu thửa, khung bản đồ; Diện tích, số thứ tự thửa đất và một số các đối tượng khác, khung bản đồ...

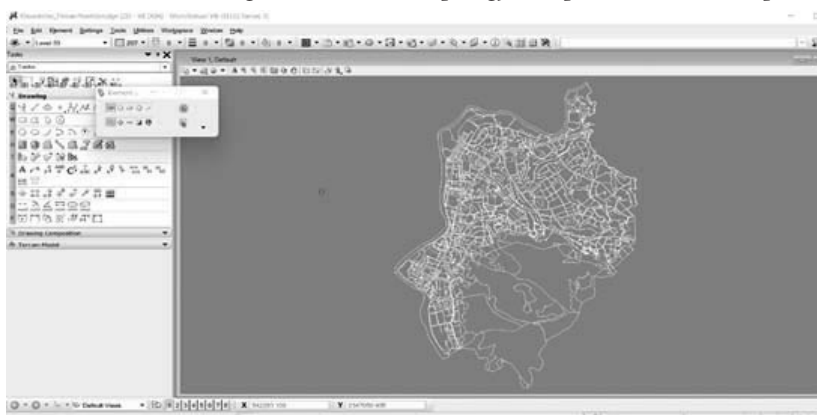
Quy trình thành lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất từ bản đồ địa chính



Hình 1. Chọn kinh tuyến trực, thiết lập thông tin ban đầu và tỷ lệ bản đồ



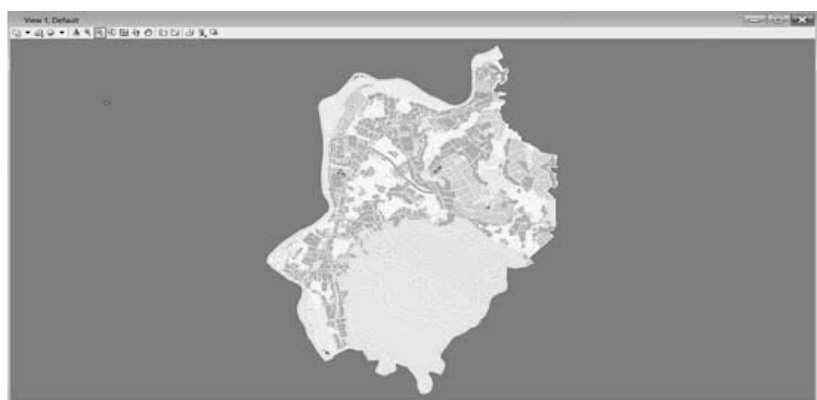
Hình 2. Giao diện công cụ sửa lỗi, tạo Topology trên phần mềm VietMap



Hình 3. Tạo khoanh đất thành công



Hình 4. Bản đồ khoanh vẽ sau khi tạo thành công



Hình 5. Tô màu hiện trạng cho bản đồ

- Đối với những đối tượng tham gia đóng vùng

Các dữ liệu tham gia đóng vùng trong các mảnh bản đồ địa chính cần thống nhất đưa về 1 level (level 10) để thuận tiện cho việc sửa lỗi, tạo vùng, bao gồm các đối tượng sau: Ranh giới thửa đất; Viền đường giao thông; Viền sông, suối, hồ ao...; Địa giới hành chính.

Sau khi chạy phần mềm các dữ liệu trên sẽ chạy đúng level theo quy phạm.

- Đối với dữ liệu tham gia hiển thị

Các dữ liệu tham gia hiển thị trong các mảnh bản đồ địa chính cần đảm bảo yêu cầu sau:

Các ghi chú thể hiện mã các loại đất cần chuyển về thống nhất trên 1 level (level 41). Cần biên tập để ghi chú mã đất của thửa đất nào nằm gọn trong thửa đất đó.

Các ghi chú thể hiện mã các loại đối tượng sử dụng đất cần chuyển về thống nhất trên 1 level (level 61). Cần biên tập để ghi chú mã mục đích và đối tượng sử dụng đất của thửa nào nằm gọn trong thửa đất đó.

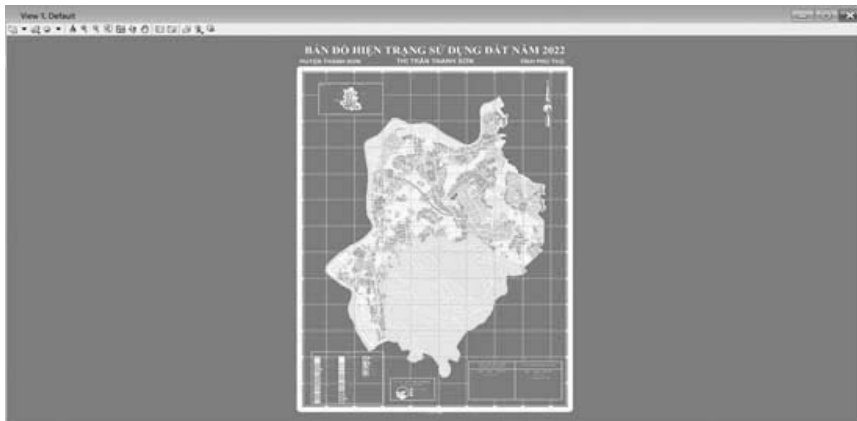
3.1.2. Hoàn thiện cơ sở dữ liệu không gian, tạo bản đồ khoanh đất

a. Hoàn thiện cơ sở dữ liệu không gian

Theo Khoản 4, Điều 18 Thông tư số 27/2018/TT-BTNMT Quy định về thống kê, kiểm kê đất đai và lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất, bản đồ địa chính thị trấn Thanh Sơn, huyện Thanh Sơn, tỉnh Phú Thọ có tổng diện tích là 1.208,419 ha nên có tỷ lệ bản đồ là 1/5000 (Hình 1).

b. Sửa lỗi tạo vùng và gán mã đối tượng, mã mục đích sử dụng đất cho thửa đất; tạo bản đồ khoanh đất

Sử dụng phần mềm VietMap XM để tiến hành sửa lỗi cho bản vẽ tổng, sau đó phát hiện các lỗi chưa khép vùng để tạo sạch bản vẽ, xử lý các lỗi chưa khép vùng sẵn sàng cho bước tạo topology cho các thửa đất (Hình 2).



Hình 6. Bản đồ hiện trạng sử dụng đất thị trấn Thanh Sơn, huyện Thanh Sơn, tỉnh Phú Thọ

Sau khi sửa lỗi cho bản vẽ, phần mềm báo đã làm sạch bản vẽ để tạo topology cho thửa đất, tiến hành tạo topology cho thửa đất, lớp tham gia tạo vùng là lớp 10.

Sau khi tạo topology cho thửa đất, tiến hành gán các thông tin về mục đích sử dụng đất và đối tượng sử dụng đất. Sau khi gán xong thông tin thửa đất thì sẽ tạo bản đồ khoanh đất. Các thửa đất liền kề có cùng mục đích sử dụng đất và đối tượng sử dụng đất sẽ được gộp thành một khoanh đất (Hình 3).

Sau khi tạo khoanh đất, tiến hành tạo topology cho khoanh đất, gán thông tin về mã mục đích sử dụng và đối tượng sử dụng, đánh số thứ tự khoanh đất tương tự như thao tác đối với thửa đất, tuy nhiên sẽ sử dụng các công cụ trong nhóm: Quản lý dữ liệu kiểm kê trong Menu Kiểm kê của phần mềm VietMap XM.

3.2. Thành lập bản đồ khoanh vẽ, bản đồ hiện trạng sử dụng đất

3.2.1. Tạo bản đồ khoanh vẽ

Để thành lập bản đồ khoanh vẽ ta sử dụng công cụ Tạo bản đồ điều tra khoanh đất, với seed file tỉnh Phú Thọ là 104*45' theo quy định của Bộ TN&MT. Sau đó sử dụng công cụ Vẽ nhãn thông tin khoanh đất để vẽ nhãn thông tin khoanh đất gồm: Số thứ tự khoanh đất, mã đối tượng sử dụng đất, mã mục đích sử dụng đất, diện tích khoanh đất (Hình 4).

3.2.2. Tạo bản đồ hiện trạng sử dụng đất

Từ bản đồ khoanh vẽ tiến hành tô màu hiện trạng bằng công cụ Tô màu hiện trạng của VietMap XM, với seed file 10445.dgn theo quy định của Bộ Tài nguyên và Môi trường (Hình 5).

3.2.3. Biên tập, hoàn thiện bản đồ hiện trạng sử dụng đất

Sau khi tô màu hiện trạng tiến hành vẽ nhãn hiện trạng cho bản đồ, vẽ khung bản đồ, ghi chú các xã phường lân cận, ghi chú tên đường, thêm cell các đối tượng kinh tế xã hội, thêm ký hiệu chỉ bắc, khung ký, cơ cấu sử dụng đất, sơ đồ vị trí, ghi chú... (Hình 6).

4. KẾT LUẬN

Qua nghiên cứu, ứng dụng Microstation V8i và VietMap XM thành lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất thị trấn Thanh Sơn, huyện Thanh Sơn,

tỉnh Phú Thọ đảm bảo độ chính xác (với tổng diện tích đất tự nhiên là 1.208,419ha trong đó: đất nông nghiệp là 884,328 ha; đất phi nông nghiệp là 318,888 ha; đất chưa sử dụng là 5,203 ha) và quy phạm thành lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất theo quy định hiện hành của Bộ TN&MT. Đồng thời, tính năng của các công cụ đã góp phần giảm công sức lao động và nâng cao năng suất cũng như độ chính xác của bản đồ. Sản phẩm có thể được ứng dụng trong thực tiễn để phục vụ điều tra khảo sát trong thống kê, kiểm kê đất đai, điều tra khảo sát trong lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện, làm bản đồ nền cho việc thành lập bản đồ chuyên đề, dữ liệu bản đồ khoanh vẽ là dữ liệu đầu vào phục vụ cho công tác thống kê, kiểm kê đất đai... ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nghị quyết số 18-NQ/TW, ngày 16/6/2022, Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao.
2. Quốc Hội nước CHXHCN Việt Nam khóa 13 (2013). Luật số 45/2013/QH13 - Luật Đất đai.
3. Bộ TN&MT (2018), Thông tư số 27/2018/TT-BTNMT ngày 14/12/2018 Quy định về thống kê, kiểm kê đất đai và lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất, Hà Nội.
4. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam (2013), Luật Đất đai 2013, Hà Nội.
5. Trần Quốc Vinh (2016), Tin học ứng dụng vẽ bản đồ, NXB Nông nghiệp, Hà Nội.

NGHIÊN CỨU XÂY DỰNG CƠ SỞ DỮ LIỆU GIÁ ĐẤT TẠI PHƯỜNG QUẢNG THÀNH VÀ XÃ ĐẮK R'MOAN, THÀNH PHỐ GIA NGHĨA, TỈNH ĐẮK NÔNG

TRỊNH THỊ KIỀU TRANG¹, BÙI NGỌC TỬ¹, LÊ PHƯƠNG THÚY¹, ĐẶNG TRUNG TỬ²,

NGUYỄN XUÂN LINH¹, ĐỒNG VŨ HÀ¹, PHẠM LÊ TUẤN¹

¹ Trường Đại học Khoa học Tự nhiên, Đại học Quốc gia Hà Nội

² Viện Chiến lược, Chính sách tài nguyên và môi trường

Tóm tắt:

Hiện nay, hệ thống thông tin đất đai đang được đầu tư xây dựng theo hướng hiện đại, công khai, minh bạch, phục vụ đa mục tiêu; từng bước chuyển sang giao dịch điện tử trong lĩnh vực đất đai. Việc xây dựng cơ sở dữ liệu (CSDL) TN&MT nói chung và xây dựng CSDL đất đai nói riêng là một trong những nhiệm vụ cơ bản nhất của chiến lược phát triển công nghệ thông tin trong quản lý TN&MT. Phường Quảng Thành và Xã Đắc R'Moan là những địa phương có thị trường bất động sản diễn ra nhộn nhịp, tần suất giao dịch ngày càng cao nhưng công tác quản lý giá đất còn gặp nhiều khó khăn, đặc biệt là chưa có hệ thống CSDL giá đất. Nghiên cứu đã xây dựng được CSDL giá đất trên 2 địa bàn của TP. Gia Nghĩa là phường Quảng Thành và xã Đắc R'Moan gồm 12 lớp dữ liệu, góp phần nâng cao hiệu quả quản lý đất đai, minh bạch giá đất, phát triển thị trường bất động sản tại mỗi địa phương.

Từ khóa: Công nghệ GIS, CSDL, giá đất, tỉnh Đắk Nông.

Ngày nhận bài: 28/5/2023; Ngày sửa chữa: 13/6/2023; Ngày duyệt đăng: 23/7/2023.

Study on building land price database in Quang Thanh ward and Dak R'Moan commune, Gia Nghia city, Dak Nong province

Abstract:

Currently, building land information systems is being built in the direction of modernity, publicity, transparency, multi-purpose service; gradually turning to electronic transactions in land management field. The development of natural resources and environment databases in general and the development of land databases in particular is one of the most basic tasks of information technology development strategies in natural resources and environment management. Quang Thanh Ward and Dak R'Moan Commune are one of the places where the real estate market is bustling, the frequency of transactions is increasing, but the management of land prices is still difficult, especially without a land price database system. The study has developed a database of land prices in two areas of Gia Nghia city, Quang Thanh ward and Dak R'Moan commune, including 12 data layers. Building a land price information system is essential for effective and transparent management of land prices and development of the real estate market in each locality.

Keywords: GIS technology, database, land price, Dak Nong province.

JEL Classifications: P48, Q15, R23.

1. MỞ ĐẦU

Trong những năm gần đây, nhiều quốc gia trên thế giới, CSDL đất đai nói chung hay CSDL giá đất nói riêng được chú trọng, đầu tư xây dựng từ khá sớm và đồng bộ. Dữ liệu không gian về đất đai được tích hợp thêm nhiều lớp thông tin khác có liên quan như dữ liệu địa chính, quy hoạch, giá đất... Việc xây dựng CSDL đất đai đã được các nước đầu tư và thực hiện từ lâu, đạt được một số thành tựu nhất định. Các thông tin về giá đất hầu như đều được tích hợp trong CSDL đất đai và đều hướng tới việc triển khai, phát triển hệ thống thông

tin đất đai trên nền tảng WebGIS. Việc xây dựng được các hệ thống như vậy sẽ góp phần hỗ trợ cho công tác quản lý và làm minh bạch hơn thị trường bất động sản (Yaqin Sun, et al., 2015).

Tại Việt Nam, nhận thấy tầm quan trọng của việc xây dựng CSDL giá đất, Bộ TN&MT đã ban hành Thông tư số 75/2015/TT-BTNMT quy định kỹ thuật về CSDL đất đai và Thông tư số 05/2017/TT-BTNMT ngày 25/4/2017 quy định về quy trình xây dựng CSDL đất đai. Hai quy định trên bước đầu đã đưa ra những hướng dẫn kỹ thuật cũng như quy trình xây dựng hợp phần CSDL giá

đất thuộc CSDL đất đai. Ở các địa phương, việc xây dựng hệ thống thông tin giá đất đã phát huy hiệu quả tích cực phục vụ cho quá trình quản lý, minh bạch giá đất, khắc phục những hạn chế của bảng giá đất hiện hành, phù hợp hơn với giá phổ biến trên thị trường tại địa phương để tính toán thu các khoản nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất, đáp ứng yêu cầu tạo nguồn lực cho phát triển kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, vấn đề đặt ra là cần phải tích hợp và quản lý toàn bộ nguồn dữ liệu CSDL giá đất theo quy định hiện nay gồm có khung giá đất, bảng giá đất, giá đất cụ thể, giá đất đấu giá, giá đất chuyển nhượng trên thị trường và đặc biệt hệ thống hướng tới định giá đất hàng loạt tới từng thửa đất để giúp hoàn thiện hơn quy trình và cách thức quản lý, cập nhật và khai thác CSDL giá đất.

2. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Nghiên cứu xây dựng CSDL giá đất được thử nghiệm trên 2 địa bàn đô thị và nông thôn là phường Quảng Thành và xã Đắk R'Moan của TP. Gia Nghĩa, tỉnh Đắk Nông. Các phương pháp nghiên cứu được sử dụng gồm:

- *Phương pháp thu thập tài liệu, số liệu:* Thu thập các tài liệu: Bản đồ địa chính, các quy định pháp lý về giá đất (Bảng giá đất giai đoạn 2020 - 2024 trên địa bàn tỉnh), thông tin đặc điểm địa lý tự nhiên, kinh tế - xã hội của khu vực, giá đất giao dịch thành công trên thị trường.

- *Phương pháp điều tra, khảo sát:* Việc điều tra được tiến hành thông qua thiết kế mẫu phiếu điều tra và khảo sát giá đất thị trường. Để đảm bảo kết quả khách quan và tổng thể, trong quá trình khảo sát có mở rộng điều tra những điểm giá tại các khu vực tiếp giáp với địa bàn nghiên cứu.

- *Phương pháp phân tích, xử lý dữ liệu:* Phân tích dữ liệu, đánh giá mức độ tin cậy của những nguồn dữ liệu, tài liệu thu thập được. Thực hiện chọn lọc các mẫu giá đảm bảo yêu cầu, đủ độ tin cậy. Đối với những thửa đất không thu thập được thông tin riêng về giá đất, nhóm nghiên cứu đã sử dụng các phương pháp định giá phù hợp để loại bỏ giá của các công trình xây dựng trên đất. Đối với dữ liệu về không gian, sử dụng bản đồ địa chính là nguồn dữ liệu

đầu vào làm dữ liệu nền trong CSDL.

- *Phương pháp so sánh:* So sánh giá đất và cách xác định giá đất của phường Quảng Thành và xã Đắk R'Moan.

- *Phương pháp thiết kế mô hình CSDL:* Sử dụng ngôn ngữ UML để thiết kế mô hình CSDL bằng sơ đồ lớp.

- *Phương pháp nội suy IDW:* Sử dụng nội suy IDW để nội suy giá đất và xác định giá trị của các điểm chưa biết bằng cách tính trung bình trọng số khoảng cách giá trị của các điểm đã biết giá trị trong vùng lân cận của mỗi pixel. Những điểm càng xa điểm cần tính giá trị càng ít ảnh hưởng đến giá trị tính toán...

3. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU

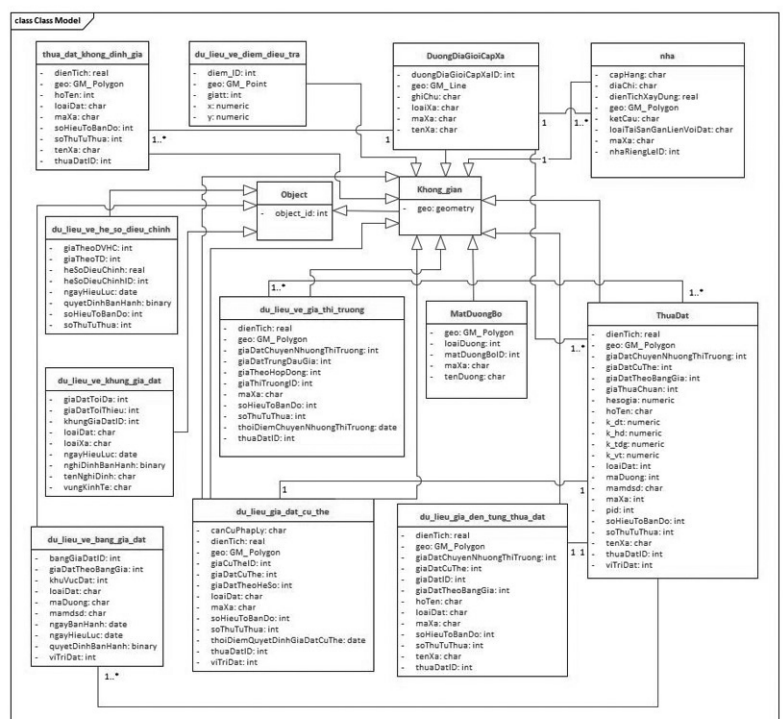
3.1. Thiết kế mô hình CSDL

Nghiên cứu đã đưa ra quy trình ứng dụng công nghệ GIS trong xây dựng CSDL giá đất gồm 6 bước:

- (i) Xác định mục tiêu, nhiệm vụ nghiên cứu.
- (ii) Thiết kế mô hình cơ sở dữ liệu.
- (iii) Điều tra, thu thập dữ liệu.
- (iv) Phân tích, xử lý, chuẩn hóa dữ liệu: Dữ liệu không gian và dữ liệu thuộc tính.
- (v) Liên kết dữ liệu.
- (vi) Đánh giá kết quả.

Mô hình CSDL giá đất được thiết kế dựa theo Thông tư số 75/2015/TT-BTNMT về quy định kỹ thuật về CSDL đất đai.

3.2. Phân tích, xử lý, chuẩn hóa dữ liệu



Hình 1. Mô hình CSDL hệ thống thể hiện bằng sơ đồ lớp

3.2.1. Chuẩn hóa dữ liệu bản đồ

Chuẩn hóa về hệ tọa độ: Dữ liệu đã được đo vẽ ở đúng hệ tọa độ VN-2000, múi 3 độ, kinh tuyến trực 108°30' được quy định cho tỉnh Đắk Nông.

Chuyển đổi dữ liệu sang định dạng CSDL: Bản đồ địa chính của Phường Quảng Thành và xã Đắk R'Moan ở định dạng *.dgn của Microstation. Trong cùng một lớp (level) có các đối tượng thuộc các loại khác nhau (điểm, đường, vùng, chữ). Ngoài ra, còn có các thuộc tính đồ họa dư thừa trong file *.dgn. Sử dụng công cụ chuyển đổi dữ liệu của ArcGIS thành các lớp dữ liệu tương ứng, xóa bỏ các trường thuộc tính không cần thiết.

3.2.2. Chuẩn hóa dữ liệu thuộc tính

a. Dữ liệu thuộc tính thửa đất

Dữ liệu bản đồ ở định dạng *.dgn, các nhóm đối tượng khác nhau theo quy định phải ở các lớp riêng biệt nhưng trên bản đồ lại cùng thuộc một lớp. Vấn đề này gây khó khăn lớn cho việc gán thuộc tính từ nhân cho các thửa đất sau khi chuyển đổi.

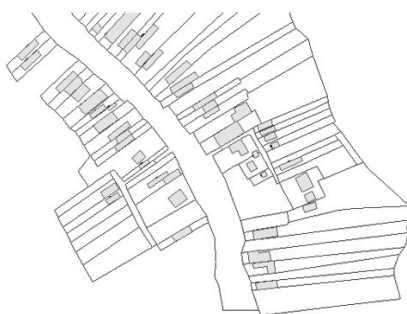
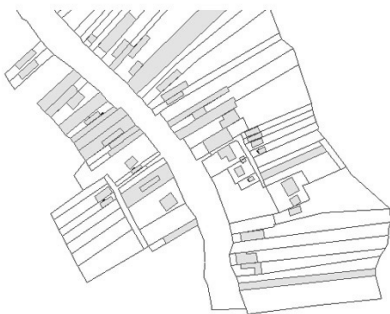
Sau khi phân rã các thuộc tính của nhân thửa, chuyển đổi dữ liệu Annotation từ Microstation sang ArcGIS, trong bảng thuộc tính của Annotation sẽ có các đối tượng như số hiệu thửa, diện tích, chủ sử dụng, loại đất ở các level khác nhau (ví dụ loại đất – level 2, diện tích ở level 4). Từ đó, tạo ra lớp thửa đất thể hiện dưới dạng vùng được gán dữ liệu thuộc tính gồm số hiệu, diện tích, loại đất và tên chủ sử dụng.



Hình 2. Lớp thửa đất được tạo vùng và gán thông tin thuộc tính (Quảng Thành)



Hình 3. Lớp thửa đất được tạo vùng và gán thông tin thuộc tính (Đắk R'Moan)



Hình 4. Hình ảnh lớp nhà trước và sau khi chuẩn hóa dữ liệu

b. Dữ liệu thuộc tính nhà

Do ranh giới nhà có thể trùng với ranh giới của thửa đất, vì vậy, khi chuyển sang ArcGIS cần add thêm các ranh giới của thửa đất (Polyline) và chuyển đổi thuộc tính của nhà, không cần thêm các thuộc tính nhân thửa. (Hình 4).

c. Dữ liệu giá đất Nhà nước

Xác định giá và vị trí đất ở tại đô thị và nông thôn theo Quyết định số 08/2020/QĐ-UBND về việc ban thành quy định về giá các loại đất giai đoạn 2020 - 2024 trên địa bàn tỉnh Đắk Nông. Để xây dựng CSDL giá đất theo bảng giá Nhà nước, cần tách lớp đường giao thông (DGT), đất ở (ODT) và đất ở nông thôn (ONT) ra một Feature Class riêng. Tạo trường mã vị trí và tên đường cho bảng thuộc tính của lớp đường giao thông. Mục đích tạo trường mã vị trí cho đường giao thông để gán mã vị trí cho các thửa đất tiếp giáp với đường giao thông đó. Sau đó tiến hành gán mã giá trị cho các thửa đất theo vị trí của thửa đất.

d. Dữ liệu giá đất thị trường

Dữ liệu giá đất giao dịch trên thị trường được lấy từ các phiếu điều tra được khảo sát trên địa bàn phường Quảng Thành và xã Đắk R'Moan. Dựa vào quá trình điều tra khảo sát cũng như ý kiến chuyên gia tại địa phương, tiến hành xác định 4 hệ số ảnh hưởng đến giá đất ở tại khu vực: Hệ số vị trí; hệ số hình thể; hệ số diện tích; hệ số tuyến đường.

Từ những mẫu giá đã thu thập, dùng phương pháp so sánh cặp để cho điểm cho các hệ số ảnh hưởng. Mẫu giá được lựa chọn để tính toán là những thửa đất có giá đã được xác định, tương đồng hoặc đã được hiệu chỉnh cho tương đồng về các yếu tố cá biệt và đều những thửa đất có tính đại diện cho khu vực cần tính.

Ví dụ như để tính toán hệ số vị trí K_{vt} của các thửa đất, áp dụng công thức:

$$K_{vt_i} = \frac{G_i}{G_1}$$

Trong đó: G_i và G_1 : Giá đất thị trường trung bình của các thửa đất ở vị

trí i và vị trí 1 trong khu vực; $i = 2$.

Các thửa đất này được lựa chọn theo tiêu chí tương đồng với nhau về các yếu tố cá biệt, trừ yếu tố vị trí.

Từ đó tính tương tự sẽ có được hệ số cho các yếu tố khác trên địa bàn. Sau khi đã tính xong 4 hệ số ảnh hưởng tới giá đất, tiến hành chuẩn hóa giá đất thu thập. Giá đất thu thập ngoài thực địa là giá đã chịu ảnh hưởng của các yếu tố ảnh hưởng tới giá đất. Do đó, trước khi tiến hành nội suy, ta cần phải chuẩn hóa lớp giá thu thập bằng cách lấy giá thu thập chia cho tích các hệ số ảnh hưởng.

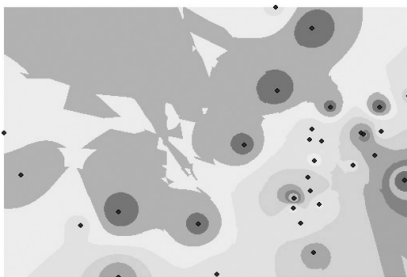
$$Gia_{QC} = Gia_{TT} / (K_{VT} * K_{DT} * K_{HT} * K_{TĐ})$$

Trong đó: Gia_{QC} : là giá quy chuẩn; Gia_{TT} : là giá thị trường thu thập được ngoài thực địa; K_{VT} : là hệ số vị trí của thửa đất/ khu đất; K_{DT} : là hệ số diện tích của thửa đất/ khu đất; K_{HT} : là hệ số hình thể của thửa đất/ khu đất; $K_{TĐ}$: là hệ số tuyến đường của thửa đất/ khu đất.

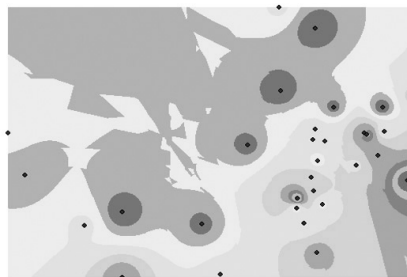
Sau khi có được giá quy chuẩn cho các điểm giá thu thập ngoài thực địa, tính giá quy chuẩn cho từng thửa đất trong địa bàn phường. Để làm được việc này, sử dụng phương pháp nội suy phương pháp IDW (Spatial Analyst), thu được 1 lớp raster “noisuy” với cell size = 1m.

Tính giá trị trung bình (MEAN) của mỗi thửa đất bằng công cụ Zonal Statistic as Table. Cuối cùng là tính giá thị trường cho từng thửa đất bằng cách lấy giá quy chuẩn nhân với tích hệ số ảnh hưởng.

$$Gia_{TT_{NS}} = MEAN * K_{VT} * K_{TD} * K_{HT} * K_{DT}$$

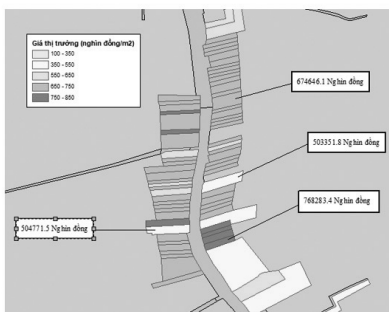


Hình 5. Lớp raster sau khi nội suy (xã Đăk R'Moan)

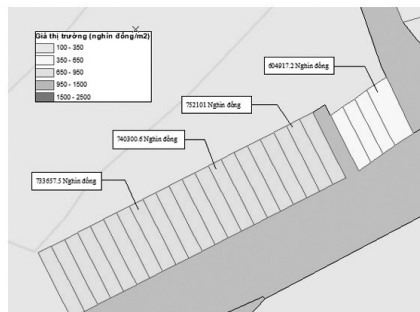


Hình 6. Lớp raster sau khi nội suy (phường Quảng Thành)

Kết quả cho thấy, các thửa đất cùng nằm trên 1 đoạn đường nhưng khác nhau về các hệ số như: Diện tích, hình thể, vị trí thì giá cũng chênh lệch nhau. Các thửa đất giống nhau về vị trí, hình thể, tuyến đường, diện tích thì có giá gần tương đương với nhau.



Hình 7. Kết quả nội suy giá đất (Xã Đăk R'Moan)



Hình 8. Kết quả nội suy giá đất (phường Quảng Thành)

Sau khi hoàn thành xây dựng CSDL giá đất, trong CSDL ArcGIS sẽ có đầy đủ các lớp dữ liệu như: Lớp dữ liệu về thửa đất (ThuaDat), dữ liệu về giao thông (MatDuongBo), dữ liệu về giá đất thị trường (du_lieu_ve_gia_thi_truong)...

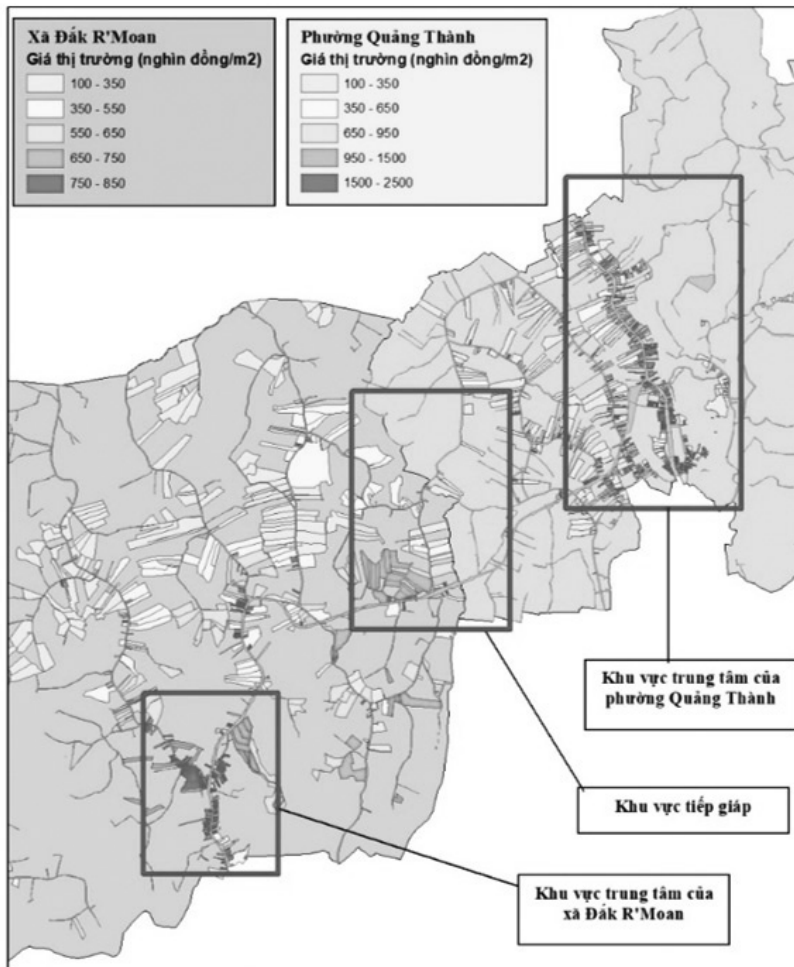
Các bảng dữ liệu đã có đủ thông tin và được chuẩn hóa các tên trường định, dạng dữ liệu theo quy định của Thông tư số 75/2015/TT-BTNMT quy định kỹ thuật về CSDL đất đai trong đó có các quy định về CSDL giá đất.

3.3. Đánh giá kết quả nghiên cứu

Nghiên cứu đã xây dựng được CSDL giá đất trên 2 địa bàn đô thị và nông thôn của TP. Gia Nghĩa. Dữ liệu nên được lấy từ bản đồ địa chính chính quy, đã được chuẩn hóa theo quy định hiện hành, các lớp thông tin không gian bao gồm: Dữ liệu về thửa đất, dữ liệu về giao thông, dữ liệu về nhà. Nhóm dữ liệu về giá đất bao gồm: Nhóm dữ liệu giá đất theo bảng giá đất; Nhóm dữ liệu giá đất chuyển nhượng trên thị trường; Ngoài ra, có các nhóm dữ liệu về khung giá đất, vị trí các điểm điều tra,...

Trong những năm gần đây, phường Quảng Thành với những thuận lợi về vị trí địa lý, cơ sở hạ tầng và các tiện ích xã hội phát triển nên đã thu hút các nhà đầu tư, trở thành một trong những tâm điểm của thị trường bất động sản TP. Gia Nghĩa. Trong khi đó, thị trường bất động sản tại xã Đăk R'Moan ít phát triển hơn, thể hiện qua giá đất hai khu vực có sự chênh lệch nhau tương đối rõ rệt, giữa một bên là phường Quảng Thành - đất ở đô thị và một bên là đất ở nông thôn tại xã Đăk R'Moan (Hình 9).

Giá đất của những thửa đất thuộc xã Đăk R'Moan, tiếp giáp với phường Quảng Thành không có sự khác biệt nhiều so với các khu vực khác trên địa bàn và trung tâm xã.



Hình 9. So sánh giá đất phường Quảng Thành và xã Đắk R'Moan

Nguyên nhân có thể lý giải là do tại khu vực tiếp giáp với phường Quảng Thành chủ yếu là đất trồng cây hàng năm chiếm diện tích lớn, đất ở tương đối thưa thớt. Ngoài ra, khoảng cách địa lý từ khu vực này tới trung tâm của phường Quảng Thành cũng tương đối xa. Do vậy, mặc dù là khu vực tiếp giáp với phường Quảng Thành nhưng giá đất nơi đây cũng không chịu sự tác động bởi các yếu tố từ phường giáp ranh.

4. KẾT LUẬN

CSDL giá đất đóng một vai trò quan trọng trong CSDL đất đai và góp phần hoàn thiện hơn hệ thống thông tin đất đai. Việc nắm bắt được những thông tin thuộc tính về giá đất trên nền dữ liệu không gian địa chính sẽ hỗ trợ công tác quản lý tài chính về đất đai hiệu quả đến từng thửa đất, đồng thời, góp phần làm tăng tính minh bạch trong các giao dịch về bất động sản.

Nghiên cứu đã đề xuất quy trình xây dựng CSDL giá đất gồm sáu bước trong đó có sự phối kết hợp giữa các phương pháp nghiên cứu. Trên cơ sở các nguồn thông tin, dữ liệu, nghiên cứu đã xây dựng CSDL giá đất trên địa bàn phường Quảng Thành và xã Đắk R'Moan, TP. Gia Nghĩa, tỉnh Đắk Nông với 12 lớp dữ liệu (lớp thửa đất (Thuadat), dữ liệu về giá đất thị trường (dulieu_ve_gia_thi_truong), giá Nhà nước (Gianha_nuoc),...).

Thông qua giá thị trường, có thể nhận thấy, tuyến đường giao thông trọng điểm, huyết mạch của 2 khu vực là Quốc lộ 14 và tuyến đường tránh đô thị Gia Nghĩa có giá đất ở cao nhất. Sự chênh lệch giá đất thị trường ~2 lần giá Nhà nước.

Việc áp dụng công nghệ mới vào điều tra, thu thập, xây dựng, quản lý dữ liệu đất đai sẽ giúp cho công tác quản lý nhà nước về đất đai và thị trường bất động sản đạt được hiệu quả cao hơn trong tương lai ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Trần Quốc Bình (2012). Giới thiệu về UML và Enterprise Architect. Trường ĐHKHTN, Hà Nội.
2. Bộ TN&MT (2015). Thông tư số 75/2015/TT-BTNMT, Quy định kỹ thuật CSDL đất đai.
3. Lê Thị Giang và Nguyễn Thị Châu Long (2008). Ứng dụng hệ thống thông tin địa lý trong quản lý thông tin bất động sản Thị trấn Trâu Quỳ - Gia Lâm - Hà Nội, Tạp chí khoa học & Phát triển 2008: Tập 8, số 1: 130 - 139, Trường Đại học Nông nghiệp Hà Nội.
4. Quốc hội (2013). Luật Đất đai 2013, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
5. Hồ Thị Lam Trà (2008). Xây dựng CSDL đất đai phục vụ công tác thu tiền sử dụng đất, Tạp chí Khoa học & Phát triển 2008: Tập 6, số 2: 172 - 177, Đại học Nông nghiệp Hà Nội.
6. UBND tỉnh Đắk Nông (2020). Quyết định số 08/2020/QĐ-UBND về việc ban hành quy định về giá các loại đất giai đoạn 2020 - 2024 trên địa bàn tỉnh Đắk Nông áp dụng từ ngày 19/5/2020.
7. B. Tuul (2015). Gis based land information system for mandal soum, selenge aimag of mongolia, Land Management and Fiscal Cadastre projec, Commission VI, WG VI/4.
8. Yaqin Sun, et al., A GIS-Based web approach for serving land price information, ISPRS international journal of Geo-information, 2078 - 2093, 2015.

NGHIÊN CỨU THỰC TRẠNG VÀ ĐỀ XUẤT MỘT SỐ GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ CÔNG TÁC LƯU TRỮ TÀI LIỆU VỀ ĐẤT ĐAI TẠI MỘT SỐ CƠ QUAN TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH BẮC NINH

VŨ LỆ HÀ¹, NGUYỄN THỊ HUỆ²

¹Trường Đại học Tài nguyên và Môi trường Hà Nội

²Văn phòng Đăng ký đất đai tỉnh Bắc Ninh

Tóm tắt:

Tài liệu lưu trữ (TLLT) đất đai là tài sản có giá trị phải được quản lý để sử dụng lâu dài, phục vụ cho công tác quản lý nhà nước về đất đai và phát triển kinh tế - xã hội, khoa học kỹ thuật. Việc bảo quản, giữ gìn lưu trữ TLĐĐ là hết sức cần thiết và quan trọng. Để thực hiện tốt công tác quản lý TLLT, ngày 11/11/2011, Quốc hội đã ban hành Luật Lưu trữ số 01/2011/QH13 nhằm bảo vệ TLLT quốc gia và bảo quản, sử dụng tài liệu của các cơ quan nhà nước. Toàn bộ các loại tài liệu được hình thành trong quá trình giải quyết công việc phải được đưa vào lưu trữ để bảo quản, khai thác, sử dụng tài liệu, đặc biệt là tài liệu đất đai (TLĐĐ). Thông qua việc sử dụng phương pháp điều tra, thu thập thông tin và phương pháp thống kê, tổng hợp, phân tích số liệu, bài viết đánh giá thực trạng về công tác lưu trữ TLĐĐ trong một số cơ quan tại tỉnh Bắc Ninh, trên cơ sở đó đề xuất một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả công tác lưu trữ tư liệu đất đai.

Từ khóa: Lưu trữ tài liệu đất đai; Tài liệu lưu trữ đất đai điện tử.

Ngày nhận bài: 21/5/2023; **Ngày sửa chữa:** 23/6/2023; **Ngày duyệt đăng:** 30/7/2023.

Studying the situation and proposing some solutions to increase the efficiency of storage of land documents at some agencies in Bac Ninh Province

Abstract:

Land archives are valuable assets that must be managed for long - term use, serving the State management of land and economic, social and scientific and technical development. The preservation of land documents is very necessary and important. In order to perform well the management of archival documents, on 11/11/2011, the National Assembly promulgated the Law on Archives No. 01/2011/QH13 to protect the national archives and preserve and use the archives. of State agencies. All types of documents formed during the settlement of work must be put into archives to preserve, exploit and use documents, especially land documents. This article will evaluate the current situation of the storage of land documents in some agencies in Bac Ninh Province, on that basis, propose some solutions to improve the efficiency of land document storage.

Keywords: Archiving land documents; Electronic land archives.

JEL Classification: E01, Q15, R52.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

TLLT, đặc biệt là TLLT về đất đai có vai trò quan trọng trong công tác quản lý nhà nước. Những năm qua, công tác lưu trữ tài liệu ngày càng được chú trọng và phát triển nhờ áp dụng những tiến bộ của công nghệ, thể chế và các chính sách về chia sẻ dữ liệu. Tài liệu được thu thập và bảo quản tốt, đảm bảo đầy đủ, được tổ chức khoa học, có khả năng truy cập rộng rãi, làm tăng giá trị của tài liệu và thể hiện sự minh bạch trong công tác quản lý, hành chính về đất đai.

TLĐĐ phần lớn do Nhà nước đầu tư được hình thành qua các thời kỳ phát triển của ngành quản lý đất

đai (QLĐĐ), cần được thu thập, bổ sung đầy đủ nguồn tài liệu làm phong phú thành phần phòng lưu trữ đất đai nhằm để lại cho hậu thế di sản văn hóa về QLĐĐ và khả năng phục vụ sử dụng tài liệu trong giải quyết công việc.

Hồ sơ, TLLT chuyên môn về đất đai là căn cứ mang tính pháp lý cao, giúp các cơ quan chức năng thực hiện các nhiệm vụ quản lý nhà nước về đất đai. Hồ sơ, tài liệu chuyên môn về đất đai tại Văn phòng đăng ký đất đai (VPĐKĐĐ) tỉnh Bắc Ninh là thành phần cơ bản hình thành nên hệ thống thông tin QLĐĐ của tỉnh nói riêng và cả nước nói chung. Chính lý, sắp xếp TLLT đất đai có

vai trò to lớn đối với công tác lưu trữ của VPĐKĐĐ bởi sau khi được tiến hành chỉnh lý, tài liệu sẽ được phân loại, sắp xếp khoa học, tổ chức sử dụng TLLT giúp công tác quản lý nhà nước về đất đai đạt hiệu quả cao hơn. Bởi vậy, yêu cầu về quản lý, lưu trữ khoa học khối hồ sơ, tài liệu này là nhiệm vụ tất yếu.

Hiện nay, công tác chỉnh lý, sắp xếp TLLT của tỉnh Bắc Ninh đã được đầu tư, nhưng chưa được triển khai có hệ thống. Khối lượng TLLT trải qua thời gian dài tồn đọng nhiều năm, chủ yếu được bảo quản trong tình trạng bó gói, lộn xộn, chưa được chỉnh lý, sắp xếp, phân loại, lập thành hồ sơ nên việc đưa ra phục vụ quản lý, sử dụng tài liệu đạt hiệu quả thấp. Việc tra cứu thông tin mất nhiều thời gian, làm tổn kém nhân lực và dẫn đến nhiều tài liệu có giá trị bị thất lạc, hư hỏng, khó khôi phục.

2. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

2.1. Phương pháp điều tra, thu thập thông tin

Phương pháp này sử dụng để thu thập các thông tin về thực trạng lưu trữ tài liệu đất đai tại một số cơ quan trên địa bàn tỉnh Bắc Ninh như Chi nhánh VPĐKĐĐ TP. Từ Sơn, Chi nhánh VPĐKĐĐ huyện Lương Tài, Phòng Tài nguyên và Môi trường TP. Từ Sơn và huyện Lương Tài. Các dữ liệu đã thu thập là số liệu về các loại hồ sơ lưu trữ hiện có, số lượng từng loại, tình trạng tài liệu, dữ liệu, cơ sở vật chất phục vụ cho công tác lưu trữ, dữ liệu về công tác lưu trữ TLĐĐ điện tử, công tác ứng dụng công nghệ thông tin trong lưu trữ đất đai, xây dựng cơ sở dữ liệu đất đai, xây dựng hệ thống thông tin đất đai phục vụ cho nội dung nghiên cứu.

2.2. Phương pháp thống kê, tổng hợp, phân tích số liệu

Phương pháp này thực hiện nhằm thống kê các loại tài liệu, dữ liệu đất đai theo từng danh mục lưu trữ, trên cơ sở đó phân tích, đánh giá thực trạng lưu trữ tài liệu dữ liệu đất đai tại một số đơn vị trên địa bàn tỉnh Bắc Ninh.

3. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU

3.1. Thực trạng quản lý hồ sơ, tài liệu chuyên môn tại một số cơ quan trên địa bàn tỉnh Bắc Ninh

3.1.1. Hiện trạng quản lý hồ sơ, tài liệu chuyên môn đất đai TP. Từ Sơn

a. Tài liệu, dữ liệu lưu trữ tại Phòng TN&MT TP. Từ Sơn

Hồ sơ, TLĐĐ lưu trữ tại Phòng TN&MT gồm:

- Hồ sơ của hộ gia đình, cá nhân: Hồ sơ giai đoạn 2004 - 2006 đã bàn giao sang Phòng Nội vụ; Hồ sơ bàn giao về Chi nhánh VPĐKĐĐ gồm các hồ sơ giai đoạn 2006 - 2015;

- Hồ sơ tổ chức, dự án: Hồ sơ dự án hoàn thành đã bàn giao về Phòng Nội vụ để thực hiện lưu trữ cơ quan

gồm các tài liệu từ năm 2018 trở về trước; Hồ sơ dự án chưa kết thúc đang do cán bộ thực hiện tự quản lý;

- Hồ sơ tài liệu hành chính: Khoảng 2 mét giá tại Kho lưu trữ;

- Hồ sơ giao dịch bảo đảm gồm: Các hồ sơ hình thành trước khi tách Chi nhánh VPĐKĐĐ Từ Sơn (tháng 3/2015). Tổng khối lượng gồm 220 cặp 3 dây (khoảng 16.000 hồ sơ) chưa được sắp xếp, chỉnh lý và đang được bó trong cặp 3 dây;

- Hồ sơ tài liệu thống kê, kiểm kê đất đai: Hồ sơ thống kê đất đai lưu trữ trong tủ tài liệu tại Phòng TN&MT, gồm cấp xã: Các năm thống kê từ 2006 - 2021; Cấp huyện: Các năm thống kê từ 2006 - 2021. Những tài liệu chưa được sắp xếp, chỉnh lý;

- Hồ sơ kiểm kê đất đai: Cấp xã: Gồm các kỳ kiểm kê 2005, 2010, 2014 và 2019; Cấp huyện: Gồm các kỳ kiểm kê 2005, 2010, 2014 và 2019;

- Tài liệu quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất (KHSDD) gồm: Hồ sơ quy hoạch, KHSDD giai đoạn đến năm 2010 cấp huyện, cấp xã; Hồ sơ quy hoạch, KHSDD giai đoạn đến năm 2020: Quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020, kế hoạch kỳ đầu (2011 - 2015) TP. Từ Sơn; Điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến 2020 và kế hoạch kỳ sau 2016 - 2020 TP. Từ Sơn; KHSDD các năm 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 của TP. Từ Sơn;

Ngoài ra, còn một số tài liệu, dữ liệu đã được chuyển lưu trữ tại Phòng Nội vụ TP. Từ Sơn gồm:

- Hồ sơ thu hồi và cấp giấy chứng nhận (GCN) của hộ gia đình, cá nhân: Tổng số hồ sơ gồm 167 hồ sơ, là các tài liệu hình thành trong giai đoạn 2004 - 2006, đã được sắp xếp, đưa vào lưu trữ theo quy định và đã chuyển lên Sở Nội vụ lưu trữ lịch sử. Khối tài liệu này sẽ thực hiện số hóa trong dự án số hóa tài liệu lịch sử do Sở Nội vụ thực hiện.

- Hồ sơ thu hồi và giao đất các dự án gồm: 986 hồ sơ, là các tài liệu hình thành trong giai đoạn 2003 - 2019, đã được sắp xếp, đưa vào lưu trữ tại kho lưu trữ cơ quan của UBND TP. Từ Sơn do Phòng Nội vụ quản lý; Đối với số hồ sơ này, còn một số hồ sơ chưa được đẩy đủ thành phần và đang tiếp tục bổ sung từ Phòng TN&MT do hồ sơ chưa kết thúc đã được bàn giao.

b. Tài liệu, dữ liệu lưu trữ tại Chi nhánh VPĐKĐĐ TP. Từ Sơn

Tại Chi nhánh VPĐKĐĐ TP. Từ Sơn đất đai hiện nay có 3 kho lưu trữ. Phòng kho 1 (Tầng 3) có tổng 16 giá 4 tủ (Trong đó, 14 giá đơn, 2 giá kép giá bàn đồ); Phòng kho 2 (Tầng 3): Tổng 20 giá 3 tủ, trong đó kho có 15 đơn, 3 giá kép, phòng làm việc có 2 giá 2 tủ. Hệ thống hồ sơ quản lý bao gồm: Hồ sơ đăng ký cấp giấy do Phòng TN&MT bàn giao trong giai đoạn 2006 -

Bảng 1. Bảng tổng hợp khối lượng hồ sơ, tài liệu tại Phòng TN&MT huyện Lương Tài

TT	Danh mục tài liệu	Đơn vị tính	Khối lượng	Ghi chú
1	Các văn bản hành chính về QLDD (Tài liệu hành chính)	Mét giá	7	
2	Hồ sơ giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất	Hồ sơ	20	Khoảng 2 mét giá tài liệu
3	Hồ sơ thanh tra, kiểm tra, giải quyết tranh chấp, khiếu nại về đất đai	Hồ sơ	129	Khoảng 2,5 mét giá tài liệu
4	Hồ sơ đo đạc địa chính			
5	Hồ sơ địa chính (Gồm hồ sơ dồn điền đổi thửa chưa điều chỉnh (86 hồ sơ) và hồ sơ dồn điền đổi thửa đã điều chỉnh (70 hồ sơ).	Bộ	156	Khoảng 14 mét giá
6	Hồ sơ thống kê đất đai 2014 - 2019.			
-	Hồ sơ thống kê đất đai cấp xã (Các loại văn bản có liên quan đến thống kê đất đai; Bảng, biểu thống kê đất đai; Báo cáo thuyết minh thống kê đất đai) năm 2014 - 2019.	Bộ	65	Khoảng 1,4 mét giá
-	Hồ sơ thống kê đất đai cấp huyện (Các loại văn bản có liên quan đến thống kê đất đai; Bảng, biểu thống kê đất đai; Báo cáo thuyết minh thống kê đất đai) năm 2014 - 2019.	Bộ	5	Khoảng 0,1 mét giá
7	Hồ sơ kiểm kê đất đai.	Bộ		
-	Hồ sơ kiểm kê đất đai cấp xã (Các loại văn bản có liên quan đến kiểm kê đất đai; Bảng, biểu kiểm kê đất đai; Báo cáo thuyết minh kiểm kê đất đai; Các loại bản đồ) năm 2010, 2014, 2019.	Bộ	26	Khoảng 0,4 mét giá
-	Hồ sơ kiểm kê đất đai cấp huyện (Các loại văn bản có liên quan đến kiểm kê đất đai; Bảng, biểu kiểm kê đất đai; Báo cáo thuyết minh, kiểm kê đất đai; Các loại bản đồ) năm 2010, 2014, 2019.	Bộ	3	Khoảng 0,1 mét giá
8	Hồ sơ quy hoạch sử dụng đất.			
-	Hồ sơ quy hoạch sử dụng đất cấp xã (Các loại văn bản có liên quan đến quy hoạch sử dụng đất cấp xã; Báo cáo thuyết minh; Các loại bản đồ) giai đoạn 2000 - 2010.	Bộ	26	Khoảng 1,1 mét giá
-	Hồ sơ quy hoạch sử dụng đất cấp huyện (Các loại văn bản có liên quan đến quy hoạch sử dụng đất cấp huyện; Báo cáo thuyết minh; Các loại bản đồ) giai đoạn đến 2010 và giai đoạn 2011 - 2020.	Bộ	2	Khoảng 0,2 mét giá
9	Hồ sơ kế hoạch sử dụng đất.			
-	Hồ sơ kế hoạch sử dụng đất cấp xã (Các loại văn bản liên quan đến KHSDĐ cấp xã; Báo cáo thuyết minh)	Bộ	26	Khoảng 1,1 mét giá
-	Hồ sơ KHSDĐ cấp huyện (Các loại văn bản liên quan đến KHSDĐ cấp huyện; Báo cáo thuyết minh)	Bộ	2	Khoảng 0,2 mét giá
10	Hồ sơ đánh giá đất (Các loại văn bản có liên quan đến đánh giá đất; Báo cáo thuyết minh, các loại bản đồ)			
11	Hồ sơ thẩm định và bồi thường (Giải phóng mặt bằng)	Mét giá	33	
12	Hồ sơ cá nhân đã chuyển công tác	Mét giá	10,2	
13	Hồ sơ dự án Quy hoạch nông thôn mới	Bộ	1	Khoảng 2 mét giá

2009 (các loại hồ sơ cấp mới, hồ sơ biến động, tài liệu rời lẻ khác, phiếu xác nhận kết quả đo, biên bản mốc giới, hồ sơ kỹ thuật thửa đất và bản đồ, Tại Phòng kho 2 (Tầng 3), có tổng 20 giá 3 tủ, trong đó kho có 15 đơn, 3 giá kép, Phòng làm việc có 2 giá 2 tủ; các hồ sơ hầu hết là hồ sơ đăng ký cấp GCN giai đoạn hồ sơ đăng ký cấp mới từ 2010 - 2014. Tại Phòng kho 3, có tổng 32 giá với 6 tủ kho, bao gồm: hồ sơ cấp mới và biến động từ năm

2015 - 2020, hồ sơ dự án tổng thể và dự án mô điểm, các loại sổ sách bao gồm sổ địa chính, sổ mục kê, sổ cấp GCN (852 quyển).

3.1.2. *Hiện trạng quản lý hồ sơ, tài liệu chuyên môn đất đai tại huyện Lương Tài*

a. *Tài liệu, dữ liệu lưu trữ tại Phòng TN&MT huyện Lương Tài (Bảng 1)*

b. *Tài liệu, dữ liệu lưu trữ tại Chi nhánh VPĐKĐĐ huyện Lương Tài*

Tại Chi nhánh VPĐKĐĐ huyện Lương Tài có tổng 2 kho lưu trữ hồ sơ. Kho 1 lưu trữ hồ sơ cấp theo dự án xây dựng hồ sơ địa chính gồm: (1) Hồ sơ cấp mới, cấp đổi, cấp lại đối với đất ở và đất nông nghiệp; (2) Hồ sơ giao dịch đảm bảo; (3) Các loại sổ, bản đồ (Sổ địa chính, Sổ mục kê, Sổ cấp giấy, Sổ đăng ký biến động, Bản đồ). Tầng 2 lưu trữ hồ sơ thường xuyên trong quá trình cấp mới và đăng ký biến động hiện tại cũng như một số tài liệu khác như: Hồ sơ kỹ thuật, Biên bản xác định ranh giới, mốc giới. Hầu hết các tài liệu đã được scan, nhưng chưa sắp xếp, chỉnh lý.

3.1.3. *Hiện trạng kho*

a. *Hiện trạng kho lưu trữ tại TP. Từ Sơn*

Kết quả khảo sát tại Phòng TN&MT chưa có kho chuyên biệt, tài liệu hiện đang được giao cho cán bộ trực tiếp quản lý tại các phòng làm việc. Đối với Chi nhánh VPĐKĐĐ TP. Từ Sơn, hiện đã bố trí 3 kho lưu trữ, tổng diện tích 120,8 m². Cụ thể: (Bảng 2).

b. *Hiện trạng kho lưu trữ tại huyện Lương Tài*

Kết quả khảo sát tại Phòng TN&MT chưa có kho chuyên biệt, tài liệu hiện đang giao cho cán bộ trực tiếp quản lý tại các phòng làm việc. Đối với Chi nhánh VPĐKĐĐ huyện Lương Tài hiện đã bố trí 2 kho lưu trữ, tổng diện tích 80 m² (Bảng 3).

Bảng 2. Kết quả khảo sát hiện trạng kho lưu trữ tại TP. Từ Sơn

TT	Danh mục	ĐVT	Số lượng	Ghi chú
I	Chi nhánh VPĐK			
1	Kho lưu trữ 1	m2	40,2	Đang sử dụng
2	Kho lưu trữ 2	m2	40,2	Đang sử dụng
3	Kho lưu trữ 3	m2	40,2	Đang sử dụng
4	Giá đơn	Cái	68	Đang sử dụng
5	Giá đôi, giá bàn đồ	Cái	7	Đang sử dụng
6	Tủ	Cái	16	Đang sử dụng
7	Máy hút ẩm	Cái	1	Đang sử dụng
8	Ấm kế	Cái	1	Đang sử dụng
II	Phòng TN&MT			Tài liệu đang được lưu trữ tại các giá, tủ do các cá nhân quản lý trực tiếp

(Nguồn: VPĐKĐĐ tỉnh Bắc Ninh)

Bảng 3. Kết quả khảo sát hiện trạng kho lưu trữ tại huyện Lương Tài

TT	Danh mục	ĐVT	Số lượng	Ghi chú
I	Chi nhánh VPĐK			
1	Kho lưu trữ 1	m2	38,6	Đang sử dụng
2	Kho lưu trữ 2	m2	41,4	Đang sử dụng
4	Giá đơn	Cái	20	Đang sử dụng
5	Giá đôi, giá bàn đồ	Cái	11	Đang sử dụng
6	Tủ	Cái	16	Đang sử dụng
7	Máy hút ẩm	Cái	1	Đang sử dụng
8	Ấm kế	Cái	1	Đang sử dụng
II	Phòng TN&MT			Tài liệu đang được lưu trữ tại các giá, tủ do các cá nhân quản lý trực tiếp
II	Phòng TN&MT			Tài liệu đang được lưu trữ tại các giá, tủ do các cá nhân quản lý trực tiếp

(Nguồn: VPĐKĐĐ tỉnh Bắc Ninh)

Bảng 4. Kết quả khảo sát hiện trạng phần mềm đang quản lý

TT	Tên phần mềm	Nguồn gốc	Mục đích sử dụng	Tình trạng
1	ELIS	Bản quyền	Quản lý, vận hành cơ sở dữ liệu	Tốt
2	Microstation (bản V7, V8)	Được cấp	Biên tập bản đồ	Tốt
3	Famis	Được cấp	Biên tập bản đồ	Tốt
4	Phần mềm TK2015	Được cấp	Thống kê đất đai	Tốt
5	MS Word	Download trên internet	Xây dựng văn bản	Tốt
6	MS Excel	Download trên internet	Xây dựng văn bản	Tốt
7	Autocad	Download trên internet	Biên tập, quản lý	Tốt
8	SQL server	Mua bản quyền	Quản trị cơ sở dữ liệu	Tốt
9	Argis 9.3.1	Mua bản quyền	Quản lý dữ lý dữ liệu không gian	Tốt
10	Phần mềm kho lưu trữ TN&MT	Mua bản quyền	Quản lý kho	

(Nguồn: VPĐKĐĐ tỉnh Bắc Ninh)

3.1.4. Hiện trạng phần mềm đang quản lý tại địa phương

Phần mềm đang được sử dụng tại VPĐKĐĐ cấp tỉnh và Chi nhánh VPĐKĐĐ cấp huyện như Bảng 4.

3.2. Đánh giá chung

* Ưu điểm

- Lãnh đạo đã đánh giá đúng vai trò của công tác lưu trữ tư liệu trong cơ quan, chỉ đạo triển khai đầy đủ các văn bản quy định, hướng dẫn của Nhà nước, bảo đảm thực hiện đúng quy định của pháp luật.

- Đội ngũ cán bộ làm công tác văn thư, lưu trữ được cải thiện đáng kể; biên chế cán bộ làm công tác văn thư được tăng cường; chất lượng và trình độ của cán bộ được nâng cao, đảm bảo tiêu chuẩn, nghiệp vụ ngành công chức văn thư, lưu trữ.

- Đã bố trí phòng kho, thiết bị đầy đủ đáp ứng để bảo quản lưu trữ và tích hợp các dữ liệu phục vụ cho khai thác thông tin tài liệu.

- Đã có kinh phí thường xuyên hàng năm, bố trí cán bộ có chuyên môn nghiệp vụ lưu trữ và có kinh nghiệm lưu trữ TLĐĐ, nên tài liệu được xác định giá trị và thời hạn bảo quản ở giai đoạn lưu trữ đã tiến hành một cách chặt chẽ. Trên cơ sở các nguyên tắc, tiêu chuẩn về công tác xác định giá trị tài liệu, vận dụng bảng thời hạn bảo quản của Bộ Nội vụ, cán bộ lưu trữ đã soạn thảo bản hướng dẫn xác định giá trị tài liệu nhằm giúp cho cán bộ chỉnh lý thống nhất trong việc xác định giá trị, lựa chọn đúng tài liệu, đưa vào lập thành hồ sơ.

- Hoạt động đào tạo, bồi dưỡng chuyên môn nghiệp vụ cho cán bộ làm công tác lưu trữ được đẩy mạnh.

** Nhược điểm*

Hiện tại, các đơn vị phải bảo quản một khối lượng tài liệu khá lớn, trong đó có một phần là tài liệu trùng thừa, hết giá trị, làm tăng thêm diện tích kho tàng, tăng khối lượng tài liệu phải bảo quản, vừa gây lãng phí, tốn kém về tiền của, nhân lực, vừa không tạo điều kiện cần thiết để bảo quản những tài liệu không có giá trị và làm cho nhiều tài liệu có giá trị bị mất mát, hư hỏng, không thể khôi phục.

- Chưa phân loại và lập thành hồ sơ hoàn chỉnh, chưa sắp xếp, biên mục cố định các loại giấy tờ trong từng hồ sơ theo quy định.

- Chưa được nhập thông tin từng văn bản trong hồ sơ để phục vụ tra cứu, cũng như quản lý hồ sơ trên máy tính.

- Chưa xác định thời hạn bảo quản cho hồ sơ, tài liệu đối với lưu trữ hiện hành; xác định tài liệu cần bảo quản vĩnh viễn và tài liệu hết giá trị cần loại ra để tiêu hủy.

- Chưa hệ thống hóa hồ sơ, tài liệu; đưa hồ sơ vào cặp, dán nhãn hộp, vận chuyển hồ sơ vào kho, xếp lên giá, bàn giao hồ sơ cho bộ phận lưu trữ.

- Chưa lập các công cụ tra cứu: Mục lục hồ sơ, tài liệu; Cơ sở dữ liệu và công cụ tra cứu phục vụ cho việc quản lý, khai thác sử dụng.

- Việc triển khai ứng dụng công nghệ thông tin vào công tác tổ chức khoa học TLLT điện tử còn hạn chế, chưa có mô hình, giải pháp kỹ thuật lưu trữ, bảo quản và khai thác TLĐĐ điện tử.

Nhìn chung, hiện trạng lưu trữ như vậy dễ làm thất lạc phân tán tài liệu, rất khó tìm kiếm tài liệu và mất nhiều thời gian để phục vụ cho giải quyết công việc hàng ngày của phòng, chưa thực hiện đúng Chỉ thị số 35/CT-TTg ngày 7/9/2017 của Thủ tướng Chính phủ về tăng cường công tác lập hồ sơ và giao nộp hồ sơ, tài liệu vào lưu trữ cơ quan, lưu trữ lịch sử. Nếu để tình trạng trên kéo dài, việc thất thoát hồ sơ là không tránh khỏi, dẫn đến thực hiện nhiệm vụ chậm chễ. Mặt khác, tài liệu hình thành mỗi ngày một nhiều, nếu không có phương pháp quản lý khoa học sẽ gây mất mát tài liệu, khó quản lý, không phát huy được hiệu quả của kho tài liệu hiện có.

Phần mềm quản lý kho lưu trữ tài nguyên - môi trường đã được đầu tư, tuy nhiên, chưa đáp ứng được nhu cầu quản lý, lưu trữ, khai thác theo nghiệp vụ quản lý hồ sơ đất đai; phần mềm chưa quản lý được lịch sử của hồ sơ, được thiết kế dựa trên nền tảng cũ, kiến trúc phần mềm lỗi thời, không có khả năng nâng cấp mã nguồn. Ngoài ra, hệ thống hiện tại chưa được thiết kế để chia sẻ tích hợp với các hệ thống khác như tra cứu hồ sơ quét phục vụ các nghiệp vụ đăng ký biến động đất đai của Văn phòng Đăng ký. Công tác khai

thác, cung cấp thông tin được thực hiện một cách thủ công, dẫn đến mất rất nhiều thời gian, công sức, thậm chí nhiều tài liệu không được tìm thấy do chưa được sắp xếp khoa học. Vì vậy, cần thiết phải xây dựng một phần mềm quản lý kho chuyên dụng, hỗ trợ đắc lực trong việc sắp xếp tài liệu đã số hóa của Phòng TN&MT và Chi nhánh VPĐKĐĐ.

3.3. Đề xuất một số giải pháp hoàn thiện quản lý hồ sơ, TLLT chuyên môn đất đai

3.3.1. Nhóm giải pháp về tổ chức

Một là, nâng cao nhận thức về ý nghĩa, tầm quan trọng của việc lập hồ sơ công việc và giao nộp hồ sơ, tài liệu chuyên môn.

Trước hết, cần ban hành các văn bản chỉ đạo, hướng dẫn về công tác lưu trữ TLĐĐ trong ngành QLĐĐ.

Thường xuyên tổ chức cung cấp thông tin, tuyên truyền bằng các hình thức hội nghị, hội thảo, chuyên đề, hoặc mở các lớp tập huấn về nghiệp vụ văn thư, lưu trữ trong ngành QLĐĐ. Trước mắt, cần tập trung, phổ biến Luật Lưu trữ, Nghị định số 110/2000/NĐ-CP ngày 8/4/2004 của Chính phủ về công tác văn thư, Nghị định số 09/2010/NĐ-CP ngày 8/2/2010 của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 110/2000/NĐ-CP ngày 8/4/2004 của Chính phủ về công tác văn thư, Thông tư số 01/2011/TT-BNV ngày 24/1/2019 của Bộ Nội vụ về quy định quy trình trao đổi, lưu trữ, xử lý tài liệu điện tử trong công tác văn thư, các chức năng cơ bản của Hệ thống quản lý tài liệu điện tử trong quá trình xử lý công việc của các cơ quan, tổ chức; Lập hồ sơ công việc, giao nộp hồ sơ vào lưu trữ cơ quan, quản lý văn bản đi, văn bản đến và hướng dẫn phần mềm chuẩn hóa thể thức, kỹ thuật trình bày văn bản hành chính theo Thông tư số 01/2011/TT-BNV của Bộ Nội vụ vào công tác lưu trữ chuyên ngành đất đai.

Lãnh đạo VPĐKĐĐ tỉnh cần chỉ đạo kiểm tra, rà soát lại toàn bộ văn bản hướng dẫn công tác văn thư, lưu trữ do Sở TN&MT, VPĐKĐĐ tỉnh ban hành để không bị chồng chéo. Văn bản nào cần bổ sung, sửa đổi thay thế, hay phải bãi bỏ để đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất, phù hợp quy định pháp luật, phù hợp với thực tế hồ sơ, tài liệu chuyên môn đặc thù tại cơ quan.

Nâng cao nhận thức và trình độ chuyên môn về công tác lưu trữ cho cán bộ công chức, viên chức cơ quan; Đầu tư trang thiết bị phục vụ cho công tác lưu trữ tài liệu; Thực hiện nghiệp vụ chuyên môn của công tác lưu trữ, ứng dụng công nghệ thông tin trong tổ chức khoa học tài liệu.

Hai là, tăng cường hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện các chế độ, quy định về công tác lập hồ sơ và công tác văn thư, lưu trữ tài liệu chuyên môn.

3.3.2. Nhóm giải pháp về thực hiện

- Quan tâm, tập trung chỉ đạo việc lập hồ sơ công việc ngay trong quá trình giải quyết, thực hiện sắp xếp hồ sơ sau khi kết thúc công việc. Bố trí thời gian, nhân lực để hoàn thiện hồ sơ chưa được sắp xếp, chỉnh lý theo quy định. Quản lý, lưu trữ hồ sơ, TLĐĐ đảm bảo đúng các quy định về lưu trữ.

- Hàng năm, chủ động xây dựng kế hoạch thu thập, lưu trữ hồ sơ trong cơ quan, đơn vị để đưa vào quản lý, lưu trữ hồ sơ, tài liệu theo quy định. Thực hiện sắp xếp, chỉnh lý hồ sơ, tài liệu, lập danh mục tài liệu hiện có đưa vào lưu trữ theo quy định, không để tình trạng bó gói, tích đống nhằm hạn chế thất lạc, hoặc rách nát tài liệu, hồ sơ. Phục vụ công tác cung cấp, khai thác thông tin, dữ liệu TN&MT theo quy định.

- Tăng cường cơ sở vật chất phục vụ bảo quản hồ sơ, tài liệu chuyên môn. Kho lưu trữ tuy được đầu tư xây dựng là kho lưu trữ chuyên dụng, nhưng hệ thống kho không đảm bảo, hệ thống phòng cháy chữa cháy cũ, lạc hậu, hư hỏng, chậm sửa chữa, khắc phục. Hệ thống giá kệ trang bị cho kho lưu trữ là giá kệ đa năng, chiếm nhiều diện tích kho lưu trữ. Vì vậy, giải pháp lâu dài cần trang bị giá kệ compact sẽ tiết kiệm được diện tích kho, bảo quản an toàn tốt hơn cho hồ sơ, TLLT.

- Tiến hành tổ chức phân loại, xác định giá trị, chỉnh lý và sắp xếp tài liệu một cách khoa học, phục vụ thuận lợi, nhanh chóng, chính xác cho công tác tra tìm tài liệu, thực hiện thu thập, bổ sung tài liệu; Phân loại tài liệu; Xác định giá trị tài liệu; Chỉnh lý tài liệu; Tổ chức các công cụ tra tìm tài liệu và một số công tác hỗ trợ khác của các ngành khoa học, kỹ thuật, tin học có liên quan.

3.3.3. Nhóm giải pháp về ứng dụng công nghệ thông tin

Xây dựng và hoàn thiện hệ thống quản lý TLLT đất đai điện tử tại lưu trữ cơ quan, đáp ứng yêu cầu của pháp luật và bảo đảm giải pháp tích hợp, kết nối liên thông nhằm trích xuất, nộp lưu tài liệu có thời hạn bảo quản vĩnh viễn vào lưu trữ lịch sử thuộc nguồn nộp lưu; Sử dụng phần mềm hiện có để thực hiện đồng bộ, liên thông cơ sở dữ liệu địa chính từ khâu tiếp nhận hồ sơ đầu vào đến quá trình luân chuyển giải quyết hồ sơ cho đến khi kết thúc và hoàn chỉnh hồ sơ để nộp lưu vào lưu trữ cơ quan theo quy định, tiến tới kết nối cơ sở dữ liệu quốc gia về hồ sơ và dữ liệu địa chính đối với những nơi đã thực hiện đo đạc địa chính.

Thực hiện các giải pháp về tổ chức bộ máy, công nghệ và đào tạo nguồn nhân lực đáp ứng yêu cầu quản

lý tập trung thống nhất TLLT đất đai điện tử của các cơ quan nhà nước.

Xây dựng mô hình kiến trúc tổng thể, kiến trúc nghiệp vụ, kiến trúc dữ liệu của hệ thống quản lý cơ sở dữ liệu TLLT điện tử đất đai, bảo đảm an toàn, an ninh thông tin, khả năng kết nối cao, đáp ứng các tiêu chuẩn quốc tế, hiện đại, phù hợp với mô hình Chính phủ điện tử.

Xây dựng và thực hiện chiến lược, chương trình, kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng, tập huấn cho cán bộ, công chức, viên chức thực hiện nhiệm vụ quản lý TLLT đất đai điện tử và nghiệp vụ lưu trữ TLĐĐ điện tử trong các cơ quan nhà nước.

4. KẾT LUẬN

Khối TLĐĐ lưu trữ tại Phòng TN&MT, Chi nhánh VPĐKĐĐ TP. Từ Sơn và Phòng TN&MT, Chi nhánh VPĐKĐĐ huyện Lương Tài đang được lưu trữ trong tình trạng bó gói, lộn xộn, không được chỉnh lý sắp xếp, phân loại khoa học, không được lập thành hồ sơ, nên không thể đưa ra phục vụ quản lý, sử dụng tài liệu có hiệu quả, gây lãng phí. Việc giữ gìn, bảo quản an toàn, cũng như khai thác sử dụng có hiệu quả tài liệu nhằm phục vụ cho công tác quản lý nhà nước về đất đai là rất cần thiết, vì vậy, cần có những quy định và cách thức quản lý riêng, thống nhất cho loại hình hồ sơ, tài liệu này. Bài viết đã đưa ra 3 nhóm giải pháp nhằm cải thiện công tác lưu trữ, bảo quản tài liệu hồ sơ đất đai trên địa bàn tỉnh Bắc Ninh nói riêng và trong ngành QLĐĐ nói chung ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ TN&MT (2009). Thông tư số 07/2009/TT-BTNMT ngày 10/7/2009 quy định chi tiết một số điều của Nghị định số 102/NĐ-CP ngày 15/9/2008 của Chính phủ về việc thu thập, quản lý, khai thác và sử dụng dữ liệu về TN&MT.

2. Bộ TN&MT (2014). Thông tư số 24/2014/TT-BTNMT ngày 19/5/2014 của Bộ trưởng Bộ TN&MT quy định về hồ sơ địa chính.

3. Bộ TN&MT (2013). Thông tư số 31/2013/TT-BTNMT ngày 23/10/2013 của Bộ TN&MT ban hành quy trình nghiệp vụ lưu trữ TLĐĐ.

4. Bộ TN&MT (2014). Thông tư số 34/2014/TT-BTNMT ngày 30/6/2014 của Bộ TN&MT quy định về xây dựng, quản lý, khai thác hệ thống thông tin đất đai.

5. Quốc hội nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam (2011). Luật Lưu trữ số 01/2011/QH13 ngày 11/11/2011.

6. Quốc hội nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam (2013). Luật Đất đai số 45/2013/QH13 ngày 29/11/2013.

7. <http://tailieu.vn/doc/an-toan-tai-lieu-luu-tru-dien-tu-1236277.html>.

LỒNG GHÉP CÔNG CỤ PHÂN TÍCH ĐÁNH ĐỔI PHỤC VỤ PHÂN BỐ NGUỒN LỰC ĐẤT ĐAI TRONG QUY HOẠCH VÙNG

TÔ NGỌC VŨ

Viện Chiến lược, Chính sách tài nguyên và môi trường

Tóm tắt:

Phân tích đánh đổi là công cụ phân tích chính sách phổ biến, được áp dụng trong nhiều trường hợp khác nhau nhằm tính toán, lựa chọn mục tiêu, quy trình hay phương án trên quan điểm xã hội của một dự án, chương trình, chính sách nhằm cung cấp thông tin cho người ra quyết định xem xét, đánh giá và quyết định lựa chọn sử dụng nguồn lực tối ưu nhất. Luật Quy hoạch ban hành ngày 24/11/2017 đã ghi nhận quy hoạch vùng là một cấp trong hệ thống quy hoạch quốc gia và phải xem xét đến “phương hướng phát triển ngành có lợi thế của vùng; phương án phát triển, sắp xếp, lựa chọn và phân bổ nguồn lực phát triển trên lãnh thổ vùng”. Như vậy, quá trình xây dựng quy hoạch vùng cần phải lồng ghép công cụ phân tích đánh đổi nhằm tính toán, xây dựng các phương hướng phát triển các ngành có lợi thế, cân bằng giữa lợi ích của kinh tế và môi trường cũng như đảm bảo được tính liên ngành, liên vùng, từ đó lựa chọn được những phương án phát triển phù hợp. Bài báo trình bày về lồng ghép công cụ phân tích đánh đổi trong xây dựng quy hoạch vùng nhằm tính toán, xây dựng các phương hướng phát triển các ngành có lợi thế, cân bằng giữa lợi ích của kinh tế và môi trường cũng như đảm bảo được tính liên ngành, liên vùng, từ đó lựa chọn được những phương án phát triển phù hợp.

Từ khóa: Phân tích đánh đổi, quy hoạch vùng, đất đai.

Ngày nhận bài: 29/5/2023; Ngày sửa chữa: 2/6/2023; Ngày duyệt đăng: 28/7/2023.

Integrating trade-off analysis tools for land resource allocation in regional planning

Abstract:

Trade-off analysis is a popular policy analysis tool, applied in many different cases to calculate and select goals, processes, or options from the social perspective of a project, or program, Policy aims to provide information for decision-makers to consider, evaluate and decide on the most optimal use of resources. The 2017 Planning Law recognizes regional planning as a level in the national planning system and must consider “advantageous industry development directions of the region; Development plans, arrangement, selection, and distribution of development resources in the regional territory. Thus, the process of developing regional planning needs to integrate trade-off analysis tools to calculate and develop directions for developing advantageous industries, balancing the benefits of the economy and the environment as well as the environment. ensuring inter-sectoral and inter-regional nature, thereby selecting appropriate development options. The article presents the integration of trade-off analysis tools in regional planning in order to calculate and develop directions for the development of advantageous sectors, balance between economic and environmental benefits as well as ensure ensure the interdisciplinary and inter-regional nature, from which appropriate development options can be selected.

Keywords: Trade-off analysis, regional planning, land.

JEL Classifications: C23, R12, R52.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Trong bối cảnh hiện nay, khi đất nước ta đang đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước với những chính sách nhằm đẩy nhanh tốc độ chuyển dịch cơ cấu kinh tế, ưu tiên phát triển các ngành công nghiệp, dịch vụ đã làm suy giảm các nguồn vốn tự nhiên, ảnh hưởng tiêu cực đến phát triển kinh tế - xã hội, sức khỏe và đời

sống nhân dân. Bên cạnh đó, chất lượng công tác quy hoạch ở tất cả các khâu từ nghiên cứu, lập, thẩm định, tổ chức thực hiện nhìn chung còn thấp, chưa đáp ứng được yêu cầu ngày càng cao của thực tế cuộc sống và phục vụ chỉ đạo, quản lý, điều hành phát triển kinh tế - xã hội. Nghị quyết 18-NQ/TW Hội nghị lần thứ 5 Ban chấp hành Trung ương khóa XIII ngày 16/6/2022 đã

khẳng định quan điểm: “Nguồn lực đất đai được quản lý, khai thác, sử dụng bảo đảm tiết kiệm, bền vững, hiệu quả cao nhất; đáp ứng yêu cầu đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa công bằng và ổn định xã hội; bảo đảm quốc phòng, an ninh; bảo vệ môi trường (BVMT), thích ứng với biến đổi khí hậu (BĐKH); tạo động lực để nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao”. Nhằm giải quyết được mối quan hệ giữa tăng trưởng, phát triển kinh tế - xã hội với các mục tiêu tổng hợp về quản lý tài nguyên, BVMT và ứng phó với BĐKH đòi hỏi phải có được phương pháp luận, công cụ giúp hỗ trợ phân tích, đánh giá sự đánh đổi giữa các mục tiêu đó với nhau trong quá trình xây dựng, thẩm định các chiến lược, quy hoạch và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội ở tất cả các cấp, các ngành nhằm đưa ra thông tin, chỉ số có tính dự báo hỗ trợ cho các quyết định bền vững.

2. ĐỐI TƯỢNG VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Phương pháp nghiên cứu: Thu thập dữ liệu trong và ngoài nước, hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật, các tài liệu hướng dẫn, có liên quan đến công cụ phân tích đánh đổi và quy hoạch vùng.

Đối tượng nghiên cứu: Các công cụ hỗ trợ phân tích đánh đổi phục vụ phân bổ nguồn lực đất đai trong quy hoạch vùng.

3. KẾT QUẢ VÀ THẢO LUẬN

3.1. Lý luận về phân tích đánh đổi xây dựng quy hoạch vùng

Phân tích đánh đổi phát triển từ phân tích lợi ích chi phí (CBA) lần đầu tiên được áp dụng cho nông nghiệp trong Cách mạng xanh vào những năm 1970 để đánh giá tác động kinh tế của các công nghệ nông nghiệp mới nổi (Alaston, Norton, and Parkway, 1995). Những cách tiếp cận này tập trung vào tối đa hóa lợi nhuận tài chính trong nông nghiệp. Khi các nhà nghiên cứu bắt đầu mở rộng sự tập trung vào các vấn đề bền vững trong những năm 1980 và 1990, thì mô hình CBA không đủ để giải quyết nhiều mục tiêu bền vững về tiền tệ và phi tiền tệ. Các ứng dụng đầu tiên của phân tích đánh đổi trong đánh giá bền vững nông nghiệp đã kết hợp các mô hình và dữ liệu sinh học với các mô hình kinh tế để tạo ra một cách tiếp cận toàn diện, đánh giá tính bền vững của nông nghiệp (Antle và Capalbo, 2001; Pingali và Rosegrant, 1995; Crissman, Antle and Capalbo, 1998). Những nghiên cứu ban đầu đã đánh giá sự đánh đổi về kinh tế, môi trường và sức khỏe của việc sử dụng thuốc trừ sâu. Kể từ đó, việc sử dụng phân tích đánh đổi để đánh giá tính bền vững của trong sử dụng đất nông nghiệp ngày càng phổ biến và được coi như một lĩnh vực nghiên cứu chuyên sâu. Sau này, nhiều nghiên

cứu khác đã mở rộng phạm vi đánh giá tổng hợp các yếu tố về hiệu quả kinh tế và nông nghiệp từ 1 thửa đất, tranh trại lên đến quy mô cấp vùng, lãnh thổ quốc gia (Chen và cộng sự, 2008). Phân tích đánh đổi được các nhà nghiên cứu đề cập đến như một công cụ chính sách nhằm giải quyết vấn đề nguồn lực tài nguyên ngày càng trở nên cạn kiệt trong khi nhu cầu sử dụng của con người có xu hướng gia tăng do áp lực từ dân số và tăng quy mô nền kinh tế.

Đối với lĩnh vực quản lý tài nguyên, BVMT, trước những thách thức trong quá trình phát triển, cơ quan có trách nhiệm ra quyết định cần phải nhận thấy việc tránh một quyết định gây tổn hại (đến môi trường - xã hội) là chiến lược tối ưu. Để thực hiện được điều này, cần phải đưa ra các quyết định cân bằng giữa tăng trưởng kinh tế và bảo vệ các nguồn tài nguyên môi trường quan trọng, đồng thời nhận được sự hỗ trợ từ các bên liên quan khác nhau. Theo đó, “Phân tích đánh đổi là một công cụ hỗ trợ quyết định có thể được sử dụng để tạo điều kiện thuận lợi cho việc ra quyết định trong trường hợp có nhiều mục tiêu và không chắc chắn về tác động của các chiến lược quản lý khác nhau” (Brown và cộng sự, 2004). Bằng cách kết hợp phân tích lợi ích giữa các bên, đánh giá xung đột và phân tích đa tiêu chí, các quyết định có thể được đưa ra một cách rõ ràng, minh bạch và có tính tổng quát hơn. Trong bối cảnh thế giới hiện nay, những hoạt động sản xuất, canh tác và sử dụng đất ảnh hưởng trực tiếp đến các hệ sinh thái tự nhiên. Điều này đã và đang đặt ra những thách thức đối với năng lực của các hệ sinh thái toàn cầu trong việc cung cấp hàng hóa và dịch vụ trong hệ sinh thái trong hoạt động sản xuất, sinh tồn của con người. Nhiều hệ sinh thái đang bị suy thoái, dẫn đến những hậu quả có thể gây nguy hiểm cho các phương án sử dụng đất trong tương lai. Một trong những ví dụ rõ nét nhất về phân tích đánh đổi là khi áp dụng trong nghiên cứu phân bổ nguồn nước cho các hồ chứa: i) Lượng nước sẽ được phân bổ cho hoạt động thủy điện hay được giữ lại nhằm kiểm soát lũ lụt; ii) Một khối lượng nước mặt sẽ được sử dụng cho việc khai thác (tưới tiêu, cấp nước) hay phục vụ cho giao thông thủy lợi, môi trường sống. Nếu ưu tiên một mục tiêu với một lượng nhất định thì mục tiêu còn lại sẽ phải hy sinh một lượng tương tự và ngược lại. Hầu hết tất cả tình huống quản lý trong thực tế đều có nhiều phương án, nhiều giả thuyết tương ứng với những mục đích khác nhau và việc lựa chọn luôn gắn với phân tích đánh đổi.

Như vậy, mục tiêu chính của phân tích đánh đổi sẽ là i) định lượng các chi phí, lợi ích phát sinh (tiền tệ hoặc phi tiền tệ) khi thực hiện dự án/ban hành chính sách/

thực hiện quy hoạch; ii) phân tích đánh đổi để giúp quá trình ra quyết định có thêm cơ sở lựa chọn và cải thiện hiệu quả của phương án. Ngày nay, phân tích đánh đổi được sử dụng phổ biến không chỉ trong kinh tế học, mà còn trong khoa học kiến trúc và khoa học môi trường. Trong khuôn khổ của bài báo này, nhóm nghiên cứu sẽ tập trung vào khía cạnh về phân tích đánh đổi phục vụ phân bổ nguồn lực đất đai trong xây dựng quy hoạch.

3.2. Sự cần thiết phân tích đánh đổi phục vụ phân bổ nguồn lực đất đai quy hoạch vùng

Luật Quy hoạch có hiệu lực từ ngày 1/1/2019 đã quy định việc lập, phê duyệt, công bố, điều chỉnh quy hoạch trong hệ thống quy hoạch quốc gia, bao gồm loại hình quy hoạch chính: cấp quốc gia, cấp vùng, cấp tỉnh, quy hoạch theo đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt và quy hoạch đô thị, nông thôn (Điều 5, Luật Quy hoạch). Theo Điều 7 Luật Quy hoạch, “Quy hoạch vùng là quy hoạch cụ thể hóa quy hoạch tổng thể quốc gia ở cấp vùng về không gian các hoạt động kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, hệ thống đô thị và phân bổ dân cư nông thôn, xây dựng vùng liên tỉnh, kết cấu hạ tầng, nguồn nước lưu vực sông, sử dụng tài nguyên và BVMT trên cơ sở kết nối các tỉnh”. Quy hoạch cấp vùng tuy không phải là cấp quản lý hành chính trong hệ thống tổ chức hành chính của Việt Nam, nhưng đóng vai trò chuyển tiếp các định hướng từ cấp quốc gia xuống cấp tỉnh cũng như định hình không gian phát triển của các tỉnh trong vùng. Trong quá trình xây dựng quy hoạch cấp vùng, cơ quan có trách nhiệm xây dựng cần phải xem xét đến “phương hướng phát triển ngành có lợi thế của vùng; phương án phát triển, sắp xếp, lựa chọn và phân bổ nguồn lực phát triển trên lãnh thổ vùng”, ưu tiên phát triển các tiềm năng nổi trội của mỗi vùng để đưa ra các định hướng phát triển trọng điểm.

Đối với quy hoạch vùng, nhu cầu đặt ra đối với phương án phân bổ nguồn lực đất đai đòi hỏi phải mang tính tổng hợp, trong đó đề cập tới nhiều ngành và phạm vi lãnh thổ khá rộng, ngoài ra tính chính sách thể hiện rất cao. Do đó, để đạt được mục tiêu đó thì quy hoạch vùng phải có được các thông tin phản ánh về hiện trạng khai thác, sử dụng, phân bổ tài nguyên thiên nhiên; thông tin về hiệu quả sử dụng, tình trạng của nguồn lực tài nguyên thiên nhiên để đưa ra các giải pháp cân đối, bố trí nguồn lực một hợp lý nhất. Điều này đã đặt ra yêu cầu từng phương án quy hoạch được xây dựng với yêu cầu số lượng lớn các tư liệu và thông tin. Quá trình thu thập, xử lý rất phức tạp (bao gồm từ khâu thu thập tư liệu, đánh giá hiện trạng sử dụng đất, phân tích tính thích nghi của đất, đánh giá tiềm năng đất đai, đề xuất chiến lược sử dụng đất, dự

báo các yêu cầu sử dụng đất, phân khu sử dụng đất, thiết kế và tổng hợp phương án quy hoạch...).

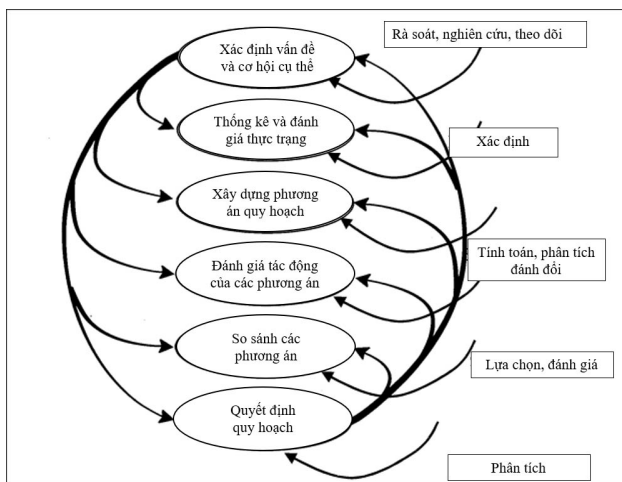
Để quy hoạch vừa phù hợp với tình hình thực tế, phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế trong tương lai, vừa có tính khả thi, khi lập quy hoạch cần phải bảo đảm tính tổng hợp trên vùng lãnh thổ, so sánh và thống nhất với định hướng chủ đạo của quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội; công cụ phân tích đánh đổi sẽ kết hợp giữa phương pháp truyền thống với kỹ thuật hiện đại (như ảnh hàng không, viễn thám...); kết hợp với phương pháp định tính, định lượng; áp dụng cơ chế phản hồi nhằm tăng tính khoa học, tính thực tiễn của quy hoạch... Phân tích đánh đổi không chỉ dừng lại ở việc định lượng các dịch vụ trong từng bối cảnh mà còn mang tính chất dự báo những tác động tích cực và tiêu cực của từng phương án chính sách đối với các đối tượng chịu tác động của chính sách, đồng thời dự báo và so sánh lợi ích, chi phí của các phương án chính sách nhằm cung cấp cơ sở để lựa chọn phương án chính sách tối ưu. Trong quá trình lập quy hoạch, nhằm đánh giá tác động của chính sách tài nguyên môi trường, các nhà phân tích có thể sử dụng phương pháp đánh giá định lượng hoặc định tính hoặc kết hợp cả hai phương pháp này. Tuy nhiên, việc sử dụng nhóm phương pháp hoặc phương pháp cụ thể nào phụ thuộc vào nhiều yếu tố như: mục tiêu, phạm vi tác động của các chính sách; tính chất thông tin thu được; khả năng thu thập dữ liệu,... phục vụ cho đánh giá.

Như vậy, kết quả của phân tích đánh đổi sẽ giải quyết bài toán giữa 3 trụ cột của sự phát triển, bao gồm: phát triển kinh tế (nhất là tăng trưởng kinh tế bao hàm cả chất lượng tăng trưởng), phát triển xã hội (nhất là phát triển cả thể chất và tinh thần của con người thông qua cung cấp dịch vụ y tế và giáo dục để đảm bảo tiến bộ, công bằng xã hội; xóa đói giảm nghèo và giải quyết việc làm) và BVMT (nhất là ứng phó BĐKH và suy giảm đa dạng sinh học thông qua xử lý, khắc phục ô nhiễm, phục hồi và cải thiện chất lượng môi trường; phòng chống cháy và chặt phá rừng; khai thác hợp lý và sử dụng tiết kiệm tài nguyên thiên nhiên). Bên cạnh đó, khi tiến hành lập quy hoạch theo hướng tích hợp, để lựa chọn kịch bản/phương án phát triển phù hợp, phân tích đánh đổi sẽ kết hợp cùng các công cụ đánh giá khác (Đánh giá môi trường chiến lược, phân tích chi phí lợi ích, phân tích chi phí hiệu quả...) làm cơ sở để lựa chọn phương án/kịch bản quy hoạch phù hợp. Do đó, việc áp dụng phân tích đánh đổi vào quá trình lập, thẩm định, phê duyệt, điều chỉnh và theo dõi quy hoạch vùng là rất cần thiết, phù hợp với cách tiếp cận theo hướng tích hợp của Luật Quy hoạch, vừa bảo đảm tính liên vùng, liên lãnh thổ của quy hoạch vùng.

3.3. Lồng ghép công cụ phân tích đánh đổi phục vụ phân bổ nguồn lực đất đai trong lập, xây dựng quy hoạch vùng

Trên cơ sở nghiên cứu khoa học và thực tiễn, kế thừa quy định hiện hành, quy trình lập, xây dựng quy hoạch, kế hoạch cho một vùng/lãnh thổ thông thường bao gồm 6 bước như sau:

- Bước 1: Xác định vấn đề/cơ hội cụ thể;
- Bước 2: Thống kê, đánh giá thực trạng;
- Bước 3: Xây dựng phương án quy hoạch;
- Bước 4: Đánh giá tác động của các phương án quy hoạch;
- Bước 5: Thẩm định, so sánh giữa các phương án quy hoạch;
- Bước 6: Quyết định phê duyệt phương án quy hoạch.



Hình 1. Lồng ghép công cụ phân tích đánh đổi phục vụ phân bổ nguồn lực đất đai trong quy hoạch vùng

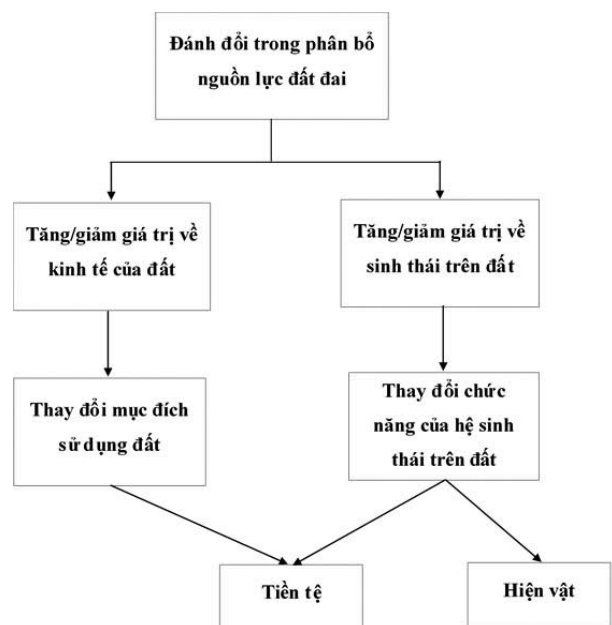
Nguồn: Charles Yoe (2002)

Trong số các bước nói trên, việc xác định các tiềm năng của vùng/lãnh thổ sẽ được thực hiện trong bước 1 và được định lượng dưới dạng vật lý hoặc quy ra đơn vị tiền tệ trong bước 2 (song song với thống kê thực trạng các loại tài nguyên khác). Sau khi xây dựng các phương án quy hoạch, phương pháp phân tích đánh đổi sẽ được áp dụng trong tính toán, đánh giá tác động của các phương án quy hoạch dựa trên kết quả định lượng (Hình 1). Từ kết quả đó, các phương án quy hoạch sẽ được so sánh, đánh giá với nhiều tiêu chí khác nhau nhằm đưa ra quyết định cuối cùng.

Quy hoạch thực hiện đồng thời hai chức năng: điều chỉnh các mối quan hệ đất đai và tổ chức sử dụng đất như tư liệu sản xuất đặc biệt với mục đích nâng cao hiệu quả sản xuất của xã hội kết hợp bảo vệ đất, BVMT

(Nguyễn Đắc Nhân, 2021). Mỗi phương án quy hoạch được cấp có thẩm quyền phê duyệt sẽ tác động đến đất đai theo hai xu hướng chính: thay đổi giá trị về mặt kinh tế của đất và thay đổi giá trị về mặt sinh thái của đất hay có thể được hiểu là thay đổi chức năng của hệ sinh thái trên đất. Như vậy, phân tích đánh đổi trong phân bổ nguồn lực đất đai phục vụ quy hoạch sẽ quan tâm chủ yếu đến sự tăng/giảm, khả năng hai khía cạnh nói trên (Hình 2).

- Xét trên khía cạnh về giá trị kinh tế của đất, khi tiến hành lập quy hoạch, căn cứ vào đặc điểm tự nhiên, phương hướng, nhiệm vụ và mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của mỗi vùng lãnh thổ, quy hoạch sẽ được tiến hành nhằm định hướng cho các cấp, các ngành trên địa bàn phân bổ hợp lý nguồn lực đất đai với mục tiêu xác lập sự ổn định về mặt pháp lý cho công tác quản lý nhà nước về đất đai, làm cơ sở để giao đất và đầu tư để phát triển sản xuất, đảm bảo an ninh lương thực và phục vụ các nhu cầu dân sinh, nhu cầu văn hóa - xã hội. Thực chất của việc thành lập một đơn vị sử dụng đất với mục đích nhất định chính là việc lấy một khoảnh đất nào đó từ đất dự trữ quốc gia (đất công, đất chưa sử dụng), hoặc lấy chuyển từ một đơn vị với mục đích khác để bố trí. Do đó, quy hoạch sẽ tác động không nhỏ đến giá trị kinh tế của đất và giá đất (Giá trị đất khi biểu hiện dưới dạng tiền tệ tại thời điểm nhất định) tại thời điểm được ban hành hoặc thậm chí có thể trước đó. Lúc này, quá trình đánh giá tác động đối với từng phương án cần



Hình 2. Nội dung phân tích đánh đổi trong phân bổ nguồn lực đất đai trong quy hoạch vùng

phải tính đến hiệu quả sử dụng đất, trong đó tăng/giảm giá trị của đất luôn được coi là chỉ tiêu quan trọng nhất. Việc xác định sự tăng/giảm giá trị của một diện tích đất phải hy sinh hoặc bị bỏ qua do phương án quy hoạch yêu cầu phải chuyển sang một mục đích khác chính là đánh đổi trong giá trị kinh tế của đất (hay còn được gọi là chi phí cơ hội trong quy hoạch).

- Xét trên khía cạnh đất đai là một phần trong tổng thể hệ sinh thái, theo lý thuyết về vốn tự nhiên, đất đai là một phần quan trọng và là nền tảng của các hoạt động sống trên trái đất. Bên cạnh giá trị về mặt kinh tế, đất đai được con người khai thác, sử dụng cho mục đích không gian sinh sống, nơi làm việc, du lịch và vui chơi giải trí, với những tính chất đó có thể gọi đất đai là “tài nguyên không gian” và là tư liệu sản xuất quan trọng của con người”. Đề cập đến giá trị của một thửa đất không chỉ xét trên tiêu chí có thể đem lại bao nhiêu tiền mà cần phải quan tâm đến các hoạt động trên đất có thực sự hiệu quả, bền vững, BVMT sống của chính con người. Ngày nay, vấn đề cấp thiết đối với xã hội chính là song song với khai thác tự nhiên, con người cần phải nhận thức đúng và đầy đủ về việc bảo tồn, bảo vệ và phục hồi giới tự nhiên, BVMT tự nhiên. Vì mục tiêu lợi nhuận, nhiều quốc gia, công ty hay cá nhân đã bất chấp quy luật tự nhiên và có nhiều hành động phá vỡ và hủy diệt sự phát triển bình thường của giới tự nhiên theo những cách thức ngày càng tinh vi hơn. Do vậy, với mục tiêu BVMT, con người cần giải quyết được mâu thuẫn trong quá trình phát triển, là mâu thuẫn giữa phát triển kinh tế với BVMT tự nhiên. Nói cách khác, để giải quyết được mâu thuẫn này, con người cần phải thực hiện sự kết hợp hài hòa tăng trưởng kinh tế với BVMT trong tất cả các khâu, các giai đoạn của sự phát triển kinh tế - xã hội vì mục tiêu phát triển bền vững.

4. KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ GIẢI PHÁP

Trong bối cảnh hiện nay, khi những tác động của BĐKH, ô nhiễm môi trường tác động tiêu cực đến quá trình phát triển kinh tế - xã hội, bài toán đặt ra đối với mỗi một quốc gia là cần có những quyết định phù hợp, bảo đảm yêu cầu về phát triển bền vững. Nhằm giải quyết được mối quan hệ giữa tăng trưởng, phát triển kinh tế - xã hội với các mục tiêu tổng hợp về quản lý tài nguyên, BVMT và ứng phó với BĐKH, đòi hỏi phải có phương pháp luận, công cụ giúp hỗ trợ phân tích, đánh giá sự đánh đổi giữa các mục tiêu đó với nhau trong quá trình xây dựng, thẩm định các chiến lược, quy hoạch và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội ở tất cả các cấp, các ngành nhằm đưa ra thông tin, chỉ số có tính dự báo hỗ trợ cho các quyết định bền vững. Với vị trí là một trong 5 cấp quy hoạch trong hệ thống quy hoạch quốc

gia, quy hoạch vùng có vai trò cụ thể hóa Quy hoạch tổng thể quốc gia ở cấp vùng về không gian các hoạt động kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, hệ thống đô thị và phân bố dân cư nông thôn, xây dựng vùng liên tỉnh, kết cấu hạ tầng, nguồn nước lưu vực sông, sử dụng tài nguyên và BVMT trên cơ sở kết nối các tỉnh. Việc lồng ghép công cụ phân tích đánh đổi trong quy hoạch vùng sẽ góp phần định hướng phân bổ nguồn lực trên lãnh thổ vùng phù hợp với phương án phát triển không gian vùng, phù hợp với quan điểm “Nguồn lực đất đai được quản lý, khai thác, sử dụng bảo đảm tiết kiệm, bền vững, hiệu quả cao nhất” của Nghị quyết số 18-NQ/TW Hội nghị lần thứ 5 Ban chấp hành Trung Ương khóa XIII ngày 16/6/2022■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nghị quyết số 18-NQ/TW Hội nghị lần thứ 5 Ban chấp hành Trung ương khóa XIII ngày 16/6/2022 về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao.
2. Quốc hội (2017). Luật Quy hoạch số 21/2017/QH14, ngày 24/11/2017.
3. Nguyễn Đắc Nhân, 2021 – Đề tài Khoa học cấp Nhà nước: “Nghiên cứu cơ sở khoa học, đề xuất đổi mới phương pháp luận và ứng dụng công nghệ trong công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nhằm góp phần quản lý, sử dụng tài nguyên đất hiệu quả, bền vững”.
4. Alaston, Norton, and Parkway., (1995). *Science under 720 scarcity: principles and practice for agricultural research evaluation and priority setting* 721 (No. A50 226). ISNAR, The Hague (Países Bajos).
5. Brown, K. (2004) *Trade-off Analysis for Integrated Conservation and Development*. In: Mc Shane, T., and Wells, M.P., eds. *Getting Biodiversity Projects to Work*. Columbia University Press, New York.
6. Crissman, C.C., J.M. Antle, S.M. Capalbo., eds. (1998). *Economic, Environmental and Health Trade-offs in Agriculture: Pesticides and the Sustainability of Andean Potato Production*. Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers. 281 pp.
7. Charles Yoe, Ph.D, (2002) *Trade-Off Analysis Planning and Procedures Guidebook*, Decision Methodologies Division, U.S. Army Institute for Water Resources.
8. Chen, D., Li, Y., Grace, P. and Mosier, A.R., 2008. *N2O emissions from agricultural lands: a synthesis of simulation approaches*. *Plant and Soil*, 309(1-2), pp.169-189.
9. Pingali, P. L., Rosegrant, M. W., (1995). *Agricultural commercialization and diversification: processes and policies*. *Food policy*, 20(3), 171-185.

THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP CẢI THIỆN QUY TRÌNH, THỦ TỤC GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP, KHIẾU NẠI, TỔ CÁO VỀ ĐẤT ĐAI THÔNG QUA TÒA ÁN

ĐINH NGỌC HÀ

Viện Chiến lược, Chính sách tài nguyên và môi trường

Tóm tắt:

Giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo là trách nhiệm của cơ quan nhà nước nhưng cũng là quyền lợi của công dân. Tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai là một hiện tượng xảy ra phổ biến trong xã hội đang chuyển đổi mạnh mẽ sang nền kinh tế thị trường, hội nhập quốc tế sâu rộng như Việt Nam là tất yếu, khách quan nhưng nó cũng được bắt nguồn từ sự thiếu đồng bộ của hệ thống pháp luật nói chung và chính sách đất đai nói riêng. Luật Đất đai 2013 và Bộ luật Tố tụng dân sự 2015, Luật Tố tụng hành chính 2015, Luật Khiếu nại 2011, Luật Tố cáo 2018 là những cơ sở pháp lý quan trọng thực hiện quyền của công dân, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai. Vấn đề này luôn được các cấp, các ngành và đặc biệt là chính quyền các địa phương quan tâm giải quyết nhưng tình hình tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai còn diễn biến phức tạp, số vụ việc khiếu nại về đất đai đông người, kéo dài, vượt cấp... chưa được giải quyết dứt điểm, gây bức xúc, ảnh hưởng tiêu cực đến kinh tế - xã hội, do đó cần phải tiếp tục tăng cường vai trò của Tòa án nhân dân trong thực hiện giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai nhằm từng bước hạn chế, giảm thiểu tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai ở Việt Nam, góp phần ổn định chính trị - xã hội, thúc đẩy kinh tế phát triển.

Từ khóa: Tòa án nhân dân; giải quyết tranh chấp; khiếu nại; tố cáo; đất đai.

Ngày nhận bài: 3/5/2023; *Ngày sửa chữa:* 17/6/2023; *Ngày duyệt đăng:* 4/7/2023.

Current status and solutions to improve the process and procedures for settling disputes, complaints and denunciations about land through the courts

Abstract:

Resolving disputes, complaints and denunciations is the responsibility of state agencies but is also the right of citizens. Disputes, complaints and denunciations over land are a common phenomenon in societies that are strongly transitioning to a market economy and deeply integrating internationally like Vietnam, which is inevitable and objective, but It also stems from the lack of uniformity of the legal system in general and land policy in particular. Land Law 2013 and Civil Procedure Code 2015, Administrative Procedure Law 2015, Complaint Law 2011, Denunciation Law 2018 are important legal bases for exercising the rights of citizens and responsibilities of agencies. The state has authority to resolve disputes, complaints and denunciations regarding land. This issue has always been addressed by all levels, sectors and especially local governments, but the situation of land disputes, complaints and denunciations is still complicated, with a number of land complaints. Crowded belts, prolonged, over-leveled... have not been completely resolved, causing frustration and negative socio-economic impacts, so it is necessary to continue to strengthen the role of the People's Court in implementation. Resolving disputes, complaints and denunciations about land in order to gradually limit and minimize disputes, complaints and denunciations about land in Vietnam, contributing to socio-political stability and promoting economic development. development.

Keywords: People's Court; dispute resolution; complain; denounce; land.

JEL Classifications: R14, K40, K4.

1. MỞ ĐẦU

Tại Điều 203, 204, 205 Luật Đất đai 2013 đã quy định cụ thể, Tòa án nhân dân giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai. Điều chỉnh trực tiếp vấn đề này có Bộ Luật Tố tụng dân sự 2015, Luật Tố tụng hành chính

2015, Luật Khiếu nại 2011, Luật Tố cáo 2018 đã cơ bản giải quyết, bảo vệ được quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả trong công tác quản lý nhà nước về đất đai và xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Qua thực tế, việc giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai diễn biến rất phức tạp với số lượng đơn thư khiếu nại, tố cáo, khởi kiện tại Tòa án nhân dân các cấp liên quan đến lĩnh vực đất đai luôn chiếm tỷ lệ cao và có xu hướng ngày càng tăng, vụ việc giải quyết nhiều khi chưa nhận được sự đồng tình của người dân, dẫn đến giải quyết kéo dài, qua nhiều cấp khác nhau; nhiều bản án, quyết định của tòa án đã tuyên và có hiệu lực pháp luật nhưng vẫn chưa được thi hành. Để nâng cao vai trò của ngành Tòa án trong giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai cần thiết phải nghiên cứu tổng quan, sự đồng bộ trong các quy định của pháp luật từ những tồn tại, hạn chế nhằm đề xuất hoàn thiện, phù hợp với thực tiễn.

2. ĐỐI TƯỢNG VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

2.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu là những quy định của chính sách về thẩm quyền, quy trình, thủ tục giải quyết, tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai; những khó khăn, vướng mắc và cải thiện quy trình, thủ tục giải quyết, tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai.

2.2. Phương pháp nghiên cứu

Tác giả sử dụng nhiều phương pháp nghiên cứu khác nhau như phương pháp so sánh, kế thừa, thống kê, phân tích, chuyên gia để lượng hóa, phân tích, đánh giá những thông tin, chính sách trong quá trình thực hiện giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai làm cơ sở để tiếp tục hoàn thiện chính sách.

3. KẾT QUẢ VÀ THẢO LUẬN

3.1. Tổng quan quy định về trình tự, thủ tục giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai

3.1.1. Quy định về giải quyết tranh chấp đất đai theo thẩm quyền

- Ủy ban nhân dân cấp xã (Hòa giải tranh chấp đất đai):

+ Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất tranh chấp tiếp nhận đơn (chỉ thực hiện khi các bên tranh chấp không tự hòa giải được);

+ Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã có trách nhiệm tổ chức hòa giải và trong thời hạn 45 ngày kể từ ngày nhận đơn; việc hòa giải phải được lập thành biên bản, có đầy đủ chữ ký của các bên và có xác nhận hòa giải thành hay không thành của Ủy ban nhân dân cấp xã (trường hợp một trong các bên tranh chấp vắng mặt đến lần thứ hai thì được coi là việc hòa giải không thành) để làm cơ sở cho thực hiện các thủ tục tiếp theo. Trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày lập biên bản hòa giải thành, nếu có ý kiến khác thì Hội đồng hòa giải giải quyết và phải lập biên bản hòa giải thành hoặc không thành.

- Ủy ban nhân dân cấp huyện:

+ Ủy ban nhân dân cấp huyện nơi có đất tranh chấp

tiếp nhận đơn (đã hòa giải tại Ủy ban nhân dân cấp xã mà không thành) và Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện có thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai giữa hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư với nhau mà đương sự không có Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc không có một trong các loại giấy tờ quy định tại Điều 100 của Luật Đất đai năm 2013.

+ Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện phải ra quyết định giải quyết tranh chấp đất đai theo thẩm quyền. Thời hiệu giải quyết tranh chấp không quá 30 ngày đối với lần đầu.

- Ủy ban nhân dân cấp tỉnh:

+ Ủy ban nhân dân cấp tỉnh nơi có đất tranh chấp tiếp nhận đơn nếu đương sự không đồng ý với quyết định giải quyết tranh chấp của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện. Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai thuộc đối tượng là tổ chức, cơ sở tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài mà đương sự không có Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc không có một trong các loại giấy tờ quy định tại Điều 100 của Luật Đất đai năm 2013.

+ Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phải ra quyết định giải quyết tranh chấp đất đai. Thời hiệu giải quyết tranh chấp lần hai và hiệu lực thi hành quyết định giải quyết tranh chấp đất đai là không quá 30 ngày (xã miền núi, hải đảo, vùng sâu, vùng xa không quá 45 ngày) thì quyết định giải quyết tranh chấp đất đai lần hai có hiệu lực thi hành.

- Bộ Tài nguyên và Môi trường (Giải quyết tranh chấp về đất đai)

Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm tiếp nhận đơn yêu cầu giải quyết tranh chấp đất đai nếu đương sự không đồng ý với quyết định giải quyết tranh chấp của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường phải ra quyết định giải quyết tranh chấp đất đai theo thẩm quyền.

3.1.2. Quy định về giải quyết tranh chấp, khiếu nại về đất đai tại Tòa án nhân dân

Việc Tòa án nhân dân thụ lý theo thủ tục tố tụng dân sự hay thủ tục tố tụng hành chính được quy định tại Điều 203, 204 Luật Đất đai 2013, cụ thể:

- Tòa án nhân dân giải quyết các trường hợp sau:

+ Khởi kiện vụ án tranh chấp đất đai theo quy định tại khoản 9 Điều 26 Bộ Luật Tố tụng dân sự năm 2015 đối với trường hợp đương sự có hoặc không có Giấy chứng nhận hoặc có một hoặc không có một trong các loại giấy tờ quy định tại Điều 100 của Luật Đất đai 2013;

+ Khởi kiện quyết định giải quyết tranh chấp đất đai của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện theo pháp luật về tố tụng

hành chính;

+ Khởi kiện vụ án hành chính đối với khiếu nại không được giải quyết hoặc người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu, lần hai của cấp có thẩm quyền về đất đai theo pháp luật tố tụng hành chính;

+ Khiếu kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính về đất đai theo quy định của pháp luật tố tụng hành chính;

- Trình tự, thủ tục xét xử của Tòa án nhân dân được thực hiện theo quy định của Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 và Luật Tố tụng hành chính 2015.

3.1.3. Giải quyết khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính về đất đai

Việc giải quyết khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính về đất đai được thực hiện theo quy định tại Luật Khiếu nại 2011, cụ thể:

- Thẩm quyền giải quyết khiếu nại:

+ Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình;

+ Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện giải quyết khiếu nại lần đầu và lần hai đối với trường hợp thủ trưởng cơ quan thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện và Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện đã giải quyết lần đầu nhưng còn khiếu nại hoặc khiếu nại lần đầu đã hết thời hạn nhưng chưa được giải quyết;

+ Bộ trưởng giải quyết khiếu nại lần đầu và lần hai đối với thủ trưởng thuộc Bộ và Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đã giải quyết lần đầu nhưng còn khiếu nại hoặc khiếu nại lần đầu đã hết thời hạn nhưng chưa được giải quyết;

- Trình tự giải quyết khiếu nại:

Trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại lần đầu (Điều 27 đến Điều 35) và lần hai (Điều 36 đến Điều 43) theo quy định tại Luật Khiếu nại 2011.

3.1.4. Quy định giải quyết tố cáo về đất đai

Việc giải quyết tố cáo và trình tự, thủ tục giải quyết tố cáo về đất đai được thực hiện theo Luật Tố cáo 2018, cụ thể:

- Người có thẩm quyền giải quyết tố cáo về đất đai thuộc phạm vi phụ trách như: Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã; Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện; người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; người đứng đầu cơ quan thuộc Chính phủ, Tổng cục trưởng, Cục trưởng và cấp tương đương thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ; Bộ trưởng, người đứng đầu cơ quan ngang Bộ; Thủ tướng Chính phủ.

- Về giải quyết tố cáo đất đai được thực hiện theo

trình tự, thủ tục như thụ lý tố cáo, xác minh nội dung tố cáo, kết luận nội dung tố cáo và xử lý kết luận nội dung tố cáo theo quy định tại Điều 29, 31, 35, 36 Luật Tố cáo 2018.

3.2. Thực trạng áp dụng quy định của pháp luật đất đai về trình tự, thủ tục giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai thông qua tòa án

Trong giai đoạn từ năm 2016 - 2021⁽¹⁾, các khiếu nại, tố cáo gửi đến Bộ Tài nguyên và Môi trường có tới 7.107 vụ việc khiếu nại trong lĩnh vực đất đai, chiếm 77,59% trên tổng số 9.159 đơn đủ điều kiện xử lý, tập trung vào cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, giá bồi thường, hỗ trợ, trình tự thủ tục thu hồi đất, tranh chấp đất đai, tài chính đất đai... Qua phân loại có tới 49,68% trùng đơn, không đủ điều kiện và gửi vượt cấp chiếm trên 90% số vụ việc đã cho thấy việc giải quyết ở cơ sở còn chậm trễ hoặc công dân không tin tưởng vào kết quả giải quyết đó nên thường gửi đơn đến nhiều cấp khác nhau rất phức tạp. Riêng năm 2022⁽²⁾, trong 1.394 đơn đủ điều kiện xử lý thì khiếu nại đất đai chiếm 77,04%, tranh chấp đất đai 5,74% và tố cáo 8,11%. Với sự nỗ lực của cả hệ thống chính trị, công tác giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai tuy đã đạt được nhiều kết quả nhưng qua thực tiễn cho thấy cần phát huy hơn nữa vai trò của Tòa án nhân dân trong việc giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai như: tăng cường vai trò hòa giải và đối thoại của tòa án trong giải quyết vụ việc đất đai; chưa quy định cụ thể việc hòa giải không thành tại Ủy ban nhân dân cấp xã là điều kiện để Tòa án nhân dân tiếp nhận thụ lý giải quyết; việc tự hòa giải thành chưa được Tòa án nhân dân công nhận kết quả làm căn cứ gửi cơ quan có thẩm quyền; việc cung cấp tài liệu, chứng cứ về nguồn gốc đất đai theo yêu cầu của tòa án còn gặp nhiều khó khăn trong khi hồ sơ địa chính chưa đồng bộ, bản đồ, tư liệu về địa chính còn thiếu nên rất khó để xem xét, kết luận, giải quyết kịp thời; việc chia sẻ dữ liệu thông tin về tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai giữa Trung ương và địa phương còn chưa hoàn thiện; việc cho phép đương sự có quyền lựa chọn giải quyết vụ việc tại cơ quan hành chính nhà nước hoặc khởi kiện tại Tòa án nhân dân trong giải quyết tranh chấp đất đai nhưng kết quả đạt được từ cơ quan hành chính còn hạn chế do bên đương sự bị bất lợi sẽ tiếp tục gửi đơn khiếu nại nhiều lần, đến nhiều cấp, mất nhiều thời gian, công sức của công dân, chính quyền phải thực hiện những tòa án vẫn là nơi cuối cùng giải quyết, do đó chỉ Tòa án nhân dân thực hiện giải quyết tranh chấp đất đai là phù hợp trong cả trường hợp có đầy đủ giấy tờ về đất (thủ tục tố tụng dân sự) và không có giấy tờ về đất (thủ tục tố tụng hành chính) theo quy định sẽ đảm bảo

(1) Báo cáo số 07/BC-BTNMT ngày 25/01/2022 của Bộ TN&MT.

(2) Báo cáo số 10/BC-BTNMT ngày 11/01/2022 của Bộ TTN&MT.

tính thống nhất và đồng bộ. Với quy định chưa rõ ràng giữa tranh chấp đất đai và khiếu nại đất đai theo từng giai đoạn giải quyết sẽ làm công dân lúng túng trong việc gửi đơn giải quyết của mình đến đúng cơ quan có thẩm quyền; cần có chế tài xử lý đối với cơ quan có thẩm quyền giải quyết lần đầu đã từ bỏ trách nhiệm giải quyết khiếu nại hoặc có giải quyết theo đúng thời hạn nhưng để lại hệ lụy do chất lượng giải quyết không cao dẫn đến khiếu nại tiếp tục ở cấp cao hơn, gay gắt, kéo dài; chưa rõ ràng về thẩm quyền giải quyết khiếu nại giữa cơ quan hành chính với Tòa án nhân dân đối với quyết định hành chính giải quyết khiếu nại lần hai; còn có sự khác nhau về thời hiệu khởi kiện giữa đất đai và Luật Tố tụng hành chính, giữa Luật Khiếu nại và Luật Tố tụng hành chính.

3.3. Một số giải pháp cải thiện quy trình, thủ tục giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai thông qua tòa án

- *Thứ nhất*, tiếp tục hoàn thiện chính sách pháp luật đất đai (sửa đổi Luật Đất đai 2013) và các Luật Tố tụng hành chính 2015, Bộ luật Tố tụng dân sự 2015, Luật Khiếu nại 2011, Luật Tố cáo 2018 bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ giữa các luật, cụ thể:

+ Thống nhất về thời hiệu khiếu nại giữa Luật Khiếu nại 2011 là 90 ngày (Điều 9) và Luật Tố tụng hành chính là 1 năm (khoản 3 Điều 116);

+ Thống nhất về thời điểm có hiệu lực thi hành của quyết định khiếu nại giữa Luật Đất đai 2013 là 30 ngày, tối đa là 45 ngày (khoản 58 Điều 2 Nghị định số 01/2017/NĐ-CP); Luật Khiếu nại là 30 ngày, tối đa là 45 ngày (khoản 1 Điều 44); Luật Tố tụng hành chính là 1 năm (mục a khoản 2 Điều 116);

- *Thứ hai*, tiếp tục mở rộng vai trò, trách nhiệm tham gia trực tiếp của Tòa án nhân dân trong việc hòa giải tranh chấp đất đai (nếu đương sự có yêu cầu hòa giải của tòa án hoặc tòa án công nhận kết quả hòa giải thành của các bên) góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả của công tác hòa giải;

- *Thứ ba*, xem xét chuyển chức năng giải quyết tranh chấp đất đai cho Tòa án nhân dân thực hiện trên cơ sở có quy định chặt chẽ về trách nhiệm, thời gian cung cấp hồ sơ, tài liệu của chính quyền, cơ quan, tổ chức có liên quan theo yêu cầu của tòa án sẽ hiệu quả, chuyên nghiệp, triệt để khắc phục được tình trạng tranh chấp đất đai kéo dài;

- *Thứ tư*, đề cao trách nhiệm tổ chức đối thoại của người giải quyết khiếu nại lần đầu và lần hai theo quy định tại Điều 30 và Điều 39 Luật Khiếu nại 2011, đồng thời có chế tài xử lý đối với khiếu nại lần đầu hết hạn nhưng chưa được giải quyết;

- *Thứ năm*, xem xét chuyển nội dung mục a, b khoản 3 Điều 203 Luật Đất đai 2013 sang nội dung giải quyết khiếu nại, khiếu kiện về đất đai được quy

định tại Điều 204 Luật Đất đai 2013 cho phù hợp.

- *Thứ sáu*, xem xét về thẩm quyền giải quyết khiếu nại giữa cơ quan hành chính với Tòa án nhân dân còn chưa rõ ràng dẫn đến tòa án không thụ lý giải quyết đơn khởi kiện đối với quyết định hành chính giải quyết khiếu nại lần hai.

4. KẾT LUẬN

Việc giải quyết dứt điểm, có hiệu quả tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai có ý nghĩa quan trọng trong việc duy trì sự ổn định về chính trị, trật tự an toàn xã hội trong cả nước và ở các địa phương. Thông qua giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai để các cơ quan quản lý nhà nước kiểm tra, đánh giá tính đúng đắn, sự phù hợp của chính sách pháp luật với thực tiễn, làm cơ sở tiếp tục hoàn thiện quy trình, thủ tục giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai ngày càng hiệu quả, góp phần phát huy dân chủ, tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của nhân dân. Kết quả nghiên cứu đã khái quát được quy trình, thủ tục giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai từ các quy định của pháp luật, đồng thời nêu một số tồn tại, hạn chế của chính sách trong quá trình thực hiện làm cơ sở đưa ra các giải pháp trong giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai, nâng cao chất lượng, hiệu quả giải quyết, tiết kiệm thời gian và công sức của nhà nước và nhân dân góp phần quan trọng trong việc củng cố lòng tin của Nhân dân đối với Đảng và Nhà nước, tạo sự ổn định chính trị - xã hội, thực hiện thắng lợi các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội của đất nước và các địa phương ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Đất đai 2013; Bộ luật Tố tụng dân sự 2015; Luật Tố tụng hành chính 2015; Luật Khiếu nại năm 2011; Luật Tố cáo 2018;

2. Nghị định số 31/2019/NĐ-CP ngày 10/4/2019 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp tổ chức thi hành Luật Tố cáo năm 2018; Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai; Nghị định số 148/2020/NĐ-CP ngày 18/12/2020 của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung một số nghị định quy định chi tiết thi hành luật đất đai; Nghị định 01/2017/NĐ-CP ngày 06/01/2017 của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung một số nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai;

3. Báo cáo số 10/BC-BTNMT ngày 11/01/2022 của Bộ Tài nguyên và Môi trường; Báo cáo số 07/BC-BTNMT ngày 25/01/2022 của Bộ TN&MT; Báo cáo số 234/BC-TTTP tháng 01/2023 của Thanh tra Chính phủ.

ĐÁNH GIÁ KHẢ NĂNG THÍCH NGHI CỦA NGƯỜI DÂN VÀ CÁC GIẢI PHÁP ỨNG PHÓ TẠI KHU VỰC SẠT LỞ ĐẤT BỜ SÔNG HẬU, HUYỆN CHÂU PHÚ, TỈNH AN GIANG

PHẠM QUỐC TUẤN^{1,2}, TRẦN NGỌC CHÂU^{1*}

¹ Khoa Kỹ thuật - Công nghệ - Môi trường, Trường Đại học An Giang, Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh

² Liên đoàn Lao động huyện Châu Phú, tỉnh An Giang

Tóm tắt:

Những năm gần đây, nhu cầu đầu tư, xây dựng các công trình ngày càng tăng, cùng với việc xây dựng các hồ chứa và đập thủy điện tại các quốc gia ở thượng nguồn đã làm cho lượng bùn, cát ở sông Hậu giảm dần, mực nước sông hạ thấp, làm tình hình sạt lở đất bờ sông Hậu trên địa bàn tỉnh An Giang nói chung và huyện Châu Phú nói riêng diễn ra với tần suất nhiều hơn, gây thiệt hại cho người dân về vật chất, tinh thần. Đề tài tập trung nghiên cứu đánh giá hiện trạng và tìm ra nguyên nhân của việc sạt lở đất bờ sông Hậu trong những năm qua, cũng như tác động đối với cộng đồng dân cư trên địa bàn; đồng thời, xem xét khả năng thích ứng của người dân và các giải pháp ứng phó tại khu vực sạt lở đất bờ sông Hậu, thuộc địa bàn huyện Châu Phú. Nhóm tác giả đã thực hiện phỏng vấn, khảo sát trực tiếp các đối tượng bị ảnh hưởng và những người làm công tác quản lý nhà nước có liên quan đến sạt lở. Từ đó, làm cơ sở để chính quyền có chính sách và giải pháp ứng phó phù hợp, giúp người dân thích nghi khi có sạt lở xảy ra. Theo kết quả thu thập từ năm 2018 - 2022, tình hình sạt lở đất trên địa bàn huyện Châu Phú (An Giang) là 84 vụ, trong đó sạt lở đất bờ sông Hậu tại khu vực nghiên cứu, xảy ra 7 vụ, đã làm mất đi khoảng 6.150m² đất.

Từ khóa: sông Hậu, sạt lở đất, Châu Phú.

Ngày nhận bài: 15/6/2023; **Ngày sửa chữa:** 3/7/2023; **Ngày duyệt đăng:** 28/7/2023.

Assessment of adaptability and response solutions in the landslide area along Hau River, Chau Phu District, An Giang Province

Abstract:

In recent years, the increasing demand for construction investment along with the construction of reservoirs and hydroelectric dams in upstream countries has gradually decreased the amount of mud and sand in the Hau River, and the river water level is lower and lower. Since then, the situation of landslides on the banks of the Hau River in An Giang Province in general and Chau Phu District, in particular, have been occurring with more frequency and causing damage to residents physically and mentally. The study focuses on assessing the current status and finding out the causes of landslides along the Hau River in recent years. Its impacts have affected the spirit and property of community, thereby the Government agency makes appropriate policies and solutions to promptly help residents adapt when the landslide of the riverbank occurs. According to the results collected from 2018 to 2022, the landslide situation in Chau Phu District was 84 cases, of which seven cases of landslides were on the banks of the Hau river in the study area, causing the loss of approximately 6,150 m² of land area.

Keywords: Hau River; landslide; Chau Phu.

JEL Classifications: Q54, R52, N55.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Huyện Châu Phú, An Giang là một trong những huyện được thiên nhiên ưu đãi có dòng sông Hậu, sông Tiền hiền hòa, thơ mộng chảy qua. Những dòng sông này mang về cho địa phương nhiều tài nguyên và khoáng sản, qua đó góp phần tạo thêm nguồn thu nhập cho người dân nói riêng, cũng như đóng góp cho sự tăng trưởng của địa phương nói chung.

Tuy nhiên, những năm gần đây, cùng với tác động của biến đổi khí hậu (BĐKH) thì dân số ngày càng gia tăng, tốc độ đô thị hóa nhanh, việc đầu tư xây dựng các công trình, dự án ngày càng nhiều. Đồng thời, việc xây dựng hồ tích nước ở các quốc gia thượng nguồn làm cho thiếu hụt nghiêm trọng lượng bùn, cát từ sông Mê Kông đổ về hạ nguồn, dẫn đến tình hình sạt lở đất bờ sông ở Đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL), An Giang

nói chung và Châu Phú nói riêng đang có chiều hướng gia tăng, với tần suất ngày càng nhiều.

Xét trên toàn bộ sông rạch ở ĐBSCL thì tổng số điểm sạt lở là 665 điểm, tổng chiều dài 1.048km. Vấn đề sạt lở ở ĐBSCL xảy ra từ nhiều thập kỷ, tuy nhiên hiện tượng sạt lở trong 10 năm qua xảy ra càng lúc càng nghiêm trọng với tốc độ sạt lở gia tăng (Huỳnh Công Hoài, 2019) [1].

Theo thống kê trong 5 năm (2018 - 2022) [2 - 6], trên địa bàn huyện Châu Phú đã xảy ra 84 vụ sạt lở đất bờ sông, kênh, rạch. Nghiêm trọng nhất là ở hai khu vực thuộc địa bàn thị trấn Vĩnh Thạnh Trung và xã Bình Mỹ, làm ảnh hưởng đến việc đi lại, giao thương hàng hóa và gây nguy hiểm đến tính mạng, tài sản của người dân. Trong đó, vụ sạt lở Quốc lộ 91 tại xã Bình Mỹ, huyện Châu Phú làm ảnh hưởng 16 căn nhà, thiệt hại hơn 25 tỷ đồng, một phần đường Quốc lộ 91 đã sạt lở xuống sông Hậu. Tại thị trấn Vĩnh Thạnh Trung, tổng chiều dài sạt lở, rạn nứt khoảng 140m (vị trí sạt lở nằm cạnh Quốc lộ 91). Cơ quan chức năng đã phải di dời khẩn cấp 25 hộ dân ra khỏi khu vực sạt lở và có nguy cơ sạt lở. Từ đó gây nên những xáo trộn trong cuộc sống của người dân, đặc biệt là các hộ dân trực tiếp bị sạt lở đất bờ sông Hậu, hoặc thuộc diện phải di dời, làm ảnh hưởng lớn đến đời sống vật chất và tinh thần của người dân.

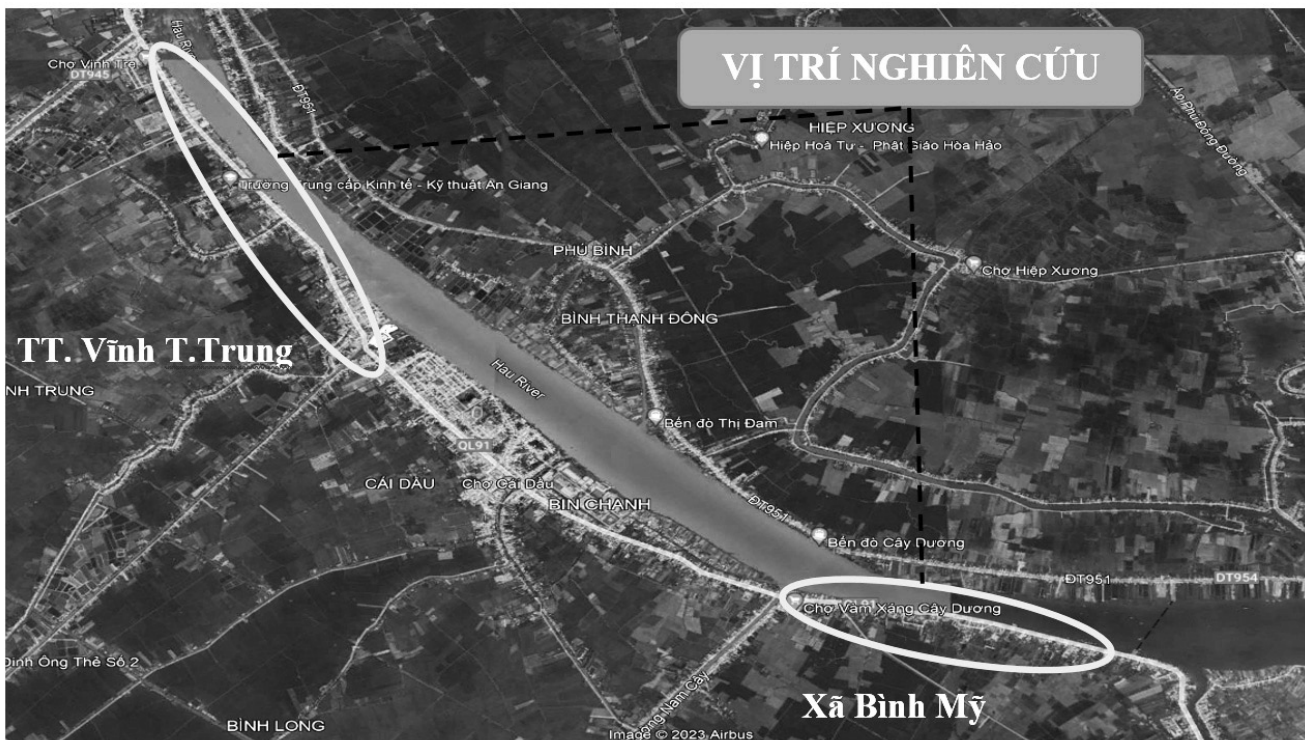
Bài báo xem xét khả năng thích ứng của người dân và các giải pháp ứng phó tại khu vực sạt lở đất bờ sông Hậu, thuộc địa bàn huyện Châu Phú.

2. ĐỐI TƯỢNG VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

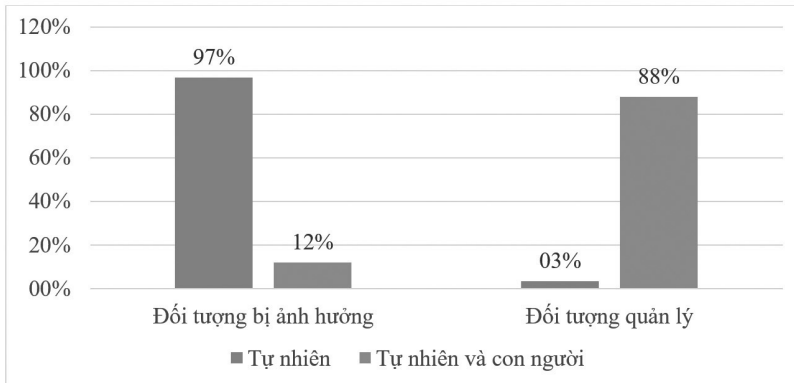
Vị trí nghiên cứu là địa bàn thuộc thị trấn Vĩnh Thạnh Trung và xã Bình Mỹ, huyện Châu Phú, có vị trí tiếp giáp với sông Hậu, tuyến Quốc lộ 91 đi qua, là khu vực thường xuyên chịu tác động của sạt lở đất bờ sông Hậu (Hình 1).

Nghiên cứu tập trung vào các đối tượng bị ảnh hưởng trực tiếp, hoặc gián tiếp chủ yếu về vật chất, tinh thần do việc sạt lở xảy ra, đồng thời nghiên cứu công tác quản lý của cơ quan nhà nước về ứng phó BĐKH, phòng chống thiên tai và tìm kiếm cứu nạn (UBND, PCTT & TKCN), cụ thể: đối tượng bị ảnh hưởng (người dân, các cơ sở sản xuất, kinh doanh, mua bán); đối tượng quản lý nhà nước (tổ tự quản, Ban ấp, UBND xã, phòng, ban, ngành thuộc huyện).

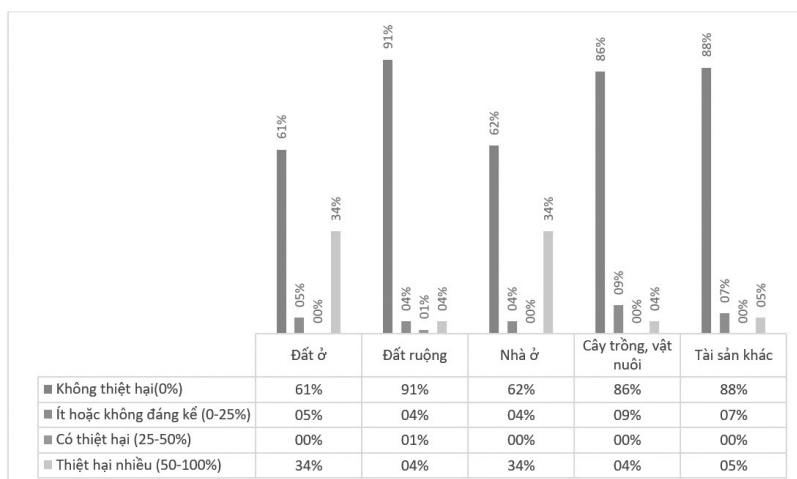
Nhóm tác giả thực hiện phỏng vấn, khảo sát trực tiếp các đối tượng bị ảnh hưởng và những người làm công tác quản lý có liên quan đến sạt lở tại cơ quan nhà nước. Tổng số phiếu được phỏng vấn là 116 phiếu (người dân: 91 phiếu, người quản lý: 25 phiếu). Theo đó, phiếu phỏng vấn đối với người dân, hộ kinh doanh được thu thập những thông tin trước và sau sạt lở đất như tình hình đời sống,



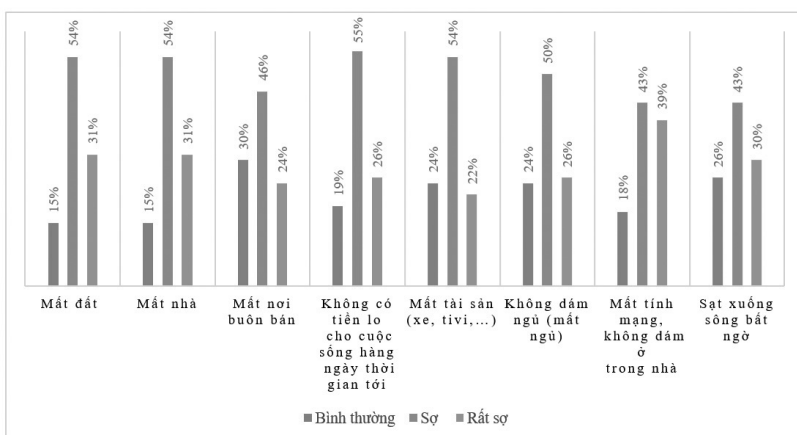
Hình 1. Sơ đồ vị trí khu vực nghiên cứu



Hình 4. Đánh giá nguyên nhân sạt lở đất bờ sông Hậu (năm 2023)



Hình 5. Kết quả khảo sát những thiệt hại vật chất do sạt lở gây ra (năm 2023)



Hình 6. Kết quả khảo sát những nỗi lo sợ trước khi sạt lở (năm 2023)

tại hai khu vực nghiên cứu (tháng 4/2023), họ cho rằng, diễn biến tình hình sạt lở đất bờ sông Hậu so với những năm gần đây có chiều hướng tăng, chiếm 72%, tăng và nghiêm trọng chiếm 28%; diễn biến tình hình sạt lở so với 10 năm trước thì 100% người được khảo sát cho rằng, sạt lở diễn ra nhiều hơn.

Tổng hợp các số liệu từ báo cáo tổng kết công tác UBNDKH, PCTT & TKCN và báo cáo kết quả quan trắc đợt I năm 2022 của Sở TN&MT ở Bảng 1.

Nhận thấy từ năm 2018 - 2022, tình hình sạt lở đất bờ sông Hậu tại khu vực nghiên cứu xảy ra liên tục là 7 vụ, làm mất đi khoảng 3670,0m² đất, đặc biệt là tại khu vực ấp Bình Tân, xã Bình Mỹ đã làm sụp toàn bộ mặt đường Quốc lộ 91 xuống sông Hậu, với chiều dài khoảng 137m, tình hình giao thông bị chia cắt và phải đầu tư tuyến tránh để kết nối lại giao thông. Từ đó, cho thấy tình hình sạt lở đất bờ sông Hậu tại khu vực này có chiều hướng tăng và nghiêm trọng.

3.2. Nguyên nhân sạt lở đất bờ sông (Hình 4)

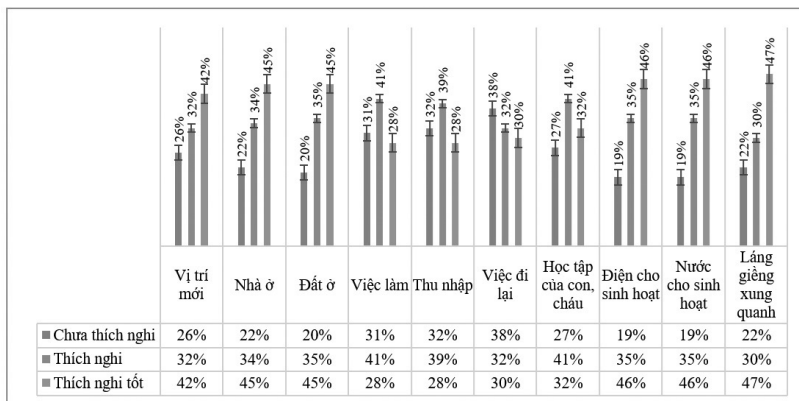
Qua kết quả khảo sát từ hai đối tượng là người bị ảnh hưởng (91 phiếu) và người quản lý (25 phiếu) cho thấy:

- Đối tượng bị ảnh hưởng cho rằng, việc sạt lở đất bờ sông Hậu chủ yếu do tự nhiên như thiên tai, lũ lụt, bị hàm ếch chiếm 96,7%; còn lại 3,3% là do yếu tố tự nhiên và con người.

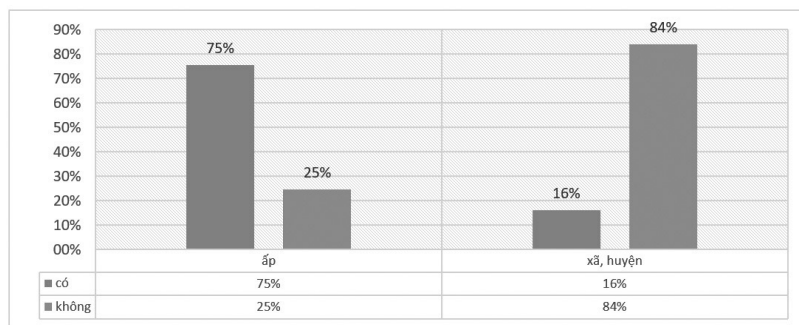
- Đối tượng quản lý cho rằng, việc sạt lở đất bờ sông Hậu chủ yếu do sự kết hợp nhiều yếu tố, trong đó chủ yếu là tự nhiên và con người như: Địa hình đáy sông không bằng phẳng, có nhiều lạch sâu gần bờ; Hình thái dòng sông cong, cua; Đặc điểm thủy triều của 2 mùa khô và lũ; Việc xây dựng công trình làm tăng tải trọng đường bờ; Lượng bùn cát về đồng bằng ít dần do các công trình thủy điện, hồ tích nước ở thượng nguồn...

Theo kết quả nghiên cứu [1], có 7 nguyên nhân ảnh hưởng đến diễn biến sạt lở bờ sông gồm: Địa chất; Địa hình - hình thái sông; Chế độ thủy lực; Chế độ phù sa bùn cát; Khai thác cát; Giao thông thủy; Xây dựng cơ sở hạ tầng.

Qua kết quả khảo sát từ các đối tượng được phỏng vấn và kết quả nghiên cứu [1] cho thấy, nguyên nhân sạt lở đất bờ sông tại khu vực nghiên cứu chủ yếu là do yếu tố tự nhiên và



Hình 7. Sự thích ứng sau sạt lở đất (năm 2023)



Hình 8. Sự quan tâm của địa phương (năm 2023)

con người. Tuy nhiên, cách nhận thức của đối tượng bị ảnh hưởng còn hạn chế, nên khả năng tự ứng phó của họ đối với việc sạt lở chưa kịp thời, còn chủ quan nên dễ bị tác động.

3.3. Những ảnh hưởng của sạt lở đất bờ sông Hậu

- *Ảnh hưởng đến đời sống, sinh kế của người dân:* Khi sạt lở xảy ra, các tác động của nó thường gây nên hậu quả khó lường, dẫn đến những thiệt hại về người và tài sản. Từ đó để lại những tổn thương khó có thể bù đắp được trong thời gian ngắn. Kết quả khảo sát tại khu vực nghiên cứu được biểu đồ như Hình 5.

Qua kết quả khảo sát 74 người tại hai khu vực nghiên cứu cho thấy, việc sạt lở đất bờ sông đã gây ra tác động lớn cho đối tượng bị ảnh hưởng. Thiệt hại nhiều chiếm cao nhất 38%, chủ yếu là đất ở và nhà ở; 4,1% đối với đất ruộng, cây trồng và vật nuôi, đây là các tài sản chủ yếu phục vụ cho nhu cầu cuộc sống của người dân; Thiệt hại không đáng kể chiếm tỷ lệ nhỏ từ 4,1 - 9,5% cho các loại tài sản (Hình 5).

- *Ảnh hưởng đến tinh thần cộng đồng:* Những thiệt hại về tinh thần mặc dù không thấy trực tiếp, nhưng gây ra hậu quả to lớn về tâm lý của người dân, làm hoang mang, lo lắng, ảnh hưởng đến đời sống hàng ngày, cũng như trong tương lai, gây nên những tổn thương trầm trọng trong tâm trí. Kết quả khảo sát được diễn tả theo Hình 6.

Qua kết quả khảo sát 74 người tại hai khu vực nghiên cứu cho thấy, người dân rất lo lắng cho cuộc sống của họ khi sạt lở xảy ra và nó đã tác động đến tâm lý hoang mang, sợ hãi, ảnh hưởng đến

đời sống tinh thần của người dân. Vì vậy, chính quyền cần phải kịp thời vào cuộc để giúp họ vượt qua khó khăn vào thời điểm này, đa số là lo sợ mất tài sản, chiếm từ 43,2% trở lên và rất sợ hãi chiếm từ 21,6% trở lên (Hình 6).

- *Sự thích nghi của cộng đồng sau khi bị ảnh hưởng của sạt lở đất:* Sự thích nghi với sự cố sạt lở là cần thiết để người dân sớm được tiếp cận, hòa nhập với cuộc sống mới và ổn định cuộc sống. Biểu đồ thể hiện kết quả khảo sát các đối tượng bị ảnh hưởng của vụ sạt lở (Hình 7).

Qua kết quả khảo sát 74 người tại hai khu vực nghiên cứu cho thấy, đối tượng bị ảnh hưởng còn một tỷ lệ chưa thích nghi với các điều kiện mới, chiếm từ 18,9% - 37,8%. Từ đó, địa phương cần quan tâm, giúp đỡ họ vượt qua khó khăn do sạt lở đất gây ra, tránh để người dân rơi vào những trường hợp bị yếu thế, làm gia tăng gánh nặng cho xã hội.

3.4. Đánh giá sự quan tâm hỗ trợ cộng đồng từ địa phương

Để chia sẻ những khó khăn, thiệt hại của các đối tượng trong cộng đồng bị ảnh hưởng, cần có sự động viên kịp thời và thường xuyên của các cấp, ngành để họ có động lực vượt qua, vươn lên hòa nhập với môi trường mới. Bảng (Hình 8) có thể một phần đánh giá được mức độ quan tâm của địa phương từ kết quả khảo sát.

Qua kết quả khảo sát từ 53 đối tượng bị ảnh hưởng và 25 người quản lý cho thấy, mức độ ít đến gặp gỡ, thăm hỏi, động viên của chính quyền xã, huyện còn cao (tỷ lệ 84%) so với sự quan tâm, thăm hỏi thường xuyên của Ban ấp là 75,5%. Từ kết quả này cho thấy, chính quyền địa phương nên thường xuyên, hoặc chỉ đạo các đơn vị quan tâm, thăm hỏi, cũng như nắm bắt kịp thời tình hình đời sống của người dân trong khu vực sạt lở, đặc biệt là các đối tượng đã di dời đến nơi ở mới để có những

giải pháp phù hợp, động viên và giúp họ sớm thích ứng với môi trường sống mới.

3.5. Những giải pháp thích ứng với sự cố sạt lở

3.5.1. Giải pháp trước mắt

- Kịp thời hỗ trợ cho các đối tượng chưa thích nghi theo khảo sát ở Hình 7 về các tiêu chí như điện, nước, việc làm, học tập của con em các gia đình bị ảnh hưởng bởi sự cố, nhằm giúp họ bớt lo lắng, giảm gánh nặng để ổn định cuộc sống.

- Các tổ chức chính trị - xã hội huyện, xã... bằng nguồn lực của mình, hoặc nguồn vận động từ mạnh thường quân kịp thời ưu tiên hỗ trợ vật chất, kinh phí... cho các đối tượng bị ảnh hưởng là thành viên, hoặc có người thân là thành viên của tổ chức.

- Địa phương cần thường xuyên đến động viên thăm hỏi tình hình đời sống của đối tượng bị ảnh hưởng sạt lở phải di dời, đây là sự động viên an ủi về mặt tinh thần, giúp họ có động lực vươn lên, nhất là cấp quản lý từ xã trở lên.

3.5.2. Giải pháp lâu dài

- Từ kết quả điều tra khảo sát cho thấy, hiện nay, việc sạt lở có xu hướng tăng và nghiêm trọng hơn. Vì vậy, cần đẩy mạnh công tác tuyên truyền, nâng cao nhận thức đối với những người đang sống trong vùng cảnh báo sạt lở để chính họ có giải pháp tự bảo vệ tính mạng và tài sản.

- Từ kết quả khảo sát ảnh hưởng đến vật chất và tinh thần (Hình 5, Hình 6), cần có giải pháp chủ động hơn như xây dựng các công trình dân cư gắn với các chính sách an sinh xã hội để di dời những hộ dân trong vùng cảnh báo sạt lở.

- Từ đánh giá các nguyên nhân gây ra sạt lở thì Nhà nước cần có những chính sách phù hợp hơn, cụ thể:

+ Đối với nguyên nhân tự nhiên: Cần phải có đánh giá chính xác, khoa học để đưa ra dự báo và có giải pháp phù hợp như chỉnh trị dòng chảy (nguyên nhân do hình thái dòng sông cong); nghiêm cấm việc xây dựng (địa chất yếu); lấp hố xoáy (có lạch sâu)...

+ Đối với nguyên nhân do con người: Thực hiện biện pháp tuyên truyền kết hợp xử lý hành chính, mạnh hơn là biện pháp hình sự, đặc biệt, cần có chính sách ngoại giao tốt đối với các quốc gia ở thượng nguồn.

4. KẾT LUẬN

Ngày nay, việc sạt lở đất bờ sông không chỉ xảy ra do nguyên nhân chính là yếu tố tự nhiên, mà còn có sự tác động của con người đã làm thay đổi quy luật bình thường của thiên nhiên. Chính vì vậy, đã làm cho việc

sạt lở có chiều hướng gia tăng, tác động của nó ngày càng lớn, ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống vật chất và tinh thần. Qua kết quả điều tra, khảo sát cho thấy, sau khi sạt lở xảy ra thì vẫn còn một số đối tượng bị ảnh hưởng chưa thích ứng kịp thời với môi trường sống mới, chiếm 18,9% - 37,8%, công tác thăm hỏi, động viên tinh thần của chính quyền chưa được thường xuyên, chiếm 84%.

Để kịp thời giúp người dân hạn chế được những tổn thất về vật chất và tinh thần, cũng như sớm thích ứng với môi trường sống mới, Nhà nước cần có những biện pháp phòng ngừa, chính sách hỗ trợ kịp thời và thường xuyên quan tâm, thăm hỏi để nắm bắt được những khó khăn của người dân sau khi sự cố sạt lở xảy ra và có giải pháp giúp đỡ. Đó cũng chính là động lực giúp người dân vươn lên và sớm ổn định với môi trường sống mới ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Huỳnh Công Hoài, Nguyễn Thị Bảy, Đào Nguyên Khôi và Trà Nguyễn Quỳnh Nga (2019), *Phân tích nguyên nhân gây gia tăng xói lở bờ sông ở ĐBSCL. Tạp chí Khí tượng thủy văn.*

2. Ban Chỉ huy PCTT & TKCN huyện Châu Phú (2018), *Tổng kết công tác thực hiện PCTT & TKCN năm 2018 và phương hướng nhiệm vụ năm 2019.*

3. Ban Chỉ huy UBNDKH, PCTT & TKCN huyện Châu Phú (2019), *Báo cáo số 39/BC-BCH ngày 11/3/2020, Tổng kết công tác thực hiện PCTT & TKCN năm 2019 và phương hướng nhiệm vụ năm 2020.*

4. Ban Chỉ huy UBNDKH, PCTT & TKCN huyện Châu Phú (2020), *Báo cáo số 755/BC-BCH ngày 28/12/2020 tổng kết thực hiện công tác UBNDKH, PCTT & TKCN năm 2020 và phương hướng nhiệm vụ năm 2021.*

5. Ban Chỉ huy UBNDKH, PCTT & TKCN huyện Châu Phú (2021), *Báo cáo số 338/BC-BCH ngày 29/12/2021, tổng kết công tác thực hiện nhiệm vụ UBNDKH, PCTT & TKCN năm 2021 và phương hướng nhiệm vụ năm 2022.*

6. Ban Chỉ huy UBNDKH, PCTT và Phòng thủ dân sự huyện Châu Phú (2022), *Báo cáo số 206/BC-BCH ngày 20/12/2022 tổng kết công tác thực hiện nhiệm vụ UBNDKH, PCTT và phòng thủ dân sự năm 2022 và phương hướng nhiệm vụ năm 2023.*

7. Sở TN&MT An Giang (2022), *Báo cáo số 143/BC-STNMT ngày 19/7/2022 về kết quả quan trắc và cảnh báo sạt lở đất bờ sông trên địa bàn tỉnh An Giang (đợt I năm 2022).*

ĐÁNH GIÁ TÌNH HÌNH THỰC HIỆN CÁC QUYỀN CỦA NGƯỜI SỬ DỤNG ĐẤT TRÊN ĐỊA BÀN HUYỆN GIA LỘC, TỈNH HẢI DƯƠNG

PHẠM SỸ LIÊM¹, NGUYỄN THỊ THANH HUYỀN¹, ĐẶNG TRUNG TÚ²

¹Trường Đại học Khoa học Tự nhiên – Đại học Quốc gia Hà Nội

²Viện Chiến lược, Chính sách tài nguyên và môi trường

Tóm tắt:

Trong giai đoạn 2018 - 2021, các giao dịch về đất đai trên địa bàn huyện Gia Lộc diễn ra thường xuyên, trong đó số lượng giao dịch về chuyển quyền sử dụng đất (QSDĐ) có xu hướng tăng lên. Việc thực hiện các QSDĐ tại huyện Gia Lộc đã tạo được niềm tin đối với người sử dụng đất nhằm từng bước khuyến khích họ tự nguyện đăng ký khi thực hiện các giao dịch. Kết quả điều tra về thực hiện giao dịch chuyển QSDĐ cho thấy, phần lớn hộ gia đình và cá nhân đánh giá cao trình tự, thủ tục, thời gian thực hiện các hoạt động trên tại chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai. Trên cơ sở đánh giá tình hình thực hiện việc chuyển QSDĐ trên địa bàn nghiên cứu, nhóm tác giả đề xuất một số giải pháp về đăng ký đất đai, xây dựng cơ sở dữ liệu, công cụ thuế và tuyên truyền chính sách pháp luật đến người dân để thực hiện tốt công tác này.

Từ khóa: Quyền sử dụng đất, Gia Lộc, Hải Dương.

Ngày nhận bài: 28/6/2023; Ngày sửa chữa: 16/6/2023; Ngày duyệt đăng: 21/7/2023.

Assessment of implementation of land users' rights in Gia Loc district, Hai Duong province

Abstract:

In the period 2018 - 2021, land transactions in Gia Loc district take place regularly, in which the number of transactions on land use right transfer (LURC) tends to increase. The implementation of LURCs in Gia Loc district has created trust among land users in order to gradually encourage them to voluntarily register when performing transactions. The survey results on the implementation of land use right transfer transactions show that most households and individuals highly appreciate the procedure and time to carry out transactions at the Land Registration Office. Based on the assessment of the implementation of the transfer of land use rights in the study area, the authors propose some solutions on land registration, building a database, tax tools and propagating legal policies.

Keywords: Land use rights, Gia Loc, Hai Duong.

JEL Classifications: P48, Q15, R20, R23.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Gia Lộc là huyện cửa ngõ phía Bắc của tỉnh Hải Dương. Trong những năm gần đây, huyện Gia Lộc có tốc độ phát triển kinh tế - xã hội (KT - XH) đáng ghi nhận. Công cuộc công nghiệp hóa, hiện đại hóa đã kéo theo nhu cầu về sử dụng đất đai ngày càng tăng lên nên các hoạt động thực hiện quyền của người sử dụng đất có xu hướng tăng. Việc đăng ký tại cơ quan nhà nước theo quy định pháp luật khi thực hiện các quyền của người sử dụng đất ngày càng tăng. Tuy nhiên, còn có một số bất cập trong quản lý hành chính, nhất là việc thực hiện các quyền của người sử dụng đất.

2. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

2.1. Phương pháp chọn điểm nghiên cứu

Căn cứ vào thực tiễn tình hình phát triển KT - XH, để tài tiến hành chọn điểm nghiên cứu đối với hộ dân: Chọn 1 thị trấn và 2 xã thuộc địa bàn huyện Gia Lộc, gồm thị trấn Gia Lộc, xã Yết Kiêu và xã Quang Minh. Các xã được chọn đại diện cho 3 nhóm hộ có mức độ phát triển đô thị hóa khác nhau: i) Đại diện vùng đô thị hóa cao là thị trấn Gia Lộc, ii) đại diện vùng đô thị hóa vừa là xã Yết Kiêu và iii) đại diện xã vùng nông thôn là Xã Quang Minh, tương ứng với tình hình thực hiện các quyền của người sử dụng đất chủ yếu của huyện Gia Lộc.

Căn cứ vào tình hình thực hiện các QSDĐ tại huyện Gia Lộc, tỉnh Hải Dương, đề tài lựa chọn nghiên cứu 4 quyền chính trong quá trình thực hiện các quyền của người sử dụng đất trên địa bàn huyện Gia Lộc, tỉnh Hải Dương bao gồm: Quyền chuyển nhượng, quyền thế chấp, quyền tặng cho và quyền thừa kế.

2.2. Phương pháp điều tra thu thập số liệu thứ cấp

Dữ liệu thứ cấp được thu thập trong giai đoạn 2018 - 2021 từ các phòng, ban, đơn vị trong huyện về điều kiện tự nhiên, điều kiện KT - XH; tình hình quản lý và hiện trạng sử dụng đất tại phòng TN&MT, Thống kê,...; thông tin thực trạng thực hiện các quyền của người sử dụng đất trên địa bàn huyện Gia Lộc tại chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai huyện Gia Lộc.

2.3. Phương pháp điều tra, thu thập số liệu sơ cấp

Số liệu sơ cấp thu thập trực tiếp thông qua các phiếu điều tra, phỏng vấn chuẩn bị trước dưới dạng câu hỏi. Đối tượng khảo sát người dân được xác định trên cơ sở người sử dụng đất đến thực hiện giao dịch về QSDĐ tại chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai huyện Gia Lộc. Nghiên cứu dùng mẫu phiếu điều tra theo công thức (I) và thể hiện cụ thể phân bố lượng phiếu tại Bảng 1.

$$n = \frac{N}{1+N(e)^2} (I)$$

Bảng 1. Phân bố lượng phiếu điều tra hộ gia đình, cá nhân

STT	Nội dung	Đơn vị	Chuyển nhượng	Thừa kế	Tặng cho	Thế chấp	Tổng
1	Số giao dịch	Giao dịch	2.803	499	3.190	3.775	8.527
2	Số phiếu theo công thức	Số phiếu	44	41	44	44	173
3	Số phiếu điều tra thực tế	Số phiếu	55	50	55	55	215

Bảng 2. Phân bố lượng phiếu điều tra cán bộ, công chức

Tên cơ quan	Số phiếu điều tra
Phòng TN&MT huyện Gia Lộc	12
Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai huyện Gia Lộc	8
UBND huyện phụ trách lĩnh vực TN&MT, cán bộ Địa chính	10
Tổng	30

Bảng 3. Hiện trạng sử dụng đất năm 2021 của huyện Gia Lộc

STT	Chỉ tiêu	Diện tích	Tỷ lệ
		ha	%
	Tổng diện tích tự nhiên	9.971,10	100
1	Đất nông nghiệp	6.587,50	66,07
2	Đất phi nông nghiệp	3.383,60	33,93

(Nguồn: UBND huyện Gia Lộc, 2021)

Trong đó: n : Số mẫu phiếu cần điều tra; N : Tổng dung lượng mẫu; e : Sai số cho phép (e =15%).

Tổng số phiếu điều tra cán bộ, công chức có liên quan đến giao dịch QSDĐ là 30 phiếu, phân bổ cho cán bộ phòng TN&MT huyện Gia Lộc, chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai; cán bộ phụ trách lĩnh vực TN&MT của huyện Gia Lộc thuộc xã/phường đại diện (Bảng 2).

2.4. Phương pháp xử lý, phân tích số liệu

Các số liệu được điều tra và thu thập, sau đó được sàng lọc, chuẩn hóa tổng hợp, phân tích thành bộ cơ sở dữ liệu và được xử lý bằng phần mềm thống kê. Phương pháp phân tích số liệu chỉ ra được những điểm mạnh và điểm yếu trong công tác thực hiện quyền của người sử dụng đất giữa các xã/phường nghiên cứu đại diện, từ đó đề xuất một số giải pháp khắc phục tồn tại để tăng cường việc thực hiện các quyền của người sử dụng đất trên địa bàn huyện Gia Lộc, tỉnh Hải Dương.

2.5. Phương pháp so sánh, đánh giá

Nghiên cứu so sánh một số tiêu chí đánh giá việc thực hiện QSDĐ với các quy định hiện hành. Các tiêu chí đánh giá gồm: Thực trạng giấy tờ QSDĐ khi thực hiện giao dịch; thủ tục thực hiện tại chi nhánh văn phòng đăng ký đất đai; thời gian hoàn thành các thủ tục; phí và lệ phí chuyển thực hiện giao dịch; khả năng tìm kiếm thông tin...

3. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU

3.1. Tình hình sử dụng đất trên địa bàn huyện Gia Lộc

Theo số liệu thống kê năm 2021, tổng diện tích tự nhiên của huyện Gia Lộc là 9.971,10 ha (Bảng 3).

Nhìn chung, quỹ đất của Gia Lộc trong những năm qua đã được đầu tư khai thác sử dụng hợp lý và có hiệu quả, đã góp phần quan trọng vào phát

Bảng 4. Tổng hợp kết quả thực các quyền của người sử dụng đất huyện Gia Lộc giai đoạn 2018 - 2021

(ĐVT: Trường hợp)

STT	QSDĐ	Năm				Tổng
		2018	2019	2020	2021	
		335	833	776	859	2.803
2	Thừa kế	88	149	147	115	499
3	Tặng cho	566	914	810	900	3.190
4	Thế chấp	709	895	1.027	1.144	3.775
5	Chuyển đổi	5	2	1	3	11
6	Cho thuê	0	0	1	3	4
7	Cho thuê lại	0	0	0	0	0
8	Góp vốn bằng QSDĐ	0	0	0	0	0
9	Tổng	1.703	2.793	2.762	3.024	10.282

(Nguồn: Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai huyện Gia Lộc, 2021)

triển KT - XH, nâng cao đời sống vật chất tinh thần của nhân dân.

3.2. Thực trạng thực hiện các quyền của người sử dụng đất trên địa bàn huyện Gia Lộc

Trong giai đoạn 2018 - 2021, kết quả thực hiện quyền của người sử dụng đất đối với các loại đất của huyện Gia Lộc được thể hiện tại Bảng 4.

Như vậy, có thể thấy trong vòng 4 năm (2018 - 2021), trên địa bàn huyện Gia Lộc đã thực hiện 10.282 trường hợp. Số lượng hồ sơ có xu hướng tăng lên qua các năm, tuy nhiên đến năm 2020, số lượng hồ sơ giảm hơn so với năm 2019. Nguyên nhân bởi cuối 2019, đại dịch Covid-19 ảnh hưởng nhiều đến việc đi lại và thực hiện các QSDĐ của người dân. Đến năm 2021, khi đại dịch được khống chế, việc thực hiện các quyền của người sử dụng đất trên địa bàn huyện Gia Lộc được tiến hành trở lại bình thường.

3.2.1. Thực trạng thực hiện quyền chuyển nhượng QSDĐ

Trong những năm gần đây, khi kinh tế của huyện Gia Lộc có bước phát triển khá, tình hình quản lý và sử dụng đất có nhiều chuyển biến tích cực, hoạt động chuyển nhượng QSDĐ diễn ra sôi động với 2.803 trường hợp trong giai đoạn 2018 - 2021 (Hình 1).

Trong giai đoạn 2018 - 2021, việc chuyển nhượng QSDĐ trên địa bàn huyện Gia Lộc có xu hướng tăng lên, từ 335 vụ trong năm 2018 tăng lên 859 vụ trong năm 2021, nhìn chung năm sau cao hơn so với năm trước (Hình 1). Mặc dù năm 2019 trở lại đây, thị trường bất động sản của nước ta đang trong trạng thái đóng băng và trầm lắng, song thị trường chuyển nhượng QSDĐ tại địa bàn huyện Gia Lộc vẫn có xu hướng tăng là do trên địa bàn huyện phần lớn QSDĐ được giao dịch là phục vụ nhu cầu để ở.

Việc chuyển nhượng QSDĐ tại thị trấn Gia Lộc diễn ra sôi động nhất với 522 vụ việc, do đây là thị trấn huyện lỵ nằm ở khu vực trung

tâm huyện Gia Lộc, là trung tâm kinh tế, chính trị, văn hóa - xã hội của huyện, có nhiều điều kiện thuận lợi về giao thông để giao lưu kinh tế - văn hóa với các xã/thị trấn khác trong huyện và các vùng phụ cận. Tại các xã thuần nông, việc chuyển nhượng QSDĐ diễn ra kém sôi động hơn so với các xã/thị trấn khác trên địa bàn huyện.

3.2.2. Thực trạng thực hiện quyền thừa kế QSDĐ (Hình 1)

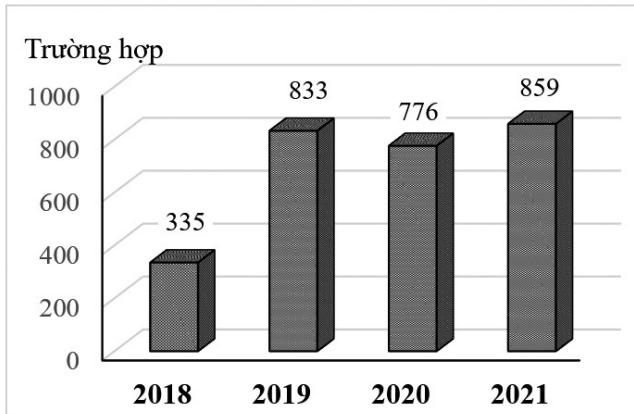
Nhận thức được giá trị của QSDĐ và những nguy cơ tiềm ẩn về tranh chấp đất đai trong các gia đình nên các trường hợp đăng ký thực hiện quyền thừa kế QSDĐ tại huyện Gia Lộc có xu hướng tăng lên. Phần lớn các trường hợp tham gia thực hiện quyền thừa kế QSDĐ theo hình thức di chúc. Từ năm 2018 - 2021, có 499 trường hợp thừa kế QSDĐ được thực hiện đăng ký biến động theo quy định. Điều này cho thấy công tác tuyên truyền, phổ biến luật đã được quan tâm, đẩy mạnh, nhận thức của người dân ngày càng được nâng cao trong vấn đề khai báo khi thực hiện quyền thừa kế QSDĐ.

3.2.3. Thực trạng thực hiện quyền tặng cho QSDĐ

Từ năm 2018 - 2021, có 3.190 vụ thực hiện tặng cho QSDĐ đã đăng ký biến động theo quy định. Những xã có số lượng trường hợp tặng cho QSDĐ nhiều nhất đều là những đơn vị hành chính có diện tích đất rộng (500 - 1.200 m²). Thêm vào đó, do ảnh hưởng của các dự án liên quan đến thu hồi, nâng cấp, cải tạo, làm mới các tuyến đường giao thông, người sử dụng đất chia tách thửa đất cho các thành viên trong gia đình dẫn tới số vụ tặng cho QSDĐ tăng cao (Hình 3).

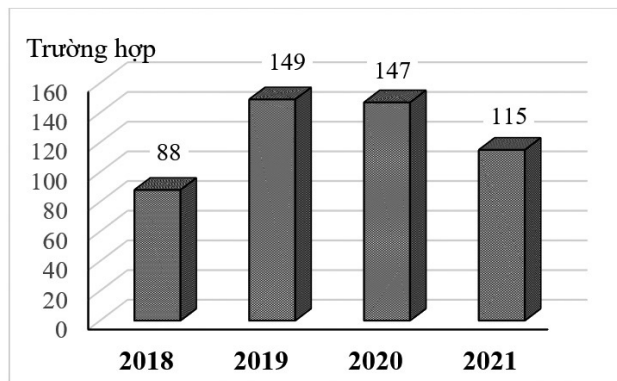
Trong các năm 2020, 2021 số vụ thực hiện quyền tặng cho QSDĐ tăng từ 1,6 - 1,8 lần so với năm 2018.

3.2.4. Thực trạng thực hiện quyền thế chấp QSDĐ



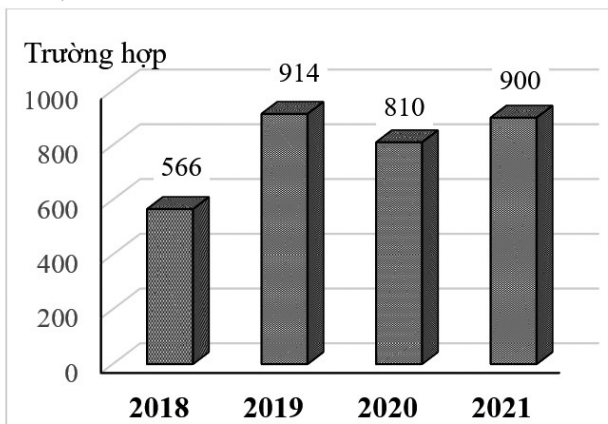
Hình 1. Kết quả thực hiện chuyển nhượng QSDĐ trên địa bàn huyện Gia Lộc giai đoạn 2018 - 2021

(Nguồn: Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai huyện Gia Lộc, 2021)



Hình 2. Kết quả thực hiện thừa kế QSDĐ trên địa bàn huyện Gia Lộc giai đoạn 2018 - 2021

(Nguồn: Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai huyện Gia Lộc, 2021)



Hình 3. Kết quả thực hiện quyền tặng cho QSDĐ trên địa bàn huyện Gia Lộc giai đoạn 2018 - 2021

(Nguồn: Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai huyện Gia Lộc, 2021)

Trong giai đoạn 2018 - 2021, trên địa bàn huyện Gia Lộc có 3.775 trường hợp thế chấp bằng giá trị QSDĐ tại chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai huyện Gia Lộc. Kết quả cụ thể thể hiện tại Hình 4.

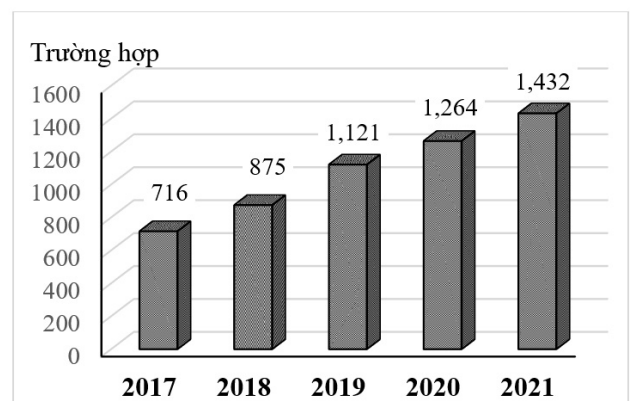
Trong giai đoạn 2018 - 2021, việc thế chấp QSDĐ tại huyện Gia Lộc có xu hướng gia tăng. Việc đăng ký thế chấp QSDĐ giúp người sử dụng đất đảm bảo về mặt pháp lý để vay vốn ngân hàng phục vụ cho sản xuất kinh doanh. Những xã có số lượng trường hợp thế chấp QSDĐ nhiều nhất của huyện đều là những đơn vị hành chính do ảnh hưởng của các dự án có liên quan đến thu hồi, nâng cấp, cải tạo, các tuyến đường giao thông, cần vốn để đầu tư chuyển đổi cơ cấu cây trồng, xây dựng trang trại.

3.3. Đánh giá thực trạng thực hiện các quyền của người sử dụng đất trên địa bàn huyện Gia Lộc

3.3.1. Đánh giá của người dân

Từ 215 phiếu điều tra người dân về các tiêu chí liên quan đến thủ tục thực hiện, thời gian hoàn thành các thủ tục, phí và lệ phí thực hiện giao dịch, khả năng tìm kiếm thông tin, kết quả cho thấy: Trên 80% số hộ cho rằng thủ tục thực hiện các quyền của người sử dụng đất là dễ dàng, thuận lợi; trên 60% số hộ cho rằng thời gian hoàn thành các thủ tục chuyển QSDĐ là nhanh chóng, và trên 70% số hộ cho rằng thái độ thực hiện của cán bộ là nhiệt tình, đúng mực.

Đối với việc thực hiện quyền chuyển nhượng QSDĐ, phần lớn người dân thực hiện chuyển nhượng QSDĐ là để lấy tiền trả nợ (chiếm 32,73%);



Hình 4. Kết quả thực hiện quyền thế chấp QSDĐ trên địa bàn huyện Gia Lộc giai đoạn 2018 - 2021

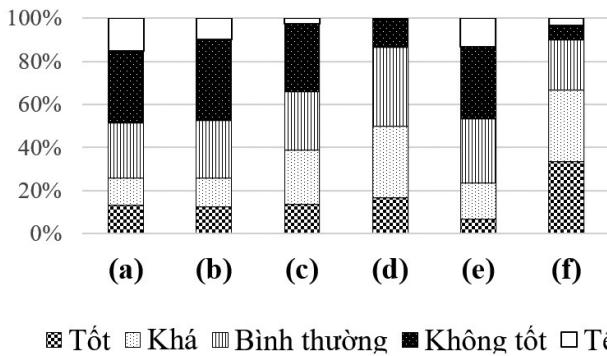
(Nguồn: Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai huyện Gia Lộc, 2021)

đầu tư, sản xuất kinh doanh (chiếm 27,27%); sửa nhà cửa (chiếm 23,64%), các lý do khác như đầu cơ nhà đất, chuyển đến nơi ở mới, gửi tiết kiệm, chi phí cho sinh hoạt (chiếm 16,36%).

Đối với việc thực hiện quyền thừa kế QSDĐ, 72% các hộ thực hiện quyền thừa kế QSDĐ theo di chúc, 28% các hộ thực hiện quyền thừa kế QSDĐ theo pháp luật.

Đối với việc thực hiện quyền tặng cho QSDĐ, 52,73% trường hợp nhận tặng cho QSDĐ từ bố mẹ, 40% trường hợp nhận tặng cho QSDĐ từ anh (chị, em) ruột, 7,27% là các trường hợp khác còn lại.

Đối với việc thực hiện quyền thế chấp QSDĐ, có 30,91% hộ gia đình, cá nhân được ngân hàng cho vay ở mức dưới 30% giá trị QSDĐ; 60% hộ gia đình, cá nhân được ngân hàng cho vay ở mức từ 30% - 40% giá trị



Hình 5. Đánh giá của cán bộ, công chức về thực hiện các quyền của người sử dụng đất trên địa bàn huyện Gia Lộc (Nguồn: Tổng hợp số liệu điều tra, 2022)

QSDĐ; 9,09% hộ gia đình, cá nhân được ngân hàng cho vay ở mức từ 41% - 70% giá trị QSDĐ. Việc tiếp cận nguồn vốn vay từ các tổ chức tín dụng được 43,64% số hộ đánh giá là dễ dàng.

3.3.2. Đánh giá của cán bộ, công chức

Thực hiện điều tra khảo sát ý kiến từ 30 cán bộ, công chức có liên quan đến giao dịch QSDĐ theo 6 tiêu chí về ý thức thực hiện pháp luật, cách tiếp cận thực hiện, thẩm quyền và thủ tục, thời gian hoàn thành, việc triển khai các văn bản hướng dẫn, kết quả đánh giá của cán bộ, công chức được thể hiện tại Hình 5.

a. Ý thức thực hiện pháp luật về QSDĐ của người dân

Có 50% ý kiến đánh giá ở mức trung bình trở lên. Nhìn chung người dân có ý thức thực hiện đúng quy định về QSDĐ. Điều này một mặt phản ánh nhận

thức của người dân về pháp luật đất đai ngày càng tiến bộ, mặt khác cũng cho thấy công tác quản lý nhà nước về đất đai trên địa bàn huyện có nhiều chuyển biến tích cực.

b. Cách tiếp cận thực hiện QSDĐ của cá nhân/hộ gia đình

Tỷ lệ đánh giá không tốt tiêu chí này chiếm tới 37%. Nguyên nhân chính là do tâm lý chung trong nhân dân là ngại phải đến gặp cơ quan nhà nước. Người dân lấy sự tin tưởng nhau là chính và điều chỉnh các quan hệ đất đai với nhau trong mối quan hệ hàng xóm, bạn bè, quen biết truyền thống, khiến chúng trở thành nguyên nhân làm tăng số lượng những vụ tranh chấp, khiếu kiện về đất đai, gây mất ổn định xã hội.

c. và d. Thẩm quyền, thủ tục thực hiện các quyền của người sử dụng đất

Bộ phận “một cửa” đã đi vào hoạt động theo đúng quy trình, giảm phiền hà cho người dân, khắc phục tình trạng đùn đẩy công việc giữa các bộ phận, nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước. Huyện đã và đang thực hiện cơ chế “một cửa” liên thông trong giải quyết thủ tục hành chính, nhận thức về cải cách thủ tục hành chính của một bộ phận cán bộ đầy đủ nên công tác cấp giấy chứng nhận QSDĐ, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất không tồn tại những hạn chế.

e. Thời gian hoàn thành các thủ tục thực hiện các QSDĐ của cá nhân/hộ gia đình

Các ý kiến đánh giá chưa mấy khả quan. Có 9 phiếu (30%) ý kiến đánh giá ở mức trung bình, 10 phiếu (33%) ý kiến đánh giá ở mức không tốt và 4 phiếu (13%) ý kiến đánh giá ở mức tệ. Điển hình như hình thức chuyển nhượng tuy vẫn còn nhiều hồ sơ còn tồn đọng do hồ sơ thiếu thông tin cần bổ sung nhưng đã thấy sự liên kết giữa các cơ quan hành chính trong cơ chế một cửa liên thông để hoàn thành cho nhân dân.

f. Việc triển khai các văn bản hướng dẫn thực hiện các QSDĐ của người dân

Việc triển khai các văn bản hướng dẫn thực hiện các QSDĐ của người dân được đánh giá khá tốt với (67%) đánh giá ở mức độ khá và tốt và chỉ có 10% đánh giá ở mức không tốt và tệ.

3.4. Đề xuất một số giải pháp

3.4.1. Giải pháp về kiểm tra, giám sát việc chấp hành quy định pháp luật

Công tác đăng ký đất đai, cấp giấy chứng nhận

QSDĐ cần được hoàn thiện. Mặc dù, pháp luật đất đai đã quy định rõ ràng đăng ký biến động về QSDĐ là bắt buộc, nhưng trên thực tế người dân vẫn chưa nghiêm túc tuân thủ các quy định này. Do vậy, chính quyền địa phương cần thường xuyên thực hiện công tác, kiểm tra, giám sát việc chấp hành pháp luật của người sử dụng đất. Đồng thời, cơ quan quản lý nhà nước về đất đai cần xây dựng những chế tài đủ mạnh để xử phạt những trường hợp không đăng ký khi thực hiện giao dịch về quyền của người sử dụng đất. Bên cạnh đó, UBND huyện Gia Lộc cần hoàn thiện công tác cấp giấy chứng nhận QSDĐ cho người sử dụng để họ dễ dàng thực hiện các giao dịch về quyền của người sử dụng đất.

3.4.2. Giải pháp về ứng dụng công nghệ thông tin

Cơ sở dữ liệu thông tin đất đai cần được từng bước xây dựng một cách đầy đủ và toàn diện. Đây là cơ sở quan trọng để cơ quan Nhà nước nắm được tình trạng pháp lý của thửa đất cùng với thông tin của người sử dụng đất. Bên cạnh đó, từng bước triển khai hiệu quả ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý đất đai; đẩy nhanh lộ trình cung cấp dịch vụ công trực tuyến đối với các lĩnh vực quản lý của ngành; xây dựng, hoàn thiện, in ấn và phát hành sổ tay những điều cần biết khi tham gia thực hiện các QSDĐ cho những người dân không có điều kiện truy cập trực tuyến để có thể dễ dàng tìm kiếm thông tin khi có nhu cầu thực hiện các QSDĐ.

3.4.3. Giải pháp về thuế thu nhập cá nhân từ chuyển nhượng bất động sản

Xây dựng và đề xuất chính sách thuế thu nhập cá nhân từ hoạt động chuyển nhượng bất động sản hợp lý, tạo sự minh bạch, đảm bảo công bằng và tránh vướng mắc trong việc thực hiện các thủ tục về thuế. Thuế thu nhập cá nhân từ chuyển nhượng bất động sản chỉ áp dụng một cách tính trên giá chuyển nhượng đối với bất động sản sẽ hạn chế được những bất cập về phương pháp tính thuế như hiện nay.

3.4.4. Giải pháp về tuyên truyền pháp luật

Tuyên truyền cho người sử dụng đất về chính sách pháp luật đất đai liên quan đến công tác chuyển QSDĐ bằng các hình thức Đài phát thanh từ cấp huyện đến cấp xã, tổ chức tọa đàm hay các cuộc thi quần chúng về hiểu biết luật, nghĩa vụ khi tham gia đăng ký thực hiện các QSDĐ giúp họ nhận thức được tầm quan trọng và ý nghĩa của công tác đăng ký trong giao dịch chuyển QSDĐ nhằm tránh được những phát sinh, rủi ro trong quá trình sử dụng đất.

4. KẾT LUẬN

Huyện Gia Lộc có vị trí thuận lợi cho việc phát triển KT - XH. Tốc độ đô thị hóa khá nhanh, dân số cơ học tăng, nhu cầu sử dụng đất cao đã gây áp lực lớn đến việc quản lý và sử dụng đất của Nhà nước.

Trong giai đoạn 2018 - 2021, các giao dịch chuyển QSDĐ trên địa bàn huyện Gia Lộc diễn ra thường xuyên, số lượng giao dịch có xu hướng tăng lên, năm sau cao hơn so với năm trước. Kết quả điều tra, phỏng vấn một số hộ gia đình, cá nhân thực hiện giao dịch chuyển quyền cho thấy phần lớn họ đánh giá cao về trình tự, thủ tục cũng như thời gian thực hiện các giao dịch về quyền của người sử dụng đất tại Chi nhánh Văn phòng Đăng ký đất đai huyện Gia Lộc. Về phía cán bộ, họ cho rằng ý thức thực hiện pháp luật về QSDĐ của người dân đạt mức trung bình (với 50% ý kiến). Tuy nhiên, cách tiếp cận thực hiện QSDĐ đánh giá không tốt chiếm tới 37%. Thời gian hoàn thành các thủ tục chưa mấy khả quan khi có tới 33% ý kiến đánh giá ở mức không tốt và 13% ở mức tệ.

Các giải pháp đề xuất để thực hiện tốt công tác chuyển QSDĐ tại huyện Gia Lộc bao gồm: Hoàn thiện công tác đăng ký đất đai, cấp giấy chứng nhận QSDĐ; xây dựng cơ sở dữ liệu thông tin đất đai; xây dựng và đề xuất chính sách thuế thu nhập cá nhân từ hoạt động chuyển nhượng bất động sản và tuyên truyền chính sách pháp luật đất đai liên quan đến công tác chuyển QSDĐ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ TN&MT (2015), Thông tư số 02/2015/TT-BTNMT ngày 27/1/2015 quy định chi tiết một số điều của Nghị định số 43/2014/NĐ-CP và Nghị định số 44/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ.
2. Chi nhánh Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất huyện Gia Lộc (2021). Báo cáo thuyết minh thực hiện công việc giai đoạn 2021.
3. Đỗ Thị Tâm, Đỗ Thị Đức Hạnh, Đỗ Mạnh Huy (2017), Đánh giá việc thực hiện một số quyền sử dụng đất trên địa bàn thị xã Từ Sơn, tỉnh Bắc Ninh, Tạp chí Khoa học nông nghiệp Việt Nam.
4. Quốc hội nước CHXHCNVN (2013), Luật Đất đai 2013, Nhà xuất bản TN&MT và bản đồ Việt Nam.
5. UBND huyện Gia Lộc (2021). Báo cáo tổng kết tình hình KT - XH năm 2021 và phương hướng nhiệm vụ năm 2022 huyện Gia Lộc.

ỨNG DỤNG GIS VÀ VIỄN THÁM CẢNH BÁO LỞ ĐẤT, NGẬP LỤT, CHÁY RỪNG TẠI XÃ THƯỢNG TRẠCH, HUYỆN BỐ TRẠCH, TỈNH QUẢNG BÌNH

TRẦN XUÂN MÙI¹, VÕ VĂN TRÍ¹, PHẠM HỒNG THÁI¹, LÊ THỊ PHƯƠNG LAN¹
PHAN THANH QUYẾT², CAO THỊ THANH THỦY²

¹ Vườn quốc gia Phong Nha - Kẻ Bàng

² Trường Đại học Quảng Bình

Tóm tắt:

Xã Thượng Trạch, huyện Bố Trạch, tỉnh Quảng Bình có địa hình dốc, chia cắt bởi hệ thống sông ngòi, lớp thực vật bề mặt ngày càng giảm, quy hoạch cơ sở hạ tầng ngày càng tăng, các vùng sản xuất nông nghiệp, khu dân cư lại chủ yếu là núi đất, dẫn đến có nguy cơ cao về tai biến thiên nhiên khi chịu ảnh hưởng của mưa, bão, hạn hán. Nghiên cứu các tai biến sạt lở, ngập lụt, cháy rừng ở khu vực này nhằm đưa ra những cảnh báo để giảm thiểu tác động tiêu cực lên hệ sinh thái và cộng đồng người dân ở đây. Trong nghiên cứu này, các dữ liệu đầu vào gồm: Ảnh viễn thám; bản đồ địa chất và các thông tin về vết lũ; vùng ngập, điểm sạt lở, vùng cháy ghi nhận từ các điều tra thực địa được sử dụng để phân tích. Dựa vào đặc điểm của mỗi vùng sẽ xác định trọng số khác nhau, từ đó nội suy 5 cấp độ cảnh báo.

Từ khóa: Tai biến, sạt lở đất, ngập lụt, cháy rừng, Thượng Trạch.

Ngày nhận bài: 18/5/2023; **Ngày sửa chữa:** 21/6/2023; **Ngày duyệt đăng:** 18/7/2023.

Applicationgis andremotes to warninglandslide, flood, forestfires in Thuong Trach commune, Bo Trach district, Quang Binh province

Abstract:

Thuong Trach commune, Bo Trach district, Quang Binh province has a steep terrain, divided by a system of rivers, the surface vegetation layer is decreasing, infrastructure planning is increasing, agricultural production areas, Residential areas are mainly mountainous areas, leading to a high risk of natural disasters when affected by rain, storm, and drought. Research on landslides, floods, and forest fires in this area to give warnings to minimize negative impacts on the ecosystem and local communities. In this study, the input data including: Remote sensing image data, geological map and information on flood spots, flooded areas, landslide points, fire zones recorded from field investigations are used. for analysis. Based on the characteristics of each zone, different weights will be determined, thereby interpolating 5 warning levels.

Keywords: Disasters, landslides, floods, forest fires, Thuong Trach.

JEL Classifications: O13, Q54, Q56, Q57, Y10.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Vùng Phong Nha - Kẻ Bàng nằm ở miền Trung Việt Nam, nơi hứng chịu nhiều thiên tai như bão, lũ, hạn hán do tác động của thời tiết cực đoan và biến đổi khí hậu. Khu vực này địa hình dốc, chia cắt mạnh, lại nằm trong vùng khí hậu nhiệt đới ẩm, mưa nhiều, lượng mưa lớn, bình quân từ 2.000 - 2.500 mm, có nơi lên tới 3.000 mm, phân bố không đều trong năm. Mùa khô tuy lượng mưa thấp nhưng số ngày mưa bình quân tháng tối thiểu là 10 ngày do có nhiều đợt mưa tiểu mãn. Phong Nha - Kẻ Bàng còn nằm trong lưu vực của các dòng sông Chày,

sông Troóc, sông Son... đều là thượng nguồn của sông Gianh [5].

Xã Thượng Trạch, vùng đệm Vườn Quốc gia (VQG) Phong Nha - Kẻ Bàng, có diện tích 74.151,83 ha. Từ phía Nam đến Đông chủ yếu là núi đất, xen với núi đá vôi; phía Bắc đến Tây chủ yếu là núi đá vôi. Theo hiện trạng sử dụng đất, phần lớn diện tích trong ranh giới địa chính của xã Thượng Trạch là rừng đặc dụng (do VQG Phong Nha - Kẻ Bàng quản lý), phần ngoài ranh giới VQG là đất rừng sản xuất, rừng phòng hộ, nương rẫy, đất giao thông, cơ sở hạ tầng, đất ở. Hệ thống thủy văn

khu vực này khá phức tạp, chứa nhiều sông ngấm với chức năng điều hòa, cung cấp nước duy trì sự ổn định của hệ sinh thái cũng như giá trị đa dạng sinh học của VQG Phong Nha - Kẻ Bàng (Hình 1).

Trong những năm qua, thời tiết cực đoan đã gây hậu quả nghiêm trọng, lũ lụt, trượt lở, cháy rừng xảy ra thường xuyên, ảnh hưởng trực tiếp đến hoạt động sản xuất và đời sống của người dân. Do vậy, để ứng phó với tai biến thiên nhiên, nghiên cứu về hiện trạng thực tế trên các công cụ công nghệ là sự lựa chọn tốt nhất. Chu Văn Ngợi, Nguyễn Thị Thu Hà, 2002 thực hiện Nghiên cứu “Đánh giá nguy cơ tai biến trượt lở dọc tuyến đường 4D trên cơ sở nghiên cứu mối quan hệ giữa cấu trúc địa chất và địa hình”, kết quả thể hiện rõ nguyên nhân gây ra sạt lở đất, đồng thời phân tích mối quan hệ giữa cấu trúc địa chất và đặc điểm địa hình tác động đến quá trình sạt lở đất [2]. Nhóm tác giả Lại Tuấn Anh và nnk năm 2005 cũng nghiên cứu các yếu tố tác động đến sạt lở đất, đã sử dụng công nghệ viễn thám và GIS để phân tích các yếu tố tác động đến sạt lở đất, từ đó thành lập bản đồ chuyên đề khu vực sạt lở đất nguy hiểm ở khu vực huyện Xín Mần, tỉnh Hà Giang. Trong đó, mối quan hệ định lượng giữa sạt lở đất và các yếu tố ảnh hưởng đến sạt lở đất đã được thành lập bằng hệ số chắc chắn CF (Certainty Factor). Các yếu tố ảnh hưởng được các tác giả đề cập đến như độ dốc, độ cao, lớp đất

mặt, địa chất, khả năng thoát nước... và phân tích bằng công nghệ viễn thám, GIS [4]. Các nghiên cứu về chỉ số khô hạn, nguy cơ cháy của Đỗ Thị Phương Thảo và nnk, 2020 “Thành lập bản đồ khô hạn tổng hợp tỉnh Ninh Thuận bằng phương pháp chiết xuất, tổng hợp thông tin địa không gian từ dữ liệu Landsat 8 OLI-TIR”, kết quả đã thành lập được bản đồ khô hạn tổng hợp kết hợp của cả dữ liệu khách quan cũng như chủ quan (ý kiến đánh giá từ chuyên gia) [3]. Nghiên cứu của Bùi Thanh Hưng, Nguyễn Thanh Thủy Vân, 2019 “Nghiên cứu sử dụng QGIS và phân tích thứ bậc (AHP) để phân cấp nguy cơ cháy rừng tại huyện Mường Chà, tỉnh Điện Biên”, kết quả đã xây dựng được 9 lớp bản đồ tương ứng với 9 nhân tố có thể ảnh hưởng tới nguy cơ cháy rừng: Độ dốc, hướng phơi, độ cao, khoảng cách đến sông suối, đường giao thông, khu dân cư, nương rẫy, loại trạng thái rừng và loại đất. Sau đó các lớp được phân loại theo 5 cấp cháy rừng từ 1 - 5. Trong đó, 1 là khu vực có nguy cơ thấp và 5 là khu vực có nguy cơ cháy rừng cao nhất. Phương pháp phân tích thứ bậc AHP được sử dụng để tìm, xếp hạng được trọng số cho 9 nhân tố ảnh hưởng [1]. Nghiên cứu ngập lụt điển hình của tác giả Trần Thị Ân và nnk, 2022 “Đánh giá tính dễ bị tổn thương do lũ lụt ở quy mô địa phương bằng kỹ thuật viễn thám và GIS: Nghiên cứu điển hình tại Thành phố Đà Nẵng, Việt Nam”, tập trung vào việc tạo ra một bộ tiêu chí xem xét 3 khía cạnh của tính dễ bị tổn thương do lũ lụt: Mức độ ảnh hưởng, độ nhạy cảm và khả năng thích ứng (AC) theo cách tiếp cận dựa trên chỉ số, bản đồ tính dễ bị tổn thương do lũ lụt ở quy mô địa phương được xác định dựa trên sự tích hợp các yếu tố đóng góp của nó.

Trên cơ sở khảo sát thực địa và các nghiên cứu trước đây, cùng với dữ liệu vệ tinh, bản đồ địa chất ứng dụng công cụ GIS để nội suy, xây dựng các bản đồ cảnh báo đối với sạt lở đất, ngập lụt, cháy rừng ở khu vực xã Thượng Trạch. Kết quả nghiên cứu là tài liệu phục vụ cho công tác quy hoạch, bố trí công trình, phục vụ quản lý, hoạch định chính sách và đánh giá, dự báo tác động đến tài nguyên cũng như các giá trị ngoại hạng của Di sản thiên nhiên thế giới VQG Phong Nha - Kẻ Bàng.

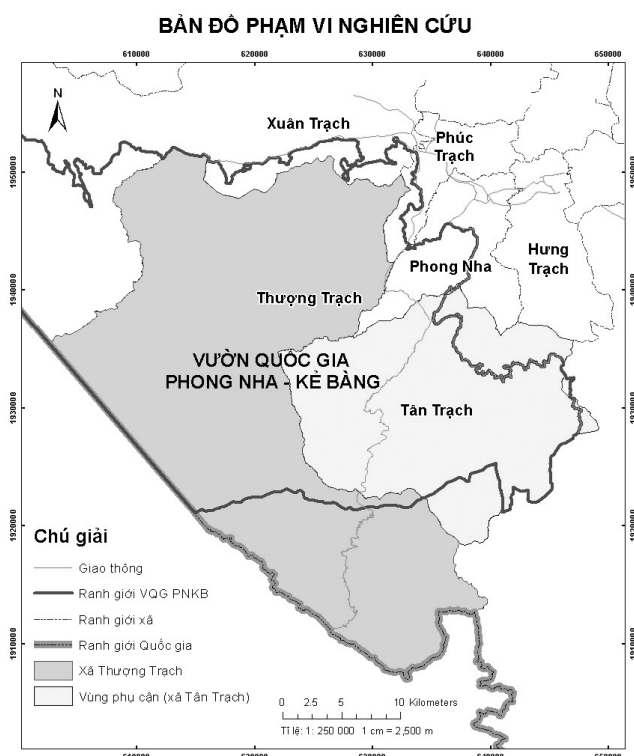
2. DỮ LIỆU VÀ PHƯƠNG PHÁP

2.1. Dữ liệu

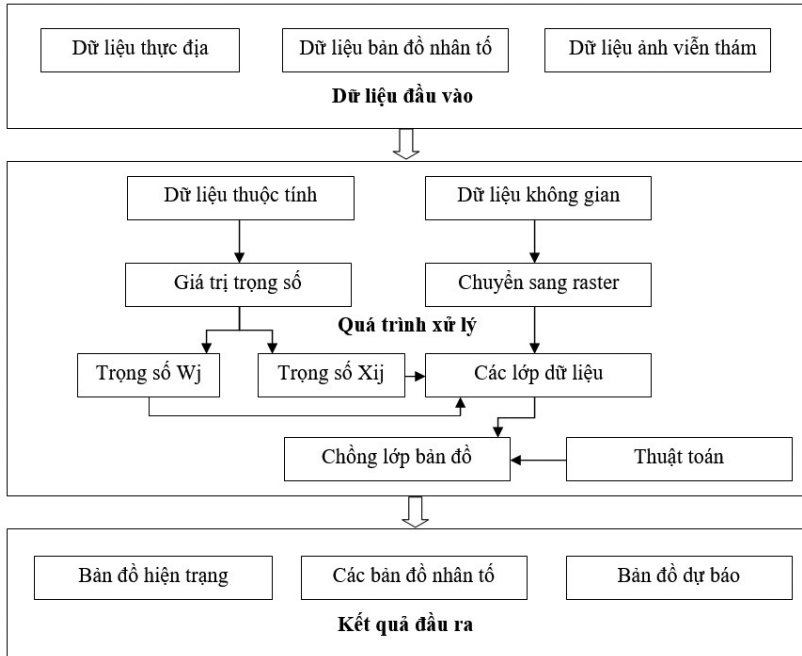
- Dữ liệu ảnh viễn thám: Ảnh Sentinel 2A chụp năm 2020; ảnh Landsat 8 chụp năm 2016; ảnh Spot 5 chụp năm 2010; ảnh DEM (mô hình số độ cao); ảnh trích xuất trên google earth (Bảng 1).

- Bản đồ: Địa chất, độ dốc, mật độ sông suối, thủy văn, loại đất, hiện trạng rừng, lượng mưa.

- Số liệu thực địa năm 2022, 2023, gồm thông tin về lớp phủ, các điểm sạt lở, điểm ngập, vết lũ, điểm



Hình 1. Bản đồ khu vực nghiên cứu



Hình 2. Quy trình thành lập bản đồ dự báo

Bảng 1. Thông số ảnh viễn thám

TT	Sensor	Ngày chụp	Ghi chú
1	Aster GDEM	17/10/2011	Sử dụng dự báo sạt lở, ngập lụt, cháy rừng
2	Aster GDEM	17/10/2011	
3	Landsat 8	7/4/2016	Khoang vùng sạt lở
4	SPOT 5	5/14/2010	
5	SPOT 5	3/12/2010	
6	SPOT 5	3/3/2010	
7	SPOT 5	3/23/2010	
8	Sentinel 2A	05/05/2020	Khoang vùng ngập lụt
9	Sentinel 2A	22/10/2020	

Bảng 2. Ví dụ về ma trận so sánh cặp của 3 yếu tố i, j và k

	Yếu tố i	Yếu tố j	Yếu tố k
Yếu tố i	1	a _{ij}	a _{ik}
Yếu tố j	1/a _{ij}	1	a _{jk}
Yếu tố k	1/a _{ik}	1/a _{jk}	1

Bảng 3. Thang đánh giá mức độ so sánh

Mức độ	Định nghĩa	Giải thích
1	Quan trọng bằng nhau (equal).	Hai yếu tố có mức độ quan trọng như nhau.
3	Sự quan trọng yếu giữa một yếu tố này trên yếu tố kia (moderate).	Kinh nghiệm và nhận định hơi nghiêng về yếu tố này hơn yếu tố kia.
5	Quan trọng nhiều giữa yếu tố này và yếu tố kia (strong).	Kinh nghiệm và nhận định nghiêng mạnh về cái này hơn cái kia.
7	Sự quan trọng biểu lộ rất mạnh giữa yếu tố này hơn yếu tố kia (very strong).	Một yếu tố được ưu tiên rất nhiều hơn cái kia và được biểu lộ trong thực hành
9	Sự quan trọng tuyệt đối giữa yếu tố này hơn yếu tố kia (extreme).	Sự quan trọng hơn hẳn của một yếu tố ở trên mức có thể.
2,4,6,8	Mức trung gian giữa các mức nêu trên.	Cần sự thỏa hiệp giữa hai mức độ nhận định.

nguy cơ cháy và mô tả hiện trạng của các điểm điều tra cập nhật trong Argis online, Survey 123 (Bảng 1).

2.2. Phương pháp

2.2.1. Quy trình thực hiện

Thể hiện như Hình 2.

2.2.2. Phương pháp thành lập bản đồ dự báo sạt lở, ngập lụt và cháy rừng

a) Phương pháp thành lập bản đồ dự báo sạt lở:

- Trên các tham số địa hình (độ dốc), địa chất, đất, lượng mưa, mật độ sông suối, thảm phủ, hiện trạng sạt lở và các điểm điều tra sạt lở... Mỗi lớp dữ liệu được gán một trọng số tương ứng với tầm quan trọng của chúng trong quá trình sạt lở đất.

- Chồng xếp bản đồ: Bản đồ dự báo trượt lở được biên tập theo công thức 1 [9,10,11]:

$$LSI = \sum W_j * X_{ij} \quad (1)$$

Trong đó:

LSI (Landslide Susceptibility Index): Chỉ số nhạy cảm trượt lở đất.

W_j: Trọng số của nhân tố thứ j.

X_{ij}: Điểm số của lớp thứ i trong nhân tố gây trượt j.

Xác định điểm số của các lớp trong nhân tố gây trượt X_{ij} theo công thức [9]:

$$X_{ij} = S_i * 100/S$$

Trong đó:

S_i: Diện tích xảy ra tai biến.

S: Diện tích tự nhiên.

Xác định trọng số của các yếu tố tác động đến trượt lở W_j:

Phương pháp phân tích thứ bậc (Analytical Hierarchy Process - AHP, còn gọi là phương pháp mô hình trọng số) là một phương pháp bán định lượng [7, 8, 11] (Bảng 2).

Đây là ma trận nghịch đảo với sự so sánh cặp: Nếu i so sánh với j có một giá trị a_{ij} thì khi j so sánh với i sẽ có giá trị nghịch đảo là 1/a_{ij}. Để điền vào ma trận, dùng thang đánh giá từ 1 - 9 như sau [7, 8, 11]: (Bảng 3).

Tiến hành điều tra 4 chuyên gia bằng phiếu câu hỏi, nội dung trong phiếu câu hỏi xoay quanh 2 vấn đề:

- Xếp hạng mức độ ưu tiên của các yếu tố.

- Đánh giá và cho điểm đối với từng cặp yếu tố theo thang đánh giá của Satty (Bảng 4).

Tổng hợp kết quả phỏng vấn và tính toán mức độ ưu tiên của từng cặp yếu tố bằng phương pháp trung bình cộng. Kết quả thể hiện tại Bảng 4.

Dựa trên nguyên tắc AHP, thứ tự ưu tiên của các yếu tố sẽ được so sánh từng đôi một. Kết quả so sánh thể hiện ở Bảng 3. Trọng số của các yếu tố được xác định bằng giá trị trung bình (Bảng 5).

Việc tính toán trọng số được thực hiện khi chia từng giá trị trong mỗi cột của ma trận cho tổng số giá trị trong cột đó, điều này sẽ cho một ma trận mới (Bảng 5) với các giá trị nằm trong khoảng từ 0 - 1. Giá trị trung bình trên mỗi dòng của ma trận tương ứng với trọng số của chỉ tiêu nằm trên dòng đó (Bảng 6).

b) Phương pháp thành lập bản đồ dự báo ngập lụt:

- Nội suy mức ngập bằng ảnh DEM: Trong ảnh DEM chứa đựng các giá trị độ cao tương ứng trong mỗi pixel.

Công thức phân lớp độ ngập theo mô hình độ cao số DEM

$$Y = \sum_{i=k}^n i \quad (2)$$

Trong đó:

Y: Giá trị của lớp độ ngập tại mức ngập i.

i: Giá trị của pixel trong phân lớp

n: Tổng số các pixel có cùng giá trị i.

k: Giá trị của một pixel được phân lớp

- Nội suy mức ngập từ số liệu vết lũ đợt điều tra sử dụng công cụ IDW trên phần mềm ArcGIS.

Bảng 4. Bảng tổng hợp mức độ ưu tiên các yếu tố

Mã	Yếu tố so sánh từng đôi	Phiếu phỏng vấn chuyên gia				Tổng hợp
		(1)	(2)	(3)	(4)	
1	Độ dốc và địa chất	3	5	3	5	4
2	Độ dốc và đất đai	7	5	7	5	6
3	Độ dốc và lượng mưa	3	5	5	3	4
4	Độ dốc và mật độ sông suối	7	5	9	7	7
5	Độ dốc và lớp phủ thực vật	5	7	9	7	7
6	Địa chất và đất đai	-3	-5	-7	-5	-5
7	Địa chất và lượng mưa	-5	-3	-5	-7	-5
8	Địa chất và mật độ sông suối	-5	-3	-5	-3	-4
9	Địa chất và lớp phủ thực vật	-5	-3	-5	-3	-4
10	Đất đai và lượng mưa	1	-3	-3	-3	-2
11	Đất đai và mật độ sông suối	1	-3	-3	-3	-2
12	Đất đai và lớp phủ thực vật	1	3	5	3	3
13	Lượng mưa và mật độ sông suối	5	7	3	5	5
14	Lượng mưa và lớp phủ thực vật	3	5	5	3	4
15	Mật độ sông suối và lớp phủ thực vật	5	5	3	3	4

Bảng 5. Ma trận xác định trọng số các yếu tố

Chỉ tiêu	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
Độ dốc (A)	1	4	6	4	7	7
Địa chất (B)	1/4	1	1/5	1/5	1/4	1/4
Đất đai (C)	1/6	5	1	1/2	1/2	3
Lượng mưa (D)	1/4	5	2	1	5	4
Mật độ sông suối (E)	1/7	4	2	1/5	1	4
Lớp phủ thực vật (F)	1/7	4	1/3	1/4	1/4	1

Bảng 6. Tính toán trọng số cho các yếu tố gây ra trượt lở đất

Chỉ tiêu	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	Trọng số
Độ dốc (A)	0,51	0,17	0,52	0,65	0,5	0,36	0,451
Địa chất (B)	0,13	0,04	0,02	0,03	0,02	0,01	0,041
Đất đai (C)	0,09	0,22	0,09	0,08	0,04	0,16	0,113
Lượng mưa (D)	0,13	0,22	0,17	0,16	0,36	0,21	0,208
Mật độ sông suối (E)	0,07	0,17	0,17	0,03	0,07	0,21	0,120
Lớp phủ thực vật (F)	0,07	0,17	0,03	0,04	0,02	0,05	0,063

- Sử dụng phần mềm ArcGIS khoanh vẽ, phân loại các vùng ngập dựa trên ảnh Sentinel và SPOT.

- Xác định khoảng cách đến sông suối; sử dụng công cụ buffer trong phần mềm ArcGIS tiến hành phân loại khoảng cách đến sông suối. Phân loại mức độ theo khoảng cách gần sông suối có mức độ cao và ngược lại.

- Sử dụng ảnh vệ tinh Sentinel-2A để tính toán chỉ số nước khác biệt chuẩn hóa hiệu chỉnh (MNDWI).

- Chồng gộp bản đồ: Bản đồ phân vùng dự báo nguy cơ ngập lụt tổng hợp được chồng gộp có trọng số dựa trên các bản đồ chỉ số thành phần theo phương pháp trung bình trọng số theo công thức tổng quát như sau [13]:

$$P = \sum W_i * X_i \quad (3)$$

Trong đó:

P: Chỉ số nguy cơ cháy.

W_i : Trọng số của các bản đồ chỉ số thành phần i.

X_i : Điểm mức độ nguy cơ cháy các bản đồ chỉ số thành phần i.

Tầm quan trọng của các bản đồ chỉ số thành phần được quyết định bằng cách xác định trọng số các yếu tố ảnh hưởng. Nhóm nghiên cứu sử dụng kỹ thuật phân tích thứ bậc AHP (Analytic Hierarchy Process) để xác định trọng số.

c) Thành lập bản đồ dự báo cháy:

* Chiết xuất thông tin nhiệt độ

- Chuyển đổi giá trị số (DN) sang giá trị bức xạ phổ (L λ)

Dữ liệu ảnh vệ tinh Landsat 8 được thu nhận dưới dạng ảnh số, do đó cần phải chuyển đổi giá trị của dữ liệu ảnh số này sang giá trị bức xạ phổ là giá trị phản ánh năng lượng phát ra từ mỗi vật thể được thu nhận trên kênh nhiệt. Việc chuyển đổi này được thực hiện theo biểu thức sau [12]:

$$L\lambda = M_L * Q_{cal} + A_L \quad (4)$$

Trong đó:

L λ : Giá trị bức xạ phổ.

M_L : Hệ số đối với từng kênh ảnh cụ thể (giá trị RADIANCE_MULT_BAND_10 trong dữ liệu ảnh LANDSAT 8).

A_L : Hệ số đối với từng kênh ảnh cụ thể (giá trị RADIANCE_ADD_BAND_10 trong dữ liệu ảnh LANDSAT 8).

Q_{cal} : Giá trị số của kênh ảnh.

- Hiệu chỉnh phản xạ khí quyển

Tương tự như chuyển đổi sang bức xạ phổ, các giá trị số nguyên 16-bit trong kênh ảnh cũng có thể được chuyển đổi thành phản xạ khí quyển (TOA). Phương trình sau đây được sử dụng để chuyển đổi các giá trị cấp độ sáng (DN) sang phản xạ TOA:

$$\rho\lambda' = M_p * Q_{cal} + A_p \quad (5)$$

Trong đó:

$\rho\lambda'$: Phản xạ quang phổ của TOA, mà không hiệu chỉnh góc mặt trời (đơn lẻ).

M_p : Hệ số đối với từng kênh ảnh cụ thể (REFLECTANCE_MULT_BAND_4 và REFLECTANCE_MULT_BAND_5 trong dữ liệu ảnh LANDSAT 8).

A_p : Hệ số đối với từng kênh ảnh cụ thể (REFLECTANCE_ADD_BAND_4 và REFLECTANCE_ADD_BAND_5 trong dữ liệu ảnh

LANDSAT 8).

Q_{cal} : Giá trị số của kênh ảnh.

Giá trị $\rho\lambda'$ không đúng phản xạ khí quyển TOA, bởi vì nó không có sự điều chỉnh góc độ mặt trời cho từng pixel. Hệ số điều chỉnh này được bỏ ra khỏi thang đo của ảnh theo yêu cầu của người sử dụng; một số người dùng có thể hài lòng với góc độ độ cao mặt trời trung tâm trong metadata, còn trong nghiên cứu của chúng tôi muốn tính toán góc độ mặt trời trên mỗi pixel trên toàn bộ cảnh. Một khi sử dụng góc chiếu mặt trời để hiệu chỉnh, sự chuyển đổi thành phản xạ TOA chính xác như sau:

$$\rho\lambda = \frac{\rho\lambda'}{\sin(\theta_{SE})} \quad (6)$$

Trong đó:

$\rho\lambda$: Giá trị phản xạ ở tầng khí quyển (TOA) được hiệu chỉnh góc chiếu mặt trời.

$\rho\lambda'$: Giá trị phản xạ ở tầng khí quyển (TOA) chưa chỉnh sửa góc.

θ_{SE} : Góc chiếu mặt trời (SUN_ELEVATION).

- Tính giá trị nhiệt độ độ sáng (brightness temperature)

Ảnh kênh 10 của Landsat 8 có thể được chuyển đổi từ giá trị bức xạ phổ sang biến vật lý hữu ích hơn. Đây là nhiệt độ hiệu quả trên vệ tinh (nhiệt độ vật thể đen) của hệ thống được nhìn từ Trái đất - Khí quyển dưới giả thiết sự phát xạ bằng 1. Công thức chuyển đổi tính theo công thức Planck [16]:

$$T_B = \frac{K2}{\ln\left(\frac{K1}{L\lambda} + 1\right)} \quad (7)$$

Trong đó:

T_B : Nhiệt độ độ sáng (đơn vị Kelvin).

$K1$: 774,89 W/m².sr.μm (hằng số đối với ảnh hồng ngoại nhiệt LANDSAT 8).

$K2$: 1.321,08 K (hằng số đối với ảnh hồng ngoại nhiệt LANDSAT 8).

L_λ : Giá trị bức xạ phổ.

- Tính nhiệt độ bề mặt đất LST (Land Surface Temperature)

Nhiệt độ có liên quan mật thiết đến độ phát xạ của bề mặt (ϵ). Độ phát xạ được hiểu là tỉ số năng lượng phát xạ từ bề mặt tự nhiên, năng lượng phát xạ từ vật đen ở cùng bước sóng và nhiệt độ. Phương pháp hiệu chỉnh nhiệt độ dựa vào độ phát xạ bề mặt được thực hiện như sau [12]:

$$LST = \frac{T_B}{1 + \left(\frac{\lambda T_B}{\rho}\right) * \ln \epsilon} \quad (8)$$

Trong đó:

T_B : Nhiệt độ độ sáng (brightness temperature).

λ : Giá trị bước sóng trung tâm.

$\rho = \frac{h \cdot c}{\sigma}$ (với: σ (hằng số Stefan - Boltzmann) = $1.38 \cdot 10^{-23}$ J/K; h (hằng số Plank) = $6.626 \cdot 10^{-34}$ Js; c (vận tốc ánh sáng) = $2.998 \cdot 10^8$ m/s).

ϵ : Độ phản xạ bề mặt (surface emissivity).

Để tính độ phát xạ của bề mặt () trong bài báo sử dụng chỉ số thực vật chuẩn hóa NDVI (Normalized difference vegetation index). Chỉ số thực vật NDVI là tỉ số giữa hiệu số giá trị phản xạ phổ ở kênh cận hồng ngoại và kênh đỏ trên tổng của chúng [16].

$$NDVI = \frac{\rho_{\lambda NIR} - \rho_{\lambda RED}}{\rho_{\lambda NIR} + \rho_{\lambda RED}} \quad (9)$$

Trong đó:

NDVI: Chỉ số thực vật hiệu chỉnh giá trị phản xạ quang phổ TOA.

$\rho_{\lambda NIR}$: Giá trị kênh cận hồng ngoại hiệu chỉnh phản xạ quang phổ TOA.

$\rho_{\lambda RED}$: Giá trị kênh đỏ hiệu chỉnh phản xạ quang phổ TOA.

Trong trường hợp ảnh LANDSAT 8, kênh cận hồng ngoại tương ứng là kênh 5 và kênh đỏ tương ứng là kênh 4. Chỉ số NDVI nhận giá trị trong khoảng -1 đến 1, trong đó thực vật có giá trị nằm trong khoảng 0,2 - 1,0. Trường hợp NDVI > 0,5, khu vực được xem là phủ kín bởi thực vật (sóng điện từ không tới được lớp đất). Đối với đất trống không có thực vật bao phủ, NDVI < 0,2. Đối với nước và đất ẩm, NDVI nhận giá trị âm.

Dựa trên chỉ số thực vật NDVI, độ phát xạ bề mặt có thể được tính bằng phương pháp do Valor E., Caselles V. (1996). Phương pháp này dựa trên chỉ số NDVI áp dụng tại các khu vực không đồng nhất với nhiều kiểu bề mặt thay đổi. Trong phương pháp này, độ phát xạ của một pixel được tính bằng tổng độ phát xạ của các thành phần chứa trong đó [14]:

$$\epsilon = \epsilon_v \cdot P_v + \epsilon_s (1 - P_v) \quad (10)$$

Trong đó:

ϵ : Độ phát xạ bề mặt.

ϵ_v : Tán xạ bề mặt thực vật.

ϵ_s : Tán xạ bề mặt đất trống.

P_v : Hợp phần thực vật (tỉ lệ thực vật trong một pixel. P_v có giá trị bằng 0 đối với đất trống và bằng 1 đối với khu vực được phủ kín bởi thực vật. P_v được tính theo công thức [14]:

$$P_v = \left[\frac{NDVI - NDVI_{min}}{NDVI_{max} - NDVI_{min}} \right]^2 \quad (11)$$

- Chuyển nhiệt độ Kelvin về đơn vị Celcius (°C)

Giá trị nhiệt độ tính theo °C:

$$T (°C) = T_s (K) - 273.16 \quad (12)$$

Chuyển giá trị nhiệt về dạng số nguyên:

$$Fix(T) = T (°C) \quad (13)$$

- *Xác định chỉ số tình trạng nhiệt độ TCI (Temperature Condition Index)*

TCI là chỉ số được sử dụng để xác định các tình huống hạn hán liên quan đến nhiệt độ. Chỉ số này giả định rằng trong thời gian hạn hán, độ ẩm của đất giảm đáng kể và gây ảnh hưởng đến thực vật. Khi nhiệt độ cao hoặc hạn hán tăng, thực vật sẽ có xu hướng suy giảm trong thời kỳ sinh trưởng. Khi nhiệt độ thấp hoặc khả năng hạn hán thấp, đa phần sẽ thuận lợi cho thảm thực vật trong quá trình phát triển (Eskinder và nnk., 2018). TCI được xác định theo công thức:

$$TCI = 100 * \frac{LST_{max} - LST}{LST_{max} - LST_{min}} \quad (14)$$

Trong đó:

LST_{max} , LST_{min} : Giá trị nhiệt độ bề mặt lớn nhất và nhỏ nhất.

- Phân lớp nhiệt độ có nguy cơ cháy từ thấp đến cao (1 - 5). Trong đó, các vùng nhiệt độ cao có nguy cơ cao, vùng nhiệt độ thấp có nguy cơ thấp.

- Xác định khoảng cách đến đường và khu dân cư; sử dụng công cụ buffer trong phần mềm ArcGIS tiến hành phân loại khoảng cách đến đường giao thông và khu vực dân cư. Phân loại mức độ theo khoảng cách gần đường giao thông, gần khu dân cư có mức độ cao và ngược lại.

- Phân lớp độ cao dựa trên mô hình số độ cao (DEM) theo 5 cấp độ dựa trên công cụ Reclassify trong phần mềm ArcGIS.

- Chồng gộp bản đồ: Bản đồ phân vùng dự báo nguy cơ cháy tổng hợp được chồng gộp có trọng số dựa trên các bản đồ chỉ số thành phần theo phương pháp trung bình trọng số theo công thức tổng quát:

$$F = \sum W_i \cdot X_i \quad (15)$$

Trong đó:

F: Chỉ số nguy cơ cháy.

W_i : Trọng số của các bản đồ chỉ số thành phần i.

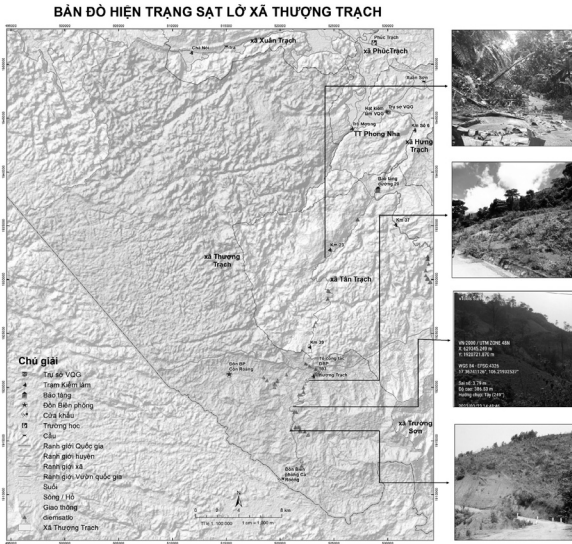
X_i : Điểm mức độ nguy cơ cháy các bản đồ chỉ số thành phần i.

Tầm quan trọng của các bản đồ chỉ số thành phần được quyết định bằng cách xác định trọng số các yếu tố ảnh hưởng. Nhóm nghiên cứu sử dụng kỹ thuật phân tích thứ bậc AHP (Analytic Hierarchy Process) để xác định trọng số.

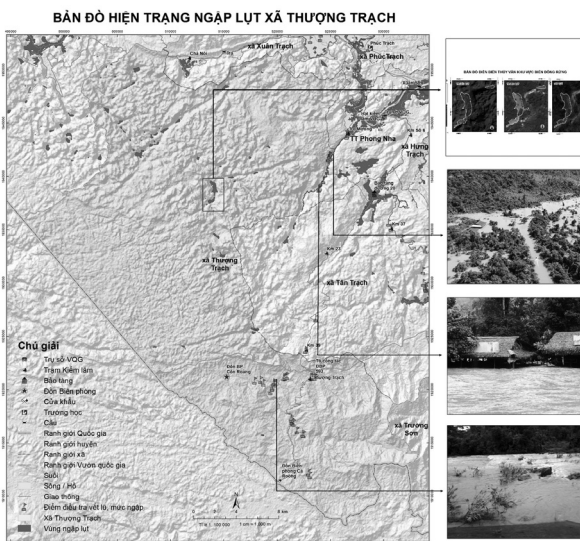
3. KẾT QUẢ VÀ THẢO LUẬN

3.1. Hiện trạng trượt lở đất, ngập lụt và cháy rừng tại xã Thượng Trạch

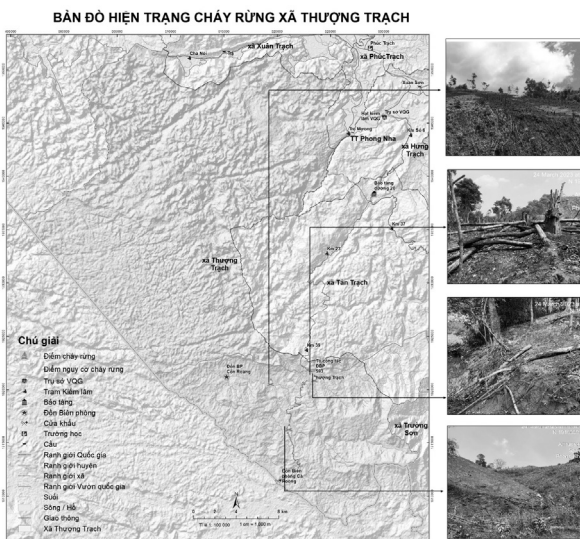
Theo kết quả nghiên cứu của Nguyễn Đức Lý năm 2016, hiện tượng trượt lở xảy ra tại 5 địa điểm trên tuyến



Hình 3. Bản đồ hiện trạng sạt lở xã Thượng Trạch



Hình 4. Bản đồ hiện trạng ngập lụt xã Thượng Trạch



Hình 5. Bản đồ hiện trạng cháy rừng xã Thượng Trạch

đường Hồ Chí Minh nhánh Tây, các vị trí này nằm trong phạm vi của VQG Phong Nha - Kẻ Bàng và phát sinh từ các mái dốc độ cao, dao động từ 57 - 287 m [6]. Theo kết quả điều tra, khảo sát trong khuôn khổ Đề tài “Nghiên cứu tác động thiên tai và con người ảnh hưởng lên tài nguyên Di sản VQG Phong Nha - Kẻ Bàng làm cơ sở đề xuất giải pháp bảo tồn và phát triển: Trường hợp tại xã Thượng Trạch, huyện Bố Trạch, tỉnh Quảng Bình” ghi nhận 64 điểm sạt lở với diện tích hơn 14.000 m² (Hình 3).

Cũng theo quả điều tra, khảo sát sau mưa lũ tháng 10/2020, mưa lớn gây tình trạng ngập lụt xã Thượng Trạch diện tích 300 ha. Theo kết quả điều tra thủy văn, vết lũ năm 2022 và 2023, khu vực xã Thượng Trạch đã điều tra được 30 điểm, mức ngập dao động 3 - 8 m (Hình 4).

Theo kết quả điều tra năm 2022 và 2023, khu vực xã Thượng Trạch ghi nhận có 5 điểm cháy rừng. Ngoài ra, theo dữ liệu thu thập có 10 điểm có nguy cơ xảy ra cháy trên địa bàn xã Thượng Trạch, phân bố chủ yếu ở gần khu vực dân cư, vùng canh tác nương rẫy và gần đường giao thông (Hình 5).

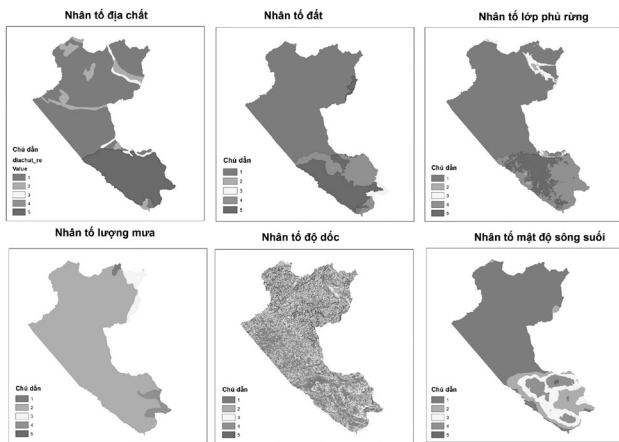
3.2. Bản đồ các nhân tố tác động đến sạt lở đất, ngập lụt, cháy rừng

Bảng 7. Phân cấp trọng số các bản đồ nhân tố sạt lở đất

TT	Phân cấp	Địa chất	Đất đai	Lớp phủ	Mưa (mm/năm)	Độ dốc (độ)	Mật độ sông suối (km/km ²)
1	Cấp 1	CPbs; C-P bs	Núi đá	Rừng TXNĐ trên núi đá vôi ở độ cao trên 700m	2.000	0 - 10	0,5 - 1
2	Cấp 2	C ₁ lk, D ₂ mb, D ₃ fm cd, D ₃ fr dt, O ₃ Sld, P ₂ kg	Đất mùn vàng đỏ trên đá Mácma axit; Đất vàng đỏ trên đá Mácma axit	Rừng TXNĐ trên núi đất ở độ cao trên 700m; Cây bụi, thảm cỏ trên núi đá vôi	2.100	10 - 20	1 - 1,5
3	Cấp 3	C ₁ lk, yaC1 ts1	Đất mùn đỏ vàng trên đá sét	Rừng kín thường xanh nhiệt đới ẩm trên núi đất dưới 700m	2.150	20 - 30	1,5 - 2
4	Cấp 4	O ₃ - S ₁ ld ₁	Đất mùn vàng nhạt trên đá cát; Đất vàng nhạt trên đá cát	Rừng lá rộng thường xanh; Cây bụi, thảm cỏ trên núi đất; Đất trồng có cây gỗ rải rác	2.200	30 - 40	2 - 2,5
5	Cấp 5	K ₂ mg ₃ , K ₂ mg ₂	Đất đỏ vàng trên đá sét	Đất nông nghiệp và đất khác; Đất trồng có Cỏ, Cây bụi	2.300	40 - 75	2,5 - 3

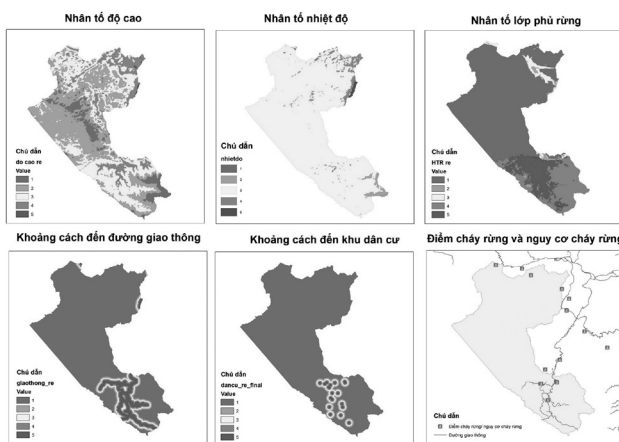
Bảng 8. Diện tích phân cấp trọng số các bản đồ nhân tố sạt lở đất

TT	Phân cấp	Địa chất (ha)	Đất đai (ha)	Lớp phủ (ha)	Mưa (ha)	Độ dốc (ha)	Mật độ sông suối (ha)
1	Cấp 1	46.274,95	51.335,61	66.758,55	429,86	19.168,21	72.402,58
2	Cấp 2	5.534,44	3.838,365	3.545,71	84.540,36	24.391,00	15.350,95
3	Cấp 3	1.548,74	754,15	11.360,67	11.100,52	16.185,23	13.148,75
4	Cấp 4	6.427,446	9.035,62	18.177,66	3.162,01	9.801,37	6.589,78
5	Cấp 5	12.854,89	7.676,73	7.738,92	8.348,76	3.094,66	89,46

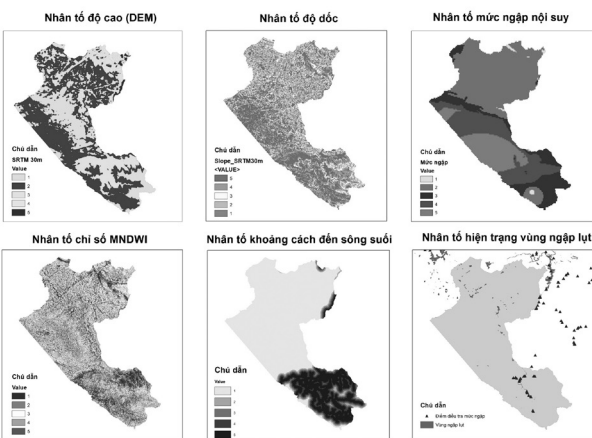


Hình 6. Bản đồ các nhân tố ảnh hưởng đến sạt lở đất

3.2.1. Bản đồ các nhân tố tác động đến sạt lở đất (Hình 6), (Bảng 7), (Bảng 8)



Hình 7. Bản đồ các nhân tố ảnh hưởng đến cháy rừng



Hình 8. Bản đồ các nhân tố ảnh hưởng đến ngập lụt

Bảng 9. Phân cấp trọng số các bản đồ nhân tố cháy

TT	Phân cấp	Độ cao (m)	Nhiệt độ (oC)	Lớp phủ	Khoảng cách đến đường giao thông (m)	Khoảng cách đến dân cư (m)
1	Cấp 1	Trên 1.200	17 - 21	Mặt nước; Rừng TXND trên núi đá vôi	Trên 1.200	Trên 1.200
2	Cấp 2	800 - 1.200	22 - 25	Cây bụi, thảm cỏ trên núi đất và núi đá vôi; đất trồng có cây gỗ rải rác; Rừng thường xanh núi đất trên 700 m	900 - 1.200	900 - 1.200
3	Cấp 3	400 - 800	26 - 29	Rừng thường xanh núi đất trên 700 m	600 - 900	600 - 900
4	Cấp 4	100 - 400	30 - 35	Rừng LRTX già, trung bình, nghèo	300 - 600	300 - 600
5	Cấp 5	0 - 100	35 - 38	Đất nông nghiệp và đất khác, đất trồng có cỏ cây bụi	0 - 300	0 - 300

Bảng 10.

Diện tích phân cấp trọng số các bản đồ nhân tố cháy

TT	Phân cấp	Độ cao (m)	Nhiệt độ (oC)	Lớp phủ (ha)	Khoảng cách đến đường giao thông (ha)	Khoảng cách đến dân cư (ha)
1	Cấp 1	328,63	10,35	51.404,95	62.824,92	68.327,84
2	Cấp 2	6.100,58	1.315,74	921,13	2.010,38	1.944,79
3	Cấp 3	59.003,00	69.791,51	2.110,96	2.312,57	1.774,71
4	Cấp 4	8.310,86	2.462,44	11.829,30	2.866,46	1.318,98
5	Cấp 5	126,15	289,18	7.602,88	3.854,90	502,90

3.2.2. Bản đồ các nhân tố tác động đến cháy rừng (Hình 7), (Bảng 9), (Bảng 10).

Bảng 11. Phân cấp trọng số các bản đồ nhân tố ngập lụt

TT	Phân cấp	Độ cao (m)	Độ dốc (độ)	Mức ngập (m)	Chỉ số MNDWI	Khoảng cách đến sông suối (m)
1	Cấp 1	Trên 400	Trên 40	1 - 2	(-0.771384) - (-0.591223)	Trên 1.200
2	Cấp 2	300 - 400	30 - 40	2 - 4	(- 0.591223) - (- 0.557443)	1.200
3	Cấp 3	200 - 300	20 - 30	4 - 6	(- 0.557443) - (-0.51991)	900
4	Cấp 4	100 - 200	10 - 20	6 - 7	(- 0.51991) - (-0.448596)	600
5	Cấp 5	0 - 100	0 - 10	7 - 9	(- 0.448596) - (+ 0.189474)	300

Bảng 12.

Diện tích phân cấp trọng số các bản đồ nhân tố ngập lụt

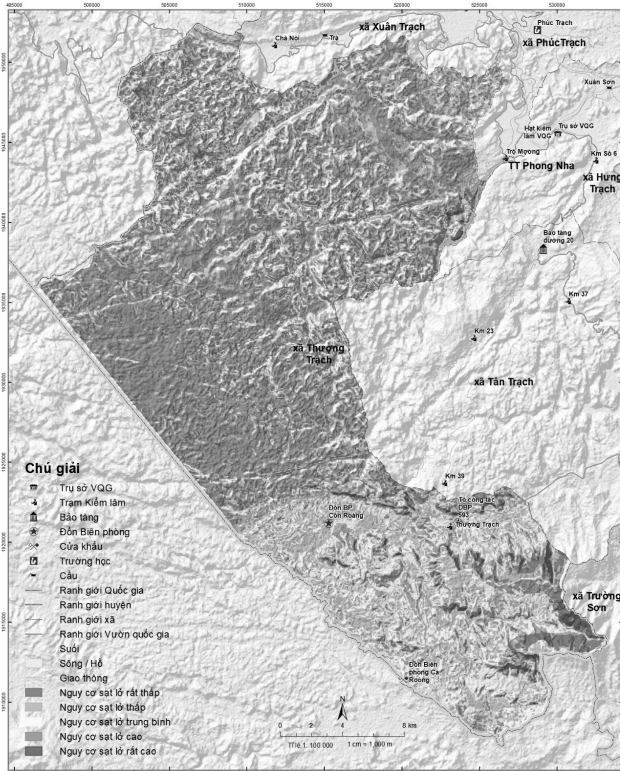
TT	Phân cấp	Độ cao (m)	Độ dốc (độ)	Mức ngập (m)	Chỉ số MNDWI (ha)	Khoảng cách đến sông suối (ha)
1	Cấp 1	18.865,84	3.119,30	437,66	10.960,37	51.825,62
2	Cấp 2	35.313,13	9.858,04	33.824,06	26.879,77	2.008,96
3	Cấp 3	17.134,22	16.337,17	11.048,23	26.988,30	2.894,96
4	Cấp 4	1.499,53	24.662,83	16.879,58	8.805,27	5.160,43
5	Cấp 5	635,27	19.470,65	11.258,46	486,22	11.558,02

3.2.3. Bản đồ các nhân tố tác động đến ngập lụt (Hình 8), (Bảng 11), (Bảng 12)

3.3. Bản đồ phân vùng dự báo trượt lở đất, ngập lụt và cháy rừng

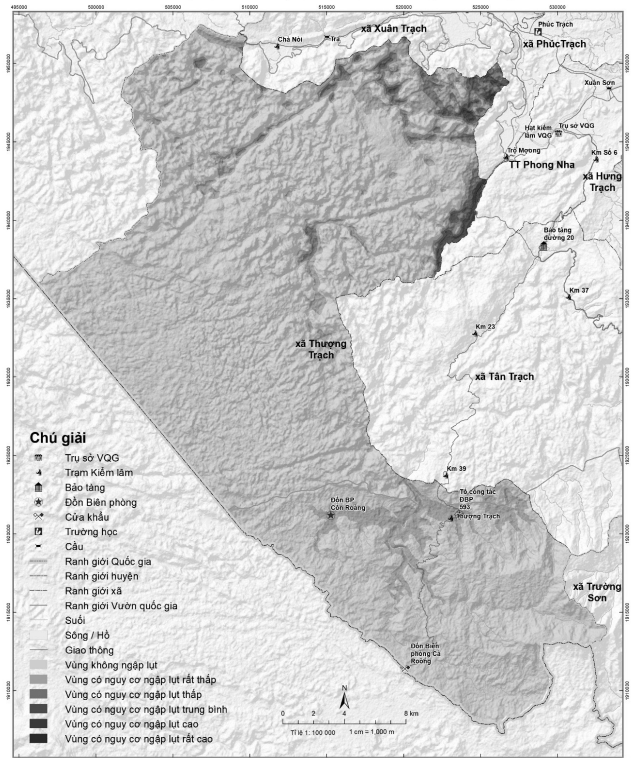
- Bản đồ phân vùng dự báo trượt lở được thành lập theo phương pháp tích hợp nhiều lớp thông tin của các bản đồ đơn tính đã xác định trọng số. Quy trình xử lý phân vùng dự báo sạt lở theo công thức (1). Bản đồ phân vùng dự báo trượt lở được thành lập theo phương pháp tích hợp nhiều lớp thông tin của các bản đồ đơn tính đã xác định trọng số (Hình 9).

BẢN ĐỒ DỰ BÁO SẠT LỖ XÃ THƯỢNG TRẠCH



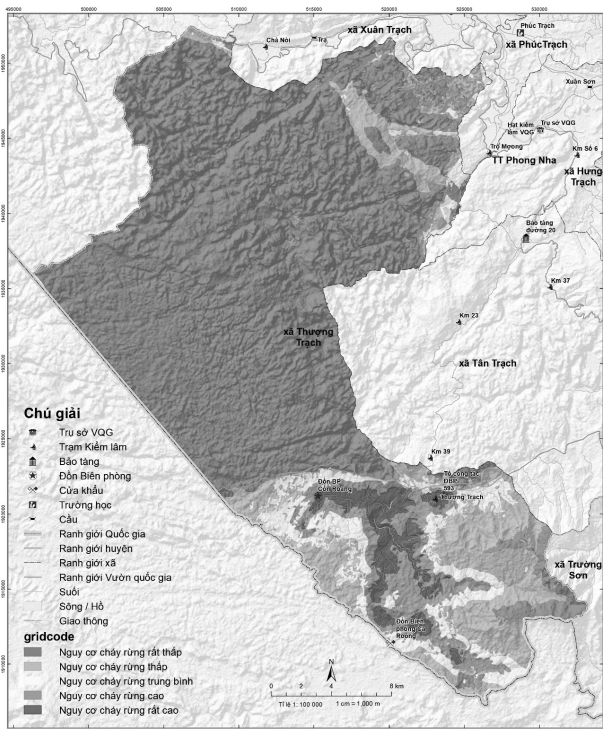
Hình 9. Bản đồ dự báo nguy cơ sạt lở tại xã Thượng Trạch

BẢN ĐỒ DỰ BÁO NGẬP LỤT XÃ THƯỢNG TRẠCH



Hình 10. Bản đồ dự báo nguy cơ ngập lụt tại xã Thượng Trạch

BẢN ĐỒ DỰ BÁO NGUY CƠ CHÁY RỪNG XÃ THƯỢNG TRẠCH



Hình 11. Bản đồ dự báo nguy cơ trượt cháy rừng tại xã Thượng Trạch

$$LSI = 0.451 \cdot A + 0.041 \cdot B + 0.113 \cdot C + 0.208 \cdot D + 0.120 \cdot E + 0.063 \cdot F$$

Trong đó: Độ dốc (A); Địa chất (B); Đất đai (C); Lượng mưa (D); Mật độ sông suối (E); Lớp phủ thực vật (F).

- Bản đồ phân vùng dự báo cháy rừng được thành lập theo phương pháp tích hợp nhiều lớp thông tin của các bản đồ đơn tính đã xác định trọng số (Hình 10).

$$P = 0.112 \cdot A + 0.112 \cdot B + 0.229 \cdot C + 0.412 \cdot D + 0.181 \cdot E$$

Trong đó: Khoảng cách tới khu dân cư (A); Khoảng cách tới đường giao thông (B); Hiện trạng rừng (C); Nhiệt độ bề mặt (D); Độ cao (E).

- Bản đồ phân vùng dự báo ngập lụt được thành lập theo phương pháp tích hợp nhiều lớp thông tin của các bản đồ đơn tính đã xác định trọng số (Hình 11)

$$F = 0.17 \cdot A + 0.06 \cdot B + 0.19 \cdot C + 0.10 \cdot D + 0.30 \cdot E$$

Trong đó: Độ cao cư (A); Chỉ số MNDWI (B); Khoảng cách đến sông suối (C); Độ dốc (D); Mức ngập nội suy (E) (Hình 11).

Kết quả chồng xếp bản đồ đã xác lập được bản đồ dự báo nguy cơ trượt lở đất khu vực VQG Phong Nha - Kẻ Bàng phân theo 5 cấp độ: Rất thấp, thấp, trung bình, cao và rất cao (Bảng 13).

Bảng 13. Thống kê diện tích theo cấp trượt lở

TT	Phân cấp dự báo	Diện tích dự báo sạt lở (ha)	Tỉ lệ (%)	Diện tích dự báo ngập lụt (ha)	Tỉ lệ (%)	Diện tích dự báo cháy rừng (ha)	Tỉ lệ (%)
1	Nguy cơ rất thấp	27.175,39	37,4	71.709,27	97,0	50.470,35	68,4
2	Nguy cơ thấp	19.723,01	27,2	1.538,74	2,1	11.422,66	15,5
3	Nguy cơ trung bình	16.686,42	23,0	550	0,7	5.144,24	7,0
4	Nguy cơ cao	7.576,2	10,4	124,82	0,2	4.135,69	5,6
5	Nguy cơ rất cao	1.479,45	2,0	1,2	0,0	2.646,31	3,6

Theo kết quả thống kê tại Bảng 8 cho thấy, diện tích dự báo sạt lở đất có nguy cơ rất thấp (27.175,39 ha, chiếm 37,4%); diện tích dự báo sạt lở đất có nguy cơ thấp (19.723,01 ha, chiếm 27,2%); diện tích dự báo sạt lở đất có nguy cơ trung bình (16.686,42 ha, chiếm 23,0%); diện tích dự báo sạt lở đất có nguy cơ cao (7.576,2 ha, chiếm 10,4%); diện tích dự báo sạt lở đất có nguy cơ rất cao 1.479,45 ha, chiếm 2 %).

Diện tích dự báo ngập lụt có nguy cơ rất thấp (71.709,27 ha, chiếm 97%); diện tích dự báo có nguy cơ thấp (1.538,74 ha, chiếm 2,1%); diện tích có nguy cơ trung bình (550 ha, chiếm 0,2%); diện tích dự báo sạt lở đất có nguy cơ cao (7.576,2 ha, chiếm 10,4%); diện tích dự báo sạt lở đất có nguy cơ rất cao (1,2 ha).

Diện tích dự báo cháy có nguy cơ rất thấp (50.470,35 ha, chiếm 68,4%); diện tích dự báo có nguy cơ thấp (11.422,66 ha, chiếm 15,5%); diện tích có nguy cơ trung bình (5.144,24 ha, chiếm 7%); diện tích dự báo sạt lở đất có nguy cơ cao (4.135,69 ha, chiếm 5,6%); diện tích dự báo sạt lở đất có nguy cơ rất cao (2.646,31 ha, chiếm 3,6%).

4. KẾT LUẬN

Trên cơ sở dữ liệu đầu vào là ảnh viễn thám, mô hình độ cao số (DEM) và các thông tin khảo sát để nội suy xây dựng cảnh báo ngập lụt, sạt lở, cháy với 5 cấp độ: Rất thấp, thấp, trung bình, cao, rất cao trong phạm vi nghiên cứu ở xã Thượng Trạch, huyện Bố Trạch, tỉnh Quảng Bình.

Nguy cơ sạt lở cao chủ yếu tập trung ở khu vực núi đất, độ che phủ thấp, gần đường giao thông, độ dốc lớn, mật độ sông suối cao. Nguy cơ ngập chủ yếu tập trung ở vùng gần sông suối, thấp về độ cao địa hình. Nguy cơ cháy cao tập trung chủ yếu ở vùng canh tác nương rẫy, gần khu dân cư.

Tuy nhiên, để có mức độ tin cậy cao đối với cảnh báo, cần có các bộ dữ liệu viễn thám độ phân giải cao, bản đồ địa chất tỉ lệ cao, đồng thời kết hợp với các khảo sát thực địa nhiều điểm, trong nhiều thời điểm khác nhau ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bùi Thanh Hưng, Nguyễn Thanh Thủy Vân, 2019. Sử dụng QGIS và phân tích thứ bậc (AHP) để phân cấp nguy cơ cháy rừng tại huyện Mường Chà, tỉnh Điện Biên. *Tạp chí Khoa học và công nghệ lâm nghiệp*, số 2/2019.

2. Chu Văn Ngợi, Nguyễn Thị Thu Hà (2002), đánh giá nguy cơ tai biến trượt lở dọc tuyến đường 4D trên cơ sở nghiên cứu mối

quan hệ giữa cấu trúc địa chất và địa hình, *Đề tài NCKH cấp Bộ, Viện Địa lí.*

3. Đỗ Thị Phương Thảo và nkk, 2020. Thành lập bản đồ khô hạn tổng hợp tỉnh Ninh Thuận bằng phương pháp chiết xuất và tổng hợp thông tin địa không gian từ dữ liệu Landsat 8 OLI-TIR. *Tạp chí Khoa học kỹ thuật Mỏ - Địa chất*, Tập 6, kỳ 4 năm 2020.

4. Lại Tuấn Anh và nkk (2005). Thành lập bản đồ chuyên đề khu vực trượt lở đất nguy hiểm huyện Xín Mần, Hà Giang sử dụng công nghệ viễn thám và GIS, *Đề tài NCKH cấp cơ sở, Viện Địa lí.*

5. Nguyễn Đức Lý, Ngô Hải Dương, Nguyễn Đại (2013), khí hậu và thủy văn Quảng Bình. NXB Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội.

6. Nguyễn Đức Lý (2016), Tai biến trượt lở đất đá trên sườn dốc giao thông miền núi tỉnh Quảng Bình. *Tạp chí Thông tin Khoa học và Công nghệ Quảng Bình*, tập 40(số 3): 3 - 4.

7. Nguyễn Trường Ngân (2011), Ứng dụng tiến trình phân cấp thứ bậc xác định các yếu tố chủ đạo ảnh hưởng đến quá trình xói mòn đất lưu vực sông Bé. *Tạp chí Phát triển Khoa học và Công nghệ*, tập 14(số M4-2011): 43 - 44.

8. Nguyễn Thám, Nguyễn Đăng Độ, Ưng Đình Khanh (2012), Xây dựng bản đồ nguy cơ trượt lở đất tỉnh Quảng Trị bằng phương pháp tích hợp mô hình phân tích thứ bậc (AHP) vào GIS, *Tạp chí Khoa học, Đại học Huế*, tập 74B(số 5): 145.

9. Nguyen Ngoc Thach (2001), *Application of Remote sensing and GIS for Prediction of Landslide and Flood Hazards in Hoa Binh Province*, Scientific report of Project QG-00-17, Ha Noi.

10. Trương Phước Minh, Nguyễn Thị Diệu, Trần Thị Ân, Nguyễn Văn Nam (2011), Ứng dụng GIS và Viễn thám nghiên cứu trượt lở đất ở thành phố Đà Nẵng, *Kỷ yếu Hội thảo Ứng dụng GIS toàn quốc năm 2011, Đà Nẵng.*

11. Trần Xuân Mùi, Võ Văn Trí, 2017, Ứng dụng GIS và viễn thám nghiên cứu hiện tượng trượt lở đất tại Vườn Quốc gia Phong Nha - Kẻ Bàng. *Kỷ yếu Hội thảo Ứng dụng GIS toàn quốc năm 2017.*

12. Trịnh Lê Hùng, 2014. Nghiên cứu sự phân bố nhiệt độ bề mặt bằng dữ liệu ảnh đa phổ Landsat, *Tạp chí các khoa học về Trái đất*, số 36(1), 3 - 2014.

13. Tran Thị An, et al. (2022). Flood vulnerability assessment at the local scale using remote sensing and GIS techniques: a case study in Da Nang City, Vietnam. *ournal of Water and Climate Change* Vol 13 No 9, 3217 doi: 10.2166/wcc.2022.029.

ỨNG DỤNG CÔNG NGHỆ GIS CHUẨN HÓA DỮ LIỆU TÀI NGUYÊN, MÔI TRƯỜNG TRONG QUY HOẠCH CẤP TỈNH TẠI THÀNH PHỐ CẦN THƠ

PHẠM LÊ TUẤN¹, TRỊNH THỊ KIỀU TRANG¹, BÙI NGỌC TỨ¹,
ĐẶNG TRUNG TỨ², NGUYỄN XUÂN LINH¹, LƯƠNG THỊ THU HƯƠNG³

¹Trường Đại học Khoa học Tự nhiên, Đại học Quốc gia Hà Nội

²Viện Chiến lược, Chính sách tài nguyên và môi trường

³Văn phòng Đoàn Đại biểu Quốc hội và Hội đồng Nhân dân tỉnh Hà Nam

Tóm tắt:

Trước đây, công tác lập và quản lý quy hoạch ở hầu hết các cơ quan Trung ương, địa phương được quản lý theo cách thức thủ công. Sau khi Luật Quy hoạch số 21/2017/QH14 và Công văn số 5746/BKHĐT-QLQH ngày 30/8/2021 Hướng dẫn kỹ thuật về khung cơ sở dữ liệu quy hoạch tỉnh được ban hành, nhiều địa phương đã triển khai lập quy hoạch tỉnh theo phương pháp tích hợp đa ngành... Việc xây dựng một kho dữ liệu tổng thể, dùng chung cho các ngành là việc cấp thiết hiện nay. Công tác chuẩn hóa dữ liệu TN&MT phục vụ công tác quy hoạch tỉnh cần được đặc biệt quan tâm và chú trọng. Nghiên cứu đã xây dựng quy trình 7 bước chuẩn hóa cơ sở dữ liệu tại TP. Cần Thơ, sử dụng phần mềm ArcGIS. Kết quả nghiên cứu đã chuẩn hóa được 27 lớp dữ của hợp phần ngành TN&MT, đảm bảo yêu cầu của cơ sở dữ liệu quy hoạch tỉnh Cần Thơ.

Từ khóa: Công nghệ GIS, chuẩn hóa, cơ sở dữ liệu, quy hoạch tỉnh, Cần Thơ.

Ngày nhận bài: 28/5/2023; **Ngày sửa chữa:** 23/6/2023; **Ngày duyệt đăng:** 28/7/2023.

Application of gis technology to standardize environmental resources data for the development of provincial planning database in Can Tho city

Abstract:

Previously, planning and management were managed manually in most central and local agencies. After the Law on Planning No. 21/2017/QH14 and Official Letter No. 5746/BKHĐT-QLQH dated August 30, 2021 on technical guidance on the provincial planning database framework was issued, many localities have implemented the provincial planning according to the multidisciplinary integration method... Building an overall data warehouse, used for industries is very urgent. The standardization of environmental resource data for provincial planning should be paid special attention and attention. The study has developed a 7-step process to standardize the natural resources and environment database in Can Tho city, using ArcGIS software. The research results have standardized 27 data layers of the component of the Natural Resources and Environment sector, meeting the requirements of the provincial planning database of Can Tho city.

Keywords: GIS technology, standardization, database, provincial planning, Can Tho.

JEL Classifications: E01, Q56, P48.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Quy hoạch tỉnh là quy hoạch cụ thể hóa quy hoạch tổng thể quốc gia, quy hoạch vùng ở cấp tỉnh về không gian các hoạt động kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, hệ thống đô thị và phân bố dân cư nông thôn, kết cấu hạ tầng, phân bố đất đai, sử dụng tài nguyên và BVMT trên cơ sở kết nối quy hoạch cấp quốc gia, quy hoạch vùng, quy hoạch đô thị, quy hoạch nông thôn (Luật Quy hoạch 2017).

Trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch có vai trò quan trọng, được xác định là một trong

những động lực cho tăng trưởng. Trước đây, công tác lập và quản lý quy hoạch ở hầu hết các cơ quan Trung ương, địa phương được quản lý theo cách thức thủ công. Dữ liệu quy hoạch được lưu trữ rời rạc, phân mảnh ở nhiều định dạng, không được xây dựng thành một hệ thống sử dụng chung dẫn tới việc tra cứu, truy xuất thông tin gặp nhiều khó khăn, thiếu đồng bộ, mâu thuẫn trong quá trình thu thập, sử dụng và khai thác dữ liệu. Chính vì vậy, việc xây dựng cơ sở dữ liệu (CSDL) quy hoạch tỉnh là nhiệm vụ quan trọng và cấp thiết, đáp

ứng các yêu cầu đổi mới trong công tác lập và quản lý quy hoạch.

Sau khi Luật Quy hoạch số 21/2017/QH14 (Luật Quy hoạch 2017) và Công văn số 5746/BKHĐT-QLQH ngày 30/8/2021 Hướng dẫn kỹ thuật về khung CSDL quy hoạch tỉnh của Bộ Kế hoạch và Đầu tư được ban hành, nhiều địa phương đã triển khai lập quy hoạch tỉnh theo phương pháp tích hợp đa ngành như xây dựng, giao thông, cấp thoát nước, công thương, môi trường... Việc xây dựng một kho dữ liệu tổng thể, dùng chung cho các ngành là việc cấp thiết hiện nay.

Đối với công tác xây dựng CSDL quy hoạch tỉnh, sự chính xác, đầy đủ và nhất quán của dữ liệu là cực kỳ quan trọng. Do đó, công tác chuẩn hóa dữ liệu TN&MT phục vụ công tác quy hoạch tỉnh cần được đặc biệt quan tâm và chú trọng. Trong bối cảnh của cuộc cách mạng công nghệ 4.0, việc ứng dụng công nghệ GIS để phân tích, chuẩn hóa dữ liệu là hoàn toàn phù hợp và cần thiết.

Hệ thống thông tin địa lý (Geographic Information System) - gọi tắt là GIS là một tập hợp các công cụ cho việc thu thập, lưu trữ, thể hiện và chuyển đổi dữ liệu mang tính chất không gian từ thế giới thực để giải quyết bài toán ứng dụng phục vụ các mục đích cụ thể (Burrough, 1986). Công nghệ GIS (Geographic Information System) mới được chú trọng ở nước ta trong vòng 20 năm trở lại đây, tuy nhiên, phần lớn mới chỉ dừng lại ở mức xây dựng CSDL cho các dự án nghiên cứu. Ngày nay, cùng với sự phát triển của công nghệ thông tin và các công nghệ vẽ trắc địa, bản đồ,... công nghệ GIS đã tạo ra sự phát triển mạnh mẽ các ứng dụng trong quản lý tài nguyên thiên nhiên, môi trường, quản lý vùng lãnh thổ đa ngành. Sự kết hợp giữa viễn thám và GIS đã bắt đầu được ứng dụng trong nhiều nghiên cứu: Nghiên cứu ứng dụng công nghệ GIS trong xây dựng hệ thống dữ liệu phục vụ công tác quản lý và quảng bá xúc tiến đầu tư tỉnh Bình Định (Phạm Đình Tông, 2021); Ứng dụng công nghệ GIS xây dựng hệ thống thông tin quản lý hợp nhất tại một số Sở, ngành của tỉnh Hải Dương (Nguyễn Cao Thắng, 2019); Ứng dụng Công nghệ GIS để quản lý quy hoạch và phát triển hệ thống kinh doanh trên địa bàn tỉnh Bến Tre (Lưu Đình Hiệp, 2020)... Công nghệ GIS được tiếp cận với những quy mô và mục đích khác nhau.

Để xây dựng CSDL quy hoạch tỉnh thì phân lớp dữ liệu là một bước quan trọng trong xây dựng CSDL. Các đối tượng bản đồ khi tồn tại dưới dạng số được thể hiện và lưu trữ trên các lớp thông tin khác nhau. Vì vậy, cần chuẩn hóa lớp dữ liệu về dạng chuẩn, các đối tượng cần thể hiện phải được xác định trước sẽ lưu trữ trên các lớp thông tin nào để khai thác dữ liệu phục vụ công tác xây dựng CSDL quy hoạch tỉnh, phân tích hiện trạng, phân tích định hướng không gian phát triển, xung đột

quy hoạch,... Xác định chuyển đổi số là yêu cầu tất yếu, có ý nghĩa quan trọng nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước và hỗ trợ người dân, doanh nghiệp, thời gian qua, ngành TN&MT TP. Cần Thơ chú trọng ứng dụng công nghệ thông tin, thực hiện số hóa lĩnh vực TN&MT. TP. Cần Thơ đã thực hiện xây dựng nền tảng quy hoạch không gian thành phố (SPP) thuộc Dự án phát triển TP. Cần Thơ và tăng cường khả năng thích ứng của đô thị. Đến nay, đã hoàn thành công việc chuyển đổi, chuẩn hóa dữ liệu nền GIS 16 lớp dữ liệu của Sở TN&MT. Cùng với đó, xây dựng, hoàn thiện Cổng dữ liệu nền tảng ArsGIS phục vụ các cơ quan, tổ chức, cá nhân và vận hành thử nghiệm (<https://gis.cantho.gov.vn>) với các chức năng tra cứu thông tin đất đai, thông tin quy hoạch sử dụng đất... Số hóa ngành TN&MT TP. Cần Thơ bước đầu đạt được những hiệu quả tích cực. Tuy nhiên, vẫn còn những khó khăn như trang thiết bị, máy móc, hệ thống phần mềm xuống cấp, lạc hậu, chưa đáp ứng được việc kết nối, tích hợp, chia sẻ dữ liệu. Hạ tầng kỹ thuật công nghệ thông tin và phần mềm chuyên ngành chưa đồng bộ; chất lượng số hóa và nguồn nhân lực chuyển đổi số còn thiếu...

2. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

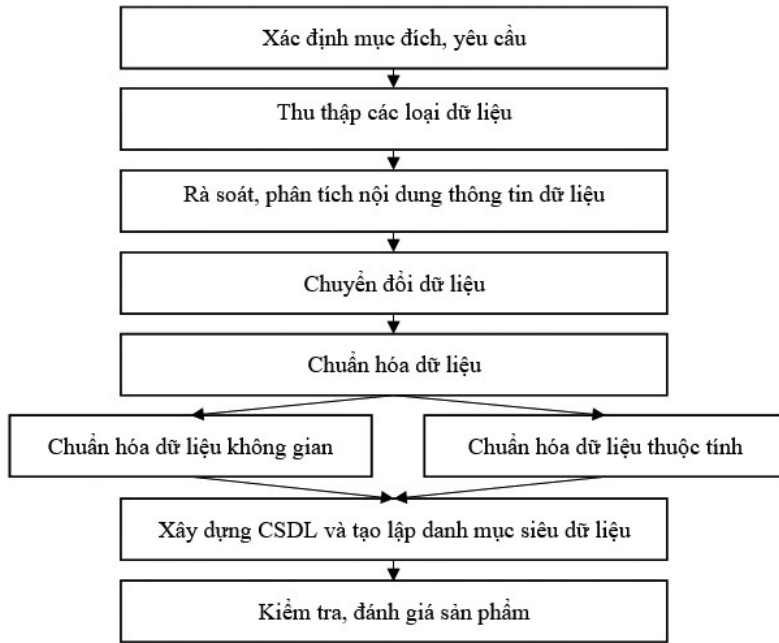
Chuẩn hóa dữ liệu là công việc chuyển đổi, xử lý những dữ liệu cần đưa vào hệ thống về khuôn dạng chuẩn theo những mô hình dữ liệu đã thiết kế để sau đó cập nhật vào CSDL. Nghiên cứu được thực hiện trong phạm vi địa giới hành chính TP. Cần Thơ, việc chuẩn hóa dữ liệu được chia thành 2 phần là chuẩn hóa dữ liệu không gian và chuẩn hóa dữ liệu thuộc tính để trở thành một CSDL hoàn chỉnh. Các phương pháp nghiên cứu được sử dụng bao gồm:

- Phương pháp thu thập tài liệu thứ cấp: Thu thập bản đồ hiện trạng sử dụng đất, bản đồ quy hoạch sử dụng đất của các huyện tại TP. Cần Thơ, dữ liệu thuộc tính dạng Excel, word lấy từ các báo cáo của thành phố, từ đó tổng hợp, phân tích, nhận dạng vấn đề chuẩn hóa dữ liệu.

- Phương pháp phân tích không gian: Sử dụng công nghệ GIS để giải quyết các bài toán liên quan đến chuẩn hóa dữ liệu.

Theo Thông tư số 77/2015/TT-BTNMT ngày 28/12/2015 quy định kỹ thuật về cơ sở dữ liệu đất đai của Bộ TN&MT và Công văn số 5746/BKHĐT-QLQH ngày 30/8/2021 Hướng dẫn kỹ thuật về khung cơ sở dữ liệu quy hoạch tỉnh của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, nghiên cứu đưa ra quy trình ứng dụng công nghệ GIS trong chuẩn hóa dữ liệu TN&MT như sau:

- Phương pháp thử nghiệm thực tế: Áp dụng quy trình ứng dụng công nghệ GIS trong chuẩn hóa dữ liệu TN&MT đã xây dựng tại TP. Cần Thơ nhằm kiểm



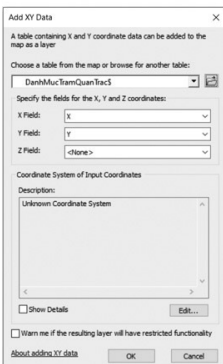
Hình 1. Quy trình chuẩn hóa dữ liệu quy hoạch tỉnh



Hình 2. Dữ liệu không gian hiện trạng sử dụng đất sau khi được chuyển đổi



Hình 3. Dữ liệu không gian được chuyển từ bản đồ tiềm năng đất



Hình 4. Chức năng Add XY Data



chúng những ý tưởng về chuẩn hóa dữ liệu và đánh giá khả năng ứng dụng trong thực tế.

3. KẾT QUẢ VÀ THẢO LUẬN

3.1. Chuyển đổi dữ liệu

Dữ liệu TN&MT hiện nay chủ yếu thường là định dạng *.dwg từ phần mềm AutoCAD, *.dgn từ phần mềm Microstation,... Để thành lập CSDL quy hoạch tỉnh, dữ liệu ở các định dạng trên cần được chuyển đổi về một định dạng thống nhất, đảm bảo những yêu cầu như: Hỗ trợ tốt các hệ tham chiếu không gian, có khả năng quản lý thông tin về topology, quản lý tích hợp thông tin không gian và không gian thuộc tính, có thể chuyển đổi một cách dễ dàng sang các định dạng dữ liệu thông dụng khác. Định dạng Geodatabase (*.gdb) của hãng ESRI có thể đáp ứng tốt những yêu cầu trên nên được lựa chọn là sản phẩm đầu ra của dữ liệu không gian quy hoạch tỉnh.

Trong nghiên cứu sử dụng phần mềm ArcGIS để chuẩn hóa dữ liệu không gian về đất đai. Dữ liệu sau khi được đánh giá, phân tích và thu thập cần được chuyển đổi để phù hợp với CSDL. Dữ liệu dạng giấy cần chuyển thành dữ liệu dạng số. Dữ liệu phi cấu trúc chuyển thành dữ liệu cấu trúc.

* Chuyển đổi dữ liệu từ bản đồ hiện trạng sử dụng đất, bản đồ quy hoạch sử dụng đất định dạng *.dgn:

Để chuyển đổi dữ liệu đồ họa từ định dạng *.dgn sang định dạng CSDL, sử dụng công cụ Feature Class To Feature Class của ArcGIS, chuyển đổi các lớp đối tượng trong file *.dgn thành các feature class trong geodatabase của ArcGIS. Trong quá trình chuyển đổi chỉ giữ lại các thuộc tính cần thiết (fill color, level), loại bỏ các dữ liệu dư thừa như khung bản đồ, chú giải... (Hình 2, 3).

* Chuyển đổi dữ liệu từ bản đồ tiềm năng đất TP. Căn Thơ từ file Mapinfo:

Với dữ liệu dạng Mapinfo, tiếp tục sử dụng công cụ Feature Class To Feature Class của ArcGIS, thu được 2 lớp dữ liệu: Chất lượng đất và tiềm năng đất (Hình 4).

* Chuyển đổi dữ liệu từ bản đồ Hiện trạng các khu xử lý chất thải rắn TP. Cần Thơ từ file AutoCAD định dạng *.dwg:

Với dữ liệu được thành lập từ phần mềm AutoCAD, sử dụng chức năng Quick Import trong ArcToolbox của phần mềm ArcMap chuyển đổi các lớp đối tượng dạng *.dwg thành các Feature Class trong Geodatabase của ArcGIS. Theo Công văn số 5746/BKHĐT-QLQH Hướng dẫn kỹ thuật về khung cơ sở dữ liệu quy hoạch tỉnh, lớp dữ liệu này được quy định ở dạng điểm (point), vì vậy, sử dụng công cụ Feature to point để chuyển dữ liệu từ dạng vùng sang dạng điểm.

*Chuyển đổi dữ liệu từ các báo cáo dạng văn bản sang dữ liệu không gian:

Báo cáo hiện trạng môi trường TP. Cần Thơ có chứa danh mục các trạm quan trắc và tọa độ của từng trạm. Với dạng dữ liệu này, đầu tiên cần phải chuyển đổi về dạng bảng tính Excel, sau đó đưa vào CSDL.

Để đưa dữ liệu dạng bảng có chứa tọa độ sang dữ liệu không gian, nghiên cứu sử dụng chức năng Add XY Data với X, Y là tọa độ từ báo cáo. Kết quả là lớp dữ liệu dạng điểm chứa thông tin thuộc tính.

3.2. Chuẩn hóa dữ liệu không gian

*Chuẩn hóa về cơ sở toán học:

Bản đồ thu thập được ở TP. Cần Thơ nằm ở hệ tọa độ VN-2000, múi

chiều 3°, tuy nhiên theo quy định trong Công văn số 5746/BKHĐT-QLQH Hướng dẫn kỹ thuật về khung cơ sở dữ liệu quy hoạch tỉnh dữ liệu cần nằm ở tọa độ VN-2000, múi chiều 6°. Sử dụng công cụ Project trong ArcGIS, đặt Output Coordinate System (tọa độ đầu ra) là VN_2000_UTM_Zone_48N để chuyển hệ tọa độ VN-2000 múi 3° sang VN-2000 múi 6°.

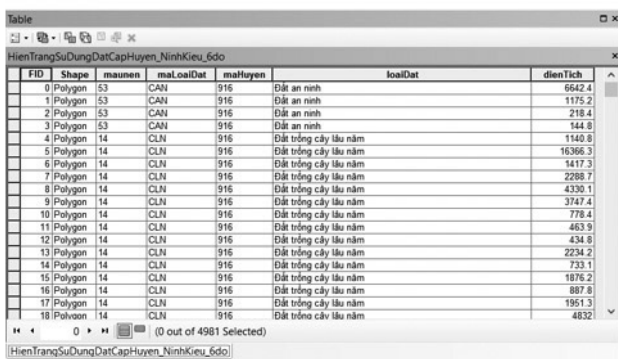
*Chuẩn hóa về quan hệ không gian giữa các đối tượng trong cùng một lớp dữ liệu:

Dữ liệu bản đồ hiện trạng sử dụng đất của TP. Cần Thơ còn một số lỗi về topology như các vùng hiện trạng chồng đè lên nhau, một số lỗi trong quá trình biên tập bắt điểm sai dẫn đến hình thành các vùng diện tích nhỏ chồng đè lên đối tượng khác hoặc có khoảng trống giữa các thửa đất. Để khắc phục các lỗi về quan hệ không gian giữa các đối tượng, nghiên cứu sử dụng các chức năng tạo, kiểm tra, sửa lỗi topology với 2 quy tắc Must Not Have Gaps (Không chứa khoảng trống) và Must Not Overlap (Không được chồng đè).

Sử dụng công cụ Error Inspector để hiển thị lỗi phát hiện được. Xuất hiện các lỗi chồng đè và có khoảng trống trong thửa đất. Sửa lỗi bằng công cụ Fix Topology Error với các phương án Merge (gộp các đối tượng), Subtract (loại trừ đối tượng), Create feature (tạo đối tượng mới). Kết quả là loại bỏ các vùng chồng đè, khép kín thửa đất không tạo khoảng trống.

Bảng 1. Lớp hiện trạng sử dụng đất cấp huyện quy định trong Công văn số 5746/BKHĐT-QLQH

Tên trường thông tin		Kiểu dữ liệu	Độ dài trường	Miền giá trị của trường TT (Null)	Mô tả
Tên trường thông tin	Ký hiệu trường thông tin				
Mã đối tượng	doiTuongID	ID		No	Là khóa chính
Mã loại đất	maLoaiDat	CharacterString	3	No	Là mã loại đất
Mã tỉnh	maTinh	CharacterString	3	No	Là mã tỉnh
Loại đất	loaiDat	CharacterString	250	No	Là tên loại đất
Diện tích (m2)	dienTich	Double		No	Là diện tích (m2)
Dữ liệu đồ họa	geo	GM_Polygon			Là dữ liệu đồ họa của đối tượng

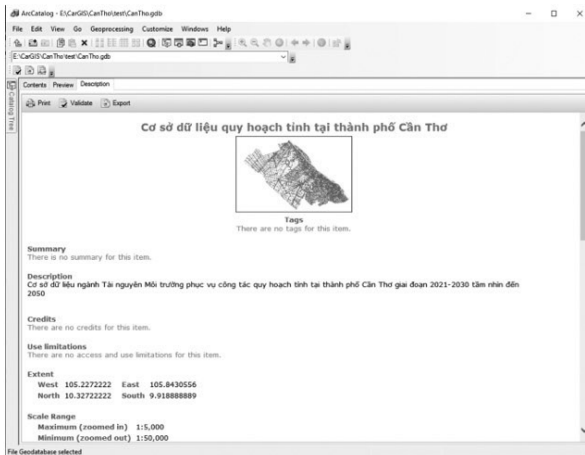


FID	Shape	maumen	maLoaiDat	maHuyen	loaiDat	dienTich
0	Polygon	53	CAN	916	Đất an ninh	5642.4
1	Polygon	53	CAN	916	Đất an ninh	1175.2
2	Polygon	53	CAN	916	Đất an ninh	218.4
3	Polygon	53	CAN	916	Đất an ninh	144.8
4	Polygon	14	CLN	916	Đất trồng cây lâu năm	1140.8
5	Polygon	14	CLN	916	Đất trồng cây lâu năm	16366.3
6	Polygon	14	CLN	916	Đất trồng cây lâu năm	1417.3
7	Polygon	14	CLN	916	Đất trồng cây lâu năm	2288.7
8	Polygon	14	CLN	916	Đất trồng cây lâu năm	4330.1
9	Polygon	14	CLN	916	Đất trồng cây lâu năm	3747.4
10	Polygon	14	CLN	916	Đất trồng cây lâu năm	778.4
11	Polygon	14	CLN	916	Đất trồng cây lâu năm	463.9
12	Polygon	14	CLN	916	Đất trồng cây lâu năm	434.8
13	Polygon	14	CLN	916	Đất trồng cây lâu năm	2234.2
14	Polygon	14	CLN	916	Đất trồng cây lâu năm	733.1
15	Polygon	14	CLN	916	Đất trồng cây lâu năm	1676.2
16	Polygon	14	CLN	916	Đất trồng cây lâu năm	887.8
17	Polygon	14	CLN	916	Đất trồng cây lâu năm	1951.3
18	Polygon	14	CLN	916	Đất trồng cây lâu năm	4832

Hình 5. Bảng thuộc tính của lớp dữ liệu hiện trạng sử dụng đất cấp huyện



Hình 6. Dữ liệu thuộc tính nằm trong bản đồ



Hình 7. Thông tin mô tả được người sử dụng nhập



Hình 8. Một phần nội dung trong XML mô tả siêu dữ liệu CSDL quy hoạch tỉnh

3.3. Chuẩn hóa dữ liệu thuộc tính

Dữ liệu thuộc tính, tên lớp đối tượng, tên trường dữ liệu được quy định theo Công văn số 5746/BKHĐT-QLQH Hướng dẫn kỹ thuật về khung cơ sở dữ liệu quy hoạch tỉnh, cụ thể với từng lớp: (Bảng 1)

- Lớp dữ liệu “Hiện trạng sử dụng đất cấp huyện” cần có các trường thuộc tính: Mã loại đất; loại đất; mã huyện; diện tích. Theo dữ liệu hiện tại mới có trường thuộc tính là mã màu (Fill), để bổ sung các dữ liệu thuộc tính cần đối chiếu mã màu với mã loại đất theo Thông tư số 27/2018/TT-BTNMT (Hình 5, 6).

Bản đồ Hiện trạng khu xử lý chất thải rắn TP. Cần Thơ có thông tin thuộc tính dưới dạng chú giải trong bản đồ, nghiên cứu thực hiện chuyển dữ liệu thuộc tính từ bản đồ vào bảng thuộc tính của dữ liệu.

3.4. Xây dựng cơ sở dữ liệu và tạo lập danh mục siêu dữ liệu

* Xây dựng CSDL:

Với những lớp dữ liệu đã chuẩn hóa, nghiên cứu tổng hợp, đưa vào Feature dataset “TaiNguyenMoiTruong” trong CSDL CanTho.gdb.

Cách đặt tên dữ liệu, lớp dữ liệu, cơ sở toán học của dữ liệu dựa theo Công văn số 5746/BKHĐT-QLQH hướng dẫn kỹ thuật về khung CSDL quy hoạch tỉnh.

* Tạo lập danh mục siêu dữ liệu

Sau khi xây dựng xong CSDL, nghiên cứu tạo lập danh mục siêu dữ liệu bằng phần mềm ArcCatalog. Siêu dữ liệu trong ArcCatalog bao gồm hai phần: Thông tin thuộc tính và thông tin mô tả. Thông tin thuộc tính được dẫn xuất từ chính đối tượng. Thông tin mô tả được cung cấp bởi người sử dụng (Hình 7,8).

Siêu dữ liệu quy hoạch tỉnh được lập theo CSDL quy hoạch tỉnh và đóng gói theo định dạng XML.

3.5. Đánh giá kết quả

Nghiên cứu đã chuẩn hóa được 27 lớp dữ liệu của hợp phần ngành TN&MT. Dữ liệu được lấy từ các bản đồ, báo cáo của các Sở, ngành TP. Cần Thơ. Các lớp dữ liệu đã chuẩn hóa được bao gồm: Hiện trạng phân bố tài nguyên khoáng sản; Quy hoạch tài nguyên khoáng sản; Hiện trạng khu xử lý chất thải rắn; Quy hoạch khu xử lý chất thải rắn; Mạng lưới trạm khí tượng thủy văn và quan trắc TN&MT; Hiện trạng sử dụng đất cấp tỉnh; Quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh; Hiện trạng sử dụng đất cấp huyện; Quy hoạch sử dụng đất cấp huyện; Chất lượng đất; Tiềm năng đất. Các lớp dữ liệu trên đều được chuẩn hóa theo quy định:

- Hệ tọa độ quốc gia VN-2000, Elipsoid WGS-84; múi chiếu 6°, kinh tuyến trung ương 105° (múi 48).

- Tên trường, tên lớp dữ liệu được đặt theo quy định trong phụ lục Công văn số 5746/BKHĐT-QLQH Hướng dẫn kỹ thuật về khung CSDL quy hoạch tỉnh.

- Một số lớp dữ liệu được cung cấp nhiều thông tin thuộc tính hơn so với quy định như lớp “Mạng lưới trạm khí tượng thủy văn và quan trắc tài nguyên môi trường”, theo khung dữ liệu quy định gồm có 5 trường thông tin: Mã đối tượng, phân loại, tên, địa điểm, dữ liệu đồ họa nhưng dữ liệu thu thập được có thêm 2 trường thông tin: Ký hiệu, diễn giải được nghiên cứu bổ sung nhằm tăng dày thông tin dữ liệu.

4. KẾT LUẬN

Chuẩn hóa dữ liệu ngành TN&MT đóng vai trò hết sức quan trọng trong việc xây dựng CSDL quy hoạch tỉnh, phục vụ công tác quy hoạch. Ở Việt Nam, việc xây dựng CSDL quy hoạch tỉnh còn hạn chế, khối lượng dữ liệu chưa được chuẩn hóa còn chiếm tỷ lệ lớn. Trên cơ sở đánh giá thực trạng về dữ liệu của TP. Cần Thơ và

nhu cầu xây dựng CSDL quy hoạch tỉnh, nghiên cứu đã đề xuất quy trình chuẩn hóa dữ liệu TN&MT phục vụ công tác xây dựng CSDL quy hoạch tỉnh ứng dụng công nghệ GIS.

Quy trình nghiên cứu thiết kế gồm 7 bước, trong đó công tác chuẩn hóa dữ liệu bao gồm các vấn đề về cơ sở toán học, quan hệ không gian giữa các đối tượng và nội dung thuộc tính của các đối tượng. Bước chuẩn hóa dữ liệu đóng vai trò quan trọng đảm bảo tính thống nhất của các loại dữ liệu trong CSDL quy hoạch tỉnh. Một số khó khăn trong thực tế triển khai như: Dữ liệu được cung cấp chưa được đầy đủ và thống nhất; việc ứng dụng rộng quy trình đòi hỏi nguồn nhân lực có hiểu biết chuyên môn và biết sử dụng các phần mềm liên quan đến GIS.

Nghiên cứu đã chuẩn hóa được 27 lớp dữ liệu ngành TN&MT theo quy định, đảm bảo yêu cầu của CSDL quy hoạch TP. Cần Thơ ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Kế hoạch và đầu tư (2021). Công văn số 5746/BKHĐT-QLQH Hướng dẫn kỹ thuật về khung cơ sở dữ liệu quy hoạch tỉnh, Hà Nội.

2. Bộ TN&MT (2019). Quyết định số 3196/QĐ-BTNMT quy định hệ thống cơ sở dữ liệu nền địa lý

quốc gia trong kiến trúc Chính phủ điện tử ngành TN&MT, Hà Nội.

3. Bộ TN&MT (2020). Thông tư số 15/2020/TT-BTNMT quy định kỹ thuật về mô hình cấu trúc, nội dung cơ sở dữ liệu nền địa lý quốc gia tỷ lệ 1:10.000, 1:25.000, Hà Nội.

4. Bộ TN&MT (2015). Thông tư số 75/2015/TT-BTNMT quy định kỹ thuật về cơ sở dữ liệu đất đai, Hà Nội.

5. Bộ TN&MT (2020). Văn bản số 6999/BTNMT-ĐDBĐVN về quản lý, khai thác cơ sở dữ liệu nền địa lý quốc gia, Hà Nội.

6. Burough P.A and McDonnell R.A. (1998). *Principles of geographical information systems*. Oxford University Press, Oxford, 1998, 327 pp.

7. Kari Masel Ullah (2014). *Urban land-use planning using Geographical Information System and Analytical Hierachy Process: Case study Dhaka city*, Master degree thesis, Lund University.

8. Quốc hội (2017). Luật Quy hoạch 2017, Hà Nội.

9. Sở Kế hoạch và Đầu tư TP. Cần Thơ (2020), Dự thảo quy hoạch tích hợp lần 1, Dự án quy hoạch TP. Cần Thơ thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050, Cần Thơ.

10. Trung tâm Quan trắc TN&MT TP. Cần Thơ (2020), Báo cáo hiện trạng môi trường TP. Cần Thơ giai đoạn 2015-2020, Cần Thơ.



Thành phố Cần Thơ

GÓP Ý DỰ THẢO LUẬT ĐẤT ĐAI (SỬA ĐỔI) NHẪM THÍCH ỨNG VỚI BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU

NGUYỄN THẾ CHINH

Viện Khoa học Khí tượng Thủy văn & Biến đổi khí hậu (IMHEN), Bộ TN&MT

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Hội nghị lần thứ năm của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII đã ban hành Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 về “Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao”. Tại Nghị quyết này, liên quan đến nội dung “thích ứng với biến đổi khí hậu - BĐKH” trong Mục “2.1. Đổi mới và nâng cao chất lượng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất” yêu cầu “Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được lập ở cấp quốc gia, cấp tỉnh và cấp huyện, đáp ứng yêu cầu thực hiện Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội nhanh, bền vững; bảo đảm quốc phòng, an ninh; BVMT, thích ứng với BĐKH”. Điều này có nghĩa trong nội dung của Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) đối với các nội dung liên quan đến quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cần thể hiện được yêu cầu về “thích ứng với BĐKH”. Sau đây là một số xem xét, góp ý cho nội dung thích ứng với BĐKH trong Dự thảo Luật (sửa đổi).

2. XEM XÉT NHỮNG NỘI DUNG “THÍCH ỨNG BĐKH” TRONG DỰ THẢO LUẬT ĐẤT ĐAI (SỬA ĐỔI)

Trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi), nội dung “thích ứng BĐKH” được thể hiện trong Chương V về “Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất” tại Điều 60 “Nguyên tắc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất”, Mục 6 “Sử dụng đất tiết kiệm và có hiệu quả, khai thác hợp lý tài nguyên thiên nhiên và BVMT, thích ứng với BĐKH, bảo đảm an ninh lương thực quốc gia, độ che phủ rừng, bảo tồn, tôn tạo và phát huy giá trị di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh”. Như vậy, về nguyên tắc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đối với cấp quốc gia, cấp tỉnh và cấp huyện phải có nội dung thích ứng với BĐKH. Tuy nhiên, trong các điều khoản 64, 65, 66 và một số điều khoản khác không thể hiện nội dung “thích ứng với BĐKH”, như vậy sẽ khó triển khai trong thực tiễn đối với việc sử dụng đất do những tác động của BĐKH.



Biến đổi khí hậu tác động ngày càng nghiêm trọng đến một số vùng ven biển của Việt Nam

3. MỘT SỐ GÓP Ý TIẾP TỤC HOÀN THIỆN NỘI DUNG THÍCH ỨNG VỚI BĐKH ĐỐI VỚI QUY HOẠCH, KẾ HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT TRONG DỰ THẢO LUẬT ĐẤT ĐAI (SỬA ĐỔI)

Thứ nhất, BĐKH liên quan đến quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất phải được xác định rõ ràng ở những khía cạnh nào như ảnh hưởng đến diện tích sử dụng đất do nước biển dâng, nhiệt độ tăng, tình dị thường của thời tiết là những căn cứ quan trọng để đưa vào quy định trong nội dung của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Thứ hai, sau một thời gian nhất định Bộ TN&MT công bố kịch bản BĐKH quốc gia, chi tiết đến cấp tỉnh, do vậy căn cứ vào kịch bản BĐKH là cơ sở đưa vào quy định trong Luật của quy hoạch sử dụng đất.

Thứ ba, tùy theo loại quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất từ cấp quốc gia, cấp tỉnh hay cấp huyện để có những điều khoản quy định phù hợp cho từng cấp về thích ứng với BĐKH.

Thứ tư, tác động của BĐKH đến sử dụng đất ở từng vùng, từng địa phương trong cả nước là khác nhau, do vậy khi đưa vào quy định trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) cũng phải lưu ý tới điểm này, chẳng hạn vùng ven biển và đồng bằng chịu ảnh hưởng của nước biển

dâng, vùng miền núi là khô hạn, thay đổi nền nhiệt độ ảnh hưởng tới chế độ sử dụng đất, nhất là đất sử dụng cho sản xuất nông nghiệp. Để có những quy định phù hợp cần tham vấn với các địa phương chịu tác động nặng nề của BĐKH. Mặt khác, tác động của BĐKH bên cạnh những tác động có tính tiêu cực, cũng có những vùng miền và địa phương có những tác động tích cực, như vậy quy định trong luật thích ứng với BĐKH cũng cần chú ý tới điều này.

Thứ năm, diễn biến của BĐKH xảy ra cả trong ngắn hạn và dài hạn ảnh hưởng đến sử dụng đất, do đó trong quy định của pháp luật đối với thích ứng của BĐKH trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cần hết sức lưu ý.

Thứ sáu, thích ứng với BĐKH trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất phụ thuộc vào từng cấp độ, từng loại hình thích ứng, do vậy việc quy định trong luật cũng cần phải hết sức lưu ý, nhất là chuyển đổi mục đích sử dụng đất. Như vậy, mối quan hệ giữa các chương mục trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) cũng cần phải được xem xét thấu đáo trong mối quan hệ với nhau liên quan đến thích ứng với BĐKH.

Thứ bảy, đối với Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi), nội dung các điều khoản đưa vào trong quy hoạch, kế

hoạch sử dụng đất thích ứng với BĐKH phải phù hợp với các quy định đã có trong các luật liên quan khác đã ban hành như Luật quy hoạch, Luật BVMT năm 2020 và các luật khác.

Thích ứng với BĐKH là một trong hai nội dung quan trọng đối với ứng phó BĐKH, việc quy định nội dung thích ứng với BĐKH trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) là hết sức cần thiết trong bối cảnh mới của sự thay đổi nhanh chóng của thiên nhiên do BĐKH. Như vậy, việc sử dụng đất sẽ hiệu quả hơn, phòng tránh những rủi ro do BĐKH gây ra.

4. KẾT LUẬN

Thích ứng với BĐKH trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất lần đầu tiên đưa vào quy định trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) là cần thiết và đáp ứng yêu cầu của Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022. Tuy nhiên, mới có quy định ở mục nguyên tắc là chưa đủ, cần cụ thể hóa và bổ sung trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp quốc gia, vùng, tỉnh và huyện, những quy định đưa vào từng loại hình quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cần phản ánh đầy đủ các yêu cầu, tính chất và tính đặc trưng của BĐKH, tính vùng miền để đảm bảo yêu cầu tính khả thi trong thực tiễn ■



Việt Nam là nước chịu nhiều ảnh hưởng của lũ lụt do tác động của biến đổi khí hậu

LUẬT ĐẤT ĐAI (SỬA ĐỔI) LÀ MỘT CHÍNH THỂ HỮU CƠ, THỂ HIỆN ĐẦY ĐỦ, SÂU SẮC “Ý ĐẢNG, LÒNG DÂN”

TRẦN ĐỨC VIÊN

Chủ tịch Hội đồng trường Học viện Nông nghiệp Việt Nam

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Nông nghiệp là tấm gương phản chiếu xã hội của một khu vực mang tính trì trệ tương đối nhưng lại là khu vực dễ bị tổn thương nhất trong quá trình phát triển, đó là nông thôn, mà cái làm nên “gương mặt” của nông thôn chính là đất đai. Vì thế, với bất kỳ quốc gia nào, Luật Đất đai cũng luôn và mãi là xương sống của các văn bản pháp lý có liên quan đến sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, quyết định sự hưng thịnh hay suy tàn của một thể chế, nhất là với những nước có nền kinh tế “lấy canh nông làm gốc” như Việt Nam. Đất đai không chỉ là “nguồn lực kép”, vừa là tư liệu sản xuất ra nông sản hàng hóa, vừa là nguồn lực tài chính, mà còn là nhu cầu căn bản, khát vọng, cuộc sống và cũng là văn hóa, quê hương, cội nguồn, là niềm tin và điểm tựa của người nông dân Việt Nam.

Tuy nhiên, thời gian qua, người nông dân từ vị trí lẽ ra là chủ thể, là trung tâm của nông nghiệp và nông thôn, đã trở thành những người gần như không có quyền định đoạt số phận mảnh đất mà họ được giao để sử dụng, kể cả quyền định giá ngay cả khi quyền sử dụng đã được coi là quyền tài sản theo Luật Dân sự năm 2015. Những bất cập, tổn tại trên hy vọng và tin tưởng sẽ được giải quyết căn bản trong Luật Đất đai (sửa đổi), nền tảng cho công cuộc quản lý đất đai hiệu quả và bền vững, tạo lập nên sức mạnh vật chất, mang lại sự giàu có, hùng mạnh cho đất nước; yên bình và phát triển cho xã hội; ấm no và hạnh phúc cho nhân dân.

2. GÓP Ý CỤ THỂ CHO DỰ THẢO LUẬT

Bản Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) mới nhất gồm 236 Điều, bố cục theo 16 Chương, đáp ứng căn bản được “ý Đảng, lòng dân”, kế thừa Luật Đất đai năm 2013 và sửa đổi, bổ sung nhiều điều, nội dung theo ý kiến góp ý của người dân, doanh nghiệp, đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước trong thời kỳ mới, đồng thời bảo vệ quyền, lợi ích chính đáng của người sử dụng đất, cũng như hạn chế đến mức thấp nhất tiêu cực, vi phạm pháp luật trong quản lý, sử dụng đất (SDĐ). Để Luật sau khi được Quốc hội thông qua sẽ triển khai áp dụng kịp thời, phù hợp với thực tiễn cuộc sống và thực sự phát huy hiệu quả, một số vấn đề cần xem xét, sửa đổi như sau:

Chương II. Quyền và trách nhiệm của Nhà nước, công dân đối với đất đai

Nhằm thể hiện cụ thể, rõ ràng trách nhiệm của Nhà nước về đất đai đối với đồng bào dân tộc thiểu số (DTTS), khoản 1, Điều 17 quy định “Có chính sách về đất ở, đất sinh hoạt cộng đồng cho đồng bào DTTS phù hợp với phong tục, tập quán, bản sắc văn hóa và điều kiện thực tế của từng vùng”, nên sửa đổi và bổ sung như sau: “Nhà nước bảo đảm về đất ở, đất sinh hoạt cộng đồng cho đồng bào DTTS phù hợp với phong tục, tập quán, bản sắc văn hóa và điều kiện thực tế của từng vùng, từng dân tộc”.

Khoản 2, Điều 17 nên sửa đổi, bổ sung: “Nhà nước bảo đảm ưu tiên cho đồng bào DTTS có đất để sản xuất, kinh doanh, đảm bảo sinh kế thông qua các hình thức” để bảo đảm tính thống nhất với nhiệm vụ, giải pháp của Nghị quyết số 18-NQ/TW về hoàn thiện cơ chế, chính sách quản lý, SDĐ nông nghiệp đối với đồng bào DTTS.

Điểm a, khoản 2, Điều 17 nên bổ sung trường hợp đồng bào DTTS được giao đất để sản xuất, kinh doanh nhưng chưa đủ hạn mức, nếu có nhu cầu và địa phương có quỹ đất thì được giao thêm đất và không thu tiền SDĐ cho đủ hạn mức.

Khoản 6, Điều 24, Cơ quan chủ trì soạn thảo xem xét sửa thành: Quyền về bình đẳng trong quản lý, SDĐ đai (bỏ cụm từ bình đẳng giới) vì thực tế quyền bình đẳng được hiểu rộng hơn, không chỉ trong phạm vi giới tính, độ tuổi mà còn có cả tôn giáo, trình độ học thức...

Chương III. Quyền và nghĩa vụ của người SDĐ

Khoản 1, Điều 28 quy định “Người SDĐ được thực hiện các quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho, thế chấp, góp vốn bằng quyền SDĐ theo quy định của Luật, đề nghị bổ sung thêm quyền “Góp quyền SDĐ” cho phù hợp với điểm h, khoản 2, Điều 40 và Điều 210.

Điều 36 đã bổ sung quyền đối với trường hợp thuê đất trả tiền hàng năm theo hướng người được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm được quyền thế chấp, bán, cho thuê tài sản gắn liền với đất thuê và quyền thuê trong hợp đồng thuê đất. Tuy nhiên, việc bổ sung có thể dẫn đến sự thiếu công bằng giữa các

trường hợp thuê đất trả tiền một lần và thuê đất trả tiền hàng năm; nhà đầu tư có thể lợi dụng chính sách này để vay vốn ngân hàng nhưng không có khả năng trả nợ. Vì vậy, Cơ quan soạn thảo xem xét, bổ sung quy định quyền thuê trong hợp đồng thuê đất đối với trường hợp thuê đất trả tiền hàng năm.

Khoản 3, Điều 52 quy định về trường hợp cá nhân chuyển nhượng, tặng cho quyền SDD có điều kiện, nên bổ sung và cho phép cá nhân là DTTS không có nhu cầu SDD do Nhà nước cho thuê được cho thuê lại đất, khi không có nhu cầu cho thuê thì mới trả lại đất cho Nhà nước. Bên cạnh đó, cần nghiên cứu đưa ra các mốc thời hạn cụ thể đối với đồng bào DTTS được phép chuyển nhượng, tặng cho quyền SDD phù hợp với từng nhóm đối tượng, hoàn cảnh cụ thể.

Chương IV, Mục 2. Điều tra, đánh giá giá đất đai

Tại Điều 64, mục 1, khoản a, Dự thảo Luật ghi: Điều tra, đánh giá về chất lượng đất, tiềm năng đất đai, nên sửa lại thành: Điều tra, đánh giá chất lượng đất, tiềm năng đất đai (bỏ từ “về”) để thống nhất với cách gọi ở khoản b, c tại mục này.

Chương V. Quy hoạch, kế hoạch SDD

Điều 65, khoản 5 đề nghị thêm cụm từ “các quận, thành phố, thị xã” cho phù hợp với quy định tại khoản 3.

Điều 65, khoản 7 xem xét sửa thành: Nội dung kế hoạch SDD hàng năm cấp huyện... (bổ sung cụm từ “hàng năm” để đảm bảo tính khả thi của việc thực hiện kế hoạch SDD trong năm kế hoạch và thống nhất với khoản 4, mục a, Điều 64.

Điểm b, khoản 7, Điều 65 cần xem xét, điều chỉnh cho phù hợp đối với từng loại công trình, dự án, cụ thể: Đối với các công trình, dự án quy hoạch dạng diện thì bắt buộc phải xác định vị trí, ranh giới, diện tích đến từng thửa đất trên bản đồ địa chính; đối với các công trình, dự án dạng tuyến thì có thể không bắt buộc vì gặp nhiều khó khăn trong quá trình thực hiện.

Điều 68, khoản 3, mục a cần quy định cụ thể, rõ ràng đối tượng được lấy ý kiến, nhất là người dân có đất ở/đất nông nghiệp bị thu hồi. Vì thực tế cho thấy, việc lấy ý kiến nhân dân theo hình thức đăng trên trang thông tin điện tử của UBND các cấp vẫn chưa thực sự hiệu quả do khả năng tiếp cận thông tin của người dân nói chung, người dân khu vực nông thôn nói riêng còn những hạn chế nhất định, trong khi việc lấy ý kiến thông qua hình thức tổ chức hội nghị, lấy ý kiến trực tiếp cũng còn bất cập về đối tượng tham gia, số lượng, thành phần tham dự...

Điểm b, khoản 3, Điều 68 cần bổ sung thêm hình thức công khai ý kiến đóng góp và việc tiếp thu, giải trình trên trang thông tin điện tử của UBND cấp xã, niêm yết công khai tại trụ sở UBND cấp xã. Đồng

thời, cần quy định cụ thể thời gian lập, hoàn thành, phê duyệt quy hoạch, kế hoạch SDD của các cấp để hạn chế việc phải thực hiện điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch SDD cấp tập như hiện nay; phải quy định thời gian cụ thể về việc phân bổ chỉ tiêu SDD cấp trên cho cấp dưới để làm cơ sở lập quy hoạch, kế hoạch SDD cấp dưới.

Điều 74, khoản 1 xem xét, bổ sung thêm nội dung UBND cấp tỉnh phân bổ chỉ tiêu quy hoạch SDD cho cấp huyện để đảm bảo thống nhất, đồng bộ, chặt chẽ; quy hoạch SDD cấp dưới phải phù hợp với quy hoạch SDD cấp trên cho thống nhất với khoản 2, Điều 70.

Chương VI. Thu hồi đất, trưng dụng đất

Điều 78, khoản 3, điểm d cần xem xét, bổ sung quy định cụ thể việc thực hiện dự án thu hồi đất tại điểm d, khoản 4 khi “có nguy cơ sạt lở, sụt lún, bị ảnh hưởng bởi thiên tai có nguy cơ đe dọa đến tính mạng của người dân” và trường hợp thu hồi đất do chấm dứt việc SDD theo pháp luật, tự nguyện trả lại đất, có nguy cơ đe dọa tính mạng con người tại điểm e, khoản 1, Điều 81 thì sẽ thu hồi đất theo quy định tại Điều 78 hay thu hồi đất theo quy định tại Điều 81.

Điểm h, khoản 2, Điều 78: Dự án đô thị sử dụng các loại đất không phải là đất ở, đề nghị Cơ quan soạn thảo xem xét, bổ sung thành Dự án đô thị, nhà ở thương mại sử dụng các loại đất không phải là đất ở cho thống nhất với 3 điều trong Dự thảo Luật (Điểm a, khoản 1, Điều 126; điểm e, khoản 2, Điều 127; điểm a, b, c, khoản 1, Điều 128).

Sau điểm k, khoản 2, Điều 78, nghiên cứu bổ sung thêm một điểm mới (điểm l: Dự án khu kinh tế) vì trong khoản 2 chưa có mà thực tế chúng ta có rất nhiều khu kinh tế được xây dựng (Khu kinh tế Vũng Áng, Nghi Sơn, Vân Đồn, Bắc Vân Phong...).

Ngoài ra, Điều 78 nên nghiên cứu bổ sung điều khoản giao Chính phủ quy định chi tiết các trường hợp thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng để Chính phủ ban hành Nghị định giải thích, quy định chi tiết khái niệm, tiêu chí các loại hình dự án được liệt kê tại khoản 2. Bên cạnh đó, xem xét thêm tên gọi tại điểm h, khoản 2, khái niệm “dự án đô thị” hiện nay vẫn có vướng mắc, “xung đột pháp luật” bởi đây là một loại hình dự án do Nhà nước thu hồi đất nhưng tiêu chí nào để xác định dự án xây dựng khu đô thị lại chưa được pháp luật đất đai quy định hay dẫn chiếu. Trong khi đó, pháp luật xây dựng đã quy định khái niệm này, cụ thể, Nghị định số 15/2021/NĐ-CP quy định chi tiết Luật Xây dựng: “Dự án đầu tư xây dựng khu đô thị có nhà ở là dự án được đầu tư xây dựng đồng bộ hệ thống hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội, hình thành từ một đơn vị ở trở lên theo quy hoạch phân khu được

phê duyệt hoặc dự án có quy mô SĐĐ từ 20 ha trở lên đối với trường hợp quy hoạch phân khu không xác định rõ các đơn vị ở”; “Dự án đầu tư xây dựng khu đô thị không có nhà ở là dự án được đầu tư xây dựng đồng bộ hệ thống hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội với các công trình xây dựng khác có quy mô SĐĐ từ 20 ha trở lên”.

Điều 79, khoản 3: Tiến độ SĐĐ thực hiện dự án” xem xét sửa thành “Tiến độ SĐĐ của dự án đầu tư được phê duyệt”.

Khoản 1, điểm i, Điều 80 rà soát lại để thống nhất giữa các điều trong Dự thảo Luật, vì tại điểm đ, khoản 1, Điều 147 và khoản c, khoản đ, mục 3, Điều 154 có thể hiện các trường hợp chậm đưa đất vào sử dụng và không đưa đất vào sử dụng.

Điều 80 quy định các trường hợp thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai, điểm b, khoản 1 nên chỉnh sửa như sau: “Người SĐĐ hủy hoại đất và đã bị xử phạt vi phạm hành chính về hành vi hủy hoại đất mà tiếp tục vi phạm” vì hành vi “cố tình” là rất khó xác định trong thực tế. Điểm e, khoản 1 đề nghị quy định đối với tất cả các loại đất mà không quy định riêng cho đất không được chuyển nhượng quyền SĐĐ để đảm bảo sự công bằng trong SĐĐ.

Điểm e, khoản 2, Điều 81 đề nghị Cơ quan soạn thảo xem xét sửa lại thành: “Văn bản chấm dứt dự án đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư đối với trường hợp quy định tại điểm g, khoản 1”.

Điểm b, khoản 3, Điều 85 cần quy định cụ thể cơ quan có thẩm quyền thẩm định phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và phải đáp ứng được những điều kiện, tiêu chí như thế nào?

Chương VII. Bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất

Khoản 2, Điều 89, cụm từ “bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ” rất chung chung, đề nghị làm rõ hơn tiêu chí bằng hoặc tốt hơn cụ thể là như thế nào để người bị thu hồi không gặp khó khăn khi phải trả tiền SĐĐ trong trường hợp được bồi thường bằng đất; bổ sung thêm về giá trị của thửa đất bồi thường tương đương với giá trị thửa đất bị thu hồi. Ngoài các quy định bồi thường về vật chất (đất, tài sản gắn liền với đất; bồi thường thiệt hại do ngừng sản xuất, kinh doanh...), cần bổ sung quy định về bồi thường thiệt hại, tổn thất tinh thần do thay đổi nơi sống và sản xuất.

Chương IX. Giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích SĐĐ

Tại Điều 117 quy định về giao đất, cho thuê đất đối với đất đang có người sử dụng cho người khác, đề nghị xem xét bỏ vì để giao đất, cho thuê đất cho các đối tượng sử dụng thì đất đó phải là đất sạch (đã giải phóng mặt bằng).

Điều 118, khoản 2 xem xét bổ sung trường hợp giao đất không thu tiền SĐĐ như sau: “Đất sử dụng để xây dựng cơ sở hoạt động sự nghiệp của đơn vị sự nghiệp công lập, giáo dục không nhằm mục đích kinh doanh”. Lý do đề nghị: Khoản 4, Điều 3, Luật Quản lý và sử dụng tài sản công quy định: Cơ sở hoạt động sự nghiệp là đất, nhà làm việc, công trình sự nghiệp và tài sản khác gắn liền với đất phục vụ hoạt động quản lý, cung cấp dịch vụ công của đơn vị sự nghiệp công lập. Thực tiễn cho thấy, nhiều đơn vị sự nghiệp công lập, đơn vị giáo dục có hoạt động không nhằm mục đích kinh doanh, ví dụ như hoạt động nghiên cứu khoa học (các trường đại học được giao thí điểm tự chủ hiện nay thì không thu tiền SĐĐ)...

Khoản 2, khoản 3, Điều 120 quy định về các hình thức Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê và Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm. Đề nghị gộp thành 1 khoản và ghi như sau: “Người thuê đất được trả tiền một lần cho cả thời gian thuê hoặc hàng năm” vì bản chất quy định tại khoản 2 và khoản 3 Điều này quy định người thuê đất có thể được lựa chọn thuê đất trả tiền một lần cho cả thời gian thuê hoặc thuê đất trả tiền hàng năm.

Điểm d, khoản 1, Điều 121 quy định: Các trường hợp chuyển mục đích SĐĐ phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép: “Chuyển mục đích SĐĐ phi nông nghiệp được quy định tại Điều 118 sang các loại đất phi nông nghiệp quy định tại Điều 119 hoặc Điều 120 của Luật này”, đề nghị Cơ quan chủ trì soạn thảo xem lại, vì tại Điều 127, Điều 128 quy định giao đất có thu tiền SĐĐ (Dự thảo Luật dẫn chiếu theo các loại đất này còn khó hiểu, cần xem lại cho logic).

Điểm a, khoản 2, Điều 125 có sự mâu thuẫn với Luật Đấu thầu do các trường hợp không đủ điều kiện đấu giá quyền SĐĐ có thể thực hiện đấu thầu dự án có SĐĐ. Cần nhắc và làm rõ, quỹ đất công do Nhà nước quản lý, không phải bồi thường, giải phóng mặt bằng thì có được thực hiện dự án không thông qua đấu giá quyền SĐĐ, đấu thầu dự án có SĐĐ không?

Điểm đ, khoản 2, Điều 125 cần quy định chi tiết thi hành đối với việc xác định đối tượng hộ gia đình, cá nhân có hộ khẩu thường trú tại xã mà không có đất ở và chưa được Nhà nước giao đất ở.

Điểm b, khoản 4, Điều 127, Dự thảo Luật nên xem xét tiêu chí “Tổ chức lập hoặc thi tuyển để lựa chọn phương án quy hoạch chi tiết 1/500 với ý tưởng tốt nhất”, cụm từ “ý tưởng tốt nhất” chưa thật sự khoa học bởi không định lượng được nên khi áp dụng sẽ gây lúng túng cho địa phương hay tổ chức thực hiện.

Điểm a, khoản 2, Điều 126, Cơ quan chủ trì soạn thảo xem xét, bổ sung thêm như sau: “Có trong quy hoạch, kế hoạch SĐĐ cấp huyện đã được phê duyệt”

vì nếu chỉ có trong kế hoạch mà không có trong quy hoạch thì sẽ phải bổ sung, rất phức tạp, hơn nữa trong chương V. Quy hoạch, kế hoạch SDD, Dự thảo Luật đã ghi tâm nhìn của quy hoạch cấp huyện là 20 - 30 năm tại khoản 1, Điều 62.

Chương X. Đăng ký đất đai, cấp giấy chứng nhận QSDĐ, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất

Khoản 1, Điều 140 đề nghị làm rõ thêm hình thức công nhận QSDĐ.

Chương XI. Tài chính về đất đai, giá đất

Bổ sung quy định về thuế thu nhập cá nhân từ chuyển quyền SDD đối với hộ gia đình, cá nhân được tính theo giá đất quy định trong bảng giá đất để có thông tin trung thực về giá đất giao dịch trên thị trường và tránh khiếu nại, khiếu kiện liên quan đến giá đất ghi trong hợp đồng chuyển nhượng quyền SDD.

Điều 153, khoản 2 cần quy định cụ thể và có định lượng về nguyên tắc, phương pháp định giá đất để có thể lượng hóa các câu hỏi như thế nào là “xuất hiện với tần suất nhiều nhất”? “khoảng thời gian nhất định” là bao lâu? Bởi việc điều tra, khảo sát giá đất phổ biến trên thị trường phục vụ công tác xác định giá đất gặp nhiều khó khăn do không có cơ sở xác nhận tính trung thực của người cung cấp thông tin về giá đất (người chuyển nhượng hoặc nhận chuyển nhượng). Việc áp dụng các phương pháp định giá đất trong một số trường hợp còn phức tạp do thiếu thông tin giá đất thị trường, đội ngũ tư vấn định giá đất chưa đáp ứng nhu cầu.

Về nguyên tắc thu hồi đất, tại khoản 1, Điều 153, cần bổ sung nguyên tắc định giá đất “theo mục đích SDD hợp pháp tại thời điểm định giá”, nhằm làm rõ hơn các trường hợp xác định giá đất cụ thể để tính tiền bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất. Ngoài ra, tại điểm b quy định nguyên tắc định giá đất cần sửa đổi, bổ sung như sau: “Theo thời hạn SDD được giao, được thuê hoặc theo thời hạn SDD còn lại và các yếu tố khác ảnh hưởng đến giá đất”.

Bổ sung khái niệm “Bảng giá đất” vào Điều 154 và khái niệm “Giá đất cụ thể” vào Điều 155. Để đảm bảo tính khách quan và chính xác, cần quy định việc thẩm định bảng giá đất, giá đất cụ thể cũng phải do một cơ quan độc lập với cơ quan nhà nước thực hiện.

Chương XIII. Chế độ sử dụng các loại đất

Sửa tiêu đề của mục 2. “Chế độ SDD” cho phù hợp với tất cả các nội dung trình bày và không trùng với tên chương.

Khoản 5, Điều 166 đề nghị xem xét nâng thời hạn SDD tối thiểu là 10 năm bằng kỳ quy hoạch, kế hoạch SDD nhằm bảo đảm cho hộ gia đình, cá nhân thuê đất an tâm đầu tư, ứng dụng công nghệ cao trong sản xuất nông nghiệp.

Khoản 1, Điều 171 đề nghị bỏ việc quy định hạn mức nhận quyền SDD để giúp người dân thuận tiện

thực hiện tích tụ, tập trung đất đai và có khả năng ứng dụng công nghệ cao vào sản xuất nông nghiệp. Tuy nhiên, để quản lý, SDD được hiệu quả, cần đánh thuế SDD nông nghiệp.

Khoản d, khoản 1, Điều 192 quy định về người nhận quyền SDD nên xem xét, bổ sung một số trường hợp mà tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài được nhận chuyển nhượng quyền SDD để thực hiện dự án đầu tư tại các địa bàn ổn định về chính trị nhằm phát triển kinh tế.

Chương XV. Giám sát, thanh tra, kiểm tra, giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo và xử lý vi phạm pháp luật về đất đai

Khoản 3, Điều 129 quy định về giám sát của công dân đối với việc quản lý, SDD đai cần bổ sung việc giám sát việc SDD của người SDD nhằm hạn chế tình trạng lấn chiếm, hủy hoại đất đai hay SDD sai mục đích được giao, được thuê, được công nhận quyền SDD.

Điều 220 quy định kiểm toán về đất đai, cần bổ sung thêm hình thức kiểm toán định kỳ và quy định cụ thể thời gian thực hiện.

Điểm a, khoản 1, Điều 229 quy định các hành vi vi phạm trong quản lý đất đai, cần quy định cụ thể, chi tiết.

Điểm a, khoản 1, Điều 229 chưa quy định việc xử lý đối với trường hợp trường đoàn thanh tra, kiểm tra có hành vi vi phạm trọng quản lý đất đai, đề nghị bổ sung.

3. KẾT LUẬN

Đất đai có liên quan đến tất cả các lĩnh vực hoạt động của đời sống xã hội, Nhà nước của bất kỳ chế độ chính trị nào cũng xem trọng và đặt chính sách đất đai vào vị trí ưu tiên trong chiến lược phát triển kinh tế và ổn định xã hội. Vì vậy, Luật Đất đai mới được kỳ vọng sẽ dựa trên ý nguyện của người dân, tôn trọng các quy luật của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; đồng thời, thể hiện đầy đủ, sâu sắc được “ý Đảng, lòng dân” về bản chất và trên thực tiễn là một chính thể hữu cơ, bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của người dân, để người dân nói chung, nông dân nói riêng thực sự là chủ thể, là trung tâm của nông nghiệp và nông thôn.

Chính sách hợp lòng dân sẽ tạo lập nên sức mạnh tinh thần cũng như vật chất trong từng con người, mỗi làng quê, ngõ xóm, vì chính sách này là của dân, từ dân, vì dân và người dân sẽ nhanh chóng hiện thực hóa khát vọng xây dựng nền nông nghiệp sinh thái, nông thôn hiện đại của những người nông dân văn minh, theo tinh thần của Đại hội Đảng lần thứ XIII. Nhờ thế, Luật đất đai mới không những chỉ theo kịp cuộc sống mà còn tạo ra động lực, nguồn lực mới để dẫn đường cho công cuộc phát triển và bảo vệ Tổ quốc, không ngừng nâng cao sức mạnh kinh tế, ổn định xã hội cũng như vị thế, tầm vóc của đất nước■

GÓP Ý DỰ THẢO LUẬT ĐẤT ĐAI (SỬA ĐỔI) VÀ VẤN ĐỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG

LƯU ĐỨC HẢI, NGUYỄN THẾ CHINH, HÀ HUY PHONG

Hội Kinh tế Môi trường Việt Nam

Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) đã có nhiều thay đổi về phương pháp tiếp cận, cách thức xử lý các mối quan hệ xã hội và quan hệ kinh tế, cơ bản phản ánh được các quan điểm chỉ đạo tại Nghị quyết số 18-NQ/ TW Hội nghị lần thứ 5 Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về “Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao”. Nhận thức được tính thiết yếu và vai trò quan trọng của Luật Đất đai đối với xã hội và nền kinh tế, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) cần có sự chuẩn bị kỹ lưỡng về mặt nội dung, lấy ý kiến rộng rãi của đông đảo các tầng lớp quần chúng nhân dân để tạo tính đồng thuận cao.

Về vấn đề định nghĩa đất đai

Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) chưa có định nghĩa thế nào là “đất đai”, do vậy, nên bổ sung định nghĩa “đất đai” vào Dự thảo Luật Đất đai để đảm bảo tính rõ ràng về đối tượng và phạm vi điều chỉnh của văn bản luật.

Nguyên tắc sử dụng đất

Dự thảo hiện hành đã đề xuất 3 nguyên tắc sử dụng đất (Điều 6), tuy nhiên, khi xem xét ở khía cạnh kinh tế môi trường, nhóm tác giả thấy rằng, vì đất thường có tài nguyên đi kèm với đất (trên mặt đất: Nước và hệ sinh thái nước; trong đất: Khoáng sản và dinh dưỡng; dưới mặt đất: Khoáng sản, nước ngầm và không gian ngầm); nên đề nghị bổ sung một nguyên tắc chung bên cạnh 3 nguyên tắc đã có: Sử dụng hiệu quả tài nguyên và giá trị đi kèm với đất.

Phân loại đất (Điều 10) và căn cứ để xác định loại đất (Điều 11)

Điều 10 đưa ra phân loại đất đai (không trùng với tiêu đề phân loại đất) căn cứ vào mục đích sử dụng đất (vốn có từ trước và không căn cứ vào đặc điểm và giá trị tài nguyên đi kèm đất) thành các loại: (i) Nhóm đất nông nghiệp; (ii) Nhóm đất phi nông nghiệp; (iii) Nhóm đất chưa sử dụng. Phân loại theo cách này chưa rõ để thấy hết tiềm năng sử dụng tối ưu của đất đai (vì những cái hiện có do lịch sử để lại, mà hiện nay khoa học phát triển giá trị đó thay đổi); ưu tiên sử dụng các loại này như thế nào? (ví dụ đất đang canh tác nông nghiệp, nhà ở phát

hiện được loại khoáng sản quý thì ra sao); cũng như có những vùng chưa xác định được mục đích sử dụng tối ưu thì sao? Do đó, cần sửa lại tên điều khoản và bổ sung nội hàm vào điều khoản nói trên.

Điều 11. Căn cứ để xác định loại đất (tên điều khoản chưa chính xác): Cũng sử dụng cái đã có (giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, giấy tờ về quyền sử dụng đất chưa được cấp giấy chứng nhận; quyết định giao đất và cho thuê đất). Trong khi căn cứ xác định loại đất phải là “thành phần, tính chất và giá trị của đất” mang tính chất khoa học không được đề cập. Hơn nữa, nhiều đất hiện nay còn chưa được cấp quyền sử dụng, hay chuyển đổi mục đích sử dụng đất.

Hoạt động điều tra, đánh giá đất đai (Điều 56)

Điều khoản này còn chung chung, chủ yếu điều tra sử dụng đất và đánh giá đất nông nghiệp, chưa quan tâm tới các giá trị tài nguyên đất đi kèm.

Quy hoạch sử dụng đất

Quy hoạch sử dụng đất quốc gia (Điều 63): Cần bổ sung thêm tiêu chí “phân tích lựa chọn phương án sắp xếp, phân bố không gian...” để thống nhất với Luật Quy hoạch hiện hành.

Cần bổ sung quy định dẫn chiếu tới Luật BVMT trong các quy phạm về lập quy hoạch. Theo quy định tại Luật BVMT năm 2020, “Quy hoạch, kế hoạch, dự án và hoạt động có sử dụng đất phải xem xét tác động đến môi trường đất, có giải pháp phòng ngừa ô nhiễm, suy thoái môi trường, BVMT đất”. Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) đã có nhiều quy định về vấn đề BVMT và thích ứng biến đổi khí hậu, mà cụ thể là tại khoản 41, Điều 3 định nghĩa về quy hoạch sử dụng đất), Điều 60 về Nguyên tắc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất), Điều 63 về Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc gia; Điều 64. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh; Điều 65 về Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện... Tuy nhiên, cách tiếp cận của Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi quy định về vấn đề BVMT không đủ sâu sắc và cụ thể như trong Luật BVMT năm 2020, nhưng cũng không dẫn chiếu tới quy định tại Luật BVMT năm 2020. Do đó, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) nên bổ sung các cụm từ dẫn chiếu tới quy định

của Luật BVMT năm 2020 khi đưa ra các quy phạm về vấn đề BVMT. Một giải pháp khác, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) nên đưa ra một nguyên tắc riêng cho các quy phạm liên quan đến vấn đề BVMT, trong đó dẫn chiếu tới Luật BVMT năm 2020. Nói cách khác, để giải quyết được mối quan hệ giữa Luật Đất đai và Luật BVMT một cách rõ ràng, cần xác lập rõ nguyên tắc ưu tiên áp dụng của Luật BVMT đối với các vấn đề chuyên ngành liên quan đến BVMT. Sự thiếu vắng các nguyên tắc sẽ dẫn tới nguy cơ áp dụng một cách tùy tiện hoặc bỏ sót các nghĩa vụ về BVMT, hoặc tạo ra sự chông chéo về công tác thực thi pháp luật về sau.

Đất sử dụng cho hoạt động khai thác khoáng sản (Điều 196)

Cần có quy định chi tiết hơn, ví dụ: Khai thác lộ thiên tạo thành địa hình không trả lại đất như ban đầu, khai thác hầm lò để lại hậu quả về sau, ngoại ứng tiêu cực với khu đất không khai thác nằm liền kề, thời hạn bàn giao và trả lại đất sau khai thác. Các vấn đề khác về ngoại ứng của đầu tư hạ tầng chưa được làm rõ trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi).

Mặt khác, đất không thu hồi cho dự án nhưng nằm gần với dự án (hạ tầng kỹ thuật, dự án phát triển kinh tế - xã hội) có thể thay đổi giá chưa rõ sẽ điều chỉnh như thế nào: Một số dự án hạ tầng kỹ thuật (làm đường, công viên...) gia tăng giá trị đất mà bản chất sự gia tăng là tác động ngoại ứng tích cực. Lợi ích của sự gia tăng có được chia sẻ giữa người được hưởng lợi với Nhà nước đã đầu tư dự án không? Ngược lại, một số đầu tư khác làm giảm giá trị của đất liền kề thì ai sẽ đền bù cho người bị hại (ví dụ Nhà nước đầu tư bãi rác làm giảm giá trị đất nằm kề bãi rác, vậy người dân có đất có được đền bù hay chỉ là sự may rủi gây ra do quy hoạch; tương tự nếu Nhà nước cấp phép đầu tư khai thác khoáng sản làm giảm giá trị của đất liền kề thì ai chịu trách nhiệm đền bù.

Ngoài ra, các ngoại tác tích cực và tiêu cực của chất lượng môi trường đóng vai trò quan trọng trong việc định giá đất. Ngoại ứng tích cực có thể làm tăng giá trị của đất bằng cách nâng cao chất lượng cuộc sống cho người dân trong khu vực và tạo ra lợi ích kinh tế, trong khi ngoại tác tiêu cực có thể làm giảm giá trị



Khuyến khích các biện pháp sử dụng đất nông nghiệp bền vững

của giá đất, áp đặt chi phí cho người dân trong khu vực, suy giảm hoạt động kinh tế. Hiểu được những ngoại ứng này là rất quan trọng để đưa ra quyết định chính sách đất đai sáng suốt nhằm cân bằng các tác động kinh tế, xã hội và môi trường của việc sử dụng và quản lý đất đai. Bằng cách tính đến các yếu tố ngoại ứng, chính sách đất đai có thể khuyến khích hoạt động sử dụng đất bền vững, bảo vệ khu vực nhạy cảm về môi trường và thúc đẩy phát triển kinh tế, đồng thời, giảm thiểu tác động tiêu cực đến con người, môi trường.

Dựa trên những phát hiện từ phân tích kinh tế lượng áp dụng trong định giá đất, những khuyến nghị sau cần xem xét để bổ sung vào Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi):

Bảo vệ và bảo tồn các khu vực nhạy cảm về môi trường: Chính sách đất đai cần ưu tiên bảo vệ và bảo tồn các khu vực nhạy cảm về môi trường, chẳng hạn như vùng đất ngập nước, rừng và môi trường sống của động vật hoang dã. Những khu vực này có thể có giá trị môi trường đáng kể và cũng có thể cung cấp các dịch vụ hệ sinh thái quan trọng, chẳng hạn như lọc nước và hấp thụ các bon.

Khuyến khích các biện pháp sử dụng đất bền vững: Chính sách đất đai có thể khuyến khích các biện pháp sử dụng đất bền vững, chẳng hạn như cơ sở hạ tầng xanh và nông nghiệp bền vững. Thực hiện những biện pháp khuyến khích này có thể giúp giảm tác động của các hoạt động của con người đối với môi trường, mang lại những lợi ích kinh tế quan trọng, tăng cơ hội du lịch và giải trí.

Tạo động lực BVMT: Chính sách đất đai có thể tạo động lực cho cá nhân và tổ chức tham gia vào các hoạt động BVMT.

Phương pháp định giá đất

Luật Đất đai năm 2013 đang quy định năm phương pháp định giá truyền thống, bao gồm: (i) Phương pháp so sánh trực tiếp, (ii) Phương pháp chiết trừ, (iii) Phương pháp thu nhập, (iv) Phương pháp thặng dư, (v) Phương pháp hệ số điều chỉnh giá đất, hiện đang được sử dụng tại Việt Nam và nhiều nước khác trên thế giới, tuy nhiên các phương pháp này đòi hỏi nhiều thời gian, chỉ thích hợp cho các khu đất riêng lẻ, phụ thuộc nhiều vào quan điểm và năng lực cá nhân/cơ quan định giá, khó kiểm tra và có độ chính xác không ổn định, vì thế thường gây khiếu kiện.

Với sự xuất hiện của các phương tiện tính toán dùng máy tính điện tử từ nửa đầu thế kỷ XX, đã hình thành: Cơ sở dữ liệu về văn bản quy phạm pháp luật về

đất đai; Cơ sở dữ liệu địa chính; Cơ sở dữ liệu điều tra, đánh giá đất đai; Cơ sở dữ liệu quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; Cơ sở dữ liệu giá đất; Cơ sở dữ liệu thống kê, kiểm kê đất đai; Cơ sở dữ liệu về thanh tra, kiểm tra, giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai; Cơ sở dữ liệu khác liên quan đến đất đai.

Vấn đề của cơ sở dữ liệu là tạo ra khả năng tổng hợp liên ngành để có thể sử dụng phần mềm máy tính phân tích phục vụ công tác quản lý. Tuy nhiên, cả hai đạo luật quan trọng này đều không nhắc đến tính liên thông, kết nối của các cơ sở dữ liệu đất đai và môi trường, đặc biệt là trong bối cảnh đất đai là một thành phần quan trọng của môi trường. Nền tảng, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) cần bổ sung quy định về liên thông dữ liệu đất đai với dữ liệu về BVMT để làm cơ sở cho việc thực hiện các hoạt động quản lý nhà nước về đất đai. Ví dụ: Cơ sở dữ liệu về vi phạm pháp luật trong lĩnh vực môi trường của các chủ thể sử dụng đất sẽ được làm cơ sở để xem xét các quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất...

Chế tài thu hồi đất do vi phạm pháp luật môi trường

Điều 80, Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi quy định 9 trường hợp thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai, tuy nhiên, không có bất kỳ quy định nào liên quan đến thu hồi đất do vi phạm pháp luật về môi trường. Trong số 9 trường hợp nêu trên, chỉ có trường hợp “Người sử dụng đất cố ý hủy hoại đất và đã bị xử phạt vi phạm hành chính về hành vi hủy hoại đất mà tiếp tục vi phạm” thuộc diện bị áp dụng chế tài thu hồi đất. Tuy nhiên, khoản 28, Điều 3, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) giải thích “Hủy hoại đất là hành vi làm biến dạng địa hình, làm suy giảm chất lượng đất, gây ô nhiễm đất, làm mất hoặc giảm khả năng sử dụng đất theo mục đích đã được xác định” và quy định tại khoản 3, Điều 3, Nghị định số 91/2019/NĐ-CP về xử phạt hành chính trong lĩnh vực đất đai thì “Hủy hoại đất là hành vi làm biến dạng địa hình hoặc làm suy giảm chất lượng đất hoặc gây ô nhiễm đất mà làm mất hoặc giảm khả năng sử dụng đất theo mục đích đã được xác định, trong đó:...c) Gây ô nhiễm đất là trường hợp đưa vào trong đất các chất độc hại hoặc vi sinh vật, ký sinh trùng có hại cho cây trồng, vật nuôi, con người”.

Định nghĩa về hủy hoại đất trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi), Nghị định số 91/2010/NĐ-CP nêu trên không đầy đủ và phản ánh hiệu quả nội hàm của khái niệm về vi phạm pháp luật môi trường.

Luật BVMT năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành có quy định nhiều biện pháp xử lý vi phạm liên quan đến hành vi vi phạm pháp luật môi trường,

nhưng không thể quy định về vấn đề thu hồi đất do thẩm quyền liên quan đến thu hồi đất được xác lập cho Luật Đất đai. Trong bối cảnh các vấn đề về BVMT ngày càng trở nên quan trọng trong đời sống kinh tế, các hoạt động vi phạm pháp luật về môi trường diễn ra một cách tinh vi và gây nhiều tác động xấu tới đời sống kinh tế và xã hội, thì việc đưa chế tài về thu hồi đất do vi phạm pháp luật môi trường là hết sức quan trọng, nhằm tạo khả năng răn đe và cảnh tỉnh các tổ chức, cá nhân thực hiện các hoạt động kinh doanh trong sử dụng đất.

Một số đề xuất khác liên quan đến môi trường đối với Dự thảo Luật

Thứ nhất, đối với nội dung sử dụng đất nông nghiệp, cần rà soát, xem xét lại nội dung quy định liên quan đến BVMT trong các trường hợp sử dụng đất phục vụ cho sản xuất nông nghiệp. Ngăn chặn được thời gian vừa qua sản xuất nông nghiệp quá lạm dụng thuốc bảo vệ thực vật và phân hóa học làm ô nhiễm, suy thoái đất.

Thứ hai, đối với đất chưa sử dụng cần quy định duy trì, bảo vệ hệ sinh thái tự nhiên nhằm bảo đảm chất lượng đất không bị suy giảm.

Thứ ba, đối với đất sử dụng phi nông nghiệp, cần quy định cụ thể và chi tiết hơn và lồng ghép BVMT phù hợp với từng loại đất này như đất khu công nghiệp, đất đô thị, đất khu dân cư, đất sử dụng xử lý chất thải...

Thứ tư, trong quy định Luật Đất đai (sửa đổi) nên nghiên cứu, cân nhắc và bổ sung nội dung đất đai phải được “hạch toán đầy đủ trong nền kinh tế”. Vì đây là quan điểm của Đảng đưa ra tại Nghị quyết số 18-NQ/TW.

Thứ năm, trong nội dung xác định giá đất, đối với nguyên tắc xác định giá đất cần tính tới yếu tố môi trường rõ hơn dựa trên nguyên tắc “chất lượng môi trường” được cấu thành trong giá đất.

Thứ sáu, nên bỏ quy định đối tượng là “hộ gia đình sử dụng đất”, chỉ ghi tên chủ quyền sử dụng nhằm loại trừ nhiều vướng mắc và tranh chấp trong giao dịch về quyền sử dụng đất trong thực tế; giảm thiểu tình trạng tranh chấp trong nội bộ gia đình khi ghi chủ sở hữu là hộ gia đình.

Thứ bảy, cần tiếp tục hoàn chỉnh hơn các quy định về khung giá đất, cách tính giá đất theo giá thị trường, vấn đề thu hồi đất, bồi thường giải phóng mặt bằng và cải cách thủ tục hành chính trong lĩnh vực đất đai nhằm hoàn thiện cơ chế định giá đất, trao quyền chủ động cho các địa phương ban hành bảng giá đất phù

hợp với thị trường. Theo đó, cần có quy trình định giá đất cụ thể, thẩm định giá đất bảo đảm tính khách quan, yếu tố chuyên môn để quyết định giá đất theo cơ chế thị trường và xử lý triệt để tình trạng chênh lệch giá đất giáp ranh giữa các địa phương; đồng thời, xây dựng các chế tài, quy trình xử lý nhanh và nghiêm khắc các hành vi sai phạm trong xác định giá đất, đấu giá quyền sử dụng đất.

Thứ tám, cần có quy định cụ thể hóa việc công khai và số hóa các quy hoạch đất đai và hoạt động chuyển nhượng quyền sử dụng đất, cũng như việc thu thập, xây dựng, chính thức hóa cơ sở dữ liệu quốc gia và địa phương về giá nhà đất để tham khảo, so sánh, xác định bảng giá hàng năm đủ lớn, đủ độ tin cậy để phục vụ công tác định giá đất theo các phương pháp so sánh hay thu nhập. Nhà nước cũng cần sớm có hướng dẫn cụ thể về cách thức xác định bảng giá đất hàng năm của các tỉnh, địa phương.

Thứ chín, cần cụ thể hóa toàn diện và chi tiết hơn các nội dung xung quanh vấn đề thu hồi đất, thẩm quyền giải quyết khiếu nại về đất đai. Theo đó, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) cần tiếp tục định nghĩa rõ và sâu hơn, minh bạch hơn trường hợp việc thu hồi đất vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng khi và chỉ khi dự án đó có đối tượng thụ hưởng phải là nhân dân, ngân sách đầu tư là của Nhà nước và lợi nhuận phải do Nhà nước thu. Đồng thời, cần định nghĩa cụ thể việc thu hồi đất và tính tiền thuê đất, giao đất phục vụ cho tổ chức tôn giáo hay cơ sở tôn giáo, nhằm tránh hiện tượng doanh nghiệp lợi dụng tôn giáo để tổ chức hoạt động kinh doanh.

Thứ mười, cần làm rõ hơn khái niệm “Lợi ích vật chất” trong Dự thảo khi quy định “Bồi thường quyền sử dụng đất khi Nhà nước thu hồi đất là việc Nhà nước bồi hoàn cho người sử dụng đất bằng tiền, bằng đất hoặc bằng lợi ích vật chất”. Nếu không cụ thể rất dễ dẫn tới hiện tượng các cơ quan thu hồi lạm dụng để bồi thường không thỏa đáng cho người dân.

Thứ mười một, việc giải quyết tranh chấp đất đai như quy định tại Điều 225 của Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) là phù hợp và UBND các cấp có trách nhiệm cung cấp hồ sơ, tài liệu có liên quan để làm căn cứ cho tòa án giải quyết theo thẩm quyền. Tuy nhiên, cần bổ sung quy định cho trường hợp quá thời hạn mà không được cung cấp tài liệu, chứng cứ hoặc văn bản trả lời thì tòa án để nghị cơ quan quản lý cấp trên của UBND được yêu cầu chỉ đạo UBND cấp dưới thực hiện cung cấp tài liệu, chứng cứ hoặc trả lời bằng văn bản của tòa án ■

VIỆC THỂ CHẾ HÓA NGHỊ QUYẾT SỐ 18 – NQ/TW CỦA BAN CHẤP HÀNH TRUNG ƯƠNG ĐẢNG KHÓA XIII TRONG DỰ THẢO LUẬT ĐẤT ĐAI (SỬA ĐỔI) VÀ PHÁT HUY VAI TRÒ CỦA MẶT TRẬN TỔ QUỐC VIỆT NAM, CÁC TỔ CHỨC CHÍNH TRỊ - XÃ HỘI TRONG QUẢN LÝ, SỬ DỤNG ĐẤT ĐAI

TRẦN NGỌC ĐƯỜNG

Nguyên Phó chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội

Bám sát Nghị quyết Đại hội lần thứ XIII của Đảng, Nghị quyết số 18 - NQ/TW và các Nghị quyết có liên quan, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) lần này đã thể chế hóa khá đầy đủ, kịp thời các quan điểm chủ trương của Đảng về quản lý và sử dụng đất đai. Để tiếp tục hoàn thiện Dự thảo Luật trước khi được Quốc hội xem xét thông qua, tác giả xin đóng góp một vài ý kiến xung quanh việc thể chế hóa Nghị quyết số 18 - NQ/TW ngày 16/6/2022, Hội nghị lần thứ 5 Ban Chấp hành Trung ương Đảng về “Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao”.

1. Về việc thể chế hóa nội dung “đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước là đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý”

Hiến pháp năm 2013 và Nghị quyết số 18 - NQ/TW khóa XIII đã nhấn mạnh điều này. Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) cũng đã thể chế hóa quan điểm này ở các Điều 13,14,15... Chương II. Tuy nhiên, vấn đề cơ bản là đất đai thuộc sở hữu toàn dân, “toàn dân” ở đây là ai? Dự thảo Luật chưa thể chế được cụ thể những chủ thể nào là “toàn dân”. Toàn dân ở đây có thể là toàn thể nhân dân Việt Nam, có thể là toàn thể nhân dân một địa phương, một vùng..., cũng có thể là các thành viên của một gia đình... Các chủ thể thuộc phạm trù toàn dân này đều có những quyền và lợi ích riêng đồng thời đều có những quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ và lợi ích chung đối với đất đai thuộc quyền sử dụng của cấp đó. Việc thể chế cụ thể các quyền và trách nhiệm đối với đất đai thuộc quyền sử dụng của cấp đó. Việc thể chế cụ thể các quyền và trách nhiệm đối với các cấp độ chủ thể sở hữu toàn dân về đất đai sẽ là cơ chế để cao trách nhiệm để bảo vệ và khai thác sử dụng nguồn lực đất đai một cách hiệu quả, phục vụ đắc lực cho sự nghiệp xây dựng và bảo vệ đất nước, đồng thời điều tiết hài hòa các lợi ích từ đất đai giữa các chủ thể, thành viên trong sở hữu toàn dân”. Quyền và trách nhiệm của các chủ thể đó để cùng với Nhà nước là đại diện và trách nhiệm chủ sở hữu thống nhất quản lý. Theo đó, cần

thể chế quyền của toàn dân với tư cách là chủ sở hữu đất đai trong Dự thảo Luật. Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) đã cố gắng phân định rõ hơn vai trò của các cơ quan nhà nước với tư cách là người đại diện chủ sở hữu và với tư cách là người quản lý nhà nước thống nhất về đất đai. Theo tác giả, thể chế hóa chưa đầy đủ. Theo đó Điều 15 khoản 1 quy định chức năng đại diện tối cao, chủ sở hữu toàn dân của Quốc hội chưa đầy đủ, chưa làm rõ trách nhiệm quyết định của Quốc hội trước chủ sở hữu “toàn dân” về những vấn đề liên quan đến đất đai. Tuy nhiên, Dự thảo Luật cần quy định rõ hơn quyền và trách nhiệm giám sát tối cao của Quốc hội trong việc thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu và chức năng quản lý nhà nước về đất đai và sử dụng đất đai: Chức năng đại diện chủ sở hữu của HĐND các cấp cũng rất quan trọng, nhưng Dự thảo Luật Đất đai còn quy định chung chung. Đồng thời, Dự thảo cần nhấn mạnh trách nhiệm giải trình và trách nhiệm kiểm soát việc thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu của UBND các cấp.

2. Việc phân định vai trò, chức năng, nhiệm vụ quyền hạn, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước thực hiện chức năng quản lý nhà nước về đất đai và thực hiện chức năng của nhà nước đại diện chủ sở hữu về đất đai

Đây là vấn đề cần được thể chế hóa một cách rõ ràng nếu không sẽ dễ lẫn lộn trong việc thực hiện các chức năng của Nhà nước về quyền đại diện chủ sở hữu và quyền quản lý nhà nước về đất đai trong việc thực hiện các chính sách, cơ chế quản lý đất đai, trong việc thực hiện trách nhiệm giải trình trước nhân dân và xã hội. Chức năng “đại diện chủ sở hữu” là chức năng do nhân dân (chủ sở hữu) ủy quyền, còn chức năng “thống nhất quản lý nhà nước về đất đai” là chức năng vốn có của Nhà nước.

Trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi), Điều 14 đã liệt kê 11 quyền của đại diện chủ sở hữu, Điều 21 liệt kê 18 nội dung của quản lý nhà nước về đất đai. Tuy nhiên, vẫn chưa thể chế rõ, tách bạch và đủ cụ thể việc thực hiện hai chức năng này trong các chương của Dự thảo Luật. Chính phủ, các Bộ, ngành ở Trung ương và UBND các cấp vừa thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu vừa thực hiện chức năng thống nhất quản lý nhà

nước về đất đai không được thể chế hóa đầy đủ trong Chương II quyền và trách nhiệm của Nhà nước, công dân đối với đất đai và các chương sau của Dự thảo Luật. “Chính phủ, UBND các cấp thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu về đất đai, quy định ở khoản 3, Điều 15 là làm những gì để không lẫn lộn với chức năng quản lý nhà nước về đất đai. Ở các chương sau của Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) cũng không thể chế được rõ ràng, mạch lạc việc thực hiện hai chức năng của Nhà nước. Việc cùng một cơ quan thực hiện cả hai chức năng này, nếu không phân biệt rõ, lẫn lộn giữa quyền đại diện chủ sở hữu với quyền quản lý nhà nước rất dễ dẫn đến tình trạng lạm quyền, tiêu cực tham nhũng.

Liên quan đến vấn đề này, Dự thảo Luật cần phải thể chế rõ, chức năng, nhiệm vụ, quyền và trách nhiệm, cơ chế quản lý nhà nước đối với các cơ quan nhà nước (cả đối với các tổ chức trong hệ thống chính trị) với tư cách là chủ thể sử dụng đất đai. Hiện nay, các cơ quan đơn vị nhà nước sử dụng một diện tích rất lớn về đất đai, các bất động sản gắn liền với đất và trước đây đã diễn ra tình trạng bán công sở để hiện đại hóa công sở gây lãng phí thất thoát lớn. Tuy nhiên, ở Chương III của Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất chưa quy định rõ đồng bộ vai trò, trách nhiệm, quyền, nghĩa vụ, lợi ích của các cơ quan nhà nước trong đó có các cơ quan quản lý và sử dụng đất với tư cách là một chủ thể sử dụng đất.

3. Vấn đề phân cấp, phân quyền và kiểm soát quyền lực trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)

Trong tờ trình của Dự thảo Luật đã viết việc soạn thảo được thực hiện theo một trong các quan điểm là: “Tiếp tục đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, đồng thời thiết lập công cụ kiểm soát quyền lực của cơ quan và người có thẩm quyền trong quản lý đất đai. Tăng cường vai trò giám sát của Quốc hội, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (MTTQ) và các tổ chức chính trị - xã hội các cấp của nhân dân”. Tuy nhiên, Dự thảo Luật Đất đai chưa thể hiện một cách đầy đủ, sâu sắc quan điểm này. Điều đó thể hiện ở một số điểm cơ bản sau đây:

Một là, khi đề cập đến nội dung quản lý nhà nước nói chung, quản lý nhà nước về đất đai nói riêng, thường người ta phải chỉ ra được vấn đề gì thuộc Nhà nước Trung ương quản lý? Vấn đề gì cả Trung ương và địa phương cùng quản lý? Theo đó, Điều 21 của Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) không phải là quy định nội dung quản lý nhà nước về đất đai. Điều luật này mới chỉ liệt kê các công việc cần phải làm trong quản lý đất đai mà không phải là nội dung quản lý nhà nước về đất đai. Vì vậy, theo tôi phải viết lại Điều 21 để quy định rõ trong quản lý nhà nước về đất đai và sử dụng đất đai thì những

vấn đề gì là phải quản lý theo ngành và vấn đề gì phải quản lý theo lãnh thổ tức việc gì thuộc thẩm quyền của chính quyền Trung ương, vấn đề gì thuộc thẩm quyền của chính quyền địa phương; những vấn đề gì là cả hai cùng làm. Có như vậy mới hình thành cơ sở để phân cấp, phân quyền minh bạch trong quản lý nhà nước về đất đai và sử dụng đất đai quy định ở các chương sau.

Hai là, theo Dự thảo Luật thì việc lập quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất thực hiện ở cấp quốc gia, cấp tỉnh và huyện (không kể quy hoạch kế hoạch sử dụng đất quốc phòng và đất an ninh). Việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được tiến hành từ trên xuống. Điều đó có nghĩa là quy hoạch kế hoạch sử dụng đất của cấp trên quyết định kế hoạch, quy hoạch sử dụng đất của cấp dưới, điều này là không hợp lý. Nên chăng việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cần tiến hành một cách dân chủ từ dưới lên thì việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất mới sát thực tế và khả thi? Thực tiễn chỉ ra rằng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất những năm qua thường xuyên bị điều chỉnh, thay đổi thiếu ổn định trong đó không ít trường hợp là vì lợi ích nhóm. Liên quan đến vấn đề này, Điều 71 của Dự thảo Luật quy định việc điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất không có mục đích tự thân mà nó phục vụ cho mục đích phát triển kinh tế - xã hội trong từng giai đoạn. Vì vậy, việc nâng cao tính khoa học, tính thực tiễn và hiệu quả của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là rất quan trọng. Điều đó đòi hỏi phải có sự kết hợp hữu cơ giữa các cơ quan đại diện chủ sở hữu và cơ quan thực hiện chức năng quản lý nhà nước về đất đai trong xây dựng thông qua thực thi giám sát việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Điều này chưa được thể chế hóa đầy đủ trong Dự thảo Luật Đất đai. Các căn cứ để điều chỉnh quy định quá rộng và tù mù rất dễ bị lợi dụng để thay đổi quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã phê duyệt. Ví dụ như điểm đ và e, khoản 2, Điều 71 (điểm đ: “do biến đổi bất thường của tình hình kinh tế - xã hội làm hạn chế nguồn lực thực hiện”, hay điểm e: “do phát triển của khoa học công nghệ làm thay đổi cơ bản việc thực hiện quy hoạch sử dụng đất”). Đồng thời, Dự thảo cần xem lại thẩm quyền điều chỉnh quy hoạch quy định liệu có quá rộng? Thẩm quyền thay đổi quy hoạch cấp tỉnh phải được cơ quan quy hoạch cấp quốc gia cho phép và thẩm quyền thay đổi quy hoạch cấp quận huyện phải do cấp tỉnh quyết định. Không nên quy định như Dự thảo Luật Đất đai cấp nào có thẩm quyền quy hoạch cấp đó quyết định thay đổi, điều chỉnh quy hoạch.

Cùng với việc xem xét lại việc phân cấp, phân quyền giữa các cấp trong quy hoạch và thay đổi quy hoạch, đề nghị Ban Soạn thảo xem xét lại việc phân cấp, phân

quyền trong thu hồi đất, thẩm quyền thẩm định giá đất thu hồi là những vấn đề còn nóng trong thực tế cần phải quy định chặt chẽ và cụ thể.

4. Phát huy vai trò của MTTQ Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội trong quản lý, sử dụng đất đai

Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) chưa hình thành được một cơ chế kiểm soát quyền lực có hiệu lực và hiệu quả theo Hiến pháp năm 2013 và Nghị quyết số 18 - NQ/TW của Ban chấp hành Trung ương Đảng. Theo đó cơ chế này bao gồm:

Thứ nhất, cơ chế nhân dân kiểm soát quyền lực bao gồm nhân dân với tư cách là công dân có quyền giám sát, kiến nghị, đề nghị, tố cáo, tham gia quản lý nhà nước... trong các khâu của quá trình quản lý nhà nước về đất đai. Cơ chế này còn là tổ chức chính trị - xã hội nghề nghiệp của công dân mà trước hết là MTTQ Việt Nam các cấp và thành viên của Mặt trận thực hiện chức năng giám sát, phản biện xã hội. Theo đó, phản biện xã hội là kiểm soát trước quá trình xây dựng và hình thành chính sách pháp luật về đất đai; đồng thời, sau khi chính sách pháp luật được hình thành thì giám sát việc tổ chức thực hiện chính sách pháp luật trong thực tế. Mặc dù, dự án Luật đã chú trọng đến vai trò của MTTQ các cấp, nhưng quy định chưa đầy đủ và chưa bao quát hết tất cả các khâu của quá trình quản lý nhà nước về đất đai và đại diện quyền sở hữu về đất đai. Tất cả các khâu của công tác quản lý nhà nước về đất đai từ sử dụng; điều tra đánh giá đất đai; quy hoạch kế hoạch sử dụng đất; đến thu hồi đất, trưng dụng đất; bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi; phát triển quỹ đất; đăng ký đất đai, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất; tài chính về giá đất đai... đều phải có mặt của cơ chế nhân dân kiểm soát quyền lực Nhà nước theo Hiến pháp năm 2013. Theo đó, trách nhiệm của MTTQ Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận không nên quy định chỉ 1 điều (Điều 20) như Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) mà nên quy định trong tất cả các chương. MTTQ và các tổ chức thành viên không những cho ý kiến về quy hoạch, kế hoạch đất (điểm b, khoản 2, Điều 20); tham gia ý kiến về trường hợp cần thiết về thu hồi đất, phương án bồi thường, hỗ trợ tái định cư, trường hợp cưỡng chế khi thực hiện thu hồi đất (điểm c, khoản 2, Điều 20) mà còn phải thực hiện quyền và trách nhiệm giám sát xã hội đối với việc thực hiện các công việc này.

Thứ hai, cơ chế kiểm soát quyền lực Nhà nước bên trong mỗi quyền và kiểm soát lẫn nhau giữa các quyền quy định chưa đầy đủ và đủ mạnh để việc quản lý và sử dụng đất đai có hiệu lực, hiệu quả khắc phục được tình trạng tiêu cực tham nhũng về đất đai. Ngoài ra, nội

dung về giám sát, thanh tra, kiểm tra cần phải đưa vào các chương của Dự thảo Luật, trở thành một nội dung của từng chương với những quy định cụ thể. Trong đó quy định mỗi cơ quan nhà nước có trách nhiệm kiểm soát như thế nào? Cơ chế kiểm soát và nội dung kiểm soát gồm những vấn đề gì? Tăng cường kiểm soát của quyền tư pháp đối với quyền hành pháp trong quản lý nhà nước về đất đai bằng việc không những xét xử hành vi hành chính và quyết định hành chính cá biệt, vi phạm pháp luật mà tiến tới có thể xét xử đối với văn bản quy phạm pháp luật dưới luật trong quản lý đất đai của Chính phủ, Bộ, ngành và chính quyền địa phương mà cơ quan, tổ chức và cá nhân công dân trái với quy định trong Luật Đất đai và các luật có liên quan về đất đai.

5. Kỹ thuật lập pháp

Ngoài những vấn đề về phân cấp, phân quyền và kiểm soát quyền lực trong quản lý và sử dụng đất đai nói trên, còn một vấn đề trong Dự thảo Luật này là vấn đề ủy quyền lập pháp. Mặc dù, đây là vấn đề không thể tránh khỏi trong điều kiện các quan hệ xã hội đang biến đổi nhanh chóng, nhất là trong bối cảnh cách mạng công nghiệp 4.0. Tuy nhiên, nếu ủy quyền tràn lan thì có thể dẫn tới mất quyền và bị hạn chế quyền. Bởi lập pháp của Quốc hội là quyền nguyên phát, thực hiện quyền lực trực tiếp từ nhân dân giao cho. Ngược lại, văn bản quy phạm của các cơ quan hành pháp là hoạt động lập quy - quyền lực thứ phát, thực hiện quyền lực phái sinh từ quyền lập pháp không được nhân dân trực tiếp giao mà phải thông qua Quốc hội, người đại diện cho nhân dân giao cho. Vì vậy, khi Quốc hội giao cho Chính phủ, các Bộ, ngành, hoặc chính quyền địa phương quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành trong các điều luật phải hết sức cân nhắc để không “dễ dãi” nhường quyền của mình cho các cơ quan khác dẫn đến luật khung, luật ống. Theo Dự thảo Luật Đất đai, có 54 điều luật có ủy quyền lập pháp cho Chính phủ và các Bộ, đáng lưu ý là Dự thảo Luật đã ủy quyền cho Chính phủ và Bộ TN&MT quy định chi tiết toàn bộ một điều Luật, thậm chí là giao Chính phủ quy định cả những điều hạn chế quyền con người, quyền công dân mà Điều 14, Hiến pháp bắt buộc phải quy định bằng luật (khoản 5, Điều 66). Vì vậy, cần phải khắc phục tình trạng ủy quyền lập pháp quá nhiều trong một đạo luật. Việc ủy quyền chỉ giao quy định chi tiết một điểm hoặc là một khoản trong một điều luật và phải xác định rõ phạm vi và nội dung ủy quyền (không nên viết Chính phủ hay Bộ quy định chi tiết khoản này như dự án Luật lâu nay dẫn đến văn bản quy định chi tiết trái với Luật) và nên quy định chỉ được ủy quyền một cấp; không được giao cho Chính phủ quy định chi tiết, sau đó, Chính phủ lại ủy quyền tiếp cho các Bộ hay chính quyền địa phương ■

QUY HOẠCH, KẾ HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT: NHỮNG VẤN ĐỀ CẦN THIẾT PHẢI HOÀN THIỆN TRONG DỰ THẢO LUẬT ĐẤT ĐAI (SỬA ĐỔI)

NGUYỄN QUANG TUYẾN¹, NGUYỄN THỊ YẾN²

¹Phó Chủ tịch Hội đồng Trường kiêm Trưởng Khoa Pháp luật Kinh tế - Trường Đại học Luật Hà Nội

²Ủy ban Kiểm tra Trung ương

Theo Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi (Dự thảo Luật), các quy định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được đề cập tại Chương V. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Bên cạnh việc kế thừa những điểm hợp lý, tích cực của Luật Đất đai năm 2013 đã được kiểm chứng qua thực tiễn thi hành, Dự thảo Luật còn bổ sung một số quy định mới về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Tuy nhiên, qua nghiên cứu, tìm hiểu những quy định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của Dự thảo Luật cho thấy còn tồn tại một số điểm thiếu cụ thể, không tương thích, chông chéo hoặc mâu thuẫn... Nội dung bài viết xoay quanh việc góp ý về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trong Dự thảo Luật nhằm góp phần hoàn thiện chế định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nói riêng và nâng cao chất lượng của Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) nói chung.

Trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi), quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được quy định tại Chương V (từ Điều 60 - Điều 76) với các nội dung về nguyên tắc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; hệ thống quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; thời kỳ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc gia; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc phòng; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất an ninh; trách nhiệm tổ chức lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; lấy ý kiến về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; thẩm quyền quyết định, phê duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; rà soát, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; tư vấn lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; công bố công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; tổ chức thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; báo cáo thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; giải quyết phát sinh về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất sau khi Luật này có hiệu lực thi hành. Sau khi nghiên cứu, tìm hiểu những nội dung này của Chương V Dự thảo Luật; nhóm tác giả có một số ý kiến góp ý về các quy định liên quan đến quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của Dự thảo Luật như sau:

1. Điều 60. Nguyên tắc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Một là, khoản 6 quy định một trong những nguyên tắc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là: “Sử dụng đất tiết kiệm và có hiệu quả; khai thác hợp lý tài nguyên thiên nhiên và BVMT; thích ứng với biến đổi khí hậu;

bảo vệ, tôn tạo di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh”. Quy định này là cần thiết nhưng chưa đủ; bởi lẽ, việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nhằm phân bổ đất đai hợp lý cho các nhu cầu sử dụng đất khác nhau của xã hội mà nội dung khoản 6 này chưa thể hiện được hết tinh thần này. Xin góp ý bổ sung về khoản 6 này như sau: “Sử dụng đất tiết kiệm và có hiệu quả; khai thác hợp lý tài nguyên thiên nhiên và BVMT; thích ứng với biến đổi khí hậu; bảo vệ, tôn tạo, di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh; phân bổ quỹ đất đai hợp lý cho các nhu cầu sử dụng đất của xã hội”.

Hai là, khoản 8 quy định một trong các nguyên tắc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là: “Dân chủ, công khai, minh bạch”. Đề nghị sửa đổi, bổ sung nội dung của khoản này là “Dân chủ, công khai, minh bạch, khoa học, khả thi” để nhấn mạnh tính khoa học, tính khả thi trong lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; khắc phục từng bước tình trạng quy hoạch treo (quy hoạch được lập, thẩm định, xét duyệt nhưng không thực hiện trên thực tế gây lãng phí tài nguyên đất đai; lãng phí thời gian, nguồn lực, tiền của, công sức đầu tư của xã hội).

Ba là, nguyên tắc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chưa thể hiện hết tinh thần của Luật Di sản văn hóa về bảo tồn, tôn tạo, phát huy giá trị di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh. Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) quy định nguyên tắc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là “Bảo vệ, tôn tạo di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh”, đề nghị sửa đổi, bổ sung khoản này cho tương thích, thống nhất với quy định của Luật Di sản văn hóa; cụ thể: “Bảo vệ, tôn tạo, phát huy giá trị di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh”.

2. Các điều quy định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc gia; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc phòng; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất an ninh

Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc gia; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc phòng; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất an ninh được quy định tại Điều 63, Điều 64, Điều 65, Điều 66 của Dự thảo Luật. Tuy nhiên, nghiên cứu nội dung các điều Luật này cho thấy, nội dung này chưa làm nổi bật tính đặc thù hay nói cách khác là sự khác biệt cơ bản về nội dung giữa các loại quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc gia; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc phòng; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất an ninh. Về vấn đề này, nhóm tác giả có một số bình luận như sau:

Thứ nhất, nét đặc thù về nội dung quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc gia là phải tích hợp, kết nối đảm bảo hài hòa về nhu cầu sử dụng đất của các ngành, địa phương đặt trong một tổng thể chung của quy

hoạch phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc gia phải đảm bảo vấn đề đất đai cho những nhu cầu, cân đối lớn của quy hoạch tổng thể quốc gia. Đồng thời, tạo điều kiện để thúc đẩy các vùng, địa phương khai thác hiệu quả tiềm năng, thế mạnh đất đai của từng địa phương thông qua công cụ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Thứ hai, nội dung quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh phải thể hiện được tính đặc thù, tiềm năng, thế mạnh về đất đai của từng địa phương gắn với những lợi thế về vị trí địa lý, địa hình, địa mạo; chất lượng đất đai, điều kiện nông hóa thổ nhưỡng... nhằm xây dựng, phát triển những ngành kinh tế, công nghiệp, dịch vụ, thương mại, văn hóa... phù hợp với điều kiện đặc thù của các địa phương.

Thứ ba, trong khi đó, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện phải cụ thể, chi tiết hóa quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc gia; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh đối với từng thửa đất. Vì vậy, đặc trưng cơ bản nhất của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện là phải thể hiện chi tiết đến từng thửa đất. Điều này có nghĩa là quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện phải phản ánh đầy đủ, chính xác, kịp thời,



Phân bổ quỹ đất đai hợp lý cho các nhu cầu sử dụng đất của xã hội

cụ thể các thông tin của từng thửa đất như số hiệu thửa đất, vị trí địa lý, người sử dụng đất, mục đích sử dụng đất; tọa độ góc; tỷ lệ 1/500 hoặc 1/2.000 ...

Thứ tư, nội dung quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc phòng; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất an ninh phải gắn trực tiếp với việc thực hiện nhiệm vụ quốc phòng, an ninh và đảm bảo bí mật quốc gia. Đồng thời, thống nhất, đồng bộ, tích hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp quốc gia; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện.

3. Điều 68. Lấy ý kiến về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Việc lấy ý kiến về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp quốc gia; về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh; về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện; về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc phòng, đất an ninh tập trung vào các đối tượng gồm nhóm các cơ quan nhà nước và nhóm cơ quan, tổ chức, cộng đồng, cá nhân khác có liên quan về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Trong đó, nhóm đối tượng được lấy ý kiến là các cơ quan nhà nước được Dự thảo Luật quy định chi tiết, cụ thể. Ngược lại, nhóm đối tượng lấy ý kiến là cơ quan, tổ chức, cộng đồng, cá nhân khác có liên quan về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất thì Dự thảo Luật quy định rất chung chung, mơ hồ. Để tránh tình hình thức và không hiệu quả trong việc lấy ý kiến về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất để nghị Ban Soạn thảo cần quy định rõ cơ quan, tổ chức, cộng đồng, cá nhân khác có liên quan về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất thuộc đối tượng được lấy ý kiến trong Điều Luật này là những cơ quan, tổ chức cụ thể nào; cộng đồng, cá nhân có liên quan về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là những người chịu ảnh hưởng trực tiếp của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất hay những người nằm trong hay bên ngoài khu vực quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Bên cạnh đó, nguyên tắc đồng thuận tương đối không được thể hiện trong nội dung của Điều này. Có nghĩa là Điều 68 không quy định tỷ lệ bao nhiêu % ý kiến góp ý không tán thành với dự thảo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất thì được xác định là không đồng thuận và ngược lại. Trong trường hợp, các ý kiến không đồng thuận với dự thảo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất thì cơ quan có thẩm quyền lập có sửa đổi nội dung quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất hay không (sửa đổi toàn bộ hay sửa đổi một phần nội dung). Trong trường hợp bảo lưu Dự thảo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất thì trách nhiệm giải trình được thực hiện như thế nào?

Chế tài xử lý trách nhiệm của người có thẩm quyền không thực hiện việc giải trình sẽ ra sao? ... Nếu những vấn đề này không được quy định đầy đủ, chi tiết thì nội dung của Điều luật này chỉ mang tính hình thức và việc lấy ý kiến về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất không hiệu quả, mất thời gian và gây tổn kém nguồn lực của xã hội.

4. Điều 69. Thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Đề nghị bổ sung quy định về nguyên tắc thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất để đảm bảo tính chặt chẽ của hoạt động thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và đảm bảo sự tương thích với quy định về nguyên tắc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tại Điều 60.

5. Điều 71. Rà soát, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Rà soát, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là điều khó tránh khỏi; bởi vì, khi tình hình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong từng thời kỳ phát triển có sự thay đổi hoặc do yêu cầu của quốc phòng - an ninh... thì việc rà soát, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng cho phù hợp là cần thiết. Tuy nhiên, nếu các nhà làm Luật không quy định chi tiết, chặt chẽ các điều kiện, trình tự, thủ tục, thẩm quyền, vấn đề giám sát; chế tài xử lý vi phạm... thì dễ tiềm ẩn việc lợi dụng rà soát, điều chỉnh để thay đổi quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất có lợi cho một nhóm người trong xã hội hoặc phát sinh tham nhũng, tiêu cực làm ảnh hưởng, gây thiệt hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất. Như vậy, kỷ luật tuân thủ quy hoạch không nghiêm và rất dễ bị vi phạm. Để nâng cao chất lượng nội dung của Điều luật này, xin kiến nghị:

Một là, bổ sung một điều khoản về nguyên tắc của việc rà soát, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nhằm tương thích với nội dung về nguyên tắc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quy định tại khoản 1 Điều 60; bởi lẽ, xét về bản chất, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cũng có vai trò quan trọng như lập, thẩm định, xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trong việc làm thay đổi toàn bộ hoặc một phần nội dung quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Mặt khác, quy định nguyên tắc của việc rà soát, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất còn đảm bảo nâng cao tính chặt chẽ, thận trọng trong việc thay đổi, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; đảm bảo tuân thủ nghiêm kỷ luật thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt.

Hai là, bổ sung quy định về các tiêu chí cơ bản để thực hiện việc rà soát, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nhằm hạn chế việc thay đổi, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trong trường hợp không thực sự cần thiết.

Ba là, bổ sung quy định về chế tài xử lý đối với tổ chức, cá nhân có thẩm quyền trong việc vi phạm về rà soát, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất với các mức xử lý đủ sức răn đe, nghiêm minh góp phần nâng cao ý thức chấp hành quy định về thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Bốn là, khoản 4, Điều 71 quy định: “Việc điều chỉnh kế hoạch sử dụng đất được thực hiện khi có sự điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất, điều chỉnh kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hoặc có sự thay đổi về khả năng thực hiện kế hoạch sử dụng đất” còn khái quát, chung chung. Đề nghị Ban Soạn thảo bổ sung quy định cụ thể, chi tiết, đầy đủ các trường hợp được điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nhằm ngăn ngừa việc lợi dụng để điều chỉnh, thay đổi quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất mang tính chất lợi ích nhóm và đảm bảo để áp dụng khi Dự thảo Luật có hiệu lực thi hành.

6. Điều 73. Công bố công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Thứ nhất, theo khoản 2, Điều 73 của Dự thảo Luật, việc công bố công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc gia, của cấp tỉnh, cấp huyện được thực hiện tại trụ sở Bộ TN&MT và trên cổng thông tin điện tử của Bộ TN&MT; trụ sở UBND cấp tỉnh và trên cổng thông tin điện tử của UBND cấp tỉnh; trụ sở UBND cấp huyện, trên cổng thông tin điện tử của UBND cấp huyện và công bố công khai nội dung quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện có liên quan đến xã, phường, thị trấn tại trụ sở UBND cấp xã. Như vậy, theo quy định này thì việc công bố công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất các cấp được công bố tại trụ sở cơ quan nhà nước có thẩm quyền và trên cổng thông tin điện tử của các cơ quan này. Quy định này là cần thiết nhưng chưa thực sự phù hợp với thực tiễn; bởi lẽ: Trên thực tế không phải bất cứ người dân nào có nhu cầu được cung cấp thông tin về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cũng đến trụ sở UBND các cấp hoặc trụ sở Bộ TN&MT để truy cập, tra cứu thông tin. Họ chỉ đến các cơ quan nhà nước này khi có nhu cầu cần giải quyết công việc hoặc khiếu nại, tố cáo. Vì vậy, Dự thảo Luật quy định việc công bố công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất các cấp tại trụ sở Bộ TN&MT, UBND các cấp và trên cổng thông tin điện tử của các cơ quan này là không phù hợp với thực tế. Với quy định này sẽ có nhiều người

dân không tiếp cận được thông tin về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Quy định này dường như tạo ra sự “khép kín” thông tin về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trong một số cơ quan quản lý nhà nước về đất đai. Trong khi đó, nhiều khu vực vùng sâu, vùng xa, miền núi, hải đảo còn có nhiều khó khăn về điều kiện kinh tế - xã hội. Các hộ đói nghèo, người nghèo ở những khu vực này còn chiếm tỷ lệ đáng kể. Việc đầu tư phát triển chủ yếu dựa vào ngân sách nhà nước mà ngân sách nhà nước còn hạn chế và phải chi đầu tư cho nhiều mục đích khác nhau. Vì vậy, người dân ở khu vực vùng sâu, vùng xa, miền núi, hải đảo lo cái ăn còn chưa đủ huống chi đầu tư để có hạ tầng internet, máy tính. Do đó, Dự thảo Luật quy định việc công bố quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp quốc gia, cấp tỉnh, cấp huyện trên cổng thông tin điện tử của Bộ TN&MT, UBND cấp tỉnh, UBND cấp huyện sẽ khiến số đông đồng bào dân tộc thiểu số, người dân sinh sống tại vùng sâu, vùng xa, miền núi, hải đảo không có điều kiện tiếp cận, tìm hiểu thông tin về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Thứ hai, để khắc phục sự bất cập này của khoản 2, Điều 73 thì điều khoản này cần sửa đổi, bổ sung như sau: “Trách nhiệm công bố công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được quy định như sau: a) Bộ TN&MT có trách nhiệm công bố công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc gia tại trụ sở cơ quan và trên cổng thông tin điện tử của Bộ TN&MT; trên các phương tiện thông tin đại chúng; b) UBND cấp tỉnh có trách nhiệm công bố công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh tại trụ sở cơ quan và trên cổng thông tin điện tử của UBND cấp tỉnh; trên các phương tiện thông tin đại chúng; c) UBND cấp huyện có trách nhiệm công bố công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện tại trụ sở cơ quan, trên cổng thông tin điện tử của UBND cấp huyện và công bố công khai nội dung quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện có liên quan đến xã, phường, thị trấn tại trụ sở UBND cấp xã; trên các phương tiện thông tin đại chúng, tại điểm sinh hoạt dân cư cộng đồng, nhà văn hóa của thôn, tổ dân phố, bản, ấp, bản, buôn, làng”.

7. Điều 74. Tổ chức thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Thứ nhất, khoản 2 quy định: “Trường hợp quy hoạch sử dụng đất đã được công bố mà chưa có kế hoạch sử dụng đất cấp huyện thì người sử dụng đất được tiếp tục sử dụng và được thực hiện các quyền của người sử dụng đất theo quy định của pháp luật”. Để nâng cao tính chi tiết của nội dung khoản này cần sửa đổi như sau: “Trường hợp quy hoạch sử dụng đất đã được công

bổ mà chưa có kế hoạch sử dụng đất cấp huyện được UBND cấp tỉnh xét duyệt thì người sử dụng đất được tiếp tục sử dụng và được thực hiện các quyền của người sử dụng đất theo quy định của pháp luật”.

Thứ hai, bổ sung, sửa đổi cụm từ “cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cho phép” bằng cụm từ “UBND cấp tỉnh, UBND cấp huyện” để xác định cụ thể cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong điều khoản này. Nội dung khoản này được sửa đổi, bổ sung như sau: “Trường hợp đã có kế hoạch sử dụng đất cấp huyện thì người sử dụng đất trong khu vực phải chuyển mục đích sử dụng đất và thu hồi đất theo kế hoạch được tiếp tục thực hiện các quyền của người sử dụng đất nhưng không được xây dựng mới nhà ở, công trình, trồng cây lâu năm; nếu người sử dụng đất có nhu cầu cải tạo, sửa chữa nhà ở, công trình hiện có thì phải được UBND cấp tỉnh, UBND cấp huyện cho phép theo quy định của pháp luật”.

Thứ ba, khoản 4 quy định: “Diện tích đất ghi trong kế hoạch sử dụng đất cấp huyện đã được phê duyệt thu hồi để thực hiện dự án hoặc phải chuyển mục đích sử dụng đất mà sau 3 năm kể từ ngày phê duyệt và được tiếp tục cập nhật vào kế hoạch sử dụng đất của năm tiếp theo mà chưa có quyết định thu hồi đất hoặc chưa được phép chuyển mục đích sử dụng đất thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt kế hoạch sử dụng đất phải điều chỉnh hoặc hủy bỏ và phải công bố việc điều chỉnh hoặc hủy bỏ việc thu hồi hoặc chuyển mục đích đối với phần diện tích đất ghi trong kế hoạch sử dụng đất.

Trong trường hợp cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt kế hoạch sử dụng đất không điều chỉnh, hủy bỏ hoặc có điều chỉnh, hủy bỏ nhưng không công bố công khai thì người sử dụng đất không bị hạn chế về các quyền sử dụng đất đã được pháp luật quy định”. Để làm rõ hơn nội dung của khoản này xin góp ý bổ sung như sau: “Diện tích đất ghi trong kế hoạch sử dụng đất cấp huyện đã được phê duyệt thu hồi để thực hiện dự án hoặc phải chuyển mục đích sử dụng đất mà sau 3 năm kể từ ngày phê duyệt và được tiếp tục cập nhật vào kế hoạch sử dụng đất của năm tiếp theo mà chưa có quyết định thu hồi đất hoặc chưa được phép chuyển mục đích sử dụng đất thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt kế hoạch sử dụng đất phải điều chỉnh hoặc hủy bỏ và phải công bố việc điều chỉnh hoặc hủy bỏ việc thu hồi hoặc chuyển mục đích đối với phần diện tích đất ghi trong kế hoạch sử dụng đất tại trụ sở cơ quan nhà nước có thẩm quyền, trên trang thông tin điện tử của cơ quan; trên các phương tiện thông tin đại

chúng; dán tại trụ sở UBND cấp xã nơi có đất thu hồi; tại nhà sinh hoạt cộng đồng khu dân cư nơi thu hồi đất để người dân được biết”. Trong trường hợp cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt kế hoạch sử dụng đất không điều chỉnh, hủy bỏ hoặc có điều chỉnh, hủy bỏ nhưng không công bố công khai thì người sử dụng đất không bị hạn chế về các quyền sử dụng đất đã được pháp luật quy định”. Quy định như vậy mới tạo điều kiện để người dân được tiếp cận, biết được thông tin về việc điều chỉnh hoặc hủy bỏ kế hoạch sử dụng đất. Việc nắm được thông tin về điều chỉnh hoặc hủy bỏ kế hoạch sử dụng đất là rất quan trọng đối với người sử dụng đất; bởi việc này ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích của họ trong sử dụng đất.

Thứ tư, khoản 5 quy định: “Hàng năm, UBND cấp tỉnh có trách nhiệm tổ chức rà soát, xử lý và công bố công khai việc hủy bỏ, thu hồi đất, chuyển mục đích đối với đất đã được ghi trong kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện trên trang thông tin điện tử của UBND cấp tỉnh, Bộ TN&MT”. Quy định này mới chỉ đảm bảo về khía cạnh thống nhất quản lý nhà nước về đất đai mà chưa đảm bảo đầy đủ tính công khai minh bạch. Để khắc phục hạn chế này, khoản 5 cần sửa đổi, bổ sung như sau: “Hàng năm, UBND cấp tỉnh có trách nhiệm tổ chức rà soát, xử lý và công bố công khai việc hủy bỏ, thu hồi đất, chuyển mục đích đối với đất đã được ghi trong kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện trên trang thông tin điện tử của UBND cấp tỉnh, Bộ TN&MT; trên trang thông tin điện tử của UBND cấp huyện; dán tại trụ sở UBND cấp xã; dán tại điểm sinh hoạt công cộng tại khu dân cư”.

Thứ năm, đề nghị bổ sung điều khoản xử lý trách nhiệm của tổ chức, cá nhân không thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt; không thực hiện việc xử lý “quy hoạch sử dụng đất treo” với những chế tài xử lý nghiêm khắc, đủ sức răn đe, giáo dục người vi phạm...

Ngoài ra, nội dung Chương V của Dự thảo Luật chưa quy định rõ vị trí của quy hoạch sử dụng đất trong hệ thống quy hoạch của quốc gia theo Luật Quy hoạch năm 2017. Đề nghị Ban Soạn thảo bổ sung quy định này trong Chương V đảm bảo sự tương thích với Điều 5 của Luật Quy hoạch năm 2017...■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Dự thảo Luật Đất đai năm 2013 sửa đổi - Bản công bố lấy ý kiến nhân dân ngày 5/1/2023.
2. Luật Đất đai năm 2013.

MỘT SỐ VẤN ĐỀ CẦN HƯỚNG TỚI TRONG CÔNG TÁC QUY HOẠCH, KẾ HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT CỦA LUẬT ĐẤT ĐAI (SỬA ĐỔI)

LÊ GIA CHINH

Giám đốc Trung tâm Phát triển và Ứng dụng khoa học công nghệ về đất đai

Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ngày càng có vai trò quan trọng trong việc phát triển kinh tế - xã hội và trở thành công cụ không thể thiếu trong công tác quản lý nhà nước về đất đai. Để nâng cao chất lượng, hiệu quả của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất thì cần thực hiện đồng bộ các giải pháp cần thiết, trong đó trước hết là hoàn thiện quy định của pháp luật...

Quy hoạch, xét về mặt thuật ngữ, là việc xác định một trật tự nhất định bằng những hoạt động như: Phân bố, bố trí, sắp xếp, tổ chức... các yếu tố, thành phần của sự phát triển; là sự chuyển hóa ý chí, ý tưởng thành hành động nhằm tạo ra những kết quả để đạt được mục tiêu nhất định. Đây là quá trình nghiên cứu, lao động sáng tạo mà các nhà quy hoạch phải tính toán, cân nhắc và đề xuất những hoạt động cụ thể nhằm đạt được những kết quả dẫn đến mục tiêu. Quy hoạch đã và đang trở thành một công cụ không thể thiếu, có vai trò to lớn, vị trí quan trọng trong quá trình cụ thể hóa đường lối, chính sách, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của Đảng và Nhà nước, nhất là trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, xây dựng chủ nghĩa xã hội hiện nay.

Quy hoạch sử dụng đất được hiểu như là phương án tổ chức không gian các hoạt động kinh tế - xã hội như tổ chức không gian lãnh thổ, hệ thống kết cấu hạ tầng, phân bố các điểm dân cư đô thị, nông thôn, bố trí khu công nghiệp và công trình chủ yếu, phân bổ sử dụng đất, phát triển hệ thống đô thị, phát triển ngành... của một lãnh thổ nhất định cho một thời kỳ nhất định. Trong hệ thống quy hoạch hiện nay, quy hoạch sử dụng đất có một vị trí đặc biệt quan trọng, là hoạt động không thể thiếu trong quá trình phát triển; tổ chức không gian cho mọi quá trình sản xuất của xã hội nhằm mục tiêu sử dụng đất tiết kiệm, đầy đủ, hợp lý và đạt hiệu quả cao nhất.

Kế hoạch sử dụng đất hàng năm, kế hoạch sử dụng đất 5 năm là việc cụ thể hóa phương án quy hoạch sử dụng đất cùng cấp; là bước chuyển tải trung gian các nội dung quy hoạch sử dụng đất vào thực tế quản lý, sử dụng đất đáp ứng nhu cầu về kinh tế - xã hội. Bên cạnh những đóng góp to lớn cho phát triển kinh tế - xã hội nói chung, quản lý, sử dụng đất nói riêng thì quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất qua các thời kỳ phát triển

của Luật Đất đai ở nước ta cũng còn những mặt hạn chế nhất định, còn những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu nhằm đưa ra các giải pháp khắc phục, góp phần nâng cao hiệu quả và tính khả thi của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; trong đó, một trong những giải pháp quan trọng là sửa đổi và hoàn thiện các quy định có liên quan đến công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Vì vậy, việc sửa đổi Luật Đất đai hiện nay cần quan tâm đến việc tạo ra các điều kiện pháp lý đầy đủ và chặt chẽ để giải quyết những vấn đề, hạn chế nhằm nâng cao hiệu quả của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất như: Tính ổn định, tính hiệu quả của hệ thống quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; việc tổ chức lập, thẩm định, phê duyệt quy hoạch, kế hoạch; một số vấn đề về nội dung, phương pháp quy hoạch, kế hoạch; thực hiện và điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch...

1. Về hệ thống quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Từ khi có Luật Đất đai năm 1987 đến Luật Đất đai 2013, tùy thời kỳ, quy hoạch sử dụng đất theo các cấp hành chính (không kể quy hoạch sử dụng đất quốc phòng, quy hoạch sử dụng đất an ninh) được quy định thực hiện ở 4 cấp gồm quốc gia (cả nước), tỉnh, huyện, xã; hoặc 3 cấp gồm quốc gia, tỉnh, huyện (có thời kỳ lập cả quy hoạch sử dụng đất các vùng kinh tế - xã hội).

Khi Luật Quy hoạch số 21/2017/QH14 ngày 24/11/2017 được ban hành thì nội dung quy hoạch sử dụng đất của cấp tỉnh được tích hợp vào Quy hoạch tỉnh. Tại khoản 2 Điều 27 Luật Quy hoạch đã quy định “Phân bổ và khoanh vùng đất đai theo khu chức năng và theo loại đất đến từng đơn vị hành chính cấp huyện” là một nội dung của quy hoạch tỉnh. Để phù hợp với các quy định của Luật Quy hoạch về quy hoạch sử dụng đất, tại Điều 6 Luật số 35/2018/QH14 sửa đổi, bổ sung một số điều của 37 luật có liên quan đến quy hoạch đã sửa đổi Điều 36 của Luật Đất đai 2013 đã quy định:

- Hệ thống quy hoạch sử dụng đất bao gồm: Quy hoạch sử dụng đất quốc gia; Quy hoạch sử dụng đất cấp huyện; Quy hoạch sử dụng đất quốc phòng; Quy hoạch sử dụng đất an ninh. Đối với cấp tỉnh, phương án phân bổ, khoanh vùng đất đai theo khu chức năng và theo loại đất đến từng đơn vị hành chính cấp huyện là một nội dung của quy hoạch tỉnh.

- Kế hoạch sử dụng đất bao gồm: Kế hoạch sử dụng đất quốc gia; Kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh; Kế hoạch sử dụng đất cấp huyện; Kế hoạch sử dụng đất quốc phòng; Kế hoạch sử dụng đất an ninh.

Theo các quy định trên thì hiện nay không có quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh riêng mà phương án “phân bổ và khoanh vùng đất đai theo khu chức năng và theo loại đất đến từng đơn vị hành chính cấp huyện” là một nội dung được tích hợp trong quy hoạch tỉnh của các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương lập quy hoạch, nhưng vẫn lập và thực hiện kế hoạch sử dụng đất (5 năm) cấp tỉnh riêng. Các quy định này trong thực tế cho thấy có cả những ưu điểm và những mặt hạn chế, cụ thể:

- Về ưu điểm, việc tích hợp nội dung quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh vào quy hoạch tỉnh tạo ra tính đầy đủ, sự thống nhất (về mặt hình thức) trong công tác quy hoạch của một đơn vị hành chính cấp tỉnh.

- Về nhược điểm, không có quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh riêng thì hệ thống quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất các cấp hành chính không đầy đủ, thiếu sự thống nhất; thực tế đã gây ra những khó khăn, vướng mắc trong việc lập, thẩm định và phê duyệt các quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ở địa phương; không thực hiện được đầy đủ các nguyên tắc cơ bản của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là “được lập từ tổng thể đến chi tiết; quy hoạch sử dụng đất cấp trên phải thể hiện nhu cầu sử dụng đất của cấp dưới; quy hoạch sử dụng đất của cấp dưới phải phù hợp với quy hoạch sử dụng đất của cấp trên; kế hoạch sử dụng đất phải phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt”.

Dự thảo Luật Đất đai tại Điều 61 quy định về hệ thống quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất gồm: Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc gia; Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh; Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện; Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc phòng; Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất an ninh. Theo tác giả, việc Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) đưa quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh trở lại vào hệ thống quy hoạch sử dụng đất các cấp hành chính là phù hợp với yêu cầu của thực tiễn, nhằm bảo đảm sự đồng bộ, thống

nhất của hệ thống quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Nếu nội dung này được thông qua thì những nội dung có liên quan của Luật Quy hoạch cần được sửa đổi.

2. Lập, thẩm định, phê duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Trong thực tế hiện nay thì việc lập, thẩm định, phê duyệt kế hoạch sử dụng đất 5 năm 2021-2025 cấp tỉnh của nhiều tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương bị chậm do gặp khó khăn, vướng mắc: (i) Việc lập kế hoạch sử dụng đất 5 năm 2021-2025 gặp khó khăn vì theo quy định, một trong những căn cứ quan trọng để lập kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh là “nội dung phân bổ và khoanh vùng đất đai trong quy hoạch tỉnh”, tuy nhiên, khi lập kế hoạch sử dụng đất 5 năm 2021-2025 cấp tỉnh theo thời gian quy định thì chưa có quy hoạch tỉnh hoặc quy hoạch tỉnh đang trong giai đoạn được lập mà chưa được phê duyệt; (ii) việc thẩm định và phê duyệt kế hoạch sử dụng đất 5 năm 2021-2025 của các tỉnh cũng gặp trở ngại, quá chậm so với yêu cầu mà nguyên nhân chính là đến nay quy hoạch tỉnh của nhiều tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chưa được phê duyệt.

Kế hoạch sử dụng đất 5 năm 2021-2025 cấp tỉnh của hầu hết các tỉnh đến nay đã hết gần nửa thời gian của kỳ 5 năm mà vẫn chưa được phê duyệt nên vai trò, ý nghĩa của kế hoạch sử dụng đất trong thực tế không được bảo đảm, không đáp ứng được nhu cầu của việc phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh trong kỳ kế hoạch nói chung, trong việc thực hiện các nội dung quản lý nhà nước về đất đai nói riêng.

Mặt khác, để thực hiện nguyên tắc “quy hoạch sử dụng đất cấp trên phải thể hiện nhu cầu sử dụng đất của cấp dưới; quy hoạch sử dụng đất của cấp dưới phải phù hợp với quy hoạch sử dụng đất của cấp trên” thì khi lập, thẩm định, phê duyệt quy hoạch sử dụng đất cấp huyện thì phải có quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh được duyệt (hiện nay là quy hoạch tỉnh được duyệt, trong đó có phương án phân bổ và khoanh vùng đất đai theo khu chức năng và theo loại đất đến từng đơn vị hành chính cấp huyện). Nhưng khó khăn, vướng mắc chủ yếu nhất là quy hoạch tỉnh của nhiều tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chưa được phê duyệt nên việc lập, thẩm định, phê duyệt quy hoạch sử dụng đất cấp huyện cũng bị chậm.

Từ tình hình thực tế nêu trên, thiết nghĩ Luật Đất đai (sửa đổi) cần có những quy định bổ sung cụ thể về thời gian, thời điểm lập, thẩm định, phê duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất các cấp phù hợp với mỗi kỳ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nhằm bảo đảm

phát huy được ý nghĩa, vai trò của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đối với kinh tế - xã hội.

3. Thực hiện và điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Về nguyên tắc, các quy định của Luật Quy hoạch, Luật Đất đai, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của 37 luật có liên quan đến quy hoạch về việc điều chỉnh quy hoạch nói chung đều dựa trên những căn cứ chính: (1) Có sự điều chỉnh mục tiêu của chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, an ninh, quốc phòng...; (2) có sự điều chỉnh của quy hoạch cao hơn; (3) do biến động bất thường của tình hình kinh tế - xã hội, sự phát triển của khoa học, công nghệ, tác động của thiên tai, biến đổi khí hậu, chiến tranh...; (4) có sự thay đổi, điều chỉnh địa giới hành chính. Khi có một trong những yếu tố tác động làm thay đổi mục tiêu, nội dung, tính chất, quy mô... của quy hoạch thì cần phải thực hiện điều chỉnh.

Đối với quy hoạch sử dụng đất, các căn cứ điều chỉnh được quy định: Có sự điều chỉnh chiến lược, quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh mà sự điều chỉnh đó làm thay đổi cơ cấu sử dụng đất; do tác động của thiên tai, chiến tranh làm thay đổi mục đích, cơ cấu, vị trí, diện tích sử dụng đất; có sự điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất của cấp trên trực tiếp làm ảnh hưởng tới quy hoạch sử dụng đất; có sự điều chỉnh địa giới hành chính của địa phương. Đối với kế hoạch sử dụng đất, việc điều chỉnh kế hoạch sử dụng đất chỉ được thực hiện khi có sự điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất hoặc có sự thay đổi về khả năng thực hiện kế hoạch sử dụng đất.

Các quy định về căn cứ để điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là tương đối đầy đủ và cụ thể nhưng chủ yếu chỉ mới “định tính” mà chưa “định lượng” cụ thể. Các căn cứ cần được nghiên cứu, tính toán để có các chỉ tiêu định lượng cụ thể nhằm xác định có hay không việc điều chỉnh phương án quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Nói cách khác, các yếu tố phải có biến động ảnh hưởng đến một mức độ nhất định, tác động đủ lớn đến nội dung, nhu cầu sử dụng đất cho các mục đích, thay đổi bố trí sử dụng đất thì mới cần phải điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất có liên quan.

Ở một khía cạnh khác, mặc dù không có các quy định cụ thể về thời gian thực hiện điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nhưng trong thực tế, việc điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất thường được thực hiện theo mỗi kỳ kế hoạch sử dụng đất 5 năm, tức là được điều chỉnh vào cuối năm thứ 5, đầu năm thứ 6 của mỗi kỳ quy hoạch 10 năm. Việc điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của các địa phương gần như diễn ra theo định kỳ vào thời điểm này, mặc dù

không có quy định về thời gian; việc thẩm định, phê duyệt các quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của các địa phương cũng thường bị chậm (có trường hợp qua nửa thời gian của kỳ cuối kế hoạch 5 năm), nên hạn chế đến hiệu quả của việc điều chỉnh.

Để nâng cao hiệu quả của việc điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất các cấp, bên cạnh cần có những quy định chặt chẽ về trường hợp cần điều chỉnh thì cũng nên bổ sung các quy định về thời điểm, thời gian lập, thẩm định, phê duyệt phương án điều chỉnh; tránh tình trạng điều chỉnh tràn lan không cần thiết, kéo dài thời gian thực hiện điều chỉnh gây lãng phí, kém hiệu quả...

4. Xác định, tính toán cân đối nhu cầu sử dụng đất

Một trong những nội dung quan trọng của phương án quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất các cấp là việc tính toán, cân đối nhu cầu sử dụng đất cho mục tiêu kinh tế - xã hội, các ngành, lĩnh vực cụ thể. Các căn cứ quan trọng để lập quy hoạch sử dụng đất các cấp là chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh; quy hoạch tổng thể phát triển các vùng kinh tế - xã hội; chiến lược, quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực; nhu cầu sử dụng đất của các ngành, lĩnh vực của phạm vi lãnh thổ lập quy hoạch. Trong đó, việc tính toán, xác định, cân đối nhu cầu sử dụng đất của các ngành, lĩnh vực căn cứ chiến lược, quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội và ngành, lĩnh vực là nội dung quan trọng, nhằm đáp ứng đầy đủ nhu cầu sử dụng đất của các ngành, lĩnh vực trong khả năng về quỹ đất của đơn vị hành chính lập quy hoạch.

Một trong những nguyên tắc của quy hoạch sử dụng đất là “được lập từ tổng thể đến chi tiết; quy hoạch sử dụng đất của cấp dưới phải phù hợp với quy hoạch sử dụng đất của cấp trên”; quy hoạch sử dụng đất cấp trên xác định và phân bổ các chỉ tiêu sử dụng đất chủ yếu cho quy hoạch sử dụng đất cấp dưới. Thực hiện nguyên tắc này, việc xác định diện tích các loại đất như sau:

- Quy hoạch sử dụng đất quốc gia có nội dung quan trọng là xác định các chỉ tiêu sử dụng đất đối với nhóm đất nông nghiệp, nhóm đất phi nông nghiệp, nhóm đất chưa sử dụng; trong đó xác định diện tích một số loại đất gồm đất trồng lúa, đất chuyên trồng lúa nước, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng, đất rừng sản xuất, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối, đất quốc phòng, đất an ninh, đất khu công nghiệp, đất khu chế xuất, đất khu công nghệ cao, đất khu kinh tế, đất phát triển hạ tầng cấp quốc gia, đất có di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh, đất đô thị và đất bãi thải, xử lý chất thải; xác định diện tích các loại đất này của kỳ quy hoạch đến từng đơn vị hành chính cấp tỉnh và vùng kinh tế - xã hội.

- Quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh xác định diện tích các loại đất đã được phân bổ trong quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia và diện tích các loại đất theo nhu cầu sử dụng đất cấp tỉnh; xác định diện tích các loại đất (phân bổ chỉ tiêu sử dụng đất) đến từng đơn vị hành chính cấp huyện.

- Quy hoạch sử dụng đất cấp huyện xác định diện tích các loại đất đã được phân bổ trong quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh và diện tích các loại đất theo nhu cầu sử dụng đất của cấp huyện và cấp xã.

Như vậy, theo quy định thì quy hoạch sử dụng đất cấp dưới phải tuân theo và phù hợp với quy hoạch sử dụng đất cấp trên. Cụ thể hơn, việc xác định diện tích từng loại đất của quy hoạch cấp dưới được tính toán căn cứ diện tích đã được quy hoạch cấp trên phân bổ (nếu có) cộng thêm nhu cầu sử dụng của cấp lập quy hoạch; bảo đảm tính thống nhất về chỉ tiêu sử dụng đất trong quy hoạch từ trên xuống dưới.

Các quy định này về nguyên tắc là phù hợp nhưng để thực hiện được đầy đủ thì cũng phát sinh những khó khăn, vướng mắc như: Quy hoạch cấp dưới phải chờ quy hoạch cấp trên phân bổ các chỉ tiêu chính nên các khâu thường bị chậm trễ, kéo dài; quy hoạch sử dụng đất các cấp thực tế chưa đồng bộ về thời gian nên hạn chế đến hiệu quả triển khai thực hiện.

Việc xác định, tính toán cân đối tổng thể nhu cầu sử dụng đất của đơn vị hành chính lập quy hoạch về lý thuyết là căn cứ chiến lược, quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của đơn vị hành chính đó; xác định, tính toán nhu cầu sử dụng đất của từng ngành, lĩnh vực căn cứ vào chiến lược, quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực trên cơ sở tính toán, cân đối dựa vào khả năng quỹ đất của đơn vị hành chính được quy hoạch. Tuy nhiên, vì nhiều lý do khác nhau mà chỉ tiêu sử dụng đất cho các ngành, lĩnh vực trong phương án quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất thường không sát nhu cầu và khả năng thực hiện thực tế, có sự chênh lệch lớn giữa chỉ tiêu quy hoạch, kế hoạch và kết quả thực hiện khi kết thúc kỳ quy hoạch, kế hoạch, nhất là các chỉ tiêu về sử dụng đất ở, một số loại đất phi nông nghiệp khác. Điều này thể hiện trong quá trình lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ở nhiều địa phương, khi đánh giá kết quả thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất kỳ trước để làm căn cứ cho việc xây dựng phương án quy hoạch, kế hoạch kỳ kế tiếp đã cho thấy kết quả thực hiện một số chỉ tiêu sử dụng đất phi nông nghiệp đạt thấp, thậm chí một số chỉ tiêu chỉ đạt 15-20% so với quy hoạch, kế hoạch đã đề ra; đồng nghĩa

với việc các chỉ tiêu sử dụng đất đã đưa ra trong quy hoạch, kế hoạch là quá cao so với nhu cầu thực tế. Đánh giá về tình trạng này, theo tác giả có một số nguyên nhân chính:

- Chiến lược, quy hoạch phát triển của một số ngành, lĩnh vực xác định nhu cầu sử dụng đất chưa đúng, chưa phù hợp với điều kiện, khả năng phát triển của ngành, lĩnh vực mình nên nhu cầu sử dụng đất được đưa vào quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chưa phù hợp; đa số là lớn hơn thực tế.

- Việc tính toán, xác định nhu cầu sử dụng đất nói chung chưa dựa trên cơ sở, điều kiện khách quan một cách đầy đủ mà ít nhiều còn mang nặng tính chủ quan, ý chí của chủ thể quy hoạch; tâm lý các nhà làm quy hoạch thường đẩy chỉ tiêu lên cao hơn so với thực tế yêu cầu.

- Các yếu tố, điều kiện bảo đảm cho công tác thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất (như các nguồn lực, tài nguyên, kinh phí...) chưa được tính đến ngay từ khi tính toán, xác định nhu cầu sử dụng đất để lập phương án quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Để khắc phục những mặt hạn chế trong việc xác định nhu cầu sử dụng đất trong công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất thì cần thực hiện đồng bộ các giải pháp cần thiết mà trước hết là cần hoàn thiện quy định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nói chung, quy định về xác định nhu cầu sử dụng đất nói riêng. Việc xây dựng Luật Đất đai (sửa đổi) hiện nay cần quan tâm nghiên cứu, bổ sung những quy định có liên quan như: Các căn cứ, tiêu chí cụ thể để xác định nhu cầu sử dụng đất của từng ngành, lĩnh vực; quy định các yếu tố, điều kiện bảo đảm thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là căn cứ để tính toán, xác định nhu cầu sử dụng đất...

Như vậy, để công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất thực sự mang lại hiệu quả đối với phát triển kinh tế - xã hội cũng như thực hiện công tác quản lý nhà nước về đất đai thì việc hoàn thiện các quy định pháp luật có liên quan có tính quyết định; tạo điều kiện nâng cao tính khả thi, hiệu quả của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, ngày càng gắn bó, thiết thực đối với đời sống xã hội ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Đất đai 2013.
2. Luật Quy hoạch số 21/2017/QH14 ngày 24/11/2017.
3. Luật số 35/2018/QH14 sửa đổi, bổ sung một số điều của 37 luật có liên quan đến quy hoạch.

NHỮNG QUY ĐỊNH TRONG DỰ THẢO LUẬT ĐẤT ĐAI (SỬA ĐỔI) VỀ ĐẤT SỬ DỤNG ĐA MỤC ĐÍCH CẦN ĐƯỢC TIẾP TỤC HOÀN THIỆN

ĐỖ XUÂN TRỌNG

Khoa Pháp luật kinh tế, Đại học Luật Hà Nội

1. Đất sử dụng đa mục đích trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) và những vấn đề đặt ra

Tại Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII, Ban Chấp hành Trung ương Đảng thông qua Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 về việc “tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao”. Những quan điểm, mục tiêu, nhiệm vụ và giải pháp trong Nghị quyết là cơ sở quan trọng để hoàn thiện Luật Đất đai. Một trong những nhiệm vụ, giải pháp đặt ra khi sửa đổi Luật Đất đai 2013 là “Xây dựng các quy định pháp luật đối với quản lý và sử dụng đất kết hợp đa mục đích”, cụ thể: “Bổ sung, hoàn thiện các quy định đối với quản lý, sử dụng đất quốc phòng, an ninh trên cơ sở tổng kết việc thí điểm một số chính sách để tháo gỡ vướng mắc, tồn đọng trong quản lý, sử dụng đất quốc phòng, an ninh kết hợp với sản xuất và xây dựng kinh tế. Bổ sung các quy định về đất ở kết hợp với thương mại, dịch vụ; đất nông nghiệp kết hợp với thương mại, dịch vụ; đất dự án du lịch có yếu tố tâm linh”. Trên cơ sở đó, tại Điều 209 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) đã bổ sung quy định về đất sử dụng đa mục đích với những nội dung cơ bản sau:

Thứ nhất, khái niệm để nhận diện đất sử dụng đa mục đích. Tại khoản 1, Điều 209 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi), đưa ra khái niệm đất sử dụng đa mục đích là đất được sử dụng kết hợp vào nhiều mục đích khác để làm tăng hiệu quả sử dụng đất, bao gồm: (i) Đất sử dụng hỗn hợp là đất được Nhà nước cho phép sử dụng vào hai mục đích trở lên mà không thể phân định được ranh giới sử dụng giữa các mục đích trên thực địa; (ii) Đất sử dụng kết hợp là đất được Nhà nước cho phép sử dụng vào nhiều mục đích mà có thể phân định được ranh giới rõ ràng giữa các mục đích trên thực địa. Như vậy, đất sử dụng đa mục đích có thể là sự kết hợp giữa nhiều mục đích sử dụng đất khác nhau, có thể: kết hợp giữa đất quốc phòng, an ninh với đất sản xuất, thương mại, dịch vụ; đất nông nghiệp kết hợp với các loại đất phi nông nghiệp; hay đất ở kết hợp với đất thương mại dịch vụ... Tuy nhiên, với quy định như trên cũng cần phải xem xét dưới các khía cạnh sau:

(1) Về khái niệm đất sử dụng đa mục đích: “Đất sử dụng đa mục đích là đất được sử dụng kết hợp vào nhiều mục đích khác để làm tăng hiệu quả sử dụng đất, bao gồm...”. Với khái niệm này, vô hình chung chúng ta có thể hiểu đất sử dụng đa mục đích chỉ trường hợp đất kết hợp nhiều mục đích với nhau, ở đó có thể phân định được ranh giới rõ ràng giữa các mục đích trên thực địa (điểm b, khoản 1, Điều 209 Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi) nhưng tại điểm a khoản 1, Điều 209 Dự thảo Luật Đất đai, đất sử dụng đa mục đích còn bao gồm cả trường hợp đất hỗn hợp nhiều mục đích mà không thể phân định được ranh giới sử dụng giữa các mục đích trên thực địa. Do đó, đã là khái niệm để giúp chúng ta nhận diện được đâu là khu đất sử dụng đa mục đích thì phải đảm bảo bao quát được các trường hợp. Hơn nữa, với khái niệm chung như vậy cũng chưa thể chế hóa rõ hơn nội dung Nghị quyết số 18-NQ/TW về việc: “Bổ sung các quy định về đất ở kết hợp với thương mại, dịch vụ; đất nông nghiệp kết hợp với thương mại, dịch vụ; đất dự án du lịch có yếu tố tâm linh” vì mỗi một sự kết hợp sẽ có những ý nghĩa và giá trị khác nhau.

(2) Đối với đất sử dụng đa mục đích hỗn hợp được Nhà nước cho phép sử dụng vào hai mục đích trở lên mà không thể phân định được ranh giới sử dụng giữa các mục đích trên thực địa đã, đang đặt ra nhiều vấn đề cần làm rõ liên quan trực tiếp đến việc thực hiện nghĩa vụ tài chính, thời hạn sử dụng đất và vấn đề cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Chẳng hạn, dự án đầu tư sử dụng đất hỗn hợp nhiều mục đích như đất giáo dục, đất ở, nếu được quy định là đất sử dụng hỗn hợp, xác định nghĩa vụ tài chính, thời hạn sử dụng đất như thế nào? Người sử dụng đất ở chỉ phải nộp tiền sử dụng đất một lần và sử dụng lâu dài, còn cơ sở giáo dục - đào tạo sẽ phải nộp tiền thuê đất (một lần hoặc hàng năm) và là loại đất được giao sử dụng có thời hạn, khi cả hai mục đích sử dụng cùng được xác định trên một thửa đất thì các vấn đề trên sẽ được giải quyết như thế nào? Đặc biệt, trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản gắn liền với đất sẽ ghi như thế nào?

Thứ hai, nguyên tắc sử dụng đất đa mục đích. Theo quy định tại khoản 2, Điều 209 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi), việc sử dụng đất đa mục đích đảm bảo nguyên tắc sau: (i) Phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng hoặc được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cho phép; (ii) Không làm thay đổi

mục đích sử dụng đất chính; (iii) Không làm ảnh hưởng đến việc bảo tồn hệ sinh thái tự nhiên, đa dạng sinh học, cảnh quan môi trường; (iv) Không làm ảnh hưởng đến việc sử dụng đất của các thửa đất liền kề; (v) Thực hiện đầy đủ nghĩa vụ tài chính theo quy định; (vi) Phải tuân thủ các pháp luật chuyên ngành. Đây là căn cứ quan trọng để Nhà nước cho phép sử dụng đất đa mục đích, tuy nhiên, quy định này còn nhiều vấn đề cần xem xét để có sự sửa đổi sao cho phù hợp, cụ thể:

(1) Nguyên tắc “Phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng hoặc được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cho phép”. Với nguyên tắc này, việc sử dụng đất đa mục đích không chỉ phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phê duyệt mà còn phù hợp với cả quy hoạch xây dựng. Tuy nhiên, nếu không “Phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng” thì có thể được sử dụng trên cơ sở cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cho phép sử dụng. Theo quan điểm của tác giả, quy định này chưa hợp lý, điều này sẽ tiềm ẩn tình trạng lạm quyền, vượt quyền khi Nhà nước giao đất, cho thuê để sử dụng đa mục đích.

(2) Nguyên tắc “Không làm thay đổi mục đích sử dụng đất chính”. Theo quan điểm của các giả, nguyên tắc này khó có thể khả thi trên thực tế, đặc biệt đối với đất sử dụng hỗn hợp thì vị trí đất nào là vị trí đất sử dụng chính để không dẫn đến làm thay đổi mục đích sử dụng đất chính.

Thứ ba, xác định mục đích sử dụng đất chính: Tại khoản 3, Điều 209 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) quy định: “Mục đích sử dụng đất chính được xác định theo quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, công nhận quyền sử dụng đất”. Với quy định trên, đối với đất sử dụng đa mục đích sẽ phải xác định được mục đích sử dụng đất chính. Tuy nhiên, cần đảm bảo tỷ lệ diện tích đất được xác định với mục đích sử dụng đất chính là bao nhiêu, ở vị trí nào; đặc biệt đối với đất hỗn hợp thì mục đích sử dụng đất chính được xác định như thế nào thì chưa được pháp luật quy định cụ thể. Điều này, nếu trong tương lai không được hướng dẫn cụ thể sẽ dễ dẫn đến tình trạng lợi dụng để sử dụng đất đa mục đích sử dụng trái phép nhằm thu lợi ích. Đặc biệt, sẽ rất phức tạp nếu sử dụng đất kết hợp liên quan đến văn hóa, du lịch, tôn giáo, thương mại, dịch vụ.

Ngoài ra, trong quá trình sử dụng đất đa mục đích, người sử dụng đất có thể chuyển mục đích hay không? Có được tách thửa không? Thời điểm nào được thực hiện... Những nội dung này cần được Chính phủ ban hành nghị định hướng dẫn chi tiết thi hành.

2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về đất sử dụng đa mục đích trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)

Để khắc phục những hạn chế, vướng mắc trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) về đất sử dụng đa mục đích và cụ thể hóa những nhiệm vụ, định hướng trong Nghị quyết số 18-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng đã đề ra về “Xây dựng các quy định pháp luật đối với quản lý và sử dụng đất kết hợp đa mục đích”, cần làm rõ các nội dung pháp luật sau đây:

Thứ nhất, cần xây dựng khái niệm đất sử dụng đa mục đích, theo đó: “đất sử dụng đa mục đích là đất được Nhà nước cho phép sử dụng vào nhiều mục đích khác nhau để làm tăng hiệu quả sử dụng đất, bao gồm: ...”. Bên cạnh đó, bổ sung cụ thể về “đất ở kết hợp với thương mại, dịch vụ; đất nông nghiệp kết hợp với thương mại, dịch vụ; đất dự án du lịch có yếu tố tâm linh” theo tinh thần Nghị quyết số 18-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng đã đề ra. Theo đó, quy định cụ thể các loại đất có thể kết hợp mục đích sử dụng và các nội dung này trong các điều về đất sử dụng đa mục đích; đất thương mại, dịch vụ; đất ở tại nông thôn; đất nông nghiệp, đất tôn giáo.

Thứ hai, cần có quy định cụ thể về nghĩa vụ thực hiện các khoản nghĩa vụ tài chính đối với người sử dụng đất sử dụng đa mục đích trong trường hợp là đất sử dụng hỗn hợp và đất sử dụng kết hợp; việc thể hiện cụ thể các loại mục đích sử dụng của thửa đất trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; thời hạn sử dụng đất đa mục đích trong trường hợp các loại đất trên cùng một thửa đất có thời hạn sử dụng khác nhau; vấn đề tách thửa đất; chuyển mục đích sử dụng đất sử dụng đa mục đích...

Thứ ba, về nguyên tắc sử dụng đất đa mục đích, cần bỏ nguyên tắc “được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cho phép” và làm rõ nguyên tắc “không làm thay đổi mục đích sử dụng đất chính” trên cơ sở làm rõ việc xác định mục đích sử dụng đất chính (về diện tích, mục đích, căn cứ...); đặc biệt là khi thực hiện các dự án đầu tư cũng như đất sử dụng đa mục đích có mục đích tôn giáo, tâm linh■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Đất đai năm 2013.
2. Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) (Dự thảo công bố ngày 5/1/2023).
3. Luật Nhà ở năm 2014.
4. Nghị quyết số 18-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương về “Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao”.

THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH VỀ ĐẤT ĐAI ĐỐI VỚI ĐỒNG BÀO DÂN TỘC THIỂU SỐ VÀ ĐỀ XUẤT GIẢI PHÁP THÔNG QUA LUẬT ĐẤT ĐAI (SỬA ĐỔI)

TRƯƠNG QUỐC CÂN

Viện trưởng Viện Tư vấn phát triển kinh tế - xã hội nông thôn và miền núi

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) - Dự thảo đính kèm tờ trình số 276/TTr-CP ngày 29/5/2023 đã đề cập vấn đề đất đai với đồng bào dân tộc thiểu số (DTTS) tại Điều 17 và hơn 20 Điều khác, qua đó có thể tháo gỡ được nhiều vướng mắc trong việc thực hiện chính sách về đất đai với đồng bào DTTS. Tuy nhiên, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) còn chưa thể chế hóa được một cách đầy đủ định hướng, quan điểm chỉ đạo Nghị quyết số 18-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về “Tiếp tục đổi mới hoàn thiện chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao”, chưa tạo được hành lang pháp lý rõ ràng để giải quyết được một cách hiệu quả những khó khăn cốt lõi trong thực tế khi triển khai các chính sách đất đai đối với đồng bào DTTS. Bài báo trình bày tóm lược một số vấn đề khó khăn trong thực tế triển khai các chính sách về đất đai đối với đồng bào DTTS, từ đó đề xuất những giải pháp và điều chỉnh trong Luật Đất đai (sửa đổi) nhằm tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc này.

2. KHÓ KHĂN TRONG THỰC TẾ VÀ ĐỀ XUẤT

2.1. Quý đất để giao cho đồng bào DTTS chưa được khai thác hết

Theo Báo cáo nghiên cứu khả thi Chương trình mục tiêu quốc

gia phát triển kinh tế - xã hội (KT-XH) vùng đồng bào DTTS và miền núi giai đoạn 2011-2030; đến năm 2019, cả nước có khoảng 724 nghìn hộ DTTS thiếu đất sản xuất hoặc đất ở và nhà ở. Nhiều địa phương cho rằng nguồn lực, quỹ đất rất khó khăn và mức hỗ trợ thấp. Trên thực tế, diện tích đất chưa sử dụng của cả nước có 1,2 triệu ha, trong đó, đất đồi núi chưa sử dụng còn 908,56 nghìn ha. Đáng chú ý, phần lớn diện tích đất này là đất dốc đã qua sử dụng để canh tác nương rẫy, chất lượng đất bị suy giảm. Theo số liệu của Bộ NN&PTNT, cả nước có hơn 3,3 triệu ha do UBND xã quản lý (chưa giao). Bên cạnh đó, các địa phương còn diện tích đất rất lớn đang giao cho các tổ chức kinh tế sử dụng dưới dạng giao quyền sử dụng đất (QSDĐ)/thuê đất có thời hạn. Trong số hơn 6,8 triệu ha đã giao cho các ban quản lý (BQL) và các Công ty lâm nghiệp (CTLN), ước tính khoảng hơn 1 triệu ha đang có chông lẩn (Hiện không có số liệu chính xác trên toàn quốc, các địa phương ước tính tỷ lệ chông lẩn với rừng sản xuất là 15-30%, rừng phòng hộ 10-15%, rừng đặc dụng là 5-7%). Ngoài ra, nhiều diện tích chưa được sử dụng, quản lý hiệu quả, đang giao khoán lại cho cộng đồng bảo vệ, chăm sóc.

Biểu 1. Diện tích rừng phân theo loại chủ quản lý

(Kèm theo Quyết định số 2860/QĐ-BNN-TCLN ngày 27/7/2022 của Bộ trưởng Bộ NN&PTNT)

Đơn vị tính: ha

	Tổng diện tích có rừng	Rừng tự nhiên	Rừng trồng
Tổng	14.745.201	10.171.757	4.573.444
BQL rừng đặc dụng	2.175.082	2.064.488	110.594
BQL rừng phòng hộ	3.059.535	2.533.254	526.281
Tổ chức kinh tế	1.688.803	1.127.240	561.563
Lực lượng vũ trang	184.436	123.126	61.31
Tổ chức KH&CN, ĐT, GD	192.676	80.39	112.286
Hộ gia đình, cá nhân trong nước	3.101.858	1.320.187	1.781.671
Cộng đồng dân cư	989.827	920.341	69.486
Doanh nghiệp đầu tư nước ngoài	15.213	2.202	13.011
UBND xã	3.337.770	2.000.529	1.337.241

Như vậy, có thể thấy rằng, diện tích đất chưa giao sử dụng chưa hiệu quả này chưa được khai thác hết để tạo quỹ đất giao cho đồng bào DTTS thiếu đất. Trong đó, những vướng mắc cơ bản liên quan đến sự chênh lệch giữa số liệu thống kê, chỉ tiêu quy hoạch với hiện trạng sử dụng đất thực tế và quy hoạch 3 loại rừng; chưa có khuôn khổ pháp lý rõ ràng trong việc thu hồi đất để tạo quỹ đất giao cho đồng bào DTTS thiếu đất.

Để giải quyết khó khăn này, Luật Đất đai (sửa đổi) cần có quy định để tạo hành lang pháp lý thuận lợi cho việc tạo quỹ đất để giao cho đồng bào DTTS còn thiếu đất ở, đất sản xuất, cụ thể là: (i) Bổ sung “dự án tạo quỹ đất để bố trí đất sản xuất cho đồng bào DTTS thiếu đất” vào danh mục các dự án được thu hồi đất vì mục tiêu phát triển KT-XH vì lợi ích quốc gia, công cộng ở Điều 81, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi); (ii) Có quy định cụ thể về nguyên tắc, quy trình phù hợp để giao/cấp giấy chứng nhận QSDĐ cho đồng bào DTTS trong các trường hợp mà hồ sơ pháp lý chưa đầy đủ, hoặc các trường hợp có chống lấn/tranh chấp; (iii) Điều chỉnh các hướng dẫn về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ở các Điều 62 - 67 và chỉ tiêu quy hoạch 3 loại rừng để đảm bảo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất phản ánh đúng thực tế sử dụng đất và hiện trạng rừng, tạo điều kiện cho việc cấp giấy chứng nhận QSDĐ cho đồng bào DTTS được thuận lợi.

2.2. Tiến trình giao rừng, giao đất cho đồng bào DTTS còn chậm

Theo Báo cáo của Ủy ban Dân tộc Quốc hội, từ năm 2003 - 2016, đã hỗ trợ đất ở cho hơn 93.600 hộ, đất sản xuất cho trên 107.800 hộ gia đình người DTTS; giai đoạn 2017 - 2020, đã hỗ trợ đất ở cho 9.523 hộ và đất sản xuất cho 3.900 hộ. So với mục tiêu đề ra, tiến độ thực hiện chính sách đất đai cho đồng bào DTTS còn rất chậm. Tính đến cuối năm 2018, khoảng 85% trong số hơn 400 nghìn ha đất dự kiến được giao cho cộng đồng vẫn đang do các CTLN Nhà nước hoặc chính quyền địa phương quản lý, chưa giao được cho cộng đồng. Nếu theo tiến độ dự kiến này, gần như chắc chắn rằng, mục tiêu đến năm 2025, giải quyết cơ bản vấn đề đất ở, đất sản xuất cho đồng bào DTTS sẽ không đạt được như Nghị quyết số 18-NQ/TW đề ra.

Việc chậm trễ tiến độ giao đất, giao rừng cho đồng bào DTTS có nhiều yếu tố chủ quan và khách quan. Ngoài những vướng mắc như đã trình bày ở phần trên, còn một số nguyên nhân quan trọng như:

(i) Sai lệch giữa số liệu thống kê, ranh giới trên bản đồ quy hoạch với thực tế sử dụng. Hiện nay, phần lớn diện tích được bàn giao cho các địa phương quản lý đã

có người sử dụng. Việc bàn giao đất, rừng cho UBND xã chủ yếu chỉ là giao trên sổ sách, không xác định được trên thực địa. Bên cạnh đó, có sự sai khác về thực tế sử dụng đất và mục đích sử dụng đất theo quy hoạch; hơn nữa, đối tượng được giao khoán, thuê đất chuyển nhượng qua nhiều lần; việc xử lý tài sản trên đất phức tạp, khó khăn. Hiện tại, còn thiếu những hướng dẫn cụ thể và nhất quán về hồ sơ và thủ tục để xử lý (thu hồi/điều chỉnh hay cấp giấy chứng nhận QSDĐ) đối với các diện tích sai khác, chống lấn này. Hơn nữa, hầu hết các địa phương chưa có kinh phí đo đạc diện tích nhận lại để lập hồ sơ giao đất, cấp giấy chứng nhận QSDĐ. Trên thực tế, đây là vướng mắc lớn nhất mà các địa phương chưa tháo gỡ được, dẫn đến chậm trễ trong việc triển khai giao đất cho đồng bào DTTS thiếu đất.

(ii) Các quy định của Luật Đất đai chưa nhất quán với Luật Lâm nghiệp và chưa cụ thể hóa đầy đủ một số nội dung liên quan đến giao đất rừng cho cộng đồng quản lý. Luật Đất đai năm 2013 có nhiều điểm còn bất cập, chưa nhất quán với Luật Lâm nghiệp năm 2017, chẳng hạn như chưa có quy định cộng đồng dân cư là người sử dụng đất, quy định về đất tín ngưỡng, quy định về tiến trình và điều kiện để cấp đất cho cộng đồng quản lý, khái niệm rừng, đất lâm nghiệp, chuyển đổi mục đích sử dụng đất... Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) đã có điều chỉnh và bổ sung một số quy định để đảm bảo sự nhất quán với quy định của Luật Lâm nghiệp 2017, tuy nhiên, vẫn chưa xử lý hết được những bất cập giữa hai Luật này. Ví dụ, bất cập về loại đất và đối tượng được giao, thuê đất so với loại rừng và đối tượng được giao, thuê rừng (như ở các Điều 120, 178, 179, 180). Điều này đã dẫn đến những bất cập vướng mắc khi triển khai giao đất, gắn với giao rừng cho cộng đồng DTTS quản lý rừng và đất lâm nghiệp ở nhiều tỉnh, thành trên cả nước.

(iii) Quá trình rà soát và bàn giao đất từ các CTLN chưa được triển khai một cách thực chất và hiệu quả. Diện tích đất đai có nguồn gốc từ nông, lâm trường quốc doanh, sau này chuyển đổi thành các CTLN là quỹ đất quan trọng để bố trí đất sản xuất cho đồng bào DTTS thiếu đất. Trong những năm qua, việc rà soát quỹ đất do các CTLN quản lý được thực hiện theo tinh thần Nghị quyết số 30-NQ/TW ngày 12/3/2014 của Bộ Chính trị về tiếp tục sắp xếp, đổi mới và phát triển, nâng cao hiệu quả hoạt động của công ty nông, lâm nghiệp, Nghị quyết số 112/2015/QH13 về tăng cường quản lý đất đai có nguồn gốc từ nông trường, lâm trường quốc doanh do các công ty nông nghiệp, CTLN, BQL rừng và các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân khác sử dụng; Nghị định số 118/2014/NĐ-CP của Chính phủ

về sắp xếp, đổi mới và phát triển, nâng cao hiệu quả hoạt động của công ty nông, lâm nghiệp... Các văn bản pháp lý này đã đưa ra những hướng dẫn khá cụ thể, chi tiết cho việc rà soát, sắp xếp lại các CTLN. Tuy nhiên, trên thực tế, quá trình triển khai rà soát và bàn giao quỹ đất do các CTLN đang quản lý ở nhiều nơi còn chưa thực sự hiệu quả, thiếu thực chất. Hiện nay, vẫn còn diện tích lớn đất, rừng thuộc phạm vi quản lý của các CTLN, BQL rừng phòng hộ, rừng đặc dụng đang có chồng lấn với thực tế sử dụng của cộng đồng. Một trong những nguyên nhân chính của việc tồn tại kéo dài tình trạng chồng lấn này là do thiếu sự tham gia của chính quyền địa phương và cộng đồng dân cư ở khu vực giáp ranh trong quá trình rà soát và bàn giao đất về cho địa phương, thiếu sự tham gia giám sát đối với hoạt động rà soát và bàn giao đất, rừng từ các CTLN về cho địa phương.

Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) đã bổ sung Điều 181 quy định việc sử dụng đất do các công ty nông, lâm nghiệp quản lý, sử dụng; trong đó quy định việc thu hồi đất từ các nông, lâm trường giao cho địa phương quản lý và ưu tiên giao cho đồng bào DTTS. Tuy nhiên, với quy định như hiện nay còn chưa đủ chặt chẽ để đảm bảo tiến trình rà soát và bàn giao đất, rừng do các CTLN và BQL rừng cho địa phương sẽ được thực hiện một cách hiệu quả và thực chất hơn, không giải quyết dứt điểm được tình trạng chồng lấn kéo dài.

Để giải quyết khó khăn này, Luật Đất đai (sửa đổi) cần có quy định rõ ràng, cụ thể hơn nhằm giải quyết dứt điểm các khó khăn nêu trên. Cụ thể, rà soát và bổ sung các điều khoản quy định liên quan đến thông tin đất đai và quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất để đảm bảo hệ thống thông tin phản ánh đúng hiện trạng sử dụng đất (các Điều 56, 60, 64, 65, 66, 67, 165, 166, 181...); Rà soát và bổ sung các điều khoản liên quan đến giao đất cho đồng bào DTTS nhằm đảm bảo sự nhất quán giữa Luật Đất đai với Luật Lâm nghiệp và các quy định của Luật khác (Điều 3, Điều 10, Điều 17 - 123, Điều 135 - 136, 151, Điều 176 - 179, 181, 184 - 186...). Sửa Điều 181 trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) với yêu cầu cụ thể về sự tham gia của người dân và chính quyền địa phương ở khu vực giáp ranh vào quá trình rà soát đất đai do các công ty nông, lâm nghiệp quản lý.

2.3. Vấn đề (tái) thiếu đất của đồng bào DTTS

Về sinh kế, thu nhập trên đất, rừng được giao

Thực tế ở nhiều địa phương cho thấy, việc giao đất giao rừng từ quỹ đất do các CTLN bàn giao cho địa phương chưa thực sự ưu tiên cộng đồng DTTS. Do không có tiêu chí cụ thể cho nên các diện tích được bàn giao cho cộng đồng thường manh mún, ở xa, đất xấu,

khó canh tác được hoặc đất không có rừng, không được hưởng các quyền lợi từ chăm sóc, bảo vệ rừng như phí bảo vệ rừng, phí chi trả dịch vụ môi trường rừng; ở nhiều nơi, vị trí đất không thuận lợi cho việc giao đất cho đồng bào do không cùng địa bàn.

Một thực tế khác là có những diện tích đất mà người dân đã canh tác, sản xuất từ nhiều năm, nhưng do không đúng với quy hoạch mục đích sử dụng đất theo hồ sơ quy hoạch nên họ không được cấp Giấy chứng nhận QSDĐ, người dân không yên tâm đầu tư sản xuất một cách ổn định. Hơn nữa, do diện tích đất/rừng này không nằm trong quy hoạch, không có hồ sơ đất đai nên họ cũng không nhận được sự hỗ trợ nào từ các chương trình chính sách của Nhà nước trong sản xuất cũng như tiêu thụ sản phẩm. Điều này dẫn đến việc canh tác không hiệu quả, năng suất thấp và suy thoái đất.

Bên cạnh đó, trong quy trình giao đất giao rừng còn chưa gắn với các chính sách hỗ trợ sản xuất sau khi giao đất giao rừng. Do thiếu kinh nghiệm, kiến thức sản xuất nên đồng bào DTTS chưa thực sự khai thác được hiệu quả của đất/rừng được giao.

Về tình trạng chuyển nhượng đất sản xuất của đồng bào DTTS

Tình trạng tái thiếu đất sản xuất trong cộng đồng DTTS là một trong những vấn đề đang ngày gia tăng trong những năm gần đây. Mặc dù chưa có số liệu thống kê đầy đủ, tại nhiều địa phương đã ghi nhận tình trạng đồng bào DTTS sau khi được Nhà nước giao đất sản xuất theo các chính sách hỗ trợ nhưng đã chuyển nhượng đất đai cho người khác. Đặc biệt là hiện tượng cầm cố đất đai trong đồng bào DTTS để vay vốn sản xuất, tiêu dùng... Tình trạng này khá phổ biến ở vùng Tây Nguyên, Tây Nam bộ và Đông Nam bộ. Đây là sự biến tướng của hình thức thế chấp và thường dẫn đến việc chuyển nhượng, cưỡng đoạt đất đai một cách thiếu công bằng từ đồng bào DTTS, kể cả đất giao lần đầu và đất giao theo chính sách hỗ trợ đất sản xuất cho đồng bào DTTS thiếu đất.

Đáng lưu ý, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) lần này đã mở rộng hạn mức nhận chuyển nhượng đất, mở rộng đối tượng được nhận chuyển nhượng QSDĐ đối với đất rừng sản xuất, đất nông nghiệp. Việc nới lỏng các hạn chế này sẽ tạo thêm áp lực đất đai ở các vùng DTTS và nguy cơ mất đất của người DTTS.

Thông tin kiến thức pháp luật về đất đai của đồng bào DTTS

Theo số liệu thống kê năm 2019, có gần 20% người DTTS không đọc thông, viết thạo Tiếng Việt, đặc biệt ở

một số nhóm DTTS như người Mông, tỷ lệ này lên đến 45,7%, người Lự là 50,1%. Trong thực tế, số liệu này có thể còn cao hơn ở vùng KT-XH khó khăn và đặc biệt khó khăn. Hiện nay, thông tin về pháp luật và đất đai hiện tại chỉ có bằng Tiếng Việt. Điều này hạn chế khả năng tiếp cận thông tin và kiến thức pháp luật đất đai đối với một số nhóm DTTS có tỷ lệ người (tái) mù chữ cao. Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) cũng chưa có quy định nào về việc thông tin bằng ngôn ngữ DTTS.

Hầu hết đồng bào DTTS tại các vùng có điều kiện khó khăn đều chưa nắm bắt được hết quyền và nghĩa vụ của mình trong các giao dịch đất đai. Theo khảo sát nhanh do Viện Tư vấn phát triển KT-XH nông thôn và miền núi (CISDOMA) thực hiện năm 2020 với 400 người DTTS ở các huyện Mai Châu, tỉnh Hòa Bình và Quế Phong, tỉnh Nghệ An, chỉ có 70% biết rằng họ có quyền được nhận bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, 60% biết rằng họ có quyền thuê và cho thuê QSDĐ, 65% biết có quyền được chuyển nhượng QSDĐ. Việc thiếu thông tin về các quy định của pháp luật, nhận thức chưa đầy đủ về quyền, nghĩa vụ của người sử dụng đất và thiếu vắng các dịch vụ tư vấn pháp luật đối với cộng đồng DTTS dẫn đến những rủi ro đối với người DTTS trong các tiến trình chuyển đổi, giao dịch đất đai. Luật Trợ giúp pháp lý năm 2017 đã quy định đối tượng được trợ giúp pháp lý gồm người dân tộc thiểu số cư trú ở vùng có điều kiện KT-XH đặc biệt khó khăn. Tuy nhiên, việc trợ giúp chỉ được thực hiện khi có yêu cầu và khi đã có tranh chấp xảy ra. Trên thực tế, hầu hết người dân không biết mình có quyền này, cũng như các quyền khác liên quan đến đất đai, vì thế mà họ dễ gặp rủi ro khi thực hiện các cam kết, thỏa thuận mà chưa ý thức hết được quyền và trách nhiệm của mình. Và trong hầu hết các trường hợp khi đã có tranh chấp thì người DTTS thường là người bị thua thiệt, vì họ không có đủ kiến thức pháp luật và thiếu các hồ sơ, minh chứng pháp lý để bảo vệ quyền lợi của mình.

Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) và các quy định pháp luật cũng chưa có quy định nào về việc cung cấp kiến thức pháp luật, tư vấn cho người DTTS nhằm ngăn ngừa, phòng tránh các trường hợp mua bán trái pháp luật, thiếu minh bạch và không công bằng đối với người DTTS trước khi họ thực hiện các giao dịch đất đai.

Nhằm giải quyết vấn đề này, Luật Đất đai (sửa đổi) cần rà soát lại nội dung Điều 17 và các điều, khoản liên quan để làm rõ tiêu chí giao đất, giao rừng cho đồng bào nhằm đảm bảo nguyên tắc “có sinh kế ổn định, phù hợp với văn hóa địa phương”. Đồng thời, bổ sung yêu cầu cung cấp thông tin pháp luật đất đai phù hợp với

vùng đồng bào DTTS đặc biệt khó khăn, có tỷ lệ người biết Tiếng Việt thấp, trong các tiến trình chuyển dịch đất đai (tham vấn kế hoạch sử dụng đất, phương án thu hồi, bồi thường...) mà có liên quan trực tiếp đến họ tại các Điều 19, 70, 84, 85, 86, 90, 91. Cùng với đó, rà soát lại nội dung Điều 49 và bổ sung yêu cầu có tư vấn pháp lý như một thủ tục bắt buộc khi đối tượng chuyển nhượng là người DTTS ở vùng khó khăn. Việc bổ sung quy định yêu cầu có hoạt động tư vấn pháp luật miễn phí như một công đoạn bắt buộc trong các giao dịch liên quan đến chuyển nhượng, thu hồi đất đối với một số cộng đồng DTTS thuộc nhóm đặc biệt khó khăn nhằm đảm bảo người DTTS nắm rõ quyền và nghĩa vụ của mình trước khi thực hiện các giao dịch về đất đai.

Khả năng tiếp cận và hưởng dụng đất, rừng được xem là một yếu tố có vai trò quyết định đối với sinh kế, văn hóa và môi trường sống của người DTTS. Trong 20 năm qua, Đảng, Chính phủ đã có nhiều chủ trương, chính sách để giải quyết vấn đề đất đai với cộng đồng DTTS, tuy nhiên kết quả chưa đạt được như mục tiêu đề ra và còn nhiều bất cập. Việc sửa đổi Luật Đất đai năm 2013 là cơ hội để giải quyết một số vướng mắc cơ bản liên quan đến giao đất, giao rừng, đất tín ngưỡng, tiếp cận thông tin và trợ giúp pháp lý đất đai nhằm tăng cường tiếp cận và hưởng dụng đất đai của đồng bào DTTS, ổn định cuộc sống của người dân, đồng thời góp phần bảo vệ và phát triển rừng một cách hiệu quả. Bài báo này bổ sung thêm một số phân tích những vấn đề thực tế, từ đó đưa ra những đề xuất chính sách cũng như góp ý cụ thể cho một số điều của Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) với mong muốn Bộ luật sẽ thể chế hóa được rõ hơn những quan điểm chỉ đạo của Nghị quyết số 18-NQ/TW, tạo hành lang pháp lý rõ ràng hơn nhằm giải quyết được dứt điểm những vấn đề cốt lõi đang là rào cản đối với nỗ lực giải quyết đất ở, đất sản xuất cho đồng bào DTTS, hướng đến mục tiêu phát triển KT-XH bền vững và bảo vệ tài nguyên đất, rừng ở các vùng DTTS và miền núi được hiệu quả ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. *Tờ trình số 276/TTr-CP của Chính phủ về Dự án Luật Đất đai (sửa đổi)*, ngày 29/5/2023.
2. *Báo cáo Quy hoạch sử dụng đất quốc gia thời kỳ 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2050 và kế hoạch sử dụng đất 5 năm 2021 - 2025*.
3. *Quyết định số 2860/QĐ-BNN-TCLN ngày 27/7/2022 của Bộ NN&PTNT về việc công bố hiện trạng rừng toàn quốc năm 2021*.

ĐĂNG KÝ ĐẤT ĐAI, CẤP GIẤY CHỨNG NHẬN QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT, QUYỀN SỞ HỮU NHÀ Ở, TÀI SẢN KHÁC GẮN LIỀN VỚI ĐẤT VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ CẦN SỬA ĐỔI

PHÙNG THỊ PHƯƠNG THẢO

Khoa Luật, Học viện Ngân hàng

Đăng ký đất đai và cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (QSDĐ), quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất là một trong những nội dung quan trọng trong quản lý nhà nước về đất đai, góp phần bảo vệ QSDĐ hợp pháp của người sử dụng đất. Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành đã có những quy định cụ thể về hoạt động đăng ký đất đai và cấp Giấy chứng nhận QSDĐ, quyền sở hữu nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất. Tuy nhiên, trong quá trình triển khai trên thực tế còn nhiều vướng mắc, bất cập cần phải có sửa đổi, bổ sung nhằm nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai và đảm bảo quyền lợi hợp pháp cho người sử dụng đất. Hiện nay, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) trên cơ sở kế thừa các quy định của Luật Đất đai năm 2013 đã tiếp tục hoàn thiện những quy định đăng ký đất đai và cấp Giấy chứng nhận QSDĐ, quyền sở hữu nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất. Song, một số quy định về đăng ký đất đai và cấp Giấy chứng nhận QSDĐ, quyền sở hữu nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất trong Dự thảo cần tiếp tục hoàn thiện trước khi đưa ra trình Quốc hội thông qua tại kỳ họp thứ 6 (tháng 10/2023).

1. Đăng ký đất đai

Đăng ký đất đai là việc kê khai và ghi nhận tình trạng pháp lý về QSDĐ của chủ sử dụng đất đối với một thửa đất vào hồ sơ địa chính tại cơ quan nhà nước có thẩm quyền như về diện tích, mục đích sử dụng đất, hình thể sử dụng đất, tình trạng pháp lý của mảnh đất... Đây là hoạt động có vai trò quan trọng trong quản lý nhà nước về đất đai và cũng là cơ sở để bảo vệ tốt hơn các quyền của người sử dụng đất. Trên cơ sở kế thừa các quy định của Luật Đất đai năm 2013, tại mục 2, Chương X của Dự thảo đã có sự thay đổi về kết cấu của các quy định, cụ thể:

Thứ nhất, về nguyên tắc đăng ký đất đai, tài sản gắn liền với đất

Dự thảo đã dành 1 Điều luật quy định về nguyên tắc đăng ký đất đai, tài sản gắn liền với đất. Về hình thức, đây là một quy định mới trong Dự thảo nhưng về nội dung cơ bản kế thừa khoản 1, 2, 5, Điều 95 Luật Đất đai năm 2013, gồm: (i) Đăng ký đất đai là bắt buộc đối với người sử dụng đất và người được giao đất để quản lý; đăng ký quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất thực hiện theo yêu cầu của chủ sở hữu; (ii) Đăng ký đất đai,

tài sản gắn liền với đất gồm đăng ký lần đầu và đăng ký biến động, được thực hiện bằng hình thức đăng ký trên giấy hoặc đăng ký điện tử và có giá trị pháp lý như nhau; (iii) Người sử dụng đất, chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất, người được giao đất để quản lý đã kê khai đăng ký được ghi vào hồ sơ địa chính và được xem xét, cấp Giấy chứng nhận QSDĐ, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất nếu đủ điều kiện theo quy định của Luật này và pháp luật khác có liên quan.

Tuy nhiên, việc Dự thảo tiếp tục ghi nhận đăng ký quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất thực hiện theo yêu cầu của chủ sở hữu là một trong những nguyên tắc khi đăng ký đất đai, tài sản gắn liền với đất là chưa hợp lý bởi tài sản trên đất và đất đai là một thể thống nhất, không thể tách rời mà luôn gắn với nhau. Việc đăng ký quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất nếu được ghi nhận theo hướng bắt buộc sẽ tạo điều kiện thuận lợi, rõ ràng cho công tác quản lý nhà nước về đất đai và đặc biệt cũng tạo điều kiện hơn cho người sử dụng đất khi thực hiện các giao dịch về QSDĐ gắn liền với tài sản; hạn chế những tranh chấp phát sinh trong trường hợp người sử dụng đất không phải là chủ sở hữu đối với tài sản tên đất.

Thứ hai, về đăng ký lần đầu

Điều 132 Dự thảo tiếp tục ghi nhận, đăng ký lần đầu đối với đất đai, tài sản gắn liền với đất được thực hiện trong các trường hợp: (i) Thửa đất đang sử dụng mà chưa đăng ký; (ii) Thửa đất được Nhà nước giao, cho thuê để sử dụng; (iii) Thửa đất được giao để quản lý theo quy định tại Điều 8 của Luật này mà chưa đăng ký; (iv) Tài sản gắn liền với đất mà có nhu cầu đăng ký đồng thời với đăng ký đất đai quy định tại trường hợp (i), (ii), (iii) nêu trên. Điểm mới trong quy định trên đó là trường hợp đăng ký lần đầu đối với tài sản gắn liền với đất được thực hiện khi có nhu cầu và đăng ký đồng thời với đất đai trong các trường hợp đăng ký đất đai lần đầu. Còn trong trường hợp sau khi thửa đất được đăng ký và cấp Giấy chứng nhận QSDĐ, quyền sở hữu nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất thì tài sản trên đất mới được tạo lập và chủ sở hữu tài sản có nhu cầu đăng ký tài sản gắn liền với đất sẽ được ghi nhận là đăng ký biến động (điểm d khoản 1, Điều 133 Dự thảo). Hay nói cách khác, tài sản được tạo lập sau khi đăng ký đất đai và được cấp Giấy chứng nhận QSDĐ, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất là một trong những biến động về đất đai. Tuy nhiên, quy định trên

chưa phù hợp bởi về bản chất, đăng ký lần đầu thực hiện với những trường hợp trước đó thông tin về thửa đất, tài sản gắn liền với đất chưa được đăng ký vào hồ sơ địa chính; khi tài sản gắn liền với đất chưa được đăng ký và đến thời điểm đăng ký là đăng lần đầu tiên thì phải được xác định là đăng ký lần đầu sẽ hợp lý, logic hơn dưới góc độ lý luận và thực tiễn; còn trạng thái đăng ký của đất sẽ không quyết định đến tình trạng đăng ký của tài sản vì hiện nay hoạt động đăng ký đất đai hay đăng ký tài sản gắn liền với đất vẫn có sự độc lập. Hơn nữa, trong trường hợp thay đổi về tài sản gắn liền với đất so với nội dung đã đăng ký cũng đã được xác định là đăng ký biến động.

Thứ ba, về đăng ký biến động

Khoản 3, Điều 95 Luật Đất đai năm 2013 quy định, đăng ký biến động là nghĩa vụ đăng ký đất đai thực hiện đối với trường hợp đã được cấp Giấy chứng nhận QSDĐ, Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở, Giấy chứng nhận quyền sở hữu công trình xây dựng, Giấy chứng nhận quyền sử dụng mà có thay đổi về: (i) Chủ thể sử dụng đất, chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất; (ii) Các thông tin liên quan đến thửa đất (ranh giới, hình dạng, kích thước, mục đích, thời hạn, hình thức sử dụng đất...); (iii) Về tài sản gắn liền với đất và có sự kế thừa các trường hợp đăng ký biến động được quy định tại khoản 3, Điều 95 Luật Đất đai năm 2013.

Bên cạnh đó, tại Khoản 1, Điều 133 Dự thảo đã bổ sung thêm một số trường hợp đăng ký biến động như: Người sử dụng đất, chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất được phép thay đổi thông tin về nhân thân; Đăng ký tài sản gắn liền với thửa đất đã được cấp Giấy chứng nhận; Chuyển mục đích sử dụng đất đối với các trường hợp không phải xin phép và có nhu cầu đăng ký biến động; Có sự thay đổi về quyền sử dụng không gian ngầm và khoảng không; Điều chuyển đất và tài sản gắn liền với đất là tài sản công giữa các cơ quan, đơn vị của Nhà nước theo quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản công. Theo tác giả, trong số các trường hợp đăng ký biến động được bổ sung tại Dự thảo còn một số trường hợp đưa vào đăng ký biến động là chưa phù hợp như: đăng ký tài sản gắn liền với thửa đất đã được cấp Giấy chứng nhận (đã phân tích như trên); chuyển mục đích sử dụng đất đối với trường hợp không phải xin phép và có nhu cầu đăng ký biến động. Quy định trên cho thấy, với trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất không phải xin phép thì việc đăng ký biến động không bắt buộc mà theo nhu cầu. Quy định này đang mâu thuẫn với chính nguyên tắc khi đăng ký đất đai, tài sản gắn liền với đất đã được quy định tại khoản 1, Điều 131 Dự thảo là “Đăng ký đất đai là bắt buộc đối với người sử dụng đất, người được giao đất để quản lý” và sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến công tác quản lý đất đai

ở địa phương về công tác chuyển mục đích sử dụng đất bởi tâm lý chung của người dân luôn “e ngại” việc thực hiện các thủ tục hành chính. Hơn nữa, khi đăng ký không bắt buộc thì rất dễ trong tương lai rất ít người dân có nhu cầu đăng ký biến động trong trường hợp chuyển mục đích không phải xin phép.

2. Cấp Giấy chứng nhận QSDĐ, quyền sở hữu nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất

Nguyên tắc cấp Giấy chứng nhận QSDĐ

Khoản 4, Điều 98 Luật Đất đai năm 2013 quy định: “... việc cấp đổi Giấy chứng nhận đã cấp chỉ ghi họ, tên của vợ hoặc chồng thì được cấp đổi sang Giấy chứng nhận QSDĐ, quyền sở hữu nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất để ghi cả họ, tên vợ và họ, tên chồng nếu có yêu cầu”. Điều này đã làm mất đi ý nghĩa của quy định Giấy chứng nhận QSDĐ phải ghi tên của họ, tên vợ và họ, tên chồng.

Tại Khoản 4, Điều 135 Dự thảo vẫn tiếp tục kế thừa hoàn toàn các quy định tại Điều 98 Luật Đất đai năm 2013 về nguyên tắc cấp Giấy chứng nhận QSDĐ khi QSDĐ là tài sản chung của vợ chồng, cụ thể: “Trường hợp QSDĐ hoặc QSDĐ, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất hoặc quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất là tài sản chung của vợ, chồng thì phải ghi cả họ, tên vợ và họ, tên chồng vào Giấy chứng nhận, trừ trường hợp vợ, chồng có thỏa thuận ghi tên một người để đứng tên làm đại diện cho vợ, chồng. Trường hợp QSDĐ hoặc QSDĐ, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất hoặc quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất là tài sản chung của vợ, chồng mà Giấy chứng nhận QSDĐ, Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và QSDĐ ở, Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở, Giấy chứng nhận quyền sở hữu công trình xây dựng, Giấy chứng nhận QSDĐ, quyền sở hữu nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất, Giấy chứng nhận đã cấp chỉ ghi họ, tên của vợ hoặc chồng thì được cấp đổi sang Giấy chứng nhận để ghi cả họ, tên vợ và họ, tên chồng nếu có yêu cầu”. Tuy nhiên, việc đề xuất cấp đổi Giấy chứng nhận QSDĐ trong trường hợp này là bắt buộc chưa phù hợp. Điều này xuất phát từ các lý do: (i) Việc cấp Giấy chứng nhận QSDĐ không bắt buộc đối với người sử dụng đất giống như hoạt động đăng ký đất đai mà được thực hiện theo nhu cầu của họ. Đối với trường hợp người sử dụng đất không có nhu cầu cấp Giấy chứng nhận thì chỉ cần thực hiện việc đăng ký đất đai bắt buộc theo quy định; (ii) Giấy chứng nhận là một trong các điều kiện để đảm bảo việc thực hiện quyền của người sử dụng đất (như chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho, thế chấp, góp vốn bằng QSDĐ, tài sản gắn liền với đất). Việc lựa chọn cấp giấy để thực hiện các quyền là do người sử dụng đất lựa chọn. Do đó, đối với trường hợp QSDĐ hoặc QSDĐ, quyền sở hữu nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất hoặc quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác

gắn liền với đất là tài sản chung của vợ và chồng mà Giấy chứng nhận đã cấp chỉ ghi họ, tên của vợ hoặc chồng, Dự thảo Luật cũng đã có quy định về việc được cấp đổi Giấy chứng nhận để ghi cả họ, tên vợ và họ, tên chồng nếu có yêu cầu là phù hợp với triết lý của hoạt động đăng ký đất đai và cấp Giấy chứng nhận QSDĐ. Còn khi tranh chấp đất đai phát sinh, việc xác định QSDĐ là tài sản chung hay riêng phụ thuộc nhiều vào tài liệu chứng minh nguồn gốc, thời điểm hình thành của thửa đất đó mà không chỉ dựa vào Giấy chứng nhận.

Bên cạnh đó, khoản 4, Điều 135 Dự thảo đã quy định cụ thể: Trường hợp QSDĐ hoặc QSDĐ, quyền sở hữu nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất hoặc quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất là tài sản chung của vợ và chồng thì phải ghi cả họ, tên vợ và họ, tên chồng vào Giấy chứng nhận, trừ trường hợp vợ và chồng có thỏa thuận ghi tên một người để đứng tên làm đại diện cho vợ chồng. Đây là một trong những điểm mới đã được làm rõ sau nhiều lần góp ý; qua đó đảm bảo tính thống nhất trong việc xác định tài sản chung của vợ chồng trong trường hợp trên.

Quy định về cấp Giấy chứng nhận QSDĐ, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất

Hiện nay, từ Điều 137 - 151 Dự thảo quy định cụ thể về các trường hợp cấp Giấy chứng nhận QSDĐ, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất cho hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư đang sử dụng đất có giấy tờ hoặc không có giấy tờ; tổ chức, tổ chức tôn giáo đang sử dụng đất trên cơ sở kế thừa các trường hợp được cấp Giấy chứng nhận QSDĐ được quy định từ Điều 100 - 102 Luật Đất đai năm 2013; Điều 18 - 37 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP của Chính phủ về hướng dẫn chi tiết thi hành Luật Đất đai. Tuy nhiên, cũng cần xem xét một số nội dung sau:

(i) Tại khoản 1, 2, 3, 4, 5, 7, Điều 137 Dự thảo chỉ đặt ra điều kiện sử dụng ổn định và không có điều kiện đất đang không tranh chấp; do đó nếu xảy ra tranh chấp thì trường hợp này sẽ được cấp Giấy chứng nhận QSDĐ. Điều này không hợp lý bởi tại thời điểm xem xét cấp Giấy chứng nhận nếu có tranh chấp thì chưa đủ căn cứ để xác định thửa đất đó có được sử dụng ổn định của một chủ thể với một mục đích không? Chưa xác định được bên nào sẽ có QSDĐ khi có tồn tại tranh chấp để đòi đất. Do đó, đề nghị bổ sung “đất không có tranh chấp” vào điều kiện được công nhận QSDĐ tại khoản 1, 2, 3, 4, 5, 7, Điều 137 Dự thảo, Điều 135 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi).

(ii) Cấp Giấy chứng nhận cho tổ chức trong nước đang sử dụng đất

Tại điểm đ, khoản 2, Điều 142 Dự thảo quy định “đ) Diện tích đất đang có tranh chấp thì UBND cấp tỉnh giải quyết dứt điểm để xác định người sử dụng đất theo

quy định của pháp luật”. Như vậy, nếu đất của tổ chức sử dụng đang có tranh chấp thì chưa được cấp Giấy chứng nhận và pháp luật giao cho “UBND cấp tỉnh giải quyết dứt điểm” tranh chấp đất đai sau đó mới xem xét cấp Giấy chứng nhận cho tổ chức. Tuy nhiên, khi quy định giao cho “UBND cấp tỉnh giải quyết dứt điểm” là chưa phù hợp, thống nhất với quy định về thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai trong Dự thảo bởi UBND cấp tỉnh chỉ có thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai mà một bên là tổ chức theo sự lựa chọn của đương sự trong trường hợp “không có Giấy chứng nhận QSDĐ, Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và QSDĐ ở, Giấy chứng nhận hoặc không có một trong các loại giấy tờ quy định tại Điều 37 của Luật này”; còn tranh chấp đất đai mà đương sự có Giấy chứng nhận và tranh chấp về tài sản gắn liền với đất thì Tòa án nhân dân giải quyết (Điều 234 Dự thảo). Do đó, Ban soạn thảo cần có sự rà soát, sửa đổi quy định trên theo hướng: “đ) Diện tích đất đang có tranh chấp thì đã được cơ quan có thẩm quyền giải quyết bằng quyết định/bản án để xác định người sử dụng đất theo quy định của pháp luật”.

Trong bối cảnh Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) đang tiếp tục được lấy ý kiến trước khi đưa ra thông qua tại kỳ họp thứ 6 của Quốc hội; với những phân tích giải pháp, kiến nghị trên đây, Luật Đất đai sau khi được thông qua được kỳ vọng sẽ có khung pháp lý hoàn chỉnh để góp phần thúc đẩy hoạt động đăng ký đất đai và cấp Giấy chứng nhận QSDĐ, quyền sở hữu nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất; đảm bảo quyền lợi của người sử dụng đất và quan trọng hơn hết là nâng cao được hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Đất đai năm 2013.
2. Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) (Dự thảo công bố ngày 1/8/2023).
3. Nghị quyết số 18-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương về “Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao”.
4. Phan Thị Hồng (2022), Đăng ký đất đai và giao dịch chuyển nhượng QSDĐ tại Việt Nam, Tạp chí Nhà nước và pháp luật.
5. Nguyễn Thị Oanh (2022), Hoàn thiện pháp luật về cấp Giấy chứng nhận QSDĐ, Tạp chí Công Thương.
6. Báo cáo số 51/BC-BTNMT ngày 20/5/2020: Nghiên cứu, đánh giá thực trạng việc cấp Giấy chứng nhận mang tên cả vợ và chồng nhằm bảo đảm quyền bình đẳng của phụ nữ.

QUYỀN BỀ MẶT VÀ ĐỊNH HƯỚNG ĐỂ THỰC HIỆN Ở VIỆT NAM

PHẠM THỊ MINH THỦY

Viện Chiến lược, Chính sách tài nguyên và môi trường

Quyền bề mặt là thuật ngữ bắt nguồn từ pháp luật La Mã, đó là một vật quyền phụ thuộc được cấp bởi chủ sở hữu đất. Quyền bề mặt đã được quy định trong pháp luật của nhiều quốc gia, tuy nhiên nội hàm của nó có sự khác biệt nhất định, phụ thuộc vào chế độ sở hữu của từng nước. Ở Việt Nam, mặc dù quyền bề mặt đã được quy định tại Bộ luật Dân sự năm 2015, tuy nhiên chưa được cụ thể hóa trong pháp luật chuyên ngành và chưa được thực thi trên thực tế.

1. KHÁI QUÁT QUYỀN BỀ MẶT

Theo cách hiểu ban đầu của Luật La Mã, quyền bề mặt là “quyền sử dụng bề mặt đất để tạo lập các tài sản gắn liền với đất và một người có thể có quyền bề mặt bằng cách thỏa thuận với chủ sở hữu đất cho phép xây dựng công trình trên đó, bằng cách như vậy, người đó có được quyền bề mặt”. Ngày nay, cách hiểu về quyền bề mặt trong pháp luật của các quốc gia trên thế giới đã có phạm vi rộng hơn, do có sự mở rộng trong mục đích của việc sử dụng đất của người có quyền bề mặt. Điều này không những để tạo lập công trình, mà còn tạo lập bất cứ loại tài sản nào gắn liền với đất. Hơn nữa, quyền bề mặt đã được mở rộng phạm vi thực hiện đến cả phần không gian nằm trong lòng đất. Đây cũng là cách hiểu được đưa vào pháp luật Việt Nam về quyền bề mặt.

Xét về bản chất, quyền bề mặt được xếp nằm trong nhóm vật quyền phụ được phái sinh từ quyền sở hữu của chủ sở hữu đất. Quyền bề mặt là một trong các quyền đối với tài sản của người khác nhưng có đối tượng tác động hẹp hơn so với đối tượng tác động của quyền hưởng dụng. Đối tượng tác động của quyền bề mặt chính là quyền sử dụng gắn với mảnh đất hoặc một bất động sản cụ thể. Người có quyền bề mặt được tác động lên tài sản (bề mặt bất động sản) của chủ sở hữu khác như là với tư cách của một chủ sở hữu nhưng không có đầy đủ quyền năng của một chủ sở hữu đối với tài sản này. Hay có thể hiểu, chủ sở hữu đã hạn chế bớt quyền năng của mình (hạn chế quyền sử dụng bề mặt bất động sản) để cho người khác khai thác, sử dụng tài sản của mình, hoặc được lợi từ tài sản của mình[1].



Đối tượng tác động của quyền bề mặt chính là quyền sử dụng gắn với mảnh đất hoặc một bất động sản cụ thể

Tại Việt Nam, quyền bề mặt ở đã được chế định trong Bộ luật Dân sự năm 2015 (từ Điều 267 đến Điều 273), theo đó, quyền bề mặt được hiểu là “quyền của một chủ thể đối với mặt đất, mặt nước, khoảng không gian trên mặt đất, mặt nước và lòng đất mà quyền sử dụng đất đó thuộc về chủ thể khác”. Qua khái niệm này, cùng với nội dung của quyền bề mặt được quy định tại Điều 271 Bộ luật Dân sự năm 2015 có thể thấy, quy định về quyền bề mặt trong Bộ luật Dân sự Việt Nam cũng khá tương đồng với quy định về quyền bề mặt trong pháp luật dân sự của nhiều nước trên thế giới. Hiểu một cách đơn giản, quyền bề mặt là quyền khai thác, sử dụng không gian (mặt đất, mặt nước, khoảng không gian trên mặt đất, mặt nước và lòng đất) và sở hữu các tài sản được thiết lập trên đó. Từ định nghĩa và nội dung của quyền bề mặt cho thấy:

- Quyền bề mặt là loại vật quyền chỉ có thể xác lập và thực hiện gắn liền với thửa đất thuộc quyền sử dụng của chủ thể khác. Việc ghi nhận “quyền sử dụng thuộc về chủ thể khác” mà không phải là “thuộc quyền sở hữu của chủ thể khác” thể hiện đặc điểm riêng của quyền bề mặt ở Việt Nam gắn liền với chế độ pháp lý đất đai thuộc sở hữu toàn dân, cá nhân, tổ chức là người có quyền sử dụng đất theo căn cứ xác lập quyền được quy định tại Luật Đất đai [3].

- Quyền bề mặt theo quy định của Bộ luật Dân sự năm 2015 được tiếp cận theo một phạm vi không gian rộng gồm có ba tầng theo chiều thẳng đứng, đó là: (i) Mặt đất hoặc mặt nước; (ii) Khoảng không gian trên mặt đất hoặc mặt nước và (iii) Khoảng không gian trong lòng đất. Điều này có nghĩa, về nguyên tắc, chủ thể quyền bề mặt có thể đồng thời thực hiện quyền của mình theo cả ba tầng không gian này. Tuy nhiên, do nhu cầu của quyền bề mặt và việc khai thác quyền bề mặt mà cũng có thể quyền bề mặt chỉ xác lập ở một hoặc hai trong ba tầng không gian đó. Bên cạnh đó, trong cùng một phạm vi thửa đất, không gian trên mặt đất hoặc trong lòng đất thì có thể nhiều chủ thể cùng xác lập quyền bề mặt trên đó hoặc trong đó.

- Quyền bề mặt có đầy đủ nội dung của một vật quyền được quy định chung cho quyền khác đối với tài sản và được xác lập, thực hiện, bảo vệ quyền theo nguyên lý rất mạnh của vật quyền so với quan hệ nghĩa vụ (trái quyền) có liên quan như hợp đồng thuê khoán [2].

Trong thực tiễn, có những vướng mắc, khó khăn, bất cập về mặt pháp lý cần tháo gỡ liên quan đến các tranh chấp, xung đột về quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà, quyền sử dụng khoảng không trên đất, dưới lòng đất... Những vấn đề này dưới các góc độ khác nhau có liên quan đến quyền bề mặt, mang bản chất/nội hàm của quyền bề mặt.

Bên cạnh đó, xu hướng khai thác không gian sử dụng đất, sử dụng đất đa mục đích tại các thành phố lớn ngày một phát triển để đáp ứng nhu cầu sử dụng đất tăng cao trong khi quỹ đất có hạn. Các công trình trên cao (như đường sắt trên cao), các công trình ngầm (khu vui chơi, chỗ để xe...), các dự án condotel... ở các thành phố lớn như Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh đều đặt ra nhiều vấn đề cần phải giải quyết về mặt pháp lý. Các công trình trên cao, công trình ngầm, dự án condotel chính là các bề mặt, lát cắt ngang về không gian, đó là đối tượng của quyền bề mặt. Do đó, quyền sở hữu các công trình trên có bản chất là quyền bề mặt.

Để giải quyết những thách thức đặt ra trong khai thác sử dụng đất, dưới góc độ kinh tế - xã hội, yêu cầu cấp thiết là phải gia tăng năng suất, gia tăng giá trị trên một thửa đất, khai thác tối đa giá trị của thửa đất ở nhiều lát cắt theo không gian. Trong bối cảnh dân số ngày càng tăng trong khi quỹ đất có hạn, nhu cầu xã hội về nhà ở tầng cao; nhà cao tầng, các công trình ngầm trong lòng đất ngày càng nhiều hơn; thực tế này đòi hỏi phải có những thay đổi về chính sách sử dụng đất đai cũng như khai thác đất đai ở nhiều mục đích, chiều cạnh hơn nữa. Khi có đầy đủ các quy định, các thiết chế thực thi quyền bề mặt thì có thể giải quyết được nhiều vấn đề nảy sinh trong thực tiễn.

2. ĐỊNH HƯỚNG ĐỂ THỰC THI QUYỀN BỀ MẶT TẠI VIỆT NAM

Quyền bề mặt đã chính thức được luật hóa đưa vào Bộ luật Dân sự năm 2015 thành một chế định riêng, tuy nhiên mới quy định ở dạng nguyên tắc; do đó chưa có đủ căn cứ pháp lý để thực thi quyền bề mặt trên thực tế. Theo quy định tại Bộ luật Dân sự năm 2015, quyền bề mặt được định nghĩa là quyền phái sinh từ quyền sử dụng đất, do đó đòi hỏi pháp luật đất đai cần ghi nhận và quy định chi tiết về quyền bề mặt trên cơ sở chế định trong Bộ luật Dân sự năm 2015, cụ thể:

Một là, pháp luật đất đai cần phải có cơ chế ghi nhận và bảo vệ quyền của chủ thể có quyền bề mặt. Quy định về quyền bề mặt cần phải tuân thủ lý thuyết về vật quyền cũng như đảm bảo sự thống nhất trong quy định của pháp luật đất đai với Bộ luật Dân sự nhằm cụ thể hóa quy định của Bộ luật Dân sự, tạo điều kiện thuận lợi trong giao lưu dân sự liên quan đến bất động sản, trong đó có đất đai.

Hai là, pháp luật đất đai cần thiết phải quy định chủ thể có quyền bề mặt, đăng ký quyền bề mặt và quy định, quy trình, thủ tục, ban hành các mẫu hồ sơ, phí, lệ phí..., cơ chế đăng ký đối với quyền bề mặt. Do quyền bề mặt là vật quyền phái sinh, là một loại tài sản vô hình, vì vậy, chỉ thông qua việc đăng ký mới có thể phân định được mối quan hệ giữa quyền bề mặt với quyền sử dụng đất

cũng như xác định được chính xác tư cách chủ thể của người có quyền bề mặt. Quy định này cũng tạo tiền đề và cơ sở pháp lý cho việc xác lập giao dịch, xác định thời điểm chuyển giao quyền và bảo vệ người thứ ba ngay khi giao dịch dân sự vô hiệu. Trên cơ sở đăng ký, pháp luật đất đai cần ghi nhận việc giao dịch đối với quyền bề mặt phải có đăng ký, người được chuyển giao quyền bề mặt được xác lập quyền từ thời điểm đăng ký; cơ quan quản lý và đăng ký đối với quyền bề mặt là cơ quan quản lý nhà nước về đất đai.

Ba là, về căn cứ xác lập quyền bề mặt: Bộ luật Dân sự đã quy định quyền bề mặt được xác lập theo thỏa thuận, theo di chúc hoặc theo quy định của Luật. Vì vậy, cần rà soát những quy định pháp luật hiện nay để có quy định thống nhất với Bộ luật Dân sự như ghi nhận người thuê đất dài hạn và trả tiền một lần thì có quyền bề mặt đối với phần diện tích đất được thuê. Quy định này sẽ ghi nhận cho chủ thể có một vật quyền với đúng bản chất của nó, tạo điều kiện cho người có quyền bề mặt yên tâm thực hiện quyền của mình mà không phụ thuộc vào ý chí của bên cho thuê và có thể được pháp luật bảo vệ theo quy định của pháp luật về vật quyền chứ không chỉ còn được bảo vệ như một người có trái quyền theo pháp luật về hợp đồng.

Bốn là, pháp luật đất đai cần quy định cụ thể hơn về quyền của chủ thể có quyền bề mặt. Là một vật quyền, chủ thể có quyền bề mặt về lý thuyết phải có toàn quyền đối với bề mặt đất, mặt nước, không gian trên mặt đất, mặt nước, trong lòng đất là đối tượng của quyền bề mặt. Chính vì vậy, Luật Đất đai nên ghi nhận theo hướng cho phép chủ thể của quyền bề mặt có quyền chuyển nhượng, trao đổi, tặng cho, để lại thừa kế, cho thuê, cho mượn, thế chấp, góp vốn bằng quyền bề mặt. Quy định này cũng hoàn toàn phù hợp với nguyên tắc tự định đoạt trong dân sự và phù hợp với nguyên tắc chung về thực hiện vật quyền được ghi nhận trong Bộ luật Dân sự.

Năm là, pháp luật đất đai cần quy định về điều kiện và hình thức để thực hiện các giao dịch liên quan đến quyền bề mặt. Để tạo điều kiện cho chủ thể có quyền bề mặt thực hiện quyền năng của mình, pháp luật đất đai cần ghi nhận các điều kiện thực hiện giao dịch chuyển giao quyền bề mặt, lập di chúc để lại thừa kế quyền bề mặt như quy định về điều kiện chủ thể, điều kiện về quyền bề mặt được chuyển giao, quy định về hình thức giao dịch...

Sáu là, pháp luật về đất đai cần ghi nhận cụ thể về quyền và nghĩa vụ của người có quyền sử dụng đất trong mối quan hệ với chủ thể có quyền bề mặt cũng như những chủ thể có vật quyền khác để tránh sự

chồng chéo và xung đột. Bên cạnh đó, trên một mảnh đất có thể có nhiều người khác cũng có quyền khai thác sử dụng do bề mặt đất có thể được chia lớp, cắt lát thành nhiều phần khác nhau. Chính vì vậy, việc quy định quyền và chủ thể của người có quyền bề mặt trong mối quan hệ với chủ thể khác và với người có quyền sử dụng đất là rất quan trọng, đảm bảo cho các bên thực hiện quyền của mình một cách phù hợp, không xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của người khác.

Bảy là, về căn cứ chấm dứt quyền bề mặt: Bộ luật Dân sự năm 2015 không có quy định nào đảm bảo cho chủ sở hữu tác động đến người có quyền bề mặt nếu như người này không trả tiền cho họ trong thời gian nhất định hoặc người có quyền bề mặt có hành vi hủy hoại đất. Chính vì vậy, pháp luật đất đai có thể bổ sung thêm căn cứ cho phép chủ sở hữu đất đai hoặc người có quyền sử dụng đất có thể lấy lại quyền bề mặt khi có căn cứ hợp lý.

Tám là, pháp luật đất đai cần phải có quy định hoặc hướng dẫn về việc xây dựng, thực hiện cơ sở dữ liệu có liên quan đến quyền bề mặt như dữ liệu 3D, giá đất từng vị trí khoảng không gian trên bề mặt đất, trong lòng đất để làm cơ sở thu thuế, phí, đền bù khi quyền bề mặt bị thu hồi hoặc được đưa vào giao dịch.

3. KẾT LUẬN

Là một loại vật quyền phụ thuộc phái sinh từ quyền sử dụng đất, quyền bề mặt có vai trò quan trọng nhằm khai thác tối đa không gian sử dụng đất cho các mục đích phát triển kinh tế, xã hội; đồng thời mở thêm cơ hội cho những người không phải là chủ sử dụng đất vẫn có quyền khai thác, sử dụng đất đai trên cơ sở được pháp luật bảo vệ nhờ tính chất vật quyền của quyền bề mặt. Để quyền bề mặt có thể được thực thi trên thực tế thì cần có sự ghi nhận và quy định cụ thể trong pháp luật đất đai trên cơ sở những quy định mang tính nguyên tắc về quyền bề mặt trong Bộ luật Dân sự hiện hành ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Lê Đăng Khoa, 2017, *Quyền bề mặt theo quy định của Bộ luật Dân sự năm 2015 và dự báo một số vướng mắc, bất cập trong thực tiễn thực thi quyền này*, Tạp chí Tòa án nhân dân, số 4, năm 2017;
2. Nguyen Hong Hai, "Right of superficies concretizes the role of Civil Code as law of market economy", *Vietnam Law and Legal Forum magazine*, No 272 April 2017;
3. Nguyễn Thành Luân, "Bản chất pháp lý của QSDĐ ở Việt Nam", <https://tapchitoaan.vn/bai-viet/xay-dung-phat-luat/ban-chat-phap-ly-cua-quyen-su-dung-dat-o-viet-nam>, đăng tải ngày 29 tháng 04 năm 2018 10:24 GMT+7.

KINH NGHIỆM QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT CỦA MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI

ĐOÀN THỊ THẢO¹, TRẦN THỊ ANH THU², NGUYỄN ĐÌNH THỌ³

¹Trường Đại học Đông Đô

²Trường Đại học Hà Tĩnh

³Viện Chiến lược, Chính sách tài nguyên và môi trường

Đất đai là nguồn tài nguyên vô cùng quý giá của mỗi quốc gia, vì vậy, để quản lý và sử dụng hiệu quả nguồn tài nguyên này, mỗi quốc gia trên thế giới đều có những quy định quản lý cụ thể. Việt Nam là đất nước đang phát triển với tốc độ đô thị hóa nhanh, do đó, nghiên cứu kinh nghiệm quản lý đất đai của một số nước trên thế giới, từ đó đề xuất những gợi ý cho Việt Nam là việc làm có ý nghĩa trong quá trình đưa nước ta đô thị hóa theo hướng bền vững.

Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là một trong những nội dung quan trọng trong quản lý đất đai, bảo đảm đất đai được quản lý thống nhất, sử dụng hợp lý, tiết kiệm và phục vụ hiệu quả cho phát triển kinh tế - xã hội. Ở Việt Nam, công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được “luật hóa” và bắt đầu triển khai chính thức từ khi Luật Đất đai năm 1987 có hiệu lực thi hành. Trong những năm qua, các quy định pháp luật về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã tạo hành lang pháp lý và trở thành công cụ hữu hiệu trong công tác quản lý nhà nước về đất đai. Tuy nhiên, chất lượng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chưa đáp ứng được yêu cầu, vẫn còn một số tồn tại, vướng mắc trong quá trình thực hiện. Sau đây là một số thông tin, kinh nghiệm về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của một số quốc gia trên thế giới để Việt Nam tham khảo trong quá trình sửa đổi Luật Đất đai.

Trung Quốc

Quy hoạch không gian ở Trung Quốc bao gồm quy hoạch không gian quốc gia (quy hoạch sử dụng đất), quy hoạch thành thị và nông thôn. Phạm vi của hệ thống quy hoạch sử dụng đất (không gian) bao gồm quy hoạch sử dụng đất tổng thể (quy hoạch tổng thể), kế hoạch sử dụng đất cụ thể của ngành và kế hoạch sử dụng đất chi tiết. Quy hoạch sử dụng đất tổng thể (quy hoạch tổng thể) được lập cho cả nước, từng vùng, tỉnh tương ứng với quy hoạch cấp quốc gia và cấp vùng, là quy hoạch được lập theo Luật Quản lý đất đai. Luật Quản lý đất đai quy định rằng quy hoạch của cơ quan hành chính cấp dưới phải tuân theo quy hoạch của cơ quan hành chính cấp trên.

Từ năm 1996, để đảm bảo an ninh lương thực quốc gia và bảo vệ hệ sinh thái quốc gia, Chính phủ Trung Quốc thực hiện hệ thống quản lý đất đai nghiêm ngặt, tập trung vào bảo vệ đất canh tác và quản lý đất xây

dựng. Quy hoạch tổng thể sử dụng đất xác định “ba ranh giới và bốn khu vực”, có quy định về không gian rõ ràng cho từng khu vực khác nhau.

“Ranh giới khu vực cấm” quy định ranh giới giữa các khu vực được phép phát triển và khu vực không được phát triển. “Khu vực cấm xây dựng” xác định các khu vực chính như khu bảo tồn thiên nhiên, rừng, môi trường sống hoang dã cần được bảo vệ và các khu vực có nguy cơ cao đối với thảm họa địa chất. Không được điều chỉnh ranh giới khu vực cấm trong giai đoạn quy hoạch 15 năm. Trong các khu vực được phép phát triển, có ba khu vực được xác định:

“Khu vực xây dựng” là đất xây dựng đô thị hiện tại, cộng với các khu vực gia tăng dự kiến trong giai đoạn quy hoạch tới mức diện tích đất tối đa theo quy định. Trong giai đoạn quy hoạch, phải giữ nguyên tổng diện tích đất xây dựng, mặc dù bố trí không gian có thể được điều chỉnh thông qua thủ tục pháp lý.

“Khu vực xây dựng có điều kiện” là khu vực liền kề khu vực xây dựng và phù hợp cho xây dựng. Trong khu vực này, có thể xin phê duyệt xây dựng với điều kiện là diện tích đất xây dựng mới tương ứng bị trừ vào khu vực xây dựng.

Các khu vực bên ngoài khu vực xây dựng, khu vực xây dựng có điều kiện, khu vực cấm xây dựng được coi là “khu vực xây dựng hạn chế”. Việc sử dụng đất chủ yếu là cải tạo đất và bảo tồn đất nông nghiệp cơ bản. Việc xây dựng thành phố, thị xã, làng bản được kiểm soát chặt chẽ trong khu vực này.

Hàn Quốc

Hệ thống quy hoạch đất đai và đô thị quốc gia được thống nhất dựa trên Đạo luật Khung về lãnh thổ quốc gia và Đạo luật Quy hoạch lãnh thổ quốc gia (Kế hoạch về quy hoạch và sử dụng lãnh thổ quốc gia). Quy hoạch lãnh thổ quốc gia toàn diện sẽ được thiết lập dựa trên

Đạo luật Khung về lãnh thổ quốc gia, Quy hoạch đô thị trên diện rộng và Quy hoạch đô thị được thiết lập dựa trên Đạo luật Quy hoạch lãnh thổ quốc gia. Cấu trúc của hệ thống quy hoạch là “Quy hoạch tổng thể lãnh thổ quốc gia - Quy hoạch vùng - Quy hoạch đô thị”, trong đó quy hoạch cấp dưới thực hiện theo quy hoạch cấp trên.

Quy hoạch toàn diện lãnh thổ quốc gia được sửa đổi 5 năm/lần và quy hoạch thực hiện gần đây nhất là Kế hoạch điều chỉnh Quy hoạch lãnh thổ quốc gia toàn diện lần thứ 4 (2011 - 2020). Kế hoạch này có tầm nhìn về “Đất quốc gia xanh toàn cầu cho một bước nhảy vọt khác của Hàn Quốc”, đặt ra 4 mục tiêu: Sử dụng đất quốc gia toàn diện với khả năng cạnh tranh, sử dụng đất quốc gia xanh bền vững, sử dụng đất quốc gia hấp dẫn với phẩm giá và sử dụng đất quốc gia mở ra thế giới, công bố các chiến lược được xúc tiến, đó là “Tăng cường chuyên môn hóa vùng và quan hệ đối tác diện rộng để nâng cao tính cạnh tranh của đất đai quốc gia”, “Tạo không gian quốc gia thân thiện với thiên nhiên và an toàn”, “Tạo môi trường đô thị, nhà ở thoải mái và văn hóa”.



Tòa nhà Lotte World Tower ở Hàn Quốc

Indônêxia

Để tăng cường hơn nữa quy hoạch không gian, “Bộ Đất đai và Quy hoạch không gian” đã được thành lập (năm 2015) bằng cách sáp nhập các phòng tương ứng của Bộ Công chính, có vai trò là quy hoạch không gian thành Cơ quan đất đai quốc gia, trước đây có vai trò quản lý đăng ký đất đai. Phản ánh sự gia tăng thẩm quyền của chính quyền địa phương cùng với sự phân cấp, Bộ sẽ là cơ quan duy nhất chịu trách nhiệm về công việc hành chính liên quan đến quy hoạch không gian, bao gồm điều phối lợi ích giữa các chính quyền địa phương khi nâng cao năng lực lập kế hoạch địa phương, xây dựng/ thực hiện kế hoạch...

Quy hoạch không gian quốc gia hiện tại được thành lập với tên gọi Quy hoạch không gian quốc gia (Luật số 26/2008), có thời hạn 20 năm và sẽ được xem xét lại 5 năm/lần. Đạo luật bao gồm quy hoạch giao thông, kế hoạch không gian xanh và thông tin liên quan đến các lĩnh vực phi chính thức, đặc biệt là trong quy hoạch không gian của thành phố (không phải lúc nào cũng được yêu cầu trong quy hoạch không gian của tỉnh). Đạo luật cũng đặt ra mục tiêu đảm bảo 30% diện tích đất của thành phố sử dụng làm không gian mở (công viên thành phố, đường cây xanh, nghĩa trang...).

Singapo - sử dụng GIS để làm chủ quy hoạch sử dụng đất

Singapo áp dụng cách tiếp cận quy hoạch tập trung trong khi vẫn đảm bảo sử dụng đất hợp lý để không ảnh hưởng đến khả năng đáp ứng nhu cầu trong tương lai. Điều này được thực hiện thông qua việc chuẩn bị Quy hoạch khái niệm và Quy hoạch tổng thể của URA, cả hai đều cung cấp một khung tích hợp toàn diện, hướng tới tương lai để phát triển bền vững.

Hệ thống quy hoạch và sử dụng đất tích hợp (iPlan) của URA là một hệ thống GIS doanh nghiệp được sử dụng cho quy hoạch đô thị. Hoạt động từ năm 2006, iPlan cho phép các nhà hoạch định của URA thực hiện công việc lập quy hoạch chiến lược và sử dụng đất của họ một cách hiệu quả. Với iPlan, URA có thể cung cấp các dịch vụ công cộng tốt hơn thông qua việc tự động hóa và tích hợp các quy trình thủ công sử dụng CNTT, GIS.

- Các quy hoạch đa lớp sử dụng ArcGIS để giúp định hướng phát triển 40 - 50 năm trong tương lai.

- Ứng dụng ArcGIS Desktop tùy chỉnh phù hợp với nhu cầu công việc của Cơ quan quy hoạch sử dụng đất tích hợp (URA).

- Hơn 40.000 công dân đã xem các bản đồ dựa trên GIS trên trang web của qui hoạch tổng thể chỉ trong tháng.

Dan Mạch

Hệ thống quy hoạch không gian từ năm 2007. Bộ trưởng Bộ Môi trường thiết lập khuôn khổ chung của quy hoạch phát triển không gian vùng và quy hoạch thành phố trực thuộc Trung ương thông qua báo cáo quy hoạch quốc gia, tổng quan về lợi ích quốc gia trong quy hoạch thành phố, chỉ thị quy hoạch quốc gia, tham vấn và các hình thức khác. Tổng quan về lợi ích quốc gia trong quy hoạch thành phố được Bộ trưởng Bộ Môi trường công bố 4 năm/lần. Báo cáo là tài liệu giải thích lợi ích cũng như kỳ vọng của quốc gia đối với chính quyền địa phương, bao gồm các lợi ích và cân nhắc phát sinh từ quyết định được thông qua về mặt chính trị dưới các hình thức pháp luật, kế hoạch hành động, kế hoạch ngành, quyết định quy hoạch quốc gia, thỏa thuận giữa các cơ quan công quyền. Chỉ thị quy hoạch quốc gia được Bộ trưởng Bộ Môi trường thiết lập quy tắc ràng buộc về nội dung của quy hoạch. Bằng cách này, Chính phủ có thể thúc đẩy cả những dự án cụ thể và một hướng phát triển nhất định (chỉ thị có thể được sử dụng thay cho các kế hoạch của thành phố và địa phương). Đạo luật Quy hoạch yêu cầu Bộ trưởng thiết lập các quy tắc cụ thể cho Quy hoạch đại đô thị Copenhagen dưới dạng Chỉ thị Quy hoạch quốc gia. Bộ trưởng Bộ Môi trường phải thay mặt tất cả các Bộ trưởng của Chính phủ quyết định đề xuất Quy hoạch thành phố nếu đề xuất đó mâu thuẫn với lợi ích quốc gia. Ngoài ra, Bộ trưởng có thể ra lệnh cho Hội đồng thành phố chuẩn bị quy hoạch với nội dung cụ thể. Trong trường hợp đặc biệt, Bộ trưởng có thể giao một số thẩm quyền cho cơ quan quy hoạch thành phố trực thuộc Trung ương và quyết định một tranh chấp quy hoạch cụ thể. Những lựa chọn này rất hiếm khi được sử dụng khi các lợi ích quốc gia đặc biệt đòi hỏi phải can thiệp vào quyền tự trị của thành phố. Nguyên tắc hướng dẫn là một phần quan trọng của quy hoạch quốc gia, được ban hành thường xuyên để diễn giải pháp luật, chẳng hạn như hướng dẫn về quy hoạch thành phố, quản lý vùng nông thôn, quy hoạch địa phương và đánh giá tác động môi trường...

Phần Lan

Quy hoạch sử dụng đất được thực hiện theo quy định của Luật Sử dụng đất và xây dựng, tạo tiền đề cho môi trường sống và dân cư lành mạnh. Các giải pháp quy hoạch đất đai được cân nhắc kỹ lưỡng với cấu trúc đô thị liền mạch, chức năng và bố trí giao thông, tạo ra phúc lợi và sức sống, đồng thời hỗ trợ phát triển bền vững.

Hướng dẫn chung cho việc lập kế hoạch sử dụng đất dựa trên Đạo luật Xây dựng và sử dụng đất. Hệ thống quy hoạch sử dụng đất bao gồm: Hướng dẫn sử dụng đất quốc gia; kế hoạch sử dụng đất: Quy hoạch sử dụng đất vùng, quy hoạch tổng thể địa phương,

quy hoạch chi tiết địa phương; đề án chương trình vùng, chiến lược vùng, thành phố; chính sách đất đai của các thành phố trực thuộc Trung ương và các sắc lệnh xây dựng.

Mỗi đô thị chịu trách nhiệm chuẩn bị một quy hoạch tổng thể của địa phương. Kế hoạch này được thông qua bởi Hội đồng thành phố. Nếu các thành phố chuẩn bị một quy hoạch chung của địa phương, nó sẽ được cơ quan chung của các thành phố đó phê duyệt và Bộ Môi trường xác nhận. Đạo luật Xây dựng và sử dụng đất đưa ra yêu cầu về nội dung đối với quy hoạch tổng thể của địa phương. Các thành phố có thể chuẩn bị một chương trình chính sách đất đai để vạch ra nguyên tắc sử dụng, thu hồi đất và thực hiện kế hoạch sử dụng đất. Sắc lệnh xây dựng là công cụ chính của các thành phố để kiểm soát việc xây dựng. Sắc lệnh này đưa ra các quy định hướng dẫn tương ứng với điều kiện địa phương. Cơ quan quản lý môi trường đã phát triển Hệ thống thông tin theo dõi quy hoạch sử dụng đất cũng như các biểu mẫu để theo dõi quy hoạch chi tiết của địa phương. Những điều này làm cho việc biên dịch và chuyển tiếp dữ liệu trở nên dễ dàng hơn.

Quy hoạch không gian hàng hải: Mục đích của Quy hoạch không gian biển là thúc đẩy tăng trưởng phát triển bền vững của các hình thức sử dụng khác nhau ở khu vực biển, sử dụng bền vững tài nguyên thiên nhiên và đạt được trạng thái tốt cho môi trường biển. Bộ Môi trường chịu trách nhiệm phát triển, hướng dẫn chung về quy hoạch không gian biển và hợp tác quốc tế liên quan đến vấn đề này. Các kế hoạch không gian hàng hải được chuẩn bị bởi Hội đồng vùng ven biển với sự hợp tác của các bên liên quan. Kế hoạch sẽ được hoàn thành vào cuối tháng 3, bao gồm các vùng lãnh hải và vùng đặc quyền kinh tế của Phần Lan. Các quy định quốc gia về quy hoạch không gian biển được quy định trong Đạo luật Xây dựng và sử dụng đất.

Hà Lan

Đạo luật Quy hoạch không gian (Wet op de Ruimtelijke Ordening, WRO), điều chỉnh Quy hoạch không gian và Quy hoạch đô thị tách biệt với nhà ở, được ban hành vào năm 1965. Đạo luật Quy hoạch không gian hiện nay đã được tích hợp trong hệ thống Đạo luật Môi trường (Omgevingswet) cùng với các luật và nghị định khác như Đạo luật Quản lý môi trường và Dự thảo Đạo luật Môi trường thống nhất 26 luật liên quan đến môi trường đã được đệ trình lên Hạ viện vào tháng 6/2014. Mục đích của việc tích hợp được coi là đơn giản hóa các thủ tục để đẩy nhanh quá trình ra quyết định nhằm đảm bảo tính nhất quán với các quy hoạch không gian và dự án/hoạt động liên quan đến môi trường, thiên nhiên, cho phép áp dụng luật phù hợp với tình hình hiện tại của các khu vực và hệ thống pháp

luật về quy hoạch không gian cũng sẽ được sửa đổi. Đạo luật Môi trường được thực thi kể từ năm 2018.

Tầm nhìn cấu trúc liên quan đến các chính sách chiến lược, đặt ra những nguyên tắc cơ bản của chính sách không gian, cũng như phương thức thực hiện các chính sách. Tầm nhìn cấu trúc về cơ sở hạ tầng và không gian (Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR)) được thành lập vào tháng 3/2012 và trở thành Chiến lược không gian quốc gia. SVIR đặt ra như một triển vọng dài hạn, mục tiêu “Hà Lan cạnh tranh, dễ tiếp cận, dễ sinh sống và an toàn” cũng được thể hiện dưới dạng phụ đề nêu rõ là mục tiêu trung hạn đến năm 2028: i) nâng cao năng lực cạnh tranh bằng cách tăng cường cấu trúc kinh tế theo không gian; ii) nâng cấp và đảm bảo không gian tiếp cận ưu tiên hàng đầu cho người sử dụng; iii) đảm bảo môi trường bền vững, an toàn, duy trì thiên nhiên phong phú và giá trị văn hóa, lịch sử cao. Trong khi các thành phố trực thuộc Trung ương luôn xây dựng kế hoạch, quy hoạch sử dụng đất cho các khu vực chưa phát triển, Luật mới yêu cầu họ phải lập, cập nhật các quy hoạch phân khu cho tất cả mọi khu vực.

Tây Ban Nha

Đạo luật Đất đai (Ley del Suelo) được ban hành như một hệ thống quy hoạch thành phố toàn diện đầu tiên vào năm 1956, sau đó được sửa đổi vào các năm 1975, 1990, 1998, 2007. Đạo luật hiện hành tồn tại như những nguyên tắc ngắn gọn và việc thực hiện các chính sách đất đai, quy hoạch thành phố. Đạo luật Đất đai được sửa đổi lần đầu tiên vào năm 1975, đưa Quy hoạch quốc gia và Kế hoạch hướng dẫn điều phối lãnh thổ vào quy định quản lý đất đai. Các mục tiêu của quy hoạch phát triển tập trung vào: i) thúc đẩy sự phát triển cân bằng của khu vực; ii) cải thiện chất lượng cuộc sống; iii) bảo tồn môi trường và các nguồn tài nguyên quan trọng đối với khu vực.

Thụy Điển

Quy hoạch sử dụng đất quốc gia đã được thảo luận từ năm 1965 để đối phó với tốc độ tăng trưởng kinh tế và mở rộng công nghiệp trong những năm 1960. “Lợi ích quốc gia” mô tả khu vực địa lý có tầm quan trọng quốc gia về: Các lợi ích xã hội khác nhau như sinh thái, di sản, giải trí; các ngành cụ thể như nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, chăn nuôi tuần lộc. Nó có thể bao gồm các khu vực phát triển cơ sở hạ tầng trong tương lai như đường bộ, đường sắt hoặc nhà máy điện. Các lợi ích quốc gia được mô tả bởi những cơ quan có trách nhiệm của quốc gia theo lĩnh vực chính sách của họ.

Các yếu tố khác ngoài lợi ích quốc gia hạn chế quy hoạch đô thị là Tiêu chuẩn chất lượng môi trường và Luật Bảo vệ bờ biển. Tiêu chuẩn chất lượng môi trường quy định chất lượng không khí, chất lượng nước và

tiếng ồn môi trường, hầu hết các tiêu chuẩn này dựa trên yêu cầu của EU. Luật Bảo vệ bờ biển được thiết lập vào những năm 1950 để ngăn chặn việc khai thác quá mức các bờ biển và bảo vệ quyền tiếp cận của công chúng tới bờ biển cũng như hoạt động giải trí dưới nước, được mở rộng vào năm 1994, bao gồm cả đa dạng sinh học. Biện pháp bảo vệ áp dụng cho các khu vực đất và nước cách bờ biển trong vòng 100 m (có trường hợp vùng đệm được mở rộng đến 300 m) và không được phép xây dựng mới hoặc chuyển đổi mục đích sử dụng các công trình trong khu vực được bảo vệ, mặc dù có một số trường hợp các thành phố tự quản thiết lập khu vực miễn trừ dựa trên kế hoạch toàn diện của họ.

Lý do duy nhất mà quốc gia có thể can thiệp vào quy hoạch thành phố (quy hoạch toàn diện, quy hoạch chi tiết và các quy định về khu vực) là: (i) lợi ích quốc gia không được xem xét; (ii) vấn đề quy hoạch liên thành phố chưa có sự phối hợp; (iii) tiêu chuẩn chất lượng môi trường không được tuân thủ; (iv) việc bảo vệ bờ biển được dỡ bỏ nhưng còn mâu thuẫn; (v) các quy định hoặc tòa nhà được quy hoạch không phù hợp với nguy cơ về sức khỏe, an ninh, thảm họa, lũ lụt hoặc xói mòn.

Cộng hòa Liên bang Đức

Đối với Cộng hòa Liên bang Đức, có 5 cấp quy hoạch tương ứng với thẩm quyền của từng cấp đơn vị hành chính, bao gồm: Quy hoạch tổng thể không gian quốc gia (cấp Liên bang), Quy hoạch vùng, Quy hoạch tiểu vùng (cấp Bang - Länder) và Quy hoạch tổng thể thành phố, Quy hoạch chi tiết thành phố (cấp Thành phố Municipalities). Theo đó, Quy hoạch không gian Liên bang liên quan đến sự phát triển tổng hợp liên vùng và liên ngành của toàn bộ lãnh thổ Cộng hòa Liên bang Đức. Tuy nhiên, ngoài đặc điểm kỹ thuật ràng buộc của các mục tiêu quy hoạch không gian, Chính phủ Liên bang có thẩm quyền xác định các nguyên tắc, mô hình cơ bản cho phát triển không gian trên toàn nước Đức và quy định một khuôn khổ các quy định quản lý nội dung, thủ tục (thông qua Đạo luật Quy hoạch không gian Liên bang), mà các bang sau đó chịu trách nhiệm hoàn thành, quy định chi tiết hơn và thực hiện.

Nguyên tắc lập quy hoạch sử dụng đất theo vùng trong quy hoạch đô thị:

(1) Các nguyên tắc lập quy hoạch vùng sẽ được áp dụng theo ý nghĩa của khái niệm tổng thể về phát triển vùng bền vững.

(2) Quy hoạch vùng sẽ được điều chỉnh theo nguyên tắc sau:

(i) Hệ thống các khu định cư và không gian mở sẽ được phát triển trong toàn bộ lãnh thổ của Cộng hòa Liên bang Đức. Chính quyền địa phương cần

phải thiết lập điều kiện kinh tế, cơ sở hạ tầng, xã hội, sinh thái và văn hóa cân bằng trong các khu vực tương ứng.

(ii) Các hoạt động xây dựng phải tập trung ở một số khu vực nhất định đã được quy hoạch nhằm xây dựng một hệ thống các điểm trung tâm. Ưu tiên việc tái sử dụng các khu định cư vô chủ thay vì mở rộng không gian sẵn có.

(iii) Hệ thống không gian mở rộng và tích hợp sẽ được duy trì, cải thiện. Tầm quan trọng của không gian mở để sử dụng đất sản xuất, cân bằng nước, động thực vật và khí hậu sẽ được đảm bảo hoặc phục hồi chức năng của chúng.

(iv) Cơ sở hạ tầng phải được xây dựng hài hòa với hệ thống các khu định cư và không gian mở. Dân số địa phương sẽ được cung cấp các công trình cơ sở hạ tầng kỹ thuật cơ bản, bao gồm tiện ích công cộng và xử lý chất thải cho toàn bộ khu vực. Cơ sở hạ tầng xã hội tập trung chủ yếu ở những vị trí trung tâm.

(v) Trung tâm đô thị được thành lập với nhiều khu dân cư, sản xuất và dịch vụ. Việc phát triển các khu định cư sẽ luôn song hành với việc thiết lập hệ thống giao thông và tạo điều kiện duy trì, mở rộng không gian mở.

(vi) Vành đai xanh phải được duy trì và tích hợp như một thành tố quan trọng của đô thị, từ đó những tác động bất lợi đến môi trường, hệ sinh thái sẽ được giảm thiểu.

(vii) Khu vực nông thôn được phát triển thành khu dân cư và kinh tế độc lập với cơ cấu dân số cân bằng. Các vùng trung tâm của khu vực nông thôn cũng sẽ được hỗ trợ để phát triển thành một khu vực nhộn nhịp. Đặc biệt, những chức năng sinh thái của vùng nông thôn sẽ được ưu tiên duy trì, kết nối với vành đai xanh của các đô thị nhằm phát huy giá trị của mảng xanh đối với toàn bộ vùng, lãnh thổ.

(viii) Ở những khu vực mà mức sống chung quá thấp, dưới mức trung bình của Liên bang hoặc các khu vực kém phát triển, chính quyền cần đảm bảo điều kiện sống đầy đủ, có chất lượng cao và tạo cơ hội việc làm đi kèm với cải thiện điều kiện môi trường cơ sở hạ tầng.

Quy định về không gian ngầm của Pháp

Ở Pháp, quy định về bồi thường và trưng dụng không gian dưới lòng đất khi xây dựng công trình tàu điện ngầm:

- Không gian ngầm dưới lòng đất có độ sâu từ 0 m đến dưới 3 m theo chiều thẳng đứng từ ranh giới đất trong khuôn viên đất của người đang sử dụng đất thì được bồi thường bằng 30% giá đất.

- Không gian ngầm dưới lòng đất có độ sâu từ 3 m đến dưới 6 m theo chiều thẳng đứng từ ranh giới đất

trong khuôn viên đất của người đang sử dụng đất thì được bồi thường bằng 15% giá đất.

- Không gian ngầm dưới lòng đất có độ sâu từ 6 m đến dưới 9 m theo chiều thẳng đứng từ ranh giới đất trong khuôn viên đất của người đang sử dụng đất thì được bồi thường bằng 10% giá đất.

- Không gian ngầm dưới lòng đất có độ sâu đến 30 m theo chiều thẳng đứng từ ranh giới đất trong khuôn viên đất của người đang sử dụng đất thì việc bồi thường bằng đến 0% giá đất.

Như vậy, có thể nói, hầu hết các quốc gia trên thế giới, dù quy định chế độ sở hữu đối với đất đai khác nhau, đều có xu hướng ngày càng tăng cường vai trò quản lý của Nhà nước đối với đất đai. Xu thế này phù hợp với sự phát triển ngày càng đa dạng của các quan hệ kinh tế, chính trị theo xu thế toàn cầu hóa hiện nay. Mục tiêu của mỗi quốc gia là nhằm quản lý chặt chẽ, hiệu quả tài nguyên trong nước, tăng cường khả năng cạnh tranh để phục vụ cao nhất cho quyền lợi của quốc gia, đồng thời có những quy định phù hợp với xu thế mở cửa, phát triển, tạo điều kiện để phát triển hợp tác đầu tư giữa các quốc gia thông qua chế định pháp luật thông thường, cởi mở nhưng vẫn giữ được ổn định về an ninh kinh tế và an ninh quốc gia ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Lausche, Barbara, 2019. *Integrated planning: Policy and law tools for biodiversity conservation and climate change*, IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 88.
2. Belka, Marek, 2008. *Spatial planning: Key Instrument for Development and Effective Governance with Special Reference to Countries in Transition*, Economic Commission for Europe, Printed at United Nations, Geneva, Switzerland.
3. sBailey, R.G., 1999. *Ecosystem-based land-use planning*. In: *Environmental Geology. Encyclopedia of Earth Science*. Springer, Dordrecht. https://doi.org/10.1007/1-4020-4494-1_97
4. Rao, M. V., V. Suresh Babu, Suman Chandra, G. Ravindra Chary, 2015. *Integrated Land Use Planning for Sustainable Agriculture and Rural Development*, Published March 31, 2021 by Apple Academic Press, Routledge Taylor & Francis.
5. Hepperle, Erwin, Robert Dixon-Gough, Reinfried Mansberger, Jenny Paulsson, Józef Hernik and Thomas Kalbro, 2017. *Land Ownership and Land Use Development: The Integration of Past, Present, and Future in Spatial Planning and Land Management Policies*, European Academy of Land Use and Development, VDF Hochschulverlag AG an der ETH Zürich.

MỘT SỐ VẤN ĐỀ CẦN BÀN LUẬN VỀ ĐẨY MẠNH CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH, CHUYỂN ĐỔI SỐ TRONG DỰ THẢO LUẬT ĐẤT ĐAI (SỬA ĐỔI)

ĐỖ MẠNH HIỂN

Học viện Hành chính Quốc gia

Đất đai là tài nguyên đặc biệt của quốc gia, tư liệu sản xuất cơ bản, là không gian phát triển và là nguồn lực to lớn của đất nước. Luật Đất đai hiện hành được Quốc hội khóa XIII, kỳ họp thứ 6, thông qua ngày 29/11/2013, có hiệu lực thi hành từ ngày 1/7/2014, là đạo luật quan trọng trong quản lý nhà nước về đất đai, không chỉ tạo môi trường pháp lý ổn định minh bạch, mà còn góp phần đảm bảo an ninh quốc phòng, chính trị an toàn xã hội, bảo vệ môi trường, cũng như quyền lợi chính đáng của người dân. Sau gần 10 năm thi hành Luật Đất đai, công tác quản lý đất đai đã đạt được những kết quả tích cực, tuy nhiên, thực tế triển khai công tác quản lý và sử dụng đất vẫn còn một số tồn tại, hạn chế. Do đó, việc sửa đổi Luật Đất đai là cần thiết nhằm phát huy nguồn lực đất đai đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong giai đoạn mới theo tinh thần Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 của Ban Chấp hành Trung ương khóa XIII về “Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao”. Hiện Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) đã được Quốc hội thảo luận, cho ý kiến tại kỳ họp thứ 5 (tháng 6/2023), với nhiều nội dung mới, trong đó có đẩy mạnh cải cách hành chính (CCHC), chuyển đổi số trong lĩnh vực quản lý và sử dụng đất; bảo đảm quản lý, vận hành, kết nối và chia sẻ thông tin tập trung, thống nhất từ Trung ương đến địa phương.

Sự cần thiết phải bổ sung nội dung đẩy mạnh CCHC, chuyển đổi số trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)

Luật Đất đai năm 2013 đã quy định các thủ tục hành chính (TTHC) trong lĩnh vực đất đai như giao đất, cho thuê đất; chuyển mục đích sử dụng đất; cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất, cung cấp thông tin đất đai... Sau khi Luật Đất đai năm 2013 có hiệu lực thi hành, số lượng TTHC đã giảm 30 thủ tục đối với nơi đã thành lập Văn phòng đăng ký đất đai một cấp; giảm 9 thủ tục đối với nơi chưa thành lập Văn phòng đăng ký đất đai



Cải cách hành chính trong lĩnh vực đất đai là cần thiết

một cấp. Bên cạnh đó, trong quá trình thực thi Luật Đất đai năm 2013, các văn bản hướng dẫn thi hành Luật đã sửa đổi, bổ sung nhiều thủ tục liên quan đến giao đất, cho thuê đất, đăng ký, cấp giấy chứng nhận... theo hướng bãi bỏ những thủ tục, công việc không cần thiết; rút ngắn thời gian thực hiện; giảm số lượng bộ hồ sơ, thành phần hồ sơ phải nộp, quy định luân chuyển hồ sơ điện tử giữa cơ quan đăng ký đất đai và cơ quan thuế, kho bạc trong việc thực hiện nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất; liên thông thủ tục thẩm định nhu cầu sử dụng đất; thẩm định điều kiện giao đất cho thuê đất đối với các dự án đầu tư. Triển khai trên thực tế, thời gian thực hiện các thủ tục cơ bản được bảo đảm đúng quy định và giảm so với trước đây, đạt 90 - 95% so với quy định; tình trạng tồn đọng hồ sơ quá hạn đã cơ bản chấm dứt.

Về công bố bộ TTHC trong lĩnh vực đất đai, ngày 28/4/2023, Bộ trưởng Bộ TN&MT đã ban hành Quyết định số 1085/QĐ-BTNMT về việc công bố TTHC được sửa đổi, bổ sung; TTHC bị bãi bỏ trong lĩnh vực đất đai thuộc phạm vi chức năng quản lý nhà nước của Bộ. Trên cơ sở bộ TTHC do Bộ TN&MT công bố, các địa phương tiến hành công bố bộ TTHC tại địa phương. Đến nay, 63/63 tỉnh, thành phố đã công bố bộ TTHC

tại địa phương. CCHC trong lĩnh vực đất đai được coi trọng, trình tự thủ tục đã được đơn giản hóa, thời gian thực hiện TTHC được rút ngắn, phương thức thực hiện TTHC được đa dạng hóa, chuyển dần từ trực tiếp sang trực tuyến, từng bước đáp ứng yêu cầu của người dân và doanh nghiệp. Tuy nhiên, theo quy định hiện hành, trong quá trình giải quyết các TTHC về đất đai, nhiều thủ tục khác có liên quan được thực hiện trước đó hoặc thực hiện đồng thời như chấp thuận chủ trương đầu tư, chứng nhận đầu tư, xây dựng, nộp nghĩa vụ tài chính,... nhưng cơ quan giải quyết TTHC về đất đai phải chịu trách nhiệm toàn diện về kết quả cuối cùng để trả kết quả cho người dân, doanh nghiệp, dẫn đến làm tăng thời gian, không minh bạch trách nhiệm của từng cơ quan, đơn vị trong quá trình giải quyết TTHC. Do vậy, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) cần quy định các TTHC về giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất để đảm bảo thực hiện tốt hơn quyền tiếp cận đất đai của tổ chức, cá nhân và trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân, đảm bảo đồng bộ với Luật Đầu tư và Luật Đấu thầu; đặc biệt là trình tự, thủ tục giao đất, thuê đất có mặt nước ven biển, thực hiện dự án lấn biển, công trình ngầm.

Điểm mới của Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) trong CCHC

Nhằm tạo hành lang pháp lý giúp hoàn thành các mục tiêu đề ra về cải cách TTHC, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) đã dành một Chương quy định về TTHC

đất đai (Chương XIV) gồm có 4 điều (Từ Điều 221 - 224). So với Luật Đất đai năm 2013, nội dung Chương này đã sửa đổi, bổ sung thêm 1 điều (ngoài 3 điều đã được quy định trước đây gồm các nội dung quy định TTHC về đất đai, công khai TTHC về đất đai và thực hiện TTHC về đất đai) gồm: (i) Các TTHC về đất đai, (ii) Nguyên tắc thực hiện TTHC về đất đai; (iii) Công bố, công khai TTHC về đất đai và (iv) Thực hiện TTHC về đất đai. Việc quy định như vậy trong Dự thảo Luật đã làm rõ về hình thức nộp hồ sơ để đảm bảo sự linh hoạt, phù hợp với điều kiện thực tế và ứng dụng công nghệ bao gồm hình thức nộp trực tiếp, qua hệ thống bưu chính hoặc trên môi trường điện tử nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho người dân và doanh nghiệp. Đồng thời, giao Chính phủ quy định chi tiết về các TTHC trong lĩnh vực đất đai, theo đó, tại Dự thảo Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Đất đai đã quy định rõ thành phần hồ sơ phải nộp và trình tự thủ tục thực hiện đối với từng TTHC cụ thể; nguyên tắc thực hiện thủ tục; trách nhiệm của tổ chức, cá nhân thực hiện TTHC về đất đai quy định phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về tính chính xác, trung thực của nội dung kê khai và các giấy tờ trong hồ sơ đã nộp; cơ quan giải quyết TTHC về đất đai chịu trách nhiệm thực hiện đúng thẩm quyền và thời gian theo quy định của pháp luật, không chịu trách nhiệm về những nội dung trong các văn bản, giấy tờ có trong hồ sơ đã được cơ quan, người có thẩm quyền khác chấp thuận, thẩm định, phê duyệt hoặc giải quyết trước



Đẩy mạnh chuyển đổi số trong lĩnh vực quản lý và sử dụng đất giúp mọi người dân được tiếp cận thông tin đầy đủ

đó. Đồng thời, quy định về quản lý, khai thác và kết nối liên thông cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai để phục vụ người dân, doanh nghiệp khi thực hiện TTHC về đất đai; xác định rõ việc liên thông, kết nối, chia sẻ, khai thác dữ liệu thông tin đất đai với các cơ quan có liên quan như cơ quan thuế, kho bạc, cơ quan xây dựng và cơ quan công an (cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư)... Đây là nền tảng cho việc tiến tới thực hiện dịch vụ công đất đai trực tuyến, đảm bảo tính chính xác, đồng nhất thông tin giữa các cơ quan, đơn vị; tính công khai, minh bạch, cắt giảm thời gian khi người dân thực hiện TTHC về đất đai.

Đặc biệt, Dự thảo Luật cũng đã bổ sung ở Chương XII về Hệ thống thông tin và cơ sở dữ liệu đất đai với các quy định về trách nhiệm, thời gian các Bộ, ngành và các địa phương đưa hệ thống cơ sở dữ liệu đất đai vào vận hành, khai thác; quy định kết nối liên thông cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai với cơ sở dữ liệu của các Bộ, ngành có liên quan và quy định về dịch vụ công trực tuyến, giao dịch điện tử về đất đai nhằm tạo công cụ để người dân, doanh nghiệp có thể truy xuất, kiểm tra quá trình giải quyết TTHC về đất đai của cơ quan giải quyết thủ tục trên môi trường điện tử. Cụ thể, tại Điều 170 Dự thảo Luật quy định rõ, Bộ TN&MT có trách nhiệm: a) Tổ chức xây dựng hạ tầng kỹ thuật công nghệ thông tin tại Trung ương và xây dựng phần mềm của hệ thống thông tin quốc gia về đất đai bảo đảm đến năm 2025 đưa hệ thống thông tin quốc gia về đất đai vào vận hành, khai thác; b) Quản lý, vận hành, bảo trì, nâng cấp phần mềm của hệ thống thông tin quốc gia về đất đai và hạ tầng kỹ thuật công nghệ thông tin tại Trung ương; c) Xây dựng, cập nhật dữ liệu đất đai cấp vùng, cả nước và cơ sở dữ liệu khác liên quan đến đất đai ở Trung ương; d) Tích hợp, quản lý, khai thác cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai trong phạm vi cả nước; đ) Kết nối, chia sẻ thông tin từ cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai với cổng dịch vụ công quốc gia, các hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu các Bộ, ngành, địa phương và cung cấp thông tin đất đai cho các tổ chức, cá nhân theo quy định của pháp luật; e) Thực hiện dịch vụ công trực tuyến trong lĩnh vực đất đai. Các Bộ, ngành, cơ quan có liên quan có trách nhiệm kết nối, chia sẻ kết quả điều tra cơ bản và các thông tin có liên quan đến đất đai cho Bộ TN&MT để cập nhật, làm giàu cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai. UBND cấp tỉnh có trách nhiệm tổ chức xây dựng, cập nhật, quản lý, khai thác cơ sở dữ liệu đất đai trong phạm vi của địa phương; kết nối, chia sẻ, cung cấp thông tin, dữ liệu đất đai trong phạm vi của địa phương cho các tổ chức, cá nhân theo quy định của pháp luật; thực hiện dịch vụ công trực tuyến trong lĩnh vực đất đai tại địa phương theo quy định của Chính phủ. Chính phủ quy

định cụ thể về xây dựng, quản lý, vận hành, khai thác hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai.

Ngày 17/3/2023, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 37/NQ-CP về Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 18-NQ/TW, trong đó, nội dung đẩy mạnh CCHC, chuyển đổi số về đất đai một lần nữa được đề cập tại Nghị quyết. Theo đó, để thực hiện mục tiêu đến năm 2025, hoàn thành xây dựng cơ sở dữ liệu số và hệ thống thông tin quốc gia về đất đai thống nhất, đồng bộ và kết nối liên thông, các Bộ, ngành có liên quan cần tiếp tục thực hiện CCHC trong lĩnh vực đất đai; đẩy mạnh phân cấp trong việc quy định trình tự, TTHC về đất đai và gắn với trách nhiệm giải quyết của từng cấp chính quyền địa phương; giảm đầu mối, giảm trung gian, gắn với CCHC, giảm phiền hà, tiêu cực. Đồng thời, đẩy mạnh chuyển đổi số trong lĩnh vực quản lý và sử dụng đất; xây dựng và hoàn thiện đúng tiến độ hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu đất đai quốc gia; bảo đảm quản lý, vận hành, kết nối và chia sẻ thông tin tập trung, thống nhất từ Trung ương đến địa phương, đảm bảo mọi người dân được tiếp cận thông tin về quản lý, quy hoạch và sử dụng đất. Các quy định nói trên cùng với Luật Đất đai (sửa đổi) sau khi được thông qua sẽ là cơ sở quan trọng để thực hiện việc minh bạch, đơn giản hóa các TTHC, tạo tiền đề hiện đại hóa việc cung cấp dịch vụ công trong lĩnh vực đất đai cho người dân và doanh nghiệp, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội chung của cả nước, đảm bảo thể chế hóa được quan điểm chỉ đạo của Đảng và nâng cao tính hiệu lực, hiệu quả của pháp luật về đất đai ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Đất đai năm 2013.
2. Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) (Dự thảo công bố ngày 1/8/2023).
3. Nghị quyết số 18-NQ/TW, ngày 16/6/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về “Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao”.
4. Nghị quyết số 37/NQ-CP, ngày 17/3/2023 của Chính phủ ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 18-NQ/TW về “Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao”.
5. Quyết định số 1085/QĐ-BTNMT, ngày 28/4/2023 của Bộ trưởng Bộ TN&MT về việc công bố TTHC được sửa đổi, bổ sung; TTHC bị bãi bỏ trong lĩnh vực đất đai thuộc phạm vi chức năng quản lý nhà nước của Bộ.

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ PHƯƠNG PHÁP XÁC ĐỊNH NHU CẦU SỬ DỤNG ĐẤT CÔNG NGHIỆP TRONG QUY HOẠCH PHÁT TRIỂN

LƯU LÊ HƯỜNG

Viện Chiến lược, Chính sách tài nguyên và môi trường

Đất công nghiệp được xem là nhân tố chính quyết định sự phát triển mạnh mẽ và bền vững của ngành công nghiệp quốc gia. Ở Việt Nam hiện nay mới dừng lại ở việc quy định các quy chuẩn kỹ thuật về quy hoạch xây dựng, quản lý, sử dụng đất công nghiệp. Trên thực tế, việc quy hoạch đất công nghiệp chưa có căn cứ, tiêu chí rõ ràng nên hiệu quả thấp. Vấn đề đặt ra cho Việt Nam là cần có các tiêu chí xác định nhu cầu, phân bổ, quản lý, sử dụng đất công nghiệp hợp lý nhằm phát huy hiệu quả và tránh lãng phí tài nguyên đất. Bài viết này trình bày một số kinh nghiệm quốc tế về phương pháp xác định nhu cầu, phân bổ, quản lý, sử dụng đất công nghiệp trong quy hoạch phát triển.

Công nghiệp có vai trò chủ đạo trong nền kinh tế quốc dân, đóng góp vào sự tăng trưởng kinh tế. Sự phát triển công nghiệp là thước đo trình độ phát triển, biểu thị sự vững mạnh của nền kinh tế một quốc gia. Trên thế giới, việc quy hoạch sử dụng đất cho phát triển công nghiệp từ lâu được chú trọng và nghiên cứu kỹ lưỡng. Trong đó, các nước đã có hướng dẫn, phương pháp, tiêu chí xác định nhu cầu đất công nghiệp làm căn cứ cho quy hoạch phát triển kinh tế, từ đó tối ưu hóa các lợi thế, phát huy hiệu quả sử dụng đất, thúc đẩy ngành công nghiệp phát triển nhanh và bền vững.

1. KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

Tổ chức Phát triển công nghiệp Liên hợp quốc (UNIDO) đã đưa ra “Tài liệu hướng dẫn quốc tế cho các khu công nghiệp” (UNIDO, 2019) [9] dựa trên các nghiên cứu, công cụ và dự án hợp tác kỹ thuật trước đó của UNIDO, trong đó có nghiên cứu điển hình về thực tiễn khu công nghiệp ở Ethiopia, Peru và Trung Quốc... Tài liệu giúp thúc đẩy sự phát triển của các khu công nghiệp cạnh tranh, toàn diện và bền vững thông qua một khung tham chiếu toàn diện với mục tiêu cụ thể là: Hỗ trợ quá trình ra quyết định về khu công nghiệp; Nâng cao hiệu quả khu công nghiệp; Nâng cao năng lực cạnh tranh khu công nghiệp; Thúc đẩy tính bền vững của khu công nghiệp; và Đảm bảo tính toàn diện của khu công nghiệp.

Tại Anh, dựa trên chính sách phát triển công nghiệp quốc gia, thủ đô London đã ban hành các chính sách và hướng dẫn quy hoạch sử dụng đất phát triển công

nghiệp gồm các nội dung: (i) Phương pháp tiếp cận theo quy hoạch và quy hoạch tổng thể; (ii) Hướng dẫn nghiên cứu cung/cầu đất công nghiệp ở London; (iii) Hướng dẫn các phương pháp tiếp cận quy hoạch tổng thể; (iv) Hướng dẫn kiểm toán đất công nghiệp. Chính sách này hỗ trợ các phương pháp tiếp cận theo kế hoạch hoặc quy hoạch tổng thể để tăng cường năng lực công nghiệp trong bối cảnh thực tiễn thành phố. Hướng dẫn cũng đưa ra các nguyên tắc thực hiện đối với phương pháp tiếp cận theo kế hoạch hoặc quy hoạch tổng thể phát triển công nghiệp và khu công nghiệp trong bối cảnh của chính sách (*Industrial intensification and co-location through plan-led and masterplan approaches, London, 2018*) [6].

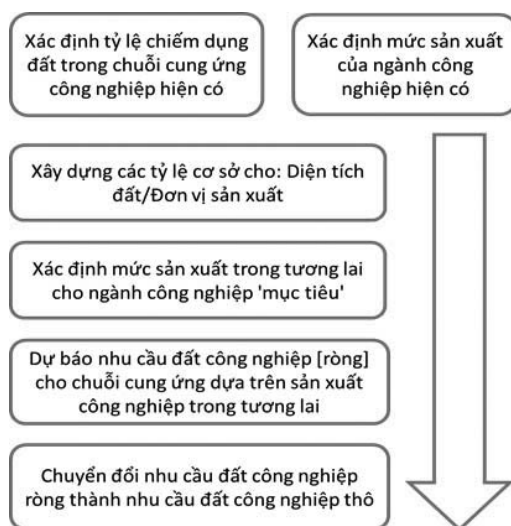
Tại Mỹ, Cục Bảo tồn và phát triển đất đai (DLCD, 2005), Tiểu bang Oregon đã có “Tài liệu hướng dẫn đánh giá nhu cầu đất đai cho công nghiệp và hoạt động khác” [2] để hướng dẫn hỗ trợ các nhà quy hoạch xác định và phân tích nguồn cung đất cho mục đích sử dụng công nghiệp và các hoạt động khác. Mục đích của việc lập kế hoạch là cung cấp đầy đủ cơ hội cho các hoạt động kinh tế quan trọng đối với sức khỏe, phúc lợi và sự thịnh vượng của công dân Oregon, trong đó có quy hoạch đất phát triển công nghiệp. Các bước đánh giá nhu cầu mà tài liệu đưa ra dựa trên các tiêu chí đảm bảo tính phát triển bền vững, dựa trên các thế mạnh của Tiểu bang. Hướng dẫn đưa ra các tiêu chí đánh giá nguồn cung đất ngắn và dài hạn cho phát triển công nghiệp; các bước xác định cách tiếp cận phù hợp để phát triển kinh tế; các bước xác định nhu cầu sử dụng đất cho công nghiệp trong tương lai.

Tại Hồng Kông, Trung Quốc, trong quy hoạch công nghiệp (*Chapter 5 – Industry - Hong Kong planning Standards and Guidelines, 2005*) [1] có đưa ra 14 căn cứ nhằm xác định nhu cầu đất cho phát triển công nghiệp và các tiêu chí kỹ thuật để phân bổ, quản lý đất khu công nghiệp theo hướng bền vững, tiết kiệm và hiệu quả (Bảng 1).

Tại Các Tiểu vương quốc Ả Rập Thống Nhất, chính quyền thành phố Dubai áp dụng phương pháp thiết kế đa ngành tích hợp tất cả các yếu tố có liên quan của kế hoạch tổng thể. Cách tiếp cận này tạo điều kiện cho một thiết kế toàn diện và hoàn chỉnh tập trung vào các yếu tố chính của đề xuất sử dụng đất. Trong tài liệu *Hướng dẫn Quy hoạch tổng thể* [3] này được Cơ quan Phát triển Dubai (DDA) xây dựng vào năm 2019 tóm tắt các yêu cầu thiết kế cần tuân thủ khi lập quy hoạch tổng thể; và cung cấp thông tin hướng dẫn bao gồm các định nghĩa và yêu cầu tối

Bảng 1: Căn cứ xác định nhu cầu, phân bổ, sử dụng đất công nghiệp của Hồng Kông

Căn cứ xác định nhu cầu, phân bổ, sử dụng đất công nghiệp của Hồng Kông	
1	Đặc điểm chính của ngành công nghiệp
2	Chiến lược Quy hoạch Cung cấp và Dự trữ Đất Công nghiệp
3	Xác định các loại hình công nghiệp và hoạt động liên quan
4	Hướng dẫn về tỷ lệ diện tích đất và mật độ công nhân
5	Đánh giá tương quan về quy mô diện tích công nghiệp và dự trữ đất đai theo lãnh thổ
6	Yêu cầu về vị trí
7	Ý tưởng sắp xếp không gian
8	Diện tích khuyến nghị
9	Mức độ phù hợp và rủi ro của khu vực được khuyến nghị
10	Yêu cầu về phòng cháy chữa cháy
11	Yêu cầu về giao thông và vận chuyển
12	Các yêu cầu về bến/bãi đậu xe và xếp/dỡ hàng
13	Hướng dẫn về không gian mở và khu vực cảnh quan
14	Yêu cầu về cơ sở vật chất hỗ trợ khác



Hình 1. Mô hình các bước dự báo nhu cầu đất công nghiệp

thiểu, cũng như các yếu tố thực hành tốt nhất cần được xem xét trong quá trình phát triển quy hoạch tổng thể, trong đó có nội dung quy hoạch đất cho phát triển công nghiệp.

Tại Thái Lan, mô hình hóa GIS cho quy hoạch sử dụng đất công nghiệp - nông nghiệp: Nghiên cứu trường hợp tỉnh Phra Nakhon Si Ayutthaya, Thái Lan [8] (*Sunya Sarapirome, 2012*) đã xây dựng mô hình phân bổ đất đai dựa trên GIS cho quy hoạch sử dụng đất công nghiệp - nông nghiệp. Trong đó đưa ra 2 quy trình chính là (i) đánh giá tính phù hợp của đất đai và (ii) quy trình giao đất. Tỉnh Phra Nakhon Si Ayutthaya ở Thái Lan được chọn làm khu vực nghiên cứu vì có sự xung đột giữa các loại hình phát triển có tiềm năng cao khác nhau trong đó. Kết quả đánh giá mức độ thích hợp đất đai cho thấy, gần 80% diện tích vùng nghiên cứu phù hợp với nông nghiệp, khoảng 70% diện tích phù hợp với công nghiệp.

Tại Australia “Nghiên cứu nhu cầu đất công nghiệp” [4], của Hiệp hội nghiên cứu kinh tế (*Economic Research Associates Pty Ltd, 2011*) nhấn mạnh một chiến lược đất công nghiệp lý tưởng cần: đảm bảo quỹ đất công nghiệp luân phiên 15 năm, quy hoạch nguồn cung đất công nghiệp có sẵn đảm bảo đáp ứng nhu cầu trong tương lai trên cơ sở liên tục; bảo vệ đất công nghiệp hiện có để duy trì các hoạt động công nghiệp lâu dài; nguồn cung đất công nghiệp “sẵn sàng phát triển” luôn có sẵn ngay lập tức, trong quy hoạch phát triển cần có các khu đất dự bị và sẵn sàng đáp ứng nếu nhu cầu tăng.

Nghiên cứu “Ước tính nhu cầu sử dụng đất công nghiệp và thương mại dựa trên các dự báo kinh tế” [5] của nhóm chuyên gia *Filipe Batista e Silva, Eric Koomen, Vasco Diogo, Carlo Lavalle, 2014* đã đưa ra phương pháp đơn giản để ước tính nhu cầu

sử dụng đất công nghiệp và thương mại có thể được sử dụng trong bối cảnh lập mô hình sử dụng đất, đặc biệt là thích hợp với những khu vực không có sẵn dữ liệu. Nghiên cứu đề xuất cách tiếp cận dựa trên các biện pháp “cường độ sử dụng đất”, cho biết sản lượng kinh tế trên một đơn vị diện tích sử dụng đất hiện có. Một mô hình cơ sở được thiết kế để ước tính nhu cầu đất dựa trên cường độ sử dụng đất cụ thể của từng vùng.

Một nghiên cứu khác của Stephen Glowacz (2011) về “*Dự báo nhu cầu đất công nghiệp cho hoạt động kinh doanh chuỗi cung ứng hỗ trợ lĩnh vực tài nguyên của Queensland*” [7] đã đưa ra mô hình các bước dự báo nhu cầu đất công nghiệp nhằm tối ưu hóa sử dụng đất gồm 6 bước (Hình 1).

Mô hình này giúp liên kết trực tiếp dự báo nhu cầu đất công nghiệp với mức sản xuất theo kế hoạch của ngành tài nguyên. Cách tiếp cận này khác với các mô hình thường được sử dụng dựa trên việc bán đất công nghiệp trước đây hoặc dự báo dân số và việc làm; mô hình tập trung vào tương lai và dựa trên các đề xuất thương mại tích lũy của các công ty tài nguyên cụ thể đang hoạt động trong một khu vực, đồng thời giúp các cộng đồng khu vực tận dụng các cơ hội tăng trưởng kinh tế bằng cách đảm bảo có đủ đất công nghiệp để đáp ứng hoạt động kinh doanh chuỗi cung ứng liên quan đến các lĩnh vực tài nguyên.

Như vậy, các quốc gia trên thế giới đã sử dụng các công cụ và hướng dẫn kèm tiêu chí rõ ràng để xác định nhu cầu sử dụng và quản lý đất công nghiệp trong quá trình lập quy hoạch cũng như xây dựng các chiến lược. Qua đó, hỗ trợ đắc lực trong việc ra quyết định, thúc đẩy phát triển toàn diện và bền vững các ngành công nghiệp của địa phương và quốc gia.

2. MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ CHO VIỆT NAM

Hiện nay, tại Việt Nam, các công trình nghiên cứu trong nước về chủ đề này chủ yếu đề cập đến cơ sở lý luận chung về đất đai gắn với thực trạng chính sách về quy định kỹ thuật lập, điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất, tập trung đề xuất các chỉ tiêu sử dụng một số loại đất chức năng, tiêu chí thẩm định nhu cầu sử dụng đất nói chung và đất công nghiệp nói riêng chưa cụ thể và rõ ràng. Chưa có nghiên cứu nào trực tiếp đề cập đến tiêu chí, định mức xác định nhu cầu, phân bổ, quản lý, sử dụng đất công nghiệp.

Chính sách, pháp luật liên quan được thể hiện ở Luật Quy hoạch 2017, Luật Đất đai 2013, các Thông tư của Bộ Xây dựng và Bộ TN&MT. Các văn bản hướng dẫn và quy phạm pháp luật đến nay mới dừng lại ở việc quy định các quy chuẩn kỹ thuật về quy hoạch xây dựng,

quản lý, sử dụng đất công nghiệp, hướng dẫn thẩm định nhu cầu sử dụng đất công nghiệp mà chưa có quy định cụ thể các tiêu chí, định mức xác định nhu cầu, phân bổ đất công nghiệp.

Qua phân tích kinh nghiệm các quốc gia nêu trên, Việt Nam có thể tham khảo kinh nghiệm một số phương pháp, tiêu chí xác định nhu cầu, phân bổ đất công nghiệp phù hợp với điều kiện quốc gia và địa phương, cụ thể: Phương pháp tiếp cận xác định nhu cầu đất công nghiệp; Các tiêu chí, định mức xác định nhu cầu đất công nghiệp; Mô hình dự báo nhằm phân bổ đất công nghiệp; Quy trình quản lý sử dụng đất công nghiệp.

3. KẾT LUẬN

Để đảm bảo hiệu quả tối ưu của việc thực hiện quy hoạch giai đoạn tới, Việt Nam cần xem xét hoàn thiện các căn cứ xây dựng quy hoạch, trong đó việc xây dựng tiêu chí, định mức xác định nhu cầu phân bổ, sử dụng đất công nghiệp có vai trò quan trọng. Vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu và thảo luận là phân tích điều kiện của Việt Nam để xem xét ứng dụng các kinh nghiệm quốc tế phù hợp nhằm thúc đẩy phát triển công nghiệp bền vững, đồng bộ và thống nhất ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. *Chapter 5 – Industry - Hong Kong planning Standards and Guidelines, 2005.*
2. *Department of Land Conservation and Development - Oregon city, 2005. Industrial & Other Employment Lands Analysis Guidebook.*
3. *Dubai Development Authority (DDA), 2019. Master Planning Guidelines.*
4. *Economic Research Associates Pty Ltd, 2011. Industrial Land Needs Study.*
5. *Filipe Batista e Silva, Eric Koomen, Vasco Diogo, Carlo Lavalle, 2014. Estimating Demand for Industrial and Commercial Land Use Given Economic Forecasts.*
6. *London, 2018. Industrial intensification and co-location through plan-led and masterplan approaches.*
7. *Stephen Glowacz, 2011. Industrial Land Demand Forecasting for Supply Chain Business Supporting Queensland's Resource Sector.*
8. *Sunya Sarapirome, 2012. GIS modelling for industrial-agricultural landuse planning: A case study of Phra Nakhon Si Ayutthaya Province, Thailand.*
9. *UNIDO, 2019. International guidelines for Industrial parks.*

KINH NGHIỆM PHÁT TRIỂN NGÂN HÀNG ĐẤT ĐAI TẠI MỘT SỐ QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI

TRẦN ĐÌNH THÀNH

Trường Đại học Tài nguyên và Môi trường TP. Hồ Chí Minh

Ngày 16/6/2022, Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII đã ban hành Nghị quyết số 18-NQ/TW về “Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao”, trong đó nhấn mạnh “Nguồn lực đất đai được quản lý, khai thác, sử dụng bảo đảm tiết kiệm, bền vững, hiệu quả cao nhất; đáp ứng yêu cầu đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa công bằng và ổn định xã hội; bảo đảm quốc phòng, an ninh; BVMT, thích ứng với biến đổi khí hậu; tạo động lực để nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao. Thị trường bất động sản, trong đó có thị trường quyền sử dụng đất (QSDĐ), trở thành kênh phân bổ đất đai hợp lý, công bằng, hiệu quả”. Nhằm cụ thể hóa và thực hiện chỉ đạo của Ban Chấp hành Trung ương Đảng tại Nghị quyết số 18-NQ/TW, ngày 17/3/2023, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 37/NQ-CP về Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 18-NQ/TW. Cả hai Nghị quyết số 18-NQ/TW và Nghị quyết số 37/NQ-CP đều nhấn mạnh quan điểm cần phải “Hoàn thiện tổ chức, bộ máy, cơ chế hoạt động, cơ chế tài chính của các tổ chức phát triển quỹ đất, bảo đảm tinh gọn, hoạt động hiệu quả, đủ năng lực tạo lập, quản lý, khai thác quỹ đất, thực hiện tốt nhiệm vụ bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất”. Đây là định hướng quan trọng trong sửa đổi Luật Đất đai năm 2013 nói chung và công tác phát triển quỹ đất nói riêng.

Quỹ đất được sử dụng để chỉ tổng diện tích đất của một đơn vị hành chính hoặc quốc gia quản lý, sử dụng cho mục tiêu quản lý chặt chẽ, hiệu quả tài nguyên trong nước, tăng cường khả năng cạnh tranh để phục vụ cao nhất cho quyền lợi của quốc gia, đồng thời có những quy định phù hợp với xu thế mở cửa, phát triển, tạo điều kiện để phát triển hợp tác đầu tư giữa các quốc gia thông qua các chế định pháp luật thông thường, cởi mở nhưng vẫn giữ được ổn định về an ninh kinh tế và an ninh quốc gia. Quỹ đất giữ vai trò quan trọng giúp ngăn chặn đầu cơ đất đai, điều tiết thị trường đất đai, cung cấp thêm mô hình tăng trưởng đô thị, nâng cao khả năng sử dụng hiệu quả tài nguyên đất. Quỹ đất có chức năng kiểm soát mô hình tăng trưởng đô thị và giá đất Nhà nước, là nguồn thu cho tài chính công. Tại một

số quốc gia, quỹ đất còn được gọi là ngân hàng đất đai.

Đối với các quốc gia trên thế giới, phát triển quỹ đất luôn là vấn đề trọng tâm, có vai trò đặc biệt quan trọng đối với sự phát triển kinh tế - xã hội. Tùy vào thể chế chính trị, đặc điểm và định hướng phát triển mà từng quốc gia có cách thức phát triển quỹ đất khác nhau. Để phát triển quỹ đất, nhiều quốc gia trên thế giới như Đan Mạch, Mỹ, Nhật Bản, Hàn Quốc, Pháp... đã thành lập ngân hàng đất đai và cho thấy hiệu quả cao.

Đan Mạch

Nằm phía Tây Nam của Thụy Điển, phía Nam của Na Uy, Đan Mạch có tổng diện tích đất 42.437 km² với 1/3 diện tích là hải đảo. Mặc dù diện tích nhỏ bé, chỉ xếp hạng 130 thế giới, nhưng đất nước này lại xây dựng được mô hình ngân hàng đất đai thành công và trở thành điển hình về mô hình phát triển quỹ đất của châu Âu và thế giới (Versinskas et al., 2022). Tại Đan Mạch, ngân hàng đất đai được liên kết chặt chẽ với công cụ tập trung đất đai, do Bộ Lương thực, Nông nghiệp và Thủy sản quản lý, gồm việc mua lại đất nông nghiệp, quản lý trung gian và bán hoặc trao đổi sau đó, với mục tiêu chính là tăng tính linh động của đất đai trong các dự án đồn điền đổi thửa (Hartvigsen, 2014). Đất do ngân hàng đất đai sở hữu là đất của Nhà nước nên ngân hàng đất đai chủ động quản lý, tạo điều kiện thuận lợi cho các dự án công ích (Hartvigsen, 2020). Trong các dự án rất nhỏ liên quan đến một số chủ sở hữu đất, đất có thể được trao đổi trực tiếp giữa ngân hàng đất đai và chủ sở hữu. Ngân hàng đất đai mua lại những thửa đất quan trọng để tái giao đất, sau đó phân bổ lại các thửa đất đó, thay đổi mục đích sử dụng của chúng hoặc bán đấu giá sau khi hoàn thành dự án đồn điền đổi thửa (Versinskas et al., 2022).

Nhật Bản

Tại Nhật Bản, một quốc gia có diện tích đất nông nghiệp hẹp đã lập ngân hàng đất như một cơ quan trung gian. Ai cần bán, cho thuê thì ngân hàng đất sẽ thu gom đất đai để cung cấp cho những tổ chức, cá nhân có nhu cầu sử dụng đất. Điều này đã góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng đất, khắc phục tình trạng bỏ hoang đất nông nghiệp trong quá trình đô thị hóa tại Nhật Bản. Từ năm 2014, quốc gia này đã thành lập Tổ chức Quản lý trung gian đất nông nghiệp (FIAO)

nhằm thúc đẩy hoạt động dồn điền trong nông nghiệp. FIAO thuê đất của nông dân, chủ đất và cho các tổ chức kinh tế thuê lại; đồng thời tập trung vào việc cho thuê ruộng đất nông nghiệp để sản xuất quy mô lớn và không buộc nông dân phải bán hoặc từ bỏ đất của họ. Chính phủ khuyến khích và tạo điều kiện sử dụng tối đa quỹ đất hiện có, đồng thời đảm bảo duy trì sự màu mỡ của đất và nguyên tắc “Người cày có ruộng”. Đất đai ở Nhật Bản có hình thức thuộc sở hữu tư nhân. Chủ sở hữu đất nông nghiệp bắt buộc phải sử dụng đất cho sản xuất nông nghiệp, không được để hoang hóa quá 1 năm. Người sở hữu đất không sản xuất nông nghiệp, nhưng vẫn muốn sở hữu có thể ủy thác ngân hàng đất đai cho thuê. Khi ủy quyền cho thuê, chủ sở hữu đất sẽ được miễn các loại thuế có liên quan... Chính yếu tố này đã “giải phóng”, mở rộng “chiếc áo” hạn điền và đảm bảo sự công bằng cho nông dân với các đối tượng nghề nghiệp khác trong xã hội và đảm bảo sự công bằng giữa nông dân có đất ủy thác cho ngân hàng và người thuê lại đất từ ngân hàng đất đai... Với đất đô thị, Cơ quan Tái thiết đô thị Nhật Bản (gọi tắt là UR) trực thuộc Bộ Đất đai - Hạ tầng - Giao thông và Du lịch, thực hiện chức năng vận hành ngân hàng đất đai đối với đất đô thị, hoạt động trên 2 cơ chế: Thu mua toàn bộ diện tích đất trong khu vực dự án và điều chỉnh đất đai. Kinh phí dành cho hoạt động của ngân hàng đất đai từ các khoản vay dài hạn của chính quyền Trung ương và ngân hàng tư nhân; Phát hành trái phiếu; Trợ cấp từ chính quyền Trung ương và địa phương; Một phần nguồn thu từ việc bán diện tích đất tiết kiệm được hoặc phát triển được trong quá trình điều chỉnh đất đai hay tái thiết đô thị...

Mỹ

Theo số liệu mới nhất từ Liên hợp quốc, nước Mỹ có tổng diện tích đất là 9.155.898 km², dân số 336.849.076 người tính đến ngày 3/8/2023 (chiếm 4,19% dân số thế giới), với mật độ dân số 37 người/km². Là một quốc gia phát triển, Mỹ có hệ thống pháp luật về đất đai rất phát triển, có khả năng điều chỉnh được các quan hệ xã hội đa dạng và phức tạp nhất. Luật Đất đai của Mỹ quy định công nhận và khuyến khích quyền sở hữu tư nhân về đất đai; các quyền này được pháp luật bảo hộ rất chặt chẽ như là một quyền cơ bản của công dân. Cho đến nay, có thể thấy, các quy định này đang phát huy hiệu quả trong việc phát triển kinh tế đất nước, phát huy được hiệu quả đầu tư để nâng cao giá trị của đất đai và làm tăng đáng kể hiệu quả sử dụng đất trong phạm vi toàn xã hội. Bên cạnh đó, ngân hàng đất đai tại Mỹ phát triển tương đối sớm, do chính quyền bang thành lập và quản lý, là một công cụ đắc lực trong phát triển quỹ đất với các chức năng: Nhận chuyển nhượng từ các chính quyền địa phương theo các điều khoản trong thỏa thuận hợp tác giữa ngân hàng đất đai và chính quyền địa phương, miễn sao bất động sản nằm trong khu vực mà ngân hàng đất đai có thẩm quyền; Ngân hàng đất đai có thể mua bất động sản từ các cơ quan tái phát triển nằm trong khu vực mà ngân hàng có thẩm quyền với sự đồng ý của cơ quan quản lý của địa phương (Mischiu, 2019). Mặc dù công nhận quyền sở hữu tư nhân, nhưng Luật Đất đai của Mỹ vẫn khẳng định vai trò ngày càng lớn và có vị trí quyết định của Nhà nước trong quản lý đất đai. Các quyền định đoạt của Nhà nước bao gồm: Quyền quyết định về quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất, quyền quy định về quy hoạch kiến trúc đô thị và công trình xây



Dan Mạch là một trong những quốc gia xây dựng thành công mô hình ngân hàng đất đai

dựng; quyền quy định về mục đích sử dụng đất; quyền xử lý các tranh chấp về quyền sử dụng đất và quyền ban hành các quy định về tài chính đất; quyền thu hồi đất thuộc sở hữu tư nhân để phục vụ các lợi ích công cộng trên cơ sở đền bù công bằng cho người bị thu hồi.

Pháp

Tại Pháp, hầu hết đất đai thuộc sở hữu tư nhân và quỹ đất được phát triển dựa trên mô hình ngân hàng đất đai, được thực hiện bởi các Công ty Phát triển đất đai và thiết lập nông thôn (SAFER), với mục tiêu gồm: Bảo vệ khu vực nông nghiệp, thiên nhiên và rừng; Đóng góp vào sự đa dạng của cảnh quan, bảo vệ tài nguyên thiên nhiên và duy trì đa dạng sinh học; Góp phần phát triển bền vững khu vực nông thôn; Đảm bảo tính minh bạch của thị trường đất đai nông thôn. Các công ty SAFER có chức năng: Mua tài sản nông nghiệp, lâm nghiệp và nông thôn trên thị trường; Mua đất nông nghiệp, cổ phần của các công ty nông nghiệp và tài sản khác áp dụng quyền mua trước; Tạm giữ và quản lý tài sản thuộc sở hữu của SAFER; Tạm cho thuê tài sản do SAFER nắm giữ; Bán lại tài sản; Tạo điều kiện cho thuê đất nông nghiệp, tổ chức chuyển nhượng quyền thuê; Tạm thời cho người sử dụng tiềm năng thuê đất của họ; Hỗ trợ chính quyền địa phương thực hiện các nghiên cứu và cung cấp thông tin về thỏa thuận mua bán đất tư nhân sơ bộ đã ký kết; Góp phần minh bạch hóa thị trường đất nông thôn bằng cách công bố giá đất tham khảo theo vùng...

Ngân hàng đất đai là mô hình tiên tiến đã được nhiều nước trên thế giới thực hiện. Với mô hình này, người nông dân có thể đưa đất vào ngân hàng đất nông nghiệp, sau đó các ngân hàng đất nông nghiệp sẽ cho các tổ chức, doanh nghiệp có nhu cầu thuê lại, từ đó người dân không có nhu cầu sử dụng đất vẫn có lợi nhuận khi được trả chi phí từ hệ thống ngân hàng đất nông nghiệp, hoặc có thể lấy lại đất để sản xuất, canh tác khi có nhu cầu. Tại Việt Nam, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) quy định, đất đai được phân loại thành 3 nhóm chính: Nhóm đất nông nghiệp (gồm đất trồng cây hàng năm; đất trồng cây lâu năm; đất lâm nghiệp; đất chăn nuôi tập trung; đất nuôi trồng thủy sản; đất làm ruộng muối; đất nông nghiệp khác); Nhóm đất phi nông nghiệp (gồm đất ở tại nông thôn, đất ở tại đô thị; đất xây dựng trụ sở cơ quan; đất sử dụng cho mục đích quốc phòng, an ninh; đất xây dựng công trình sự nghiệp; đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp; đất sử dụng vào mục đích công cộng; đất sử dụng cho hoạt động tôn giáo, tín ngưỡng; đất làm nghĩa trang, nghĩa địa, nhà tang lễ, cơ sở hỏa táng; bảo quản lưu trữ tro cốt; đất có mặt nước chuyên dùng; đất phi nông nghiệp khác); Nhóm đất chưa sử dụng là đất chưa giao, chưa cho thuê (gồm đất bằng chưa sử dụng, đất đồi, núi chưa sử dụng, núi đá không có rừng cây; đất có mặt nước nội địa; đất có mặt nước ven biển; đất

sông, ngòi, kênh, rạch, suối chưa sử dụng và các loại đất chưa xác định mục đích sử dụng). Việc phát triển, quản lý và sử dụng quỹ đất phải theo quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất đúng mục đích, công khai, minh bạch, hợp lý, hiệu quả và theo quy định của pháp luật; bảo đảm đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, hỗ trợ tái định cư, an sinh xã hội, bố trí đất ở, đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số để thực hiện chính sách theo quy định và hiện do Tổ chức phát triển quỹ đất phát triển, quản lý, khai thác (Điều 111, 112 Dự thảo Luật). Ngân hàng đất đai là một vấn đề rất mới, là mô hình tiên tiến đã được nhiều nước thực hiện từ trước đó, do vậy theo tác giả, Việt Nam có thể nghiên cứu, học tập để góp phần giải quyết vấn đề lớn nhất của đất nông nghiệp hiện nay là bỏ hoang đất và tạo ra được cơ chế giúp người dân khi đi làm các công việc phi nông nghiệp thì khi quay lại vẫn có thể có đất để làm nông nghiệp■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) (Dự thảo công bố ngày 1/8/2023).
2. Ban Chấp hành Trung ương Đảng (2022). Nghị quyết số 18-NQ/TW, ngày 16/6/2022 về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao.
3. Chính phủ (2023). Nghị quyết số 37/NQ-CP, ngày 17/3/2023 ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 18-NQ/TW về “Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao”.
4. <https://danso.org/hoa-ky/>
5. <https://danso.org/dan-mach/>
6. Hartvigsen, M. 2014. Land consolidation and land banking in Denmark-tradition, multi-purpose and perspectives. *Danish Journal of Geoinformatics and Land Management*. 47(122):1-7.
7. OECD (2017). *Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact sheets*. OECD Regional Development Studies, OECD Publishing. Retrieved from: https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/land-use-planning-systems-in-the-oecd/united-states_9789264268579-35-en#page
8. Mischiu E.D. 2019. *Banking on land: A critical review of land banking in the United States*. Master degree. University of Illinois, Urbana-Champaign, UAS. 75 pages.
9. Hartvigsen, M. (2020). *Interview with Morten Hartvigsen on land banking in Denmark*. 1st October 2020.

MỘT SỐ GIẢI PHÁP ĐỐI VỚI DIỆN TÍCH ĐẤT CHƯA THỎA THUẬN ĐƯỢC TRONG THỰC HIỆN CƠ CHẾ TỰ THỎA THUẬN

NGUYỄN XUÂN KIÊN

Viện Chiến lược, Chính sách tài nguyên và môi trường

Cơ chế tự thỏa thuận là cơ chế mà chủ đầu tư được nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất để thực hiện dự án, công trình sản xuất, kinh doanh theo quy định của pháp luật (các dự án thực hiện theo cơ chế thỏa thuận là những dự án không thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất quy định tại Điều 61 và Điều 62 của Luật Đất đai 2013). Bài báo phân tích những khó khăn vướng mắc, nguyên nhân khi áp dụng cơ chế tự thỏa thuận, trên cơ sở đó đưa ra một số giải pháp cụ thể để xử lý đối với diện tích đất chưa thỏa thuận được trong quá trình thực hiện.

1. KHÁI QUÁT TÌNH HÌNH THỰC HIỆN CƠ CHẾ TỰ THỎA THUẬN GIỮA CHỦ ĐẦU TƯ VÀ NGƯỜI SỬ DỤNG ĐẤT

Các quy định pháp luật hiện hành có liên quan đến cơ chế tự thỏa thuận giữa chủ đầu tư và người sử dụng đất thông qua hình thức như nhận chuyển nhượng, thuê, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất được quy định tại: Điều 73, Luật đất đai 2013; Điều 16, Nghị định số 43/2014/NĐ-CP; Khoản 15, khoản 50; Điều 2, Nghị định số 01/2017/NĐ-CP; Điều 4, Thông tư số 33/2017/TT-BTNMT. Nội dung các văn bản quy định cụ thể về các trường hợp tự thỏa thuận giữa chủ đầu tư và người sử dụng đất; trình tự, thủ tục đăng ký đất đai đối với trường hợp sử dụng đất thông qua nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất để thực hiện dự án, công trình sản xuất, kinh doanh.

Tình hình thực hiện cơ chế tự thỏa thuận giữa chủ đầu tư và người sử dụng đất thực hiện dự án đầu tư có sử dụng đất trên địa bàn cả nước, với kết quả được tổng hợp theo nguồn số liệu của các Báo cáo tổng kết thi hành Luật Đất đai 2013 và đề xuất sửa đổi luật của các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, như:

Số dự án và diện tích tự thỏa thuận (Bảng 1);

Tình hình nhận chuyển nhượng (Bảng 2);

Diện tích đất đã giao, cho thuê (Bảng 3).

Bảng 1. Tổng số dự án và diện tích tự thỏa thuận

	Số dự án	Số dự án có ghi diện tích	Tổng diện tích đất (ha)	Ghi chú
Tổng số các trường hợp, trong đó:	3.539	3.138	9.944,69	Các tỉnh chỉ có số liệu về dự án: Quảng Trị, Thái Nguyên, Tiền Giang
Đã thỏa thuận được toàn bộ diện tích	3.211	3.051	8.691,03	
Không triển khai được dự án do chưa thỏa thuận được hết diện tích đất	328	87	1253,67	

Nguồn: Tổng hợp từ Báo cáo tổng kết thi hành Luật Đất đai 2013 và đề xuất sửa đổi luật của các tỉnh, TP.

Bảng 2. Tình hình thực hiện chuyển nhượng QSDĐ của các hộ

	Tình hình thực hiện chuyển nhượng				Ghi chú
	Số hộ đã nhận chuyển nhượng QSD đất	Diện tích đã nhận chuyển nhượng QSD đất (ha)	Số hộ chưa nhận chuyển nhượng QSD đất	Diện tích chưa nhận chuyển nhượng QSD đất (ha)	
Tổng số các trường hợp, trong đó:	20.839	4.001,54	1.308	587,12	Các tỉnh không có số liệu về tình hình chuyển nhượng: An Giang, Bạc Liêu, Bình Dương, Cao Bằng, Gia Lai, Long An, Ninh Thuận, Quảng Ngãi, Vĩnh Phúc
Đã thỏa thuận được toàn bộ diện tích	19.603	3.788,64	25	6,45	
Không triển khai được dự án do chưa thỏa thuận được hết diện tích đất	1.236	226,21	1.283	601,67	

Nguồn: Tổng hợp từ Báo cáo tổng kết thi hành Luật Đất đai 2013 và đề xuất sửa đổi luật của các tỉnh, TP.

Bảng 3. Diện tích đất đã giao, cho thuê sau khi tự thỏa thuận

	Diện tích đất đã giao, cho thuê sau khi tự thỏa thuận (ha)			Ghi chú
	Đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp	Đất thương mại, dịch vụ	Mục đích khác	
Tổng số các trường hợp, trong đó:	2.206,92	1.577,57	1.446,61	Các tỉnh không có số liệu về tình hình chuyển nhượng: Cao Bằng, Gia Lai, Long An, Ninh Thuận, Quảng Ngãi.
Đã thỏa thuận được toàn bộ diện tích	2.206,81	1.577,33	1.446,61	
Không triển khai được dự án do chưa thỏa thuận được hết diện tích đất	0,11	0,24	0,00	

Nguồn: Tổng hợp từ Báo cáo tổng kết thi hành Luật Đất đai 2013 và đề xuất sửa đổi Luật của các tỉnh, TP.

Qua các bảng số liệu tổng và số liệu chi tiết các tỉnh, thành phố về việc tự thỏa thuận giữa chủ đầu tư và người sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư có sử dụng đất cho thấy:

- Việc triển khai cơ chế tự thỏa thuận để nhận quyền sử dụng đất thực hiện dự án đầu tư có sử dụng đất diễn ra ở khoảng trên 50% các tỉnh, thành phố, nhiều tỉnh, thành phố chưa thực hiện theo cơ chế này. Kết quả thực hiện cơ chế tự thỏa thuận để nhận quyền sử dụng đất thực hiện các dự án đầu tư có sử dụng đất trong những năm gần đây đạt được là tương đối tốt thể hiện qua số dự án và diện tích thỏa thuận thành công đạt tỷ lệ cao (số dự án tự thỏa thuận được toàn bộ diện tích là chiếm 90,7% tổng số dự án và diện tích tự thỏa thuận thành công đạt 87,4% tổng diện tích thỏa thuận).

- Các chủ đầu tư nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất (QSDĐ) chủ yếu là đất nông nghiệp do hộ gia đình, cá nhân quản lý chiếm trên 70% tổng diện tích nhận chuyển nhượng QSDĐ, phần diện tích còn lại là đất nông nghiệp và giao thông nội đồng do Ủy ban nhân dân xã quản lý, đất khác. Tỷ lệ số hộ gia đình, cá nhân đã chuyển nhượng QSDĐ đạt 94,09% tổng số hộ cần thực hiện chuyển nhượng, tỷ lệ diện tích đã chuyển nhượng QSDĐ đạt 87,20% tổng số diện tích cần thực hiện chuyển nhượng. Tuy nhiên có một số diện tích còn lại (chiếm tỷ lệ 12,80% tổng diện tích cần thực hiện nhận chuyển nhượng) hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất không chấp nhận việc chuyển nhượng nên không thể giải phóng được mặt bằng, ảnh hưởng đến việc đầu tư dự án.

- Mục đích sử dụng đất của các dự án tự thỏa thuận chủ yếu là để sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp và làm thương mại, dịch vụ (chiếm 72,35% tổng diện tích đã được giao, cho thuê). Tuy nhiên, diện tích các dự án sử dụng vào mục đích khác cũng chiếm tỷ lệ tương đối lớn 27,65% tổng diện tích đã được giao, cho thuê.

2. NHỮNG KHÓ KHĂN VƯỚNG MẮC, NGUYÊN NHÂN

Ưu điểm của cơ chế tự thỏa thuận là đảm bảo được sự hài hòa về lợi ích giữa chủ đầu tư, người sử dụng đất và Nhà nước dựa trên tính đồng thuận, kết quả thực hiện cơ chế này rất tốt (thể hiện qua số dự án, diện tích thỏa thuận thành công, số hộ gia đình, cá nhân đã chuyển nhượng đạt tỷ lệ cao). Tuy nhiên, còn nhiều dự án tự thỏa thuận chưa được hết diện tích dẫn đến không thể giải phóng được mặt bằng, ảnh hưởng đến việc đầu tư dự án gây lãng phí đất đai, làm mất cơ hội thu hút đầu tư của nhà đầu tư; ảnh hưởng xấu đối với xã hội. Đây chính là khó khăn vướng mắc trong việc thực thi cơ chế tự thỏa thuận. Nguyên nhân:

Thứ nhất, quy định của chính sách, pháp luật đất đai về cơ chế tự thỏa thuận giữa chủ đầu tư và người sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư có sử dụng đất còn chưa đầy đủ để xử lý những trường hợp chưa thỏa thuận hết diện tích. Thực tế, thực thi quy định này, các địa phương đã chỉ ra như chưa được hướng dẫn cụ thể, chưa xác định mức giá trần; chưa có quy định cụ thể đối với phần diện tích đất chủ đầu tư và người sử dụng đất không thỏa thuận; chưa có cơ chế để xử lý đối với các trường hợp chưa thỏa thuận được; chưa có quy định các cơ quan có thẩm quyền ở địa phương có những tác động mang tính chất hành chính hay ban hành quyết định bắt buộc nào... làm cơ sở cho việc thỏa thuận nên một số dự án thực hiện thủ tục thỏa nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất đất kéo dài qua nhiều năm.

Thứ hai, người đang sử dụng đất đưa ra giá chuyển nhượng cao bất hợp lý, chủ đầu tư không thể đáp ứng được yêu cầu và khó có được diện tích đất cần thiết để xây dựng công trình, dự án. Vấn đề ở đây là việc xác định giá chuyển nhượng. Giá đất áp dụng trong cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc (Nhà nước thu hồi) và trong cơ chế chuyển dịch tự nguyện đều đòi hỏi phải tương xứng với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất trên thị trường. Khi nghiên cứu về giá đất có một vấn đề khó khăn rất lớn cho cả các nhà khoa học cũng như những người làm công tác thực tiễn đó là giá thị trường. Mặc dù, pháp luật đã quy định cụ thể về giá đất, nhưng trên thực tế giá đất do Nhà nước quy định và quyết định luôn thấp hơn giá đất thị trường nhiều lần, thoát ly khỏi giá cả thị trường. Chính vì vậy, giá đất chuyển nhượng mà các hộ gia đình cá nhân đòi hỏi cao bất hợp lý chỉ có thể là việc so sánh với giá đất do Nhà nước quy định, khó có ngưỡng chuẩn để chủ đầu tư và người sử dụng đất đạt được sự đồng thuận. Bên cạnh đó là những vấn đề về năng lực của chủ đầu tư có sử dụng đất tại địa bàn nhiều tỉnh chủ yếu là doanh nghiệp nhỏ và vừa nên kinh nghiệm và nguồn lực tài chính còn hạn chế; phần diện tích đất còn lại cuối cùng trong khu vực dự án do các thửa đất này thường thuộc về giới “đầu nậu”, giới “đầu cơ” đất đai (đứng đằng sau người sử dụng đất); giao dịch giữa chủ đầu tư và người sử dụng đất là giao dịch dân sự nên các cơ quan nhà nước khó có thể can thiệp vào quá trình này. Đây là nguyên nhân dẫn đến dự án không thể triển khai được.

Thứ ba, vấn đề cập nhật, chỉnh lý biến động hồ sơ địa chính và quản lý hồ sơ địa chính từ trước đến nay còn nhiều hạn chế; đất đai có nguồn gốc phức tạp; việc người dân thực hiện việc mua bán, sang nhượng đất

không theo quy định nên có một phần ảnh hưởng đến việc nhận chuyển nhượng của các nhà đầu tư các dự án (về thông tin cụ thể đối với các thửa đất, chủ sử dụng đất, tình trạng pháp lý của thửa đất...), đặc biệt là các dự án có diện tích lớn, liên quan đến nhiều hộ gia đình cá nhân.

Thứ tư, công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất còn nhiều tồn tại cũng là nguyên nhân ảnh hưởng đến tính khả thi của các công trình dự án nói chung, cũng như các dự án có sử dụng đất thực hiện theo cơ chế tự thỏa thuận giữa chủ đầu tư và người sử dụng đất. Hệ thống quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và các quy hoạch có sử dụng đất chưa bảo đảm tính tổng thể, hệ thống và đồng bộ. Chất lượng quy hoạch chưa cao, chưa có tầm nhìn dài hạn, chưa đáp ứng yêu cầu phát triển; thiếu các giải pháp có tính khả thi để thực hiện quy hoạch sử dụng đất, đặc biệt là không cân đối đủ nguồn vốn đầu tư do nhu cầu vốn đầu tư các công trình hạ tầng kỹ thuật lớn trong khi ngân sách của các địa phương có hạn...

Thứ năm, việc hỗ trợ cho các nhà đầu tư của một số địa phương cấp huyện chưa tốt, chưa phối hợp chặt chẽ với nhà đầu tư khi cung cấp thông tin, cung cấp các loại quy hoạch, phổ biến chính sách về đất đai cho các hộ dân trong vùng quy hoạch dự án...; các quy định của pháp luật đất đai liên quan đến bồi thường, hỗ trợ, tái định cư phức tạp, bộc lộ nhiều hạn chế và có nhiều thay đổi trong quá trình chuyển tiếp giữa Luật cũ và Luật mới; quá trình thực thi việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư còn bất cập khi xác định hài hòa giữa lợi ích của người sử dụng đất, Nhà nước, nhà đầu tư do giá bồi thường không phù hợp với thực tế; còn xảy ra tình trạng né tránh, đùn đẩy, sợ trách nhiệm ở một số ngành, địa phương; công tác thanh tra, kiểm tra quản lý đất đai chưa thực hiện thường xuyên; một bộ phận nhân dân có đất đai, tài sản bị thu hồi chưa nắm rõ được chủ trương...

3. MỘT SỐ GIẢI PHÁP ĐỐI VỚI DIỆN TÍCH ĐẤT CHƯA THỎA THUẬN ĐƯỢC

Xuất phát từ việc đánh giá thực trạng cơ chế tự thỏa thuận, dựa trên cơ sở hài hòa lợi ích của người dân, nhà đầu tư và Nhà nước trong quản lý và sử dụng đất; tạo điều kiện để nhà đầu tư được tiếp cận đất đai linh hoạt hơn; giảm được chi phí sử dụng đất, đồng thời tạo được sự đồng thuận của người sử dụng đất, sau đây là một số giải pháp đối với diện tích đất chưa thỏa thuận được:

Thứ nhất, đẩy mạnh công tác tuyên truyền, vận động thuyết phục, chia sẻ, quan tâm lắng nghe tâm tư, nguyện vọng của chủ đầu tư và người sử dụng đất.

Đây là giải pháp đầu tiên khi giải quyết vướng mắc đối với diện tích đất chưa thỏa thuận được, mặc dù có thể khó khăn nhưng nó có ưu thế là không phải thay đổi quy hoạch sử dụng đất, giúp Chủ đầu tư dự án có mặt bằng đưa dự án vào triển khai thực hiện tránh lãng phí nguồn lực tài chính, tài nguyên đất đai. Chủ đầu tư dự án cần phối hợp chặt chẽ với cấp ủy, chính quyền địa phương và các cơ quan chuyên môn trong việc cung cấp thông tin, cung cấp các loại quy hoạch, phổ biến chính sách về đất đai cho các hộ dân trong vùng quy hoạch dự án, qua đó giúp người dân hiểu được chủ trương chính sách, hiểu được lợi ích của các bên trong việc triển khai dự án; đồng thời giúp chủ đầu tư hiểu được nguyện vọng của người dân để có thể tìm ra được tiếng nói chung, hướng giải quyết trong quá trình tiếp tục thỏa thuận. Cùng với đó, phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể chính trị - xã hội trong việc giám sát, phản biện xã hội, làm tốt công tác tuyên truyền, vận động, thuyết phục.

Thứ hai, đối với các dự án đã được chủ đầu tư giải phóng mặt bằng được trên 70% diện tích đất dự kiến thực hiện dự án, chính quyền địa phương cần vào cuộc hỗ trợ việc thỏa thuận giữa chủ đầu tư và người sử dụng đất bồi thường, giải phóng mặt bằng phần diện tích còn lại khi có vướng mắc về xác định giá chuyển nhượng. Chính quyền địa phương đóng vai trò là trung gian xử lý hài hòa mức giá để hai bên tiếp tục thương lượng - Giá đất đề xuất không thấp hơn mức giá cao nhất mà chủ đầu tư đã bồi thường cho các hộ dân trong phạm vi dự án trước đó.

Nếu trong trường hợp người sử dụng đất đồng tình với giá chuyển nhượng QSDĐ, thì chủ đầu tư sẽ tiếp tục quá trình bồi thường giải phóng mặt bằng.

Nếu trong trường hợp người sử dụng đất không đồng tình với giá chuyển nhượng QSDĐ, thì chính quyền địa phương sẽ hỗ trợ chủ đầu tư thông qua việc xử lý chuyển đổi đất của người sử dụng đất sang vị trí khác có cùng mục đích sử dụng đất, cùng diện tích và cùng giá trị. Để có được quỹ đất như vậy, chính quyền địa phương cần cho phép chủ đầu tư được thỏa thuận phần thêm phần diện tích nằm ngoài dự án có cùng mục đích sử dụng và có giá trị tương đương với phần diện tích chưa thỏa thuận hoặc thông qua thu hồi quỹ đất công ích và đẩy mạnh việc tạo quỹ đất sạch để có thể chuyển đổi linh hoạt quỹ đất phục vụ giải phóng mặt bằng thực hiện dự án.

Hoặc nếu trong trường hợp người sử dụng đất không đồng tình với giá chuyển nhượng QSDĐ, cần

thỏa thuận cơ chế để người có đất tham gia góp vốn cùng chủ đầu tư thực hiện hợp tác đầu tư kinh doanh dự án đó.

Thứ ba, cho phép chủ đầu tư dự án được điều chỉnh ranh đất dự án trong phạm vi phần đất đã giải phóng mặt bằng với sự hỗ trợ của Nhà nước trong việc dồn đổi những thửa đất chưa thỏa thuận được về cùng một khu vực. Khi đó, chủ đầu tư sẽ có diện tích đất đã giải phóng mặt bằng nhưng ít hơn dự kiến ban đầu. Chính quyền địa phương cho phép chủ đầu tư thay đổi phương án sản xuất kinh doanh khi diện tích đã bị thu hẹp. Trong trường hợp phần diện tích đã giải phóng mặt bằng không đủ điều kiện để đầu tư sản xuất kinh doanh, thì chính quyền địa phương cho phép chủ đầu tư chuyển nhượng lại cho người sử dụng khác có nhu cầu sử dụng vào mục đích phù hợp.

Thứ tư, chính quyền địa phương cần tích cực hỗ trợ chủ đầu tư giải quyết trong trường hợp có những vướng mắc về xác định chủ sử dụng đất, nguồn gốc đất do chất lượng của hồ sơ địa chính... để chủ đầu tư thuận lợi trong quá trình tự thỏa thuận nhận chuyển nhượng.

Để có cơ sở pháp lý triển khai thực hiện Chính phủ cần sớm bổ sung quy định về cơ chế xử lý đối với trường hợp nhà đầu tư không thỏa thuận được với chủ sử dụng đất để nhận chuyển nhượng, thuê, nhận góp vốn QSDĐ để thực hiện dự án sản xuất, kinh doanh. Có thể đưa ra “quy trình xử lý” qua 5 bước trong trường hợp không thỏa thuận được, cụ thể như:

Bước 1: Cơ quan nhà nước có thẩm quyền tiến hành rà soát, đánh giá sơ bộ những dự án thực hiện theo cơ chế thỏa thuận mà chưa thỏa thuận hết diện tích thuộc địa phương quản lý.

Bước 2: Cơ quan nhà nước có thẩm quyền thông báo cho chủ đầu tư và yêu cầu báo cáo về tình hình tự thỏa thuận; đánh giá những thuận lợi, khó khăn; đề xuất phương án xử lý phần diện tích đất chưa thỏa thuận được; kiến nghị nội dung cụ thể với cơ quan nhà nước có thẩm quyền để yêu cầu hỗ trợ theo các phương thức như các giải pháp đã trình bày phần trên.

Bước 3: Cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét, quyết định những phương án của chủ đầu tư và sự hỗ trợ của mình để cho phép chủ đầu tư tiếp tục việc thỏa thuận nhận chuyển nhượng QSDĐ hoặc điều chỉnh ranh đất dự án trong phạm vi phần đất đã giải phóng mặt bằng với sự hỗ trợ của Nhà nước trong việc dồn đổi những thửa đất chưa thỏa thuận được về cùng một khu vực.

Bước 4: Chủ đầu tư tiến hành thỏa thuận với người

sử dụng đất phần diện tích chưa thỏa thuận được hoặc chủ đầu tư và người sử dụng đất tiến hành dồn đổi đất trên thực địa với sự hỗ trợ của Nhà nước hoặc Chủ đầu tư tiến hành thỏa thuận phần diện tích có cùng mục đích tương ứng với phần diện tích chưa thỏa thuận được để đổi đất cho người dân với sự hỗ trợ của Nhà nước.

Bước 5: Nếu quá trình thực hiện còn khó khăn, vướng mắc cần tiếp tục đánh giá lại để có phương án xử lý tiếp theo ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Đất đai ngày 29/11/2013.
2. Dự thảo Luật Đất đai 2023.
3. Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Đất đai.
4. Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 6/1/2017 sửa đổi, bổ sung một số điều của các nghị định chi tiết thi hành Luật Đất đai.
5. Thông tư số 33/2017/TT-BTNMT ngày 29/9/2017 của Bộ TN&MT quy định chi tiết Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 6/1/2017 của chính phủ sửa đổi, bổ sung một số nghị định quy định chi tiết thi hành luật đất đai và sửa đổi, bổ sung một số điều của các thông tư hướng dẫn thi hành Luật Đất đai.
6. Tổng cục Quản lý đất đai - Báo cáo Tổng kết tình hình thực hiện Nghị quyết số 19-NQ/TW của Ban chấp hành Trung ương khóa XI về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp hóa theo hướng hiện đại, năm 2021.
7. Báo cáo Tổng kết tình hình thực hiện Nghị quyết số 19-NQ/TW của Ban chấp hành Trung ương khóa XI về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp hóa theo hướng hiện đại, năm 2021 của của 63 tỉnh, thành phố trực thuộc TW.
8. Nghị quyết số 18-NQ/TW về "Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao".
9. Bộ Tài nguyên và Môi trường - Báo cáo số 85/BC-BTNMT về đánh giá tình hình thi hành Luật Đất đai 2013 và định hướng sửa đổi Luật Đất đai (Phục vụ công tác thẩm định của Bộ Tư pháp) ngày 3/8/2022.

DỒN ĐIỀN, ĐỔI THỬA, ĐIỀU CHỈNH ĐẤT ĐAI ĐÁP ỨNG YÊU CẦU CHỈNH TRANG, PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ VÀ TẬP TRUNG ĐẤT ĐAI Ở NÔNG THÔN

NGUYỄN ĐÌNH THỌ¹, ĐOÀN ANH TUẤN², TRẦN THU THỦY³

¹Viện Chiến lược, Chính sách tài nguyên và môi trường

²Trường Đại học Đồng Đô

³Trường Đại học Hà Tĩnh

Dồn điền, đổi thửa, điều chỉnh đất đai là yêu cầu của Nghị quyết số 19-NQ/TW năm 2012, đã được thể chế hóa trong Hiến pháp năm 2013 và Luật Đất đai 2013, là cơ sở để phân bổ hợp lý, khai thác tiết kiệm, hiệu quả nguồn lực đất đai, đáp ứng yêu cầu chỉnh trang, phát triển đô thị, tạo điều kiện tiếp cận đất đai của doanh nghiệp và người dân trên cơ sở hài hòa các mối quan hệ giữa Nhà nước, thị trường và xã hội bảo đảm cân bằng tổng thể giữa bảo tồn và phát triển, giữa thế hệ hôm nay và thế hệ mai sau, giữa các mục tiêu phát triển kinh tế, xã hội, quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường, ứng phó biến đổi khí hậu, phòng chống thiên tai, cân bằng lợi ích giữa Nhà nước, người dân và doanh nghiệp.

1. CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT CỦA ĐẢNG VÀ NHÀ NƯỚC VỀ DỒN ĐIỀN, ĐỔI THỬA, TẬP TRUNG ĐẤT ĐAI

Nghị quyết số 19-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI đã định hướng tiếp tục đổi mới, hoàn thiện cơ chế, chính sách về “tiếp cận đất đai” hay “tiếp cận quyền sử dụng đất (QSDĐ)” trên cơ sở hài hòa quan hệ giữa Nhà nước, thị trường và xã hội trên cơ sở cân bằng lợi ích giữa Nhà nước, người dân và doanh nghiệp: i) Người sử dụng đất được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận QSDĐ để sử dụng ổn định lâu dài hoặc có thời hạn và có các quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho, thế chấp, góp vốn bằng QSDĐ và được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, tùy theo từng loại đất và nguồn gốc sử dụng đất theo quy định của pháp luật. Người sử dụng đất có nghĩa vụ phải đăng ký QSDĐ, sử dụng đất đúng mục đích, tuân thủ quy hoạch, trả lại đất khi Nhà nước có quyết định thu hồi đất, chấp hành pháp luật về đất đai; ii) Đối với các dự án sản xuất, kinh doanh phù hợp với quy hoạch sử dụng đất thì hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng được chuyển nhượng, cho thuê, góp vốn bằng QSDĐ với nhà đầu tư để thực hiện dự án; iii) Nhà đầu tư được nhận QSDĐ để thực hiện các dự án đầu tư. Khuyến khích việc cho thuê, góp vốn bằng QSDĐ để thực hiện các dự án đầu tư; iv) Phát triển lành mạnh, bền vững thị trường bất động sản. Tăng cường sự quản lý, điều tiết của Nhà nước từ Trung ương đến địa phương. Việc phát triển đô thị, các dự án kinh doanh bất động sản phải phù hợp với quy hoạch,

nhu cầu của thị trường. Đẩy mạnh phát triển nhà ở, đặc biệt là nhà ở xã hội để từng bước cải thiện điều kiện nhà ở của nhân dân; v) Đối với các dự án xây dựng công trình kết cấu hạ tầng kinh tế, xã hội, chỉnh trang đô thị, cần quy hoạch cả phần diện tích đất bên cạnh công trình kết cấu hạ tầng, vùng phụ cận để thu hồi đất, tạo nguồn lực từ đất đai đầu tư cho các công trình này, hỗ trợ người có đất bị thu hồi và tăng thu ngân sách Nhà nước; đồng thời ưu tiên cho người bị thu hồi đất ở được giao đất hoặc mua nhà trên diện tích đất đã thu hồi mở rộng theo quy định của pháp luật; vi) Xây dựng cơ chế tăng cường, đa dạng hóa các nguồn vốn cho quỹ phát triển đất, trong đó có việc trích từ tiền sử dụng đất, tiền thuê đất nhằm tạo quỹ đất, tạo quỹ nhà tái định cư, quỹ nhà ở xã hội.

Pháp luật về đất đai đã quy định rõ hơn các quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất, tăng thời hạn sử dụng đất nông nghiệp trồng cây hàng năm, nuôi trồng thủy sản và làm muối; hoàn thiện cơ chế thực hiện các hình thức giao dịch đất đai và tài sản khác gắn liền với đất; tạo điều kiện cho các chủ thể kinh doanh tiếp cận đất đai, xác lập quyền tài sản, thực hiện tập trung đất đai theo quy định của pháp luật (Nguyễn Tấn Phát. 2006).

Thể chế cho thị trường sơ cấp giữa Nhà nước và các bên có liên quan được hoàn thiện thông qua quy định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất để hình thành nguồn cung đất đai ra thị trường; quy định điều kiện giao đất, cho thuê đất để lựa chọn nhà đầu tư; việc giao đất theo hình thức đấu giá công khai minh bạch; quy định rõ trường hợp áp dụng hình thức đấu giá QSDĐ,

đầu thầu dự án có sử dụng đất và chỉ định nhà đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất; quy định xác định giá đất cụ thể khi Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất; tạo cơ chế hợp lý trong quá trình thu hồi và bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất; cơ chế xử lý đối với trường hợp không đăng ký đất đai đưa đất vào sử dụng, chậm đưa đất vào sử dụng; cải cách thủ tục hành chính trong thu hồi, giao, thuê đất để thuận lợi cho quá trình cung cấp quỹ đất cho thị trường.

Thể chế cho thị trường thứ cấp giữa các chủ thể tham gia đã cơ bản được hoàn thiện, quy định cụ thể về các quyền của người sử dụng đất; cải cách thủ tục hành chính trong thực hiện các quyền; đẩy mạnh việc cấp Giấy chứng nhận để tạo điều kiện cho đất đai tham gia vào thị trường; thiết lập cơ chế tư vấn định giá đất, hoàn thiện các tổ chức dịch vụ công hỗ trợ cho hoạt động của thị trường; khuyến khích việc tự thỏa thuận nhận QSDĐ để thực hiện dự án đầu tư, chuyển nhượng dự án có sử dụng đất. Hiện nay, Chính phủ đang tập trung đẩy mạnh việc xây dựng cơ sở dữ liệu đất đai, xây dựng hệ thống thông tin đất đai nhằm tạo điều kiện cung cấp đầy đủ, công khai minh bạch các thông tin cho thị trường bất động sản.

2. THỰC TRẠNG DỒN ĐIỀN, ĐỔI THỪA, TẬP TRUNG ĐẤT ĐAI NÔNG NGHIỆP Ở VIỆT NAM

Dồn điền, đổi thửa là một phương thức tập trung ruộng đất trong nông nghiệp thông qua việc thực hiện quyền chuyển đổi đất nông nghiệp giữa các hộ nông dân trong cùng một địa bàn sản xuất từ các mảnh ruộng nằm phân tán ở các vị trí khác nhau thành các ô, thửa lớn tập trung tại một vị trí.

Qua kết quả điều tra 14.400 hộ gia đình, cá nhân tại 24 tỉnh, thành phố thì hiện nay số hộ gia đình, cá nhân có từ 04 thửa đất chiếm khoảng 34,13% (4.592/14.400 hộ gia đình, cá nhân).

Dồn điền, đổi thửa thông qua việc thực hiện quyền chuyển đổi đất nông nghiệp trong cùng một xã, phường, thị trấn để phát triển kinh tế nông hộ là hình thức phổ biến mà nhiều địa phương đã và đang thực hiện. Việc dồn điền, đổi thửa để hộ gia đình, cá nhân có được các thửa đất có quy mô diện tích lớn hơn để tổ chức sản xuất thuận lợi, tiết kiệm chi phí cho sản xuất do có điều kiện cơ giới hóa và thâm canh, nâng cao hiệu quả sản xuất và đặc biệt là tạo ra ngày càng nhiều vùng

Bảng 1. Tổng hợp kết quả điều tra về số thửa đất/hộ gia đình, cá nhân

TT	Tên vùng	Tỷ lệ (%)							
		1 thửa	2 thửa	3 thửa	4 thửa	5 thửa	6 thửa	7 thửa	Nhiều hơn 7 thửa
1	Vùng Tây Bắc	3,25	6,08	12,67	11,00	8,33	7,92	5,25	45,50
2	Vùng Đông Bắc	9,33	6,94	10,89	10,33	11,89	11,22	8,50	30,89
3	Vùng đồng bằng sông Hồng	13,04	26,13	24,17	13,96	8,88	3,50	3,63	6,71
4	Vùng Bắc Trung bộ	20,67	32,39	19,39	10,50	7,97	4,17	1,50	3,44
5	Vùng duyên hải Nam Trung bộ	29,67	31,28	18,50	10,11	5,06	2,22	1,44	1,72
6	Vùng Tây Nguyên	31,67	32,50	20,00	7,83	4,33	1,50	0,50	1,67
7	Vùng Đông Nam bộ	46,72	22,83	15,78	7,44	3,39	1,72	0,61	1,50
8	Vùng đồng bằng sông Cửu Long	36,67	24,29	19,33	8,96	5,25	2,46	1,21	1,83

Nguồn: Tổng cục Quản lý đất đai

sản xuất nông sản hàng hóa quy mô lớn, chất lượng cao.

Qua kết quả điều tra tại 24 tỉnh, thành phố có thể thấy công tác dồn điền, đổi thửa chủ yếu diễn ra ở một số tỉnh phía Bắc (các tỉnh Vĩnh Phúc, Bắc Ninh, Thái Bình, Hà Nam, Phú Thọ, Thanh Hóa, Hà Tĩnh, Thừa Thiên - Huế); một số vùng chưa thực hiện hoặc thực hiện không nhiều (vùng Đông Nam bộ, vùng đồng bằng sông Cửu Long và miền núi phía Bắc) do nhiều yếu tố tác động như địa hình, mật độ dân số, tập quán... Đối với những địa phương đã thực hiện dồn điền, đổi thửa thì đa số ý kiến của hộ gia đình, cá nhân đánh giá hiệu quả sử dụng đất tăng lên sau khi dồn điền, đổi thửa (4.125 lượt ý kiến).

Nhìn chung, công tác dồn điền, đổi thửa đất nông nghiệp đã được nhiều địa phương quan tâm thực hiện (là tiêu chí hàng đầu trong xây dựng nông thôn mới hiện nay) và đã đạt được những kết quả nhất định. Tuy nhiên, do thiếu hướng dẫn cụ thể, thiếu sự đầu tư kinh phí, chưa quy định rõ trách nhiệm quản lý Nhà nước đối với công tác dồn điền, đổi thửa và một số nơi chưa có sự đồng thuận của người dân, nên việc dồn điền, đổi thửa có nhiều bất cập, hạn chế như: thời gian thực hiện kéo dài (có địa phương tổ chức thực hiện thành nhiều đợt, qua nhiều năm chưa xong); số lượng thửa đất sau dồn điền, đổi thửa vẫn còn nhiều. Mặt khác, có nơi dồn điền, đổi thửa xong nhưng không đo đạc lại, việc cấp đổi Giấy chứng nhận QSDĐ còn chậm; có nhiều nơi thực hiện theo kiểu chia lại ruộng đất...

3. KINH NGHIỆM CỦA NHẬT BẢN TRONG ỨNG DỤNG MÔ HÌNH NGÂN HÀNG ĐẤT ĐAI TRONG DỒN ĐIỀN, ĐỔI THỪA, ĐIỀU CHỈNH ĐẤT ĐAI, CHỈNH TRANG, PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ VÀ TẬP TRUNG ĐẤT ĐAI Ở NÔNG THÔN

Nhiều quốc gia như Nhật Bản, Hàn Quốc, Đan Mạch, Hà Lan, Pháp, Áo... đã thành lập các ngân hàng đất đai. Mô hình này đã đem lại hiệu quả đáng kể

cho quá trình tích tụ, tập trung đất đai khi đảm bảo được “tính linh hoạt” cao. Ngân hàng đất nông nghiệp đóng vai trò trung gian kết nối người mua với người bán, người thuê với người cho thuê đất. Đa phần ngân hàng đất đai sử dụng ngân sách Nhà nước để mua/thuê lại đất và sau đó bán/cho thuê lại.

Ở Nhật Bản, người sở hữu đất dù không tham gia sản xuất nông nghiệp nhưng nếu vẫn muốn duy trì quyền sở hữu đất có thể ủy thác ngân hàng đất đai cho thuê mảnh đất của mình. Ngân hàng đất đai sẽ hỗ trợ các chủ sở hữu đất qua việc được miễn các loại thuế có liên quan, đảm bảo sự công bằng giữa nông dân có đất ủy thác và người thuê lại đất từ ngân hàng... Nhật Bản và Hàn Quốc cho phép doanh nghiệp/tập đoàn nông nghiệp thuê và sở hữu đất nông nghiệp (Clever và cộng sự, 2014), phát triển thị trường cho thuê đất. Nhật Bản cho phép dẫn dắt đổi thửa, trao đổi quyền sở hữu các thửa ruộng nằm cách xa nhau để các chủ đất chỉ sở hữu một mảnh đất với diện tích lớn và cho phép “ủy thác sản xuất” - các hộ sản xuất quy mô nhỏ sẽ ủy thác ruộng vườn và các tư liệu sản xuất cho hộ sản xuất quy mô lớn...

Việc thực hiện sắp xếp, tập trung đất nông nghiệp nhằm mục đích cải tạo đất và mở rộng diện tích của thửa đất nông nghiệp, xây dựng hệ thống kênh tưới tiêu đồng bộ cũng như hệ thống giao thông nội đồng thuận tiện nhằm cải thiện năng suất nông nghiệp. Việc thực hiện sắp xếp, tập trung đất nông nghiệp được thực hiện nhiều bước công việc, như: điều chỉnh đất đai tạo ô thửa lớn nhằm khuyến khích đầu tư máy móc nông cụ có tính chuyên môn hóa cao, cơ khí hóa tiên tiến; xây dựng hệ thống kênh mương thủy lợi đồng bộ đáp ứng nhu cầu tưới tiêu; điều chỉnh, cải tạo tầng đất mặt nhằm tăng cường tính màu mỡ của đất về mặt cơ lý hóa; loại bỏ phần đất thoái hóa; xây dựng hệ thống giao thông nội đồng phù hợp, đủ rộng để phục vụ vận chuyển máy móc, chuyên chở sản

phẩm nông nghiệp; xây dựng hệ thống thoát nước bằng việc đặt các hệ thống đường ống ngầm.

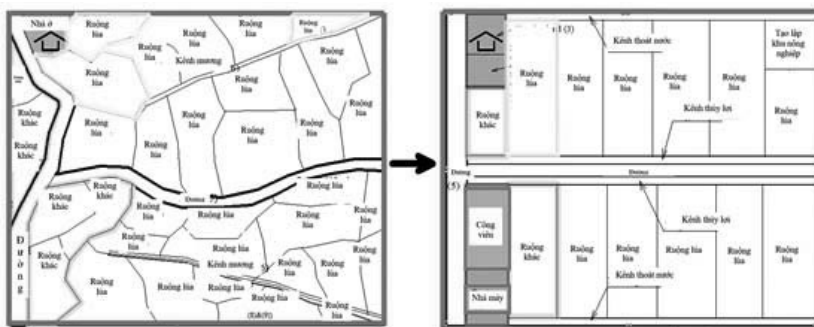
Các công việc trên được thực hiện đồng bộ với các dự án cơ sở hạ tầng khác có liên quan nhằm hỗ trợ sản xuất nông nghiệp, phát triển cơ sở hạ tầng và hài hòa việc sử dụng đất thông qua hệ thống các quy định đồng bộ, gồm: hướng dẫn triển khai; đánh giá hiệu quả; khuyến khích đầu tư vào nông nghiệp quy mô lớn, công nghệ cao; khuyến khích việc tăng cường chất lượng thực hiện các dự án nông nghiệp (Hình 1).

Việc tập trung đất đai được thực hiện thông qua “Tổ chức quản lý trung gian đất nông nghiệp FIAO (Farm land Intermediary Administration Organization) - Ngân hàng đất nông nghiệp”.

Bắt đầu từ năm tài khóa 2014, chính quyền Tokyo đã thành lập FIAO với chi nhánh trên toàn quốc nhằm thúc đẩy ngành nông nghiệp cũng như nâng cao năng suất nhờ đẩy mạnh giao dịch đất nông nghiệp, với tên gọi khác là “Ngân hàng đất nông nghiệp”. FIAO có vai trò là một tổ chức trung gian giữa những chủ đất nông nghiệp và những gia đình nông dân muốn có đất canh tác, hoặc những nhà đầu tư, tổ chức muốn tham gia ngành này (Hình 2).

Ngoài ra, FIAO còn đặt mục tiêu mua hoặc thuê lại đất đai từ những hộ nông dân nhỏ lẻ gộp lại thành những mảnh đất lớn để dễ dàng hơn cho canh tác trong các trang trại và cho thuê vùng đất này lại cho các tổ chức đủ điều kiện hoạt động trong lĩnh vực nông nghiệp lớn để có thể hoạt động hiệu quả hơn. Chính phủ Nhật Bản cũng muốn FIAO khôi phục hoạt động của những mảnh ruộng bị bỏ hoang, ước tính lên tới 400.000 ha theo thống kê năm 2010 cũng như ngăn chặn tình trạng bỏ hoang đồng ruộng.

Để có thể đạt mục tiêu trên, FIAO đã làm việc rất chặt chẽ với các Ủy ban



Hình 1. Dồn điền, đổi thửa, sắp xếp lại đồng ruộng, tập trung đất đai



Hình 2. Ngân hàng đất nông nghiệp

Nông nghiệp địa phương nhằm tìm kiếm chính xác những hộ nào muốn cho thuê đất nông nghiệp. Trong trường hợp không có hộ gia đình nào muốn cho thuê đất, Ủy ban Nông nghiệp địa phương sẽ được trao quyền sử dụng bất kỳ mảnh đất nông nghiệp nào mà họ đánh giá là hoạt động kém hiệu quả hoặc bị bỏ hoang. Đối với những mảnh đất hoang vô chủ, chính quyền địa phương sẽ đăng thông báo lên các phương tiện truyền thông công cộng trước khi lấy quyền sử dụng của mảnh đất đó. Những công ty muốn thuê đất liên lạc trực tiếp với FIAO mà không phải đàm phán trực tiếp với nhiều hộ nông dân, qua đó tạo nên những phiền phức không đáng có giữa Nhà nước - nhà đầu tư - người dân có đất.

4. GIẢI PHÁP KHUYẾN KHÍCH TIẾP CẬN ĐẤT ĐAI THÔNG QUA DỒN ĐIỀN, ĐỔI THỬA, ĐIỀU CHỈNH ĐẤT ĐAI, CHỈNH TRANG, PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ VÀ TẬP TRUNG ĐẤT ĐAI Ở NÔNG THÔN

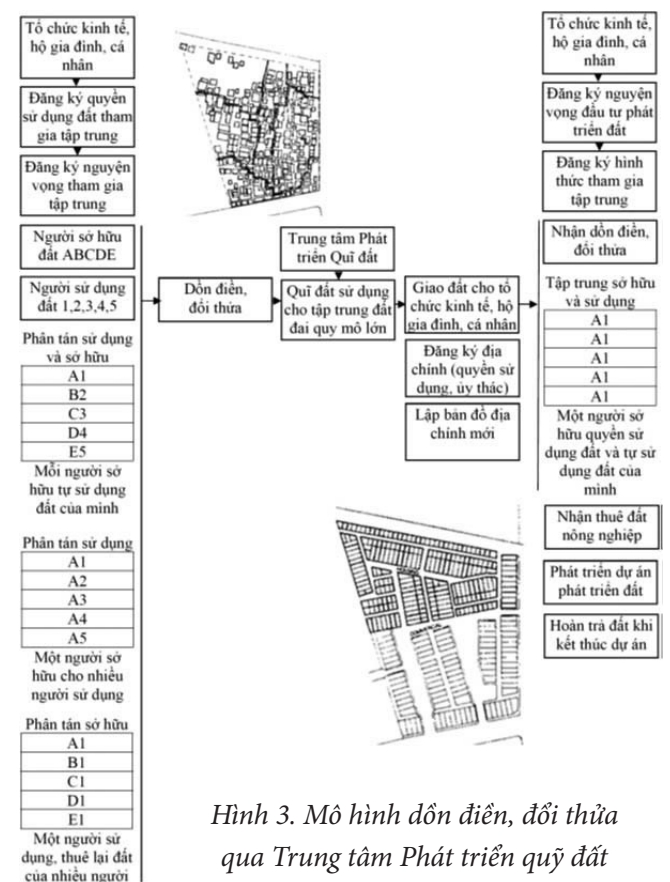
Đại hội XIII của Đảng đã làm rõ mối quan hệ giữa Nhà nước, thị trường, xã hội và khẳng định thị trường đóng vai trò quyết định trong xác định giá cả hàng hóa, dịch vụ, trong huy động, phân bổ và sử dụng nguồn lực. Vì vậy, việc điều chỉnh đất đai, phát triển đô thị có thể được thực hiện thông qua dồn điền, đổi thửa tại đô thị để tạo không gian phát triển tại đô thị. Trong lĩnh vực sản xuất, kinh doanh, tiếp cận đất đai có thể được thực hiện thông qua tổ chức kinh tế nhận chuyển nhượng, nhận góp vốn, thuê QSDĐ nông nghiệp để thực hiện dự án đầu tư phi nông nghiệp; thuê lại đất trong các khu công nghiệp, khu chế xuất, khu kinh tế, khu công nghệ cao; hợp tác kinh doanh theo hợp đồng giữa một bên góp QSDĐ và một bên góp tài chính; mua cổ phần, mua bán sáp nhập doanh nghiệp (Hình 3).

Từ thực tiễn và kinh nghiệm của một số nước cho thấy, có 04 phương thức tập trung đất đai được sử dụng phổ biến trên thế giới đã thực hiện thành công ở Việt Nam, đáp ứng được yêu cầu tập trung đất đai theo quy mô mong muốn và ít có tác động tiêu cực đến xã hội, đó là: Dồn điền, đổi thửa; Thuê đất nông nghiệp của người sử dụng đất; Phát triển mạng lưới tập trung đất đai để sản xuất, kinh doanh nông nghiệp; Liên kết, hợp tác với người sử dụng đất. Bên cạnh đó, 02 phương thức còn lại (nhận chuyển nhượng QSDĐ nông nghiệp; nhận góp vốn bằng QSDĐ) phù hợp với cơ chế thị trường nhưng quá trình tổ chức thực hiện chưa thành công. Nguyên nhân không thành công là giá trị đất nông nghiệp thấp nên khi góp vốn vào doanh nghiệp chỉ chiếm tỷ lệ nhỏ trong tổng số vốn của doanh nghiệp, khi doanh nghiệp tăng vốn điều lệ thì giá trị đất nông nghiệp còn lại rất thấp dẫn đến mất tư liệu sản xuất; phương thức chuyển

nhượng QSDĐ, người nông dân không được chuyển đổi nghề sang lĩnh vực khác ổn định hơn, giá trị chuyển nhượng QSDĐ nhỏ không đảm bảo cuộc sống ổn định lâu dài nên người nông dân vẫn có tâm lý giữ đất như biện pháp bảo hiểm cho cuộc sống.

Thí điểm Mô hình đơn vị sự nghiệp công (Trung tâm Phát triển quỹ đất) làm đầu mối để thực hiện tập trung, tích tụ, đất đai. Đối tượng tham gia là Trung tâm Phát triển quỹ đất được thành lập theo quy định của pháp luật về đất đai; Tổ chức kinh tế theo quy định của Luật Đất đai, doanh nghiệp liên doanh, hộ gia đình, cá nhân có nhu cầu sử dụng đất để tổ chức sản xuất nông nghiệp (sau đây gọi chung là Nhà đầu tư); Tổ chức, hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất nông nghiệp; Các cơ quan Nhà nước thực hiện quyền và trách nhiệm đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai, thực hiện nhiệm vụ thống nhất quản lý Nhà nước về đất đai; Các đối tượng khác có liên quan đến quản lý, sử dụng đất.

Phương thức thực hiện qua Trung tâm Phát triển quỹ đất được phát triển quỹ đất nông nghiệp thông qua các hình thức sau: Thuê QSDĐ của người sử dụng đất; Nhận chuyển nhượng QSDĐ; Nhận ký gửi quỹ đất của người sử dụng đất; Nhận quỹ đất công ích do Ủy ban nhân dân xã quản lý trong phạm vi dự kiến phát triển



Hình 3. Mô hình dồn điền, đổi thửa qua Trung tâm Phát triển quỹ đất

quỹ đất để tập trung, tích tụ đất đai cho sản xuất nông nghiệp; Chuyển đổi QSDĐ để tạo thành ô thửa tập trung (đối với những trường hợp nằm trong phạm vi dự án mà không thỏa thuận được). Trong trường hợp Trung tâm Phát triển quỹ đất đầu tư cơ sở hạ tầng giao thông, thủy lợi... thì Trung tâm Phát triển quỹ đất có trách nhiệm xây dựng phương án điều chỉnh, sắp xếp đất đai sau khi kết thúc dự án để thảo luận và thống nhất với người dân sau khi dự án bắt đầu.

Mô hình đồn điền, đổi thửa, tập trung đất đai nông nghiệp ở nông thôn, có thể được mở rộng cho các dự án điều chỉnh đất đai, chỉnh trang, phát triển đô thị trên cơ sở thực hiện các giải pháp sau đây:

Thứ nhất, rà soát và hoàn thiện cơ chế thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng bảo đảm hài hòa mối quan hệ giữa Nhà nước, thị trường và xã hội.

Thứ hai, đổi mới cơ chế điều tiết giá trị tăng thêm từ đất bằng cách lập bản đồ giá đất trước khi lập quy hoạch, sau khi lập quy hoạch, sau khi xây dựng công trình kết cấu hạ tầng giao thông, kinh tế, xã hội, chỉnh trang đô thị, thực hiện thu hồi đất vùng phụ cận, điều chỉnh đất đai, đồn điền, đổi thửa tại đô thị để tăng thu ngân sách Nhà nước, đồng thời ưu tiên cho người bị thu hồi đất ở được giao đất hoặc mua nhà trên diện tích đất đã thu hồi, phát triển hệ sinh thái đô thị, công nghiệp, thương mại, dịch vụ, du lịch dọc theo các hướng tuyến hạ tầng giao thông theo phương pháp tiếp cận định hướng phát triển theo hạ tầng giao thông (TOD) trên cơ sở bổ sung cơ chế, chính sách thu hồi đất vùng phụ cận các dự án hạ tầng kỹ thuật, xây dựng, chỉnh trang khu đô thị, khu dân cư nông thôn (để đầu tư QSDĐ thực hiện dự án nhà ở, thương mại, dịch vụ, sản xuất, kinh doanh) bảo đảm hài hòa lợi ích giữa Nhà nước, người dân và doanh nghiệp.

Thứ ba, bổ sung, hoàn thiện cơ chế, chính sách thu hồi đất đối với các dự án chậm/muộn đưa đất vào sử dụng, thu hồi giá trị tăng thêm từ đất để bảo đảm hài hòa lợi ích giữa Nhà nước, người dân và doanh nghiệp.

Thứ tư, nghiên cứu bổ sung quy định thu hồi đất đối với phần diện tích đất chủ đầu tư và người sử dụng đất không thỏa thuận được việc nhận chuyển nhượng bằng QSDĐ theo nền kinh tế thị trường, bảo đảm môi trường kinh doanh bình đẳng giữa các thành phần kinh tế trên cơ sở đồng thuận của người dân.

Thứ năm, bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất phải bảo đảm sinh kế lâu dài cho người có đất thu hồi, giảm khiếu kiện khi Nhà nước thu hồi đất.

Thứ sáu, nghiên cứu bổ sung hoàn thiện cơ chế tạo quỹ đất, huy động các nguồn vốn xây dựng các khu dân cư (có hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội đồng bộ) để bố trí chỗ ở mới cho người có đất thu hồi thông qua Tổ chức phát triển quỹ đất.

Cùng với vốn, nguồn nhân lực, đất đai là một trong ba đầu vào cốt yếu của sản xuất và phát triển kinh tế. Doanh nghiệp tiếp cận đất đai để triển khai dự án đầu tư sản xuất, kinh doanh, phát triển nông nghiệp, nông thôn, chỉnh trang, phát triển đô thị ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Báo cáo đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2016 - 2020 và phương hướng, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2021 - 2025.
2. Báo cáo dự thảo Tổng kết tình hình thực hiện Nghị quyết số 19-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương khóa XI về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp hóa theo hướng hiện đại, năm 2021 của các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.
3. Báo cáo Sơ kết 05 năm thực hiện Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 31 tháng 10 năm 2012 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XI) về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, tạo nền tảng để đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành một nước công nghiệp theo hướng hiện đại. Tổng cục Quản lý đất đai, năm 2017.
4. Clever, Jennifer, Midori Iijima, and Benjamin Petlock. 2014. *Agricultural Corporations Help Revitalize Japan's Farm Sector*. Global Agricultural Information Network Report 7/3.
5. Đảng Cộng sản Việt Nam. 2021. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2021.
6. Klaus W. Deininger. 2004. Chính sách đất đai cho tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo, Báo cáo nghiên cứu chính sách của Ngân hàng Thế giới, Nhà xuất bản Văn hóa - Thông tin.
7. Nguyễn Tấn Phát. 2006. Chính sách đất đai ở Việt Nam trong thời kỳ đổi mới, Tạp chí Nghiên cứu Kinh tế, số 1 (332).
8. Rana Amirtahmasebi, Mariana Orloff, Sameh Wahba, Andrew Altman. 2016. *Regenerating Urban Land: A Practitioner's Guide to Leveraging Private Investment*, World Bank Publications.

THỰC TRẠNG VÀ MỘT SỐ GIẢI PHÁP NHẪM NÂNG CAO HIỆU QUẢ CÔNG TÁC THỐNG KÊ, KIỂM KÊ ĐẤT ĐAI TRONG THỜI GIAN TỚI

TẠ THỊ HÀ

Viện Chiến lược, Chính sách tài nguyên và môi trường

Bài viết nhằm mục đích đánh giá khái quát thực trạng thực hiện công tác thống kê, kiểm kê đất đai theo Thông tư số 27/TT-BTNMT, những khó khăn vướng mắc trong quá trình triển khai thực hiện, từ đó đề xuất một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả của công tác thống kê, kiểm kê đất đai. Để đạt được mục tiêu trên, cần tiến hành phân tích khái quát thực trạng thực hiện công tác thống kê, kiểm kê đất đai, từ đó đề xuất một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả của công tác thống kê, kiểm kê đất đai trong thời gian tới.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Thống kê, kiểm kê đất đai trong mỗi giai đoạn có sự thay đổi nhất định phù hợp với điều kiện, yêu cầu của công tác quản lý đất đai trong mỗi thời kỳ. Do yêu cầu quản lý nhà nước về đất đai và yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội cũng như điều kiện và hoàn cảnh thực tế, hệ thống chỉ tiêu, biểu mẫu cũng được thay đổi trong mỗi cho phù hợp. Xu hướng chung của hệ thống chỉ tiêu ngày càng chi tiết và hoàn thiện. Tuy nhiên, từ thực tiễn thực hiện thống kê, kiểm kê các năm qua còn bộc lộ một số hạn chế vướng mắc. Mặc dù, phương pháp thống kê đã từng bước được hoàn thiện nhưng tổ chức thực hiện còn gặp khó khăn dẫn đến chất lượng của số liệu thống kê còn hạn chế. Trình độ của đội ngũ cán bộ thống kê, kiểm kê chưa đáp ứng với yêu cầu, đội ngũ cán bộ chuyên môn còn thiếu hụt về số lượng và chất lượng, nhất là cấp cơ sở. Thời gian báo cáo kết quả thống kê đất đai ở một số nơi còn chậm, đặc biệt ở cấp xã. Cơ sở vật chất kỹ thuật còn thiếu, chưa đáp ứng yêu cầu hiện đại hóa công tác thống kê, kiểm kê đất đai. Hệ thống cơ sở hạ tầng về công nghệ thông tin chưa đồng bộ và chưa đủ để đáp ứng yêu cầu đặc biệt ở cấp cơ sở, nhất là ở các xã vùng sâu vùng xa, vùng đặc biệt khó khăn.

Hiện nay, công tác thống kê, kiểm kê đất đai được thực hiện theo Thông tư số 27/2018/TT-BTNMT, đã được sửa đổi, bổ sung phù hợp hơn với tình hình thực tế về nội dung phương pháp thực hiện, thời gian, cách thức triển khai so với với Thông tư số 28/2014/TT-BTNMT trước đây. Số liệu thống kê, kiểm kê đất đai là đầu vào để thực hiện các nhiệm vụ quản lý nhà nước về đất đai như lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; thu hồi, bồi thường, chuyển mục đích sử dụng đất... Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện vẫn còn gặp một số tồn tại vướng mắc về việc xác định loại đất, đối tượng quản lý, sử dụng đất.

2. KHÁI QUÁT VỀ THỰC TRẠNG THỰC HIỆN CÔNG TÁC THỐNG KÊ, KIỂM KÊ ĐẤT ĐAI

Việc thực hiện công tác thống kê, kiểm kê đất đai theo hướng dẫn tại Thông tư số 27/2018/TT-BTNMT của Bộ TN&MT cơ bản đã đáp ứng được nhu cầu xác định hiện trạng các loại đất đang sử dụng tính đến thời điểm thực hiện nhằm cung cấp số liệu đầu vào phục vụ yêu cầu của công tác quản lý nhà nước về đất đai và việc khai thác sử dụng số liệu hiện trạng về đất đai đối với người dân và doanh nghiệp. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện vẫn còn một số vướng mắc chưa thống nhất về một số chỉ tiêu thống kê của các ngành khác, cụ thể như việc phân loại đất nông nghiệp theo mục đích sử dụng chưa thống nhất giữa Luật Đất đai với Luật Lâm nghiệp và Luật Bảo vệ môi trường năm 2020; Tiêu chí thống kê đất lâm nghiệp giữa ngành tài nguyên và môi trường với ngành nông nghiệp và phát triển nông thôn chưa có sự thống nhất. Các khái niệm về cách phân loại đất đai theo chức năng (chức năng sinh thái, chức năng kinh tế, chức năng bảo tồn chưa cụ thể và rõ ràng nên việc xác định để đưa vào kiểm kê các khu chức năng còn gặp nhiều khó khăn và chưa được đầy đủ.

Một số loại đất chưa được quy định đủ mức độ chi tiết, các tiêu chí xác định chưa cụ thể nên khó xác định trong thực tế; nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội hiện nay đòi hỏi phải quy định và thực hiện kiểm kê một số chỉ tiêu theo mục đích sử dụng đất một cách chi tiết hơn; ngược lại một số chỉ tiêu loại đất được quy định quá chi tiết, có chế độ quản lý, sử dụng tương đối giống nhau, ít có ý nghĩa thực tiễn thì có thể gộp chỉ tiêu. Các chỉ tiêu thống kê, kiểm kê đất đai so với loại đất áp dụng trong các ngành khác cũng có những điểm khác nhau nên có phần hạn chế khi sử dụng kết quả kiểm kê đất đai cho các ngành đó. Cụ thể, các chỉ tiêu loại đất thống kê, kiểm kê đất đai theo quy định của Bộ TN&MT chưa

có sự thống nhất với các quy định trong các quy hoạch xây dựng, quy hoạch chi tiết đô thị.

Quy định một số loại đất chưa phản ánh được bản chất của việc sử dụng đất, đất sử dụng vào cùng một mục đích như nhau nhưng được thống kê, kiểm kê thành hai chỉ tiêu khác nhau là "đất nông nghiệp khác" khi đất đó tại nông thôn và "đất phi nông nghiệp khác" khi đất đó tại đô thị. Mặt khác, các tiêu chí để xác định là khu vực nông thôn hay đô thị còn rất khác nhau, nếu căn cứ theo phạm vi lãnh thổ của đơn vị hành chính thì chưa hợp lý. Cụ thể, tại Phụ lục số 01 kèm theo Thông tư số 27/2018/TT-BTNMT quy định đất nông nghiệp khác gồm đất sử dụng để xây dựng nhà kính và các loại nhà khác phục vụ mục đích trồng trọt, kể cả các hình thức trồng trọt không trực tiếp trên đất; xây dựng chuồng trại chăn nuôi gia súc, gia cầm và các loại động vật khác được pháp luật cho phép, kể cả các loại nhà khác gắn liền với khu vực chuồng trại để phục vụ cho chăn nuôi; đất trồng trọt, chăn nuôi, nuôi trồng thủy sản cho mục đích học tập, nghiên cứu thí nghiệm; đất ương tạo cây giống, con giống và đất trồng hoa, cây cảnh. Tuy nhiên, chưa quy định cụ thể, chi tiết đối với các loại nhà khác gắn liền với khu vực chuồng trại để phục vụ cho chăn nuôi trong Dự án xây dựng chuồng trại chăn nuôi.

Đất phi nông nghiệp khác gồm đất làm nhà nghỉ, lán, trại cho người lao động trong cơ sở sản xuất; đất xây dựng kho và nhà để chứa nông sản, thuốc bảo vệ thực vật, phân bón, máy móc, công cụ phục vụ cho sản xuất nông nghiệp và đất xây dựng công trình khác của người sử dụng đất không nhằm mục đích kinh doanh mà công trình đó không gắn liền với đất ở.

Như vậy, các dự án trang trại chăn nuôi heo theo mô hình trại lạnh khép kín thuộc loại đất nông nghiệp khác. Tuy nhiên, theo dự án đầu tư thì ngoài các công trình xây dựng chuồng trại còn xây dựng các hạng mục công trình: Nhà bảo vệ + cổng chính + cổng tường rào, trạm cân, nhà sát trùng xe, nhà khách chờ trước cổng, nhà để xe, nhà cách ly nhân viên mới, nhà kỹ thuật, nhà ăn, bếp ăn + nhà công nhân, nhà phơi đồ, nhà điều hành, hố sát trùng xe, nhà nghỉ giữa ca, nhà điều hành hệ thống xử lý nước thải, hệ thống xử lý nước thải, hầm Biogas. Khi thực hiện thống kê, kiểm kê loại đất này nhiều địa phương có cách hiểu khác nhau nên chưa xác định được các hạng mục công trình này là đất phi nông nghiệp khác (công trình phục vụ cho người lao động làm việc trong dự án và các công trình phụ trợ) hay đất nông nghiệp khác (công trình cần thiết của dự án trang trại). Trường hợp là đất phi nông nghiệp khác thì thuộc

trường hợp phải xin phép chuyển mục đích sử dụng đất trước khi chủ đầu tư triển khai thực hiện dự án trang trại chăn nuôi này.

Cũng tại Phụ lục số 01 kèm theo Thông tư số 27/2018/TT-BTNMT trường hợp các loại cây lâu năm đã trồng trên đất thuộc quy hoạch lâm nghiệp mà phù hợp với quy định của Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn thì vẫn thống kê, kiểm kê vào đất lâm nghiệp. Tuy nhiên, khi tiến hành chuyển mục đích sử dụng đất để thực hiện các dự án gặp nhiều khó khăn về thủ tục chuyển mục đích sử dụng đất rừng, hay công tác đền bù giải phóng mặt bằng...

Qua việc thực hiện công tác thống kê, kiểm kê đất đai cũng phát hiện ra một số tồn tại trong quá trình sử dụng đất như việc giải quyết các khu vực tranh chấp tại một số đơn vị hành chính còn chậm chưa được giải quyết hiện tại cả nước còn 2 điểm tranh chấp giữa TP. Đà Nẵng và Thừa Thiên Huế; Phú Yên và Bình Định với diện tích 1.273 ha vẫn chưa được giải quyết. Công tác rà soát sắp xếp, xác định ranh giới, mốc giới, giải quyết tranh chấp, vi phạm pháp luật đất đai của các nông, lâm trường, ban quản lý rừng thực hiện còn chậm ảnh hưởng đến chất lượng số liệu thống kê đất đai.

Ngoài ra, qua thực hiện công tác thống kê, kiểm kê đất đai cho thấy vẫn còn những bất cập hạn chế trong sử dụng đất tại các địa phương cụ thể như một số bộ phận người dân không chấp hành thực hiện các quy định trong lĩnh vực quản lý, sử dụng đất đai, vẫn còn những trường hợp lấn chiếm đất đai mà địa phương không biết để ngăn chặn kịp thời, tự ý xây dựng nhà trái phép; khiếu nại, khiếu kiện về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư kéo dài làm ảnh hưởng đến việc triển khai thực hiện các công trình, dự án theo kế hoạch.

Kinh phí thực hiện công tác thống kê tại các địa phương còn nhiều khó khăn, nhiều địa phương không được cấp kinh phí cho công tác thống kê đất đai hàng năm; cơ sở vật chất kỹ thuật còn thiếu, chưa đáp ứng yêu cầu hiện đại hóa công tác thống kê đất đai. Việc luân chuyển, điều động cán bộ địa chính cấp xã đã ảnh hưởng lớn đến công tác thống kê đất đai hàng năm (điều tra, khoanh vẽ, thu thập hồ sơ tài liệu chậm, khó phân loại đối tượng sử dụng); việc cập nhật chỉnh lý biến động, riêng với công tác thống kê, kiểm kê lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất do yêu cầu chất lượng, nội dung thực hiện có sự thay đổi so với các kỳ thống kê, kiểm kê trước đây, đòi hỏi cán bộ địa chính cần phải nâng cao năng lực, trình độ chuyên môn. Tuy nhiên, hiện nay đội ngũ cán bộ địa chính cấp xã trình độ chuyên môn không đồng đều, đa số còn yếu và thiếu so

với nhiệm vụ được giao. Một số nơi còn tình trạng cán bộ chuyên môn cấp huyện, cán bộ địa chính cấp xã vẫn chưa quan tâm đến công tác thống kê đất đai, giao hết công việc cho đơn vị tư vấn thực hiện, chưa sâu sát với nhiệm vụ được giao.

3. MỘT SỐ GIẢI PHÁP NHẪM NÂNG CAO HIỆU QUẢ CÔNG TÁC THỐNG KÊ, KIỂM KÊ ĐẤT ĐAI

3.1. Giải pháp khắc phục một số vướng mắc trong Thông tư số 27/TT-BTNMT

Công tác thống kê, kiểm kê đất đai ngày càng đặt ra các yêu cầu cao hơn, đòi hỏi phải không ngừng đổi mới nội dung và phương pháp thực hiện. Chính vì vậy, việc xây dựng, hoàn thiện các quy định của pháp luật về công tác thống kê, kiểm kê đất đai, xây dựng bản đồ hiện trạng sử dụng đất là một yêu cầu không thể thiếu để nâng cao chất lượng, hiệu quả của công tác thống kê, kiểm kê đất đai, xây dựng bản đồ hiện trạng sử dụng đất trong thời gian tới, trước mắt là trong kỳ kiểm kê đất đai năm 2024. Chính vì vậy, đối với một số vướng mắc trong quá trình thực hiện thống kê, kiểm kê đất đai theo quy định tại Thông tư số 27/2018/TT-BTNMT, cần nghiên cứu và hướng dẫn đối với các chỉ tiêu thống kê cụ thể đối với đất nông nghiệp khác tại Phụ lục 01 trong đó nên quy định cụ thể, chi tiết đối với đất nông nghiệp khác (như các loại nhà khác gắn liền với khu vực chuồng trại), đất phi nông nghiệp khác làm cơ sở thực hiện các thủ tục về đất đai. Việc hướng dẫn thống kê, kiểm kê đối với các loại đất rừng nên chỉnh sửa bổ sung chỉ tiêu thống kê các loại đất theo hiện trạng, không thống kê loại đất theo quy hoạch rừng tránh khó khăn vướng mắc khi xác định loại đất để thực hiện việc chuyển mục đích sử dụng rừng và đền bù giải phóng mặt bằng khi thu hồi đất.

Hiện nay, Dự thảo Luật Đất đai có nhiều điểm mới so với Luật Đất đai 2013 trong đó có sự thay đổi trong việc phân loại đất, chính vì vậy Thông tư số 27/2018/TT-BTNMT và phụ lục số 01 kèm Thông tư cần phải nghiên cứu bổ sung chỉnh sửa cho phù hợp với Luật Đất đai sửa đổi nhằm đáp ứng được yêu cầu của công tác thống kê, kiểm kê đất đai trong thời gian tới. Ngoài ra, đối với đất sử dụng đa mục đích, cần bổ sung hướng dẫn cụ thể đối với mỗi khoanh đất hoặc thửa đất có nhiều mục đích sử dụng thì việc thống kê, kiểm kê theo từng mục đích sử dụng và cách thể hiện mã loại đất để phục vụ cho công tác quản lý nhà nước về đất đai.

3.2. Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra

Đối với, công tác thống kê, kiểm kê đất đai cần thường xuyên tổ chức kiểm tra, hướng dẫn, uốn nắn và khắc phục kịp thời những hạn chế vướng mắc của địa

phương trong quá trình triển khai thực hiện nhằm đạt độ chính xác cao về số liệu hiện trạng phục vụ cho công tác nhà nước về đất đai.

Tăng cường rà soát kiểm tra, thanh tra việc sử dụng đất; xử lý kiên quyết, kịp thời, dứt điểm các trường hợp người sử dụng đất vi phạm pháp luật đất đai nhất là tình trạng tự ý chuyển mục đích sử dụng đất mà không xin phép; tình trạng giao đất, cho thuê đất mà không sử dụng đất quá thời hạn quy định gây lãng phí đất đai; tình trạng cho thuê, cho mượn đất trái quy định của pháp luật. Đăng công khai trên cổng thông tin điện tử của địa phương về các trường hợp vi phạm pháp luật đất đai theo quy định của pháp luật đất đai; đồng thời làm rõ và xử lý trách nhiệm của chính quyền các cấp ở các địa phương để xảy ra nhiều sai phạm trong sử dụng đất đai; thực hiện quản lý đất đai theo quy hoạch, kiên quyết thu hồi diện tích đất các dự án không sử dụng, chậm tiến độ, sử dụng sai mục đích theo đúng quy định của Luật Đất đai.

Xây dựng hệ thống theo dõi, giám sát, đánh giá hàng năm về tình thi hành Luật Đất đai của các địa phương và tình hình quản lý, sử dụng đất của các dự án, công trình lớn do Quốc hội quyết định đầu tư, Thủ tướng Chính phủ chấp thuận đầu tư như các khu công nghiệp, khu chế xuất, khu kinh tế, khu công nghệ cao, các công trình thủy điện, thủy lợi, sân golf.

3.3. Giải pháp về kinh phí thực hiện

Để nâng cao hiệu quả và chất lượng của số liệu hiện trạng sử dụng đất trên cơ sở thực hiện công tác thống kê, kiểm kê đất đai trong thời gian tới cần có nguồn hỗ trợ kinh phí từ Trung ương để thực hiện công tác đo đạc lập bản đồ địa chính chính quy đối với các xã, phường, thị trấn ở những nơi có điều kiện kinh tế khó khăn chưa có bản đồ địa chính chính quy nhằm xây dựng bản đồ hiện trạng sử dụng đất hiệu quả chính xác trong các kỳ thống kê, kiểm kê tiếp theo và phục vụ cho quản lý sử dụng đất đạt hiệu quả ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Báo cáo số 31/BC-BTNMT của TN&MT báo cáo kết quả kiểm kê đất đai năm 2019.
2. Báo cáo số 04/BC-BTNMT của Bộ TN&MT báo cáo kết quả thống kê đất đai năm 2020.
3. Báo cáo số 132/BC-BTNMT của của TN&MT báo cáo kết quả thống kê đất đai năm 2021.
4. Quyết định số 719/QĐ0BTNMT phê duyệt và công bố kết quả thống kê đất đai năm 2021.

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ CÔNG TÁC QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC TRONG LĨNH VỰC ĐẤT ĐAI

VŨ THỊ HỒNG

Viện Chiến lược, Chính sách tài nguyên và môi trường

Nghiên cứu tổng hợp kinh nghiệm quốc tế về một số nội dung trong công tác quản lý nhà nước đối với lĩnh vực đất đai từ các kết quả nghiên cứu khoa học và công nghệ đã được Bộ TN&MT và các đơn vị trực thuộc Bộ nghiệm thu, công nhận từ năm 2013 đến nay nhằm rút ra những bài học kinh nghiệm đối với công tác quản lý đất đai ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay.

1. MỞ ĐẦU

Quản lý, sử dụng, bảo vệ và phát triển tài nguyên đất nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững là mục tiêu cực kỳ quan trọng của tất cả các quốc gia trên thế giới. Việt Nam đang đẩy mạnh quá trình toàn cầu hóa, hội nhập sâu rộng với khu vực và thế giới, việc nghiên cứu kinh nghiệm quản lý đất đai ở các nước là rất cần thiết và có ý nghĩa cho việc xây dựng hệ thống quản lý đất đai của Việt Nam.

Trong quá trình thi hành Luật Đất đai 2013 đến nay, có nhiều kết quả nghiên cứu khoa học công nghệ liên quan đến vấn đề quản lý, sử dụng đất đai đã được triển khai để đánh giá quá trình thi hành Luật Đất đai, trong đó có đề cập đến kinh nghiệm quốc tế. Để đạt được mục tiêu nghiên cứu, tiến hành tổng hợp kinh nghiệm quốc tế liên quan lĩnh vực đất đai: Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, giao đất, thu hồi đất và chuyển mục đích sử dụng đất; Định giá đất, Điều tra cơ bản và đánh giá tài nguyên đất; Đăng ký đất đai, lập hồ sơ địa chính và cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất; Xây dựng hệ thống thông tin đất đai và cơ sở dữ liệu đất đai; Nội dung quản lý đất đai khác (Giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo và xử lý vi phạm pháp luật về đất đai...) từ đó rút ra những bài học kinh nghiệm cho công tác quản lý đất đai tại Việt Nam.

2. KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, giao đất, thu hồi đất và chuyển mục đích sử dụng đất

Trong công tác quy hoạch ở một số nước (Trung Quốc, Hàn Quốc, Nhật Bản, Đức, Ôxtrâyliá...) đề cập khá toàn diện mọi mặt đời sống xã hội và chú trọng tới kiến trúc cảnh quan, không gian công cộng. Các nội dung quy hoạch ở dạng “mở” linh hoạt, không quá chi tiết. Các loại hình quy hoạch có sự thống nhất, đồng bộ về không gian, thời gian, nội dung quy hoạch đều hướng tới mục tiêu chung là phát triển kinh tế, xã hội, văn hóa, bảo vệ tài nguyên và môi trường.

Việc tổ chức, thực hiện quy hoạch được phân cấp cụ thể, rõ ràng, có sự tham gia của cơ quan nhà nước, các tổ chức, thành phần kinh tế và của người dân.

Công tác giao đất, thu hồi đất và chuyển mục đích sử dụng đất tại một số nước như Trung Quốc, Hàn Quốc, Ôxtrâyliá... được thực hiện theo quy trình chặt chẽ do pháp luật quy định và chỉ thực sự cần thiết mới thực hiện thu hồi đất. Hầu hết các nước đều có phương thức Nhà nước cho tổ chức, cá nhân thuê đất, riêng phương thức “giao đất” có tính đặc thù chỉ có ở Việt Nam. Các nước đều có xu hướng sử dụng hình thức sở hữu đất đai để quản lý trên cơ sở các tiêu chí: về chuyển giao quyền sở hữu; về mua bán quyền sở hữu đất đai; theo hình thức đầu tư và tiêu chí phù hợp với quy hoạch.

Định giá đất, điều tra cơ bản và đánh giá tài nguyên đất

Hoạt động định giá đất ở hầu hết các quốc gia (Mỹ, Anh, Nhật Bản, Hàn Quốc...) đều có lịch sử khá lâu và cơ bản đã xác lập các phương pháp định giá, quy trình định giá đi vào ổn định. Về chế độ, mô hình định giá đất luôn tồn tại hai mô hình là định giá hàng loạt và định giá cụ thể. Mô hình định giá hàng loạt phục vụ cho việc tính thuế, phí của Nhà nước và mô hình định giá cụ thể sẽ phục vụ tính bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất hoặc cho các giao dịch phi Nhà nước. Các phương pháp định giá đang được áp dụng rộng rãi trên thế giới là phương pháp so sánh, phương pháp thu thập, phương pháp chiết trừ và phương pháp thặng dư. Các nước đều quan tâm phát triển hai mô hình tổ chức định giá là tổ chức định giá của nhà nước và tổ chức định giá của tư nhân.

Bên cạnh đó, công tác điều tra cơ bản và đánh giá tài nguyên đất tại một số nước Đức, Anh, Mỹ, Trung Quốc rất được quan tâm. Một số quốc gia đã ban hành Luật Bảo vệ đất (Trung Quốc, Hungary, Đức...) quy định rõ trách nhiệm của người quản lý, sử dụng đất và ban hành các tiêu chí, chỉ tiêu kỹ thuật cụ thể trong quản lý chất lượng đất... Các quốc gia tại châu Âu chú trọng tới quản lý chất lượng tài nguyên đất thông qua hệ thống quan trắc, cập nhật công nghệ thông tin (đến từng thửa

đất), điều tra, phân tích định kỳ hàng năm, quản lý biến động sử dụng đất thông qua ảnh vệ tinh (Mỹ).

Đăng ký đất đai, lập hồ sơ địa chính và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất

Theo kinh nghiệm của Hàn Quốc, Ôxtrâyliya, xây dựng hệ thống đăng ký đất đai hiện đại cần có sự tham gia của các tổ chức. Nhà nước ban hành Luật và các chính sách về đất đai, các công việc khác cấp giấy chứng nhận, khảo sát, đo đạc... giao chính quyền địa phương và các đơn vị tư nhân thực hiện, giúp bộ máy nhà nước không quá nặng nề, tính chuyên môn hóa được nâng cao. Tại Thụy Sĩ, Nhà nước chỉ can thiệp vào những nội dung quản lý như đăng ký đất đai và tài sản trên đất; khảo sát đo đạc; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; ban hành, công bố Luật Đất đai, còn lại các nhiệm vụ khác do chính quyền từng bang thực hiện. Tại Malaixia, Nhà nước xây dựng, sửa đổi các Luật và chính sách quốc gia về đất, các nhiệm vụ như cấp phép sử dụng đất, chuyển nhượng đất, giám sát việc sử dụng đất, đo đạc... thuộc thẩm quyền các bang. Ở Thụy Điển, Nhà nước tập trung quản lý đất đai đã đăng ký, ban hành các Luật còn các nhiệm vụ cụ thể giao cho các văn phòng đăng ký - khảo sát cấp tỉnh phối hợp đơn vị, tổ chức tư nhân khác thực hiện. Hầu hết, các nước đều có Luật riêng về tài sản, quy định rõ về tài sản cá nhân cũng như quyền sở hữu tài sản.

Xây dựng hệ thống thông tin đất đai và cơ sở dữ liệu (CSDL) đất đai

Một số quốc gia (Hàn Quốc, Thụy Điển, Ôxtrâyliya, Mỹ, Anh) rất thành công trong xây dựng hệ thống thông tin đất đai do đã dành nguồn đầu tư thích đáng để xây dựng hành lang pháp lý, phát triển phần mềm ứng dụng, đầu tư trang thiết bị, hạ tầng mạng và xây dựng CSDL đất đai, đào tạo nguồn nhân lực, tuyên truyền, nâng cao nhận thức của người dân. Tại Mỹ, Anh, hệ thống thông tin rất hiện đại, được tin học hóa ở trình độ cao, được đầu tư rất lớn, tạo ra những phần mềm để xây dựng hệ thống thông tin đất đai phục vụ đắc lực công tác quản lý đất đai. Tại Ôxtrâyliya, tất cả các thửa đất đã được số hóa và quản lý trên hệ thống máy tính. Dữ liệu không gian của thửa đất đã được lưu trữ trong máy tính theo dạng hệ quản trị CSDL. Các dữ liệu này được chuẩn hóa bằng các kế hoạch khảo sát, ghi chép hiện trường với các phép đo pháp lý hoặc các phép đo đồ họa dựa trên các máy móc kỹ thuật số. Dữ liệu hồ sơ địa chính được thu thập, đánh giá và chuẩn hóa theo từng bang.

Giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo và xử lý vi phạm pháp luật về đất đai

Một số nước như Mỹ, Ôxtrâyliya, Pháp có công tác quản lý đất đai tốt, hiệu quả sử dụng đất cao, hầu như các vi phạm pháp luật trong quản lý sử dụng đất đều bị xử

lý rất nặng và triệt để. Nhiều nước đã thành công trong việc đưa các thủ tục hành chính trở thành một dạng dịch vụ hành chính công, kêu gọi các doanh nghiệp, tổ chức tư nhân tham gia. Điểm chung giữa các nước có nền địa chính hiện đại là họ đều xây dựng được hệ thống CSDL đầy đủ, bài bản, công khai, minh bạch, hiệu quả. Nhờ đó, công tác quản lý đất đai nói chung và thủ tục hành chính nói riêng được đẩy mạnh, giúp người dân có thể truy cập dễ dàng, nắm bắt và hiểu biết pháp luật hơn, góp phần hạn chế những vi phạm pháp luật về đất đai.

3. BÀI HỌC RÚT RA CHO VIỆT NAM

Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, giao đất, thu hồi đất và chuyển mục đích sử dụng đất

Chỉ tiêu sử dụng đất cần quy định theo hướng chi tiết dần từ cấp vĩ mô xuống vi mô (kinh nghiệm của Hàn Quốc, Nhật Bản, Trung Quốc); nội dung quy hoạch sử dụng đất cần linh hoạt và không quá chi tiết, đặc biệt quy hoạch cấp vi mô; quy hoạch sử dụng đất vừa xác định chỉ tiêu sử dụng đất theo mục đích sử dụng, vừa phải xác định được yếu tố không gian trong sử dụng đất theo vùng, khu vực; cần phải có sự thống nhất, trong đó quy hoạch sử dụng đất là quy hoạch nền tảng (Nhật Bản); chú trọng quy hoạch tổng thể không gian về sử dụng đất; có sự tham gia của công chúng trong quá trình lập quy hoạch sử dụng đất phải đảm bảo thực chất và khách quan (Trung Quốc).

Việc thu hồi đất chỉ nên thực hiện trong trường hợp thực sự cần thiết vì lợi ích công cộng, có sự đồng ý của Chính phủ trên cơ sở tham khảo ý kiến của cộng đồng (quy định của Trung Quốc, Singapore). Cần có quy định rõ ràng với việc giao quyền sử dụng đất cho dự án theo hình thức đấu giá, đấu thầu hay thỏa thuận để các địa phương triển khai thuận lợi. Đảm bảo sự đồng thuận của người có đất bị thu hồi (Trung Quốc). Cần quy định cụ thể loại đất, loại công trình, dự án, xây dựng các tiêu chí về quy hoạch; hình thức sử dụng đất để khuyến khích phương thức thuê đất thực hiện các dự án đầu tư; mục đích sử dụng đất phải chuyển đổi; đối tượng sử dụng đất; hình thức đầu tư; tiêu chí sử dụng đất phải đảm bảo yêu cầu bảo vệ môi trường cần phải được quan tâm.

Định giá đất, điều tra cơ bản và đánh giá tài nguyên đất

Các phương pháp định giá đất hiện nay ở Việt Nam cơ bản như phương pháp định giá bất động sản của các nước đang triển khai, chỉ có “phương pháp hệ số điều chỉnh giá đất” không thấy có quốc gia nào thực hiện. Việc áp dụng các phương pháp định giá phải tùy thuộc vào từng trường hợp, tình huống khác nhau. Cần quy định về mặt nguyên tắc, với định giá đất đai để phù hợp với giá trị thị trường và khách quan nhất. Cần

nghiên cứu hoàn thiện nội dung, điều kiện áp dụng các phương pháp định giá đất cho phù hợp với thực tiễn.

Công tác điều tra cơ bản và đánh giá tài nguyên đất ở nước ta hiện nay đã đi theo xu hướng chung của thế giới, tuy nhiên do những hạn chế nhất định về nguồn lực kinh tế, khoa học công nghệ và năng lực vận hành nên hệ thống thông tin, CSDL và quản lý của Việt Nam chưa theo kịp các nước tiên tiến trên thế giới. Qua kinh nghiệm các nước cho thấy, song song với việc thực hiện điều tra cơ bản về đất đai Việt Nam cần xây dựng và quản lý cơ sở dữ liệu một cách đồng bộ theo hướng xây dựng và vận hành hệ thống thông tin để quản lý và sử dụng có hiệu quả nhất CSDL điều tra cơ bản đất đai được xây dựng và hoàn thiện qua nhiều thời kỳ.

Đăng ký đất đai, lập hồ sơ địa chính và cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất

Từ kinh nghiệm các nước Thụy Điển, Malaixia, Thụy Sĩ... trong công tác đăng ký đất đai giúp cho Việt Nam có cái nhìn vĩ mô hơn về phân công nhiệm vụ giữa các cơ quan quản lý, tránh tình trạng “dẫm chân lên nhau”, ảnh hưởng không nhỏ đến lợi ích của Nhà nước và nhân dân. Xây dựng hệ thống đăng ký đất đai hiện đại cần được thay đổi theo hướng xã hội hóa nhằm giảm nhân lực trong biên chế nhà nước và rút gọn các thủ tục hành chính. Cần xây dựng một quy trình xuyên suốt để công tác quản lý nhà nước về đất đai nói chung và công tác đăng ký đất đai, lập hồ sơ địa chính cũng như việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất nói riêng được hệ thống liền mạch, chính xác. Công tác cập nhật biến động đất đai cần được chú trọng. Đảm bảo thông tin đến người dân được mới nhất. Việc chọn lựa dịch vụ công để xã hội hóa cần phải có bước đi cẩn trọng và có lộ trình.

Xây dựng hệ thống thông tin đất đai và cơ sở dữ liệu đất đai

Những năm qua, việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống thông tin đất đai đã được Chính phủ, các Bộ, ngành chức năng có liên quan rất quan tâm, đầu tư. Tuy nhiên, việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống thông tin đất đai còn nhiều bất cập, đặc biệt là các thành phần của hệ thống vẫn chưa được đầu tư xây dựng đầy đủ, đồng bộ. Trong thời gian tới, cần tiếp tục hoàn thiện các văn bản pháp lý về quản lý, cập nhật, khai thác, vận hành, bảo trì và bảo mật CSDL đất đai quốc gia và từng bước xây dựng hệ thống thông tin đất đai và CSDL đất đai thống nhất, đồng bộ trên cơ sở công nghệ tin học điện tử hiện đại từ Trung ương đến địa phương.

Giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo và xử lý vi phạm pháp luật về đất đai

Cần phải đồng bộ, thống nhất hệ thống các văn bản

pháp luật và thực hiện nghiêm túc từ Trung ương đến địa phương và đến từng người dân. Đẩy mạnh việc quy định công khai, minh bạch trong công tác quản lý đất đai. Tổ chức tốt công tác tuyên truyền các chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước về quản lý, sử dụng đất, bảo vệ tài nguyên và môi trường đến người dân. Việc xử lý vi phạm trong lĩnh vực đất đai ở nước ta đã được quy định nhưng hình thức xử phạt còn nhẹ, chưa mang tính răn đe, cần quy định các hình thức xử lý nghiêm khắc hơn đối với các trường hợp gây hậu quả nghiêm trọng, lãng phí về đất đai. Trong thời đại công nghệ 4.0, khoa học kỹ thuật phát triển như vũ bão cùng với xu thế hội nhập quốc tế thì cải cách thủ tục hành chính, tăng cường đầu tư xây dựng, phát triển cơ sở kỹ thuật hạ tầng phục vụ nền hành chính cần được coi như một trong các giải pháp quan trọng hàng đầu để nâng cao hiệu quả, hiệu lực của bộ máy hành chính nhà nước.

4. KẾT LUẬN

Mỗi nước có chế độ sở hữu đất đai khác nhau, nên việc quản lý đất đai cũng khác nhau. Việt Nam nên tham khảo kinh nghiệm của các nước đặc biệt là những nước có chế độ đất đai tương đồng với nước ta. Việc học hỏi, áp dụng kinh nghiệm các nước cần có sự chọn lọc, có bước đi cẩn trọng, linh hoạt và phù hợp với điều kiện thực tiễn. Hệ thống các văn bản pháp luật phải được ban hành đồng bộ, kịp thời, mang tính chất ổn định, đồng thời các quy định pháp luật dù có điều chỉnh nhưng vẫn phải đảm bảo tính kế thừa ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. TS. Nguyễn Đắc Nhân (2019). *Nghiên cứu cơ sở khoa học, đề xuất đổi mới phương pháp luận và ứng dụng công nghệ trong công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nhằm góp phần quản lý, sử dụng tài nguyên đất hiệu quả, bền vững.*
2. TS. Đoàn Ngọc Phương (2022). *Nghiên cứu cơ sở lý luận và thực tiễn đề xuất đổi mới các phương pháp định giá đất bảo đảm việc định giá đất cụ thể phù hợp với giá đất thị trường.*
3. TS. Nguyễn Thị Thu Trang (2022). *Nghiên cứu cơ sở lý luận và thực tiễn nhằm đề xuất hoàn thiện các quy định pháp luật về quản lý chất lượng tài nguyên đất và phục hồi đất bị thoái hóa.*
4. ThS. Phạm Hồng Thắng (2015). *Nghiên cứu cơ sở khoa học nhằm chuẩn hóa các loại tư liệu đất đai hiện có phục vụ việc xây dựng cơ sở dữ liệu đất đai.*
5. CN. Nguyễn Xuân Trọng (2016). *Nghiên cứu cơ sở khoa học đề xuất tiêu chí thẩm định nhu cầu sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư thông qua hình thức giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất.*

THỂ LỆ VIẾT VÀ ĐĂNG BÀI TRÊN TẠP CHÍ MÔI TRƯỜNG

Tạp chí Môi trường trực thuộc Viện Chiến lược, Chính sách tài nguyên và môi trường, Bộ Tài nguyên và Môi trường có chức năng chính là giới thiệu, công bố các thông tin khoa học; công trình nghiên cứu khoa học về chiến lược, chính sách thuộc lĩnh vực tài nguyên và môi trường.

1. Yêu cầu chung

Bài viết gửi đăng Tạp chí Môi trường phải là bài viết chưa từng được công bố trên bất kỳ tạp chí khoa học nào trước đó. Tác giả có trách nhiệm không gửi đăng bản thảo bài viết trên tạp chí khác khi chưa có quyết định từ chối của Ban biên tập Tạp chí. Tác giả phải chịu trách nhiệm về nội dung bài gửi đăng, tính chính xác của các trích dẫn trong bài viết, tính hợp pháp và bản quyền của bài viết.

Các bài viết gửi đăng phải được viết bằng ngôn ngữ tiếng Việt nếu gửi đăng trên Tạp chí bản tiếng Việt và là ngôn ngữ tiếng Anh nếu gửi đăng trên Tạp chí bản tiếng Anh. Bài viết phải được soạn thảo bằng phần mềm Microsoft Word, font chữ Times New Roman, cỡ chữ 13, giãn dòng 1.5; lề trên 2,5 cm; lề dưới 2,5 cm; lề trái 3 cm; lề phải 2 cm; có độ dài bài viết không quá 6.000 từ.

Bài viết gửi về Tòa soạn dưới dạng file mềm và bản in, có thể gửi trực tiếp tại Tòa soạn hoặc gửi qua hộp thư điện tử. Cuối bài tác giả ghi rõ thông tin về tác giả gồm: Họ tên, học hàm, học vị, chức vụ, địa chỉ cơ quan làm việc, thông tin liên lạc của tác giả (điện thoại, email) để Tạp chí tiện liên hệ.

2. Nội dung bài đăng

- **Tóm tắt bài viết (Abstract):** Tác giả viết ngắn gọn thành một đoạn văn (từ 100 đến 150 từ), phản ánh khái quát những nội dung chính trong bài viết và thể hiện đầy đủ các mặt: (i) Tầm quan trọng và mục đích của nghiên cứu; (ii) Phương pháp nghiên cứu sử dụng; (iii) Những kết quả chính của nghiên cứu. Đối với các bài viết tiếng Việt, tác giả cung cấp thêm tên bài và phần tóm tắt (bao gồm cả từ khóa) dịch sang tiếng Anh (yêu cầu không sử dụng công cụ dịch tự động) và được trình bày ngay dưới phần tóm tắt tiếng Việt.

- **Từ khóa (Keywords):** Tác giả cần đưa ra 3 đến 5 từ khóa của bài viết theo thứ tự alphabet và thể hiện đặc trưng cho chủ đề của bài viết.

- **Giới thiệu hoặc đặt vấn đề (Introduction):** Phần này cần thể hiện: (i) Lý do thực hiện nghiên cứu và tầm quan

trọng của chủ đề nghiên cứu (có ý nghĩa như thế nào về mặt lý luận và thực tiễn); (ii) Xác định vấn đề nghiên cứu, đặc biệt làm rõ tính mới của nghiên cứu; (iii) Nội dung chính mà bài viết sẽ tập trung giải quyết.

- **Đối tượng và phương pháp nghiên cứu (Theoretical framework and Methods):** (i) Trình bày rõ tổng quan nghiên cứu và cơ sở lý thuyết liên quan; (ii) Khung lý thuyết hoặc khung phân tích sử dụng trong bài viết (nếu có); (iii) phương pháp nghiên cứu; (iv) mô tả địa điểm nghiên cứu (nếu có).

- **Kết quả và thảo luận (Results and discussion):** (i) Diễn giải, phân tích các kết quả phát hiện mới; (ii) Rút ra mối quan hệ chung, mối liên hệ giữa kết quả nghiên cứu của tác giả với những phát hiện khác trong các nghiên cứu trước đó.

Đối với một số bài viết mang tính chất tư vấn, phân biện chính sách, ý kiến chuyên gia cần tập trung đánh giá thực trạng vấn đề nghiên cứu (đánh giá thành tựu, hạn chế và nguyên nhân...).

- **Kết luận hoặc (và) khuyến nghị giải pháp (Conclusions or/and policy implications):** Tùy theo mục tiêu nghiên cứu, các bài viết cần có kết luận và đưa ra giải pháp hay khuyến nghị cho các nhà quản lý doanh nghiệp và/hoặc các nhà hoạch định chính sách xuất phát từ kết quả nghiên cứu.

- **Lời cảm ơn (nếu có)...**

- **Tài liệu tham khảo (Reference):** Việc thể hiện các trích dẫn tài liệu tham khảo có ý nghĩa quan trọng trong việc đánh giá độ chuyên sâu và tính nghiêm túc của nghiên cứu. Vì vậy, trích dẫn tài liệu tham khảo phải được trình bày đúng quy chuẩn. Trích dẫn tài liệu tham khảo được chia làm 2 dạng chính: Trích dẫn trong bài (in-textreference) và Danh mục tài liệu tham khảo (reference list). Danh mục tài liệu tham khảo được đặt cuối cùng bài viết, mỗi trích dẫn trong bài viết (intextreference) nhất thiết phải tương ứng với danh mục nguồn tài liệu được liệt kê trong danh sách tài liệu tham khảo■

Mọi chi tiết xin liên hệ: Tạp chí Môi trường

► **Địa chỉ:** Tầng 7, Lô E2, Phố Dương Đình Nghệ, Phường Yên Hòa, Cầu Giấy, Hà Nội

► **Điện thoại:** 024. 61281446 - **Fax:** 024.39412053

► **Website:** tapchimoitruong.vn

► **Email:** tapchimoitruongtcm@vea.gov.vn

Địa chỉ: 479 Hoàng Quốc Việt - Bắc Từ Liêm - Hà Nội

Email: info@isponre.gov.vn **Tel:** 02437.931.629

Viện trưởng: PGS.TS. Nguyễn Đình Thọ

Phó Viện trưởng: TS. Nguyễn Trung Thắng - TS. Mai Thanh Dung - TS. Nguyễn Minh Trung

Viện Chiến lược, Chính sách tài nguyên và môi trường là đơn vị sự nghiệp khoa học và công nghệ công lập trực thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường, có chức năng giúp Bộ trưởng nghiên cứu, đề xuất, xây dựng chiến lược, chính sách về các lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ; thực hiện nghiên cứu khoa học, cung cấp các dịch vụ công, tư vấn, đào tạo về quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu theo quy định của pháp luật.

Viện Chiến lược, Chính sách tài nguyên và môi trường có tư cách pháp nhân, có con dấu và tài khoản riêng; có trụ sở tại thành phố Hà Nội; hoạt động theo cơ chế tự chủ của tổ chức khoa học và công nghệ công lập.

CƠ CẤU TỔ CHỨC

Các Phòng chức năng:

- Văn phòng
- Phòng Khoa học và Hợp tác quốc tế

Các Ban nghiên cứu:

- Ban Tổng hợp và Dự báo chiến lược
- Ban Kinh tế Tài nguyên và môi trường
- Ban Môi trường và Phát triển bền vững
- Ban Đất đai
- Ban Địa chất, Khoáng sản và Tài nguyên nước
- Ban Biến đổi Khí hậu và các vấn đề toàn cầu

Các Đơn vị sự nghiệp:

- Trung tâm Tư vấn, Đào tạo và Dịch vụ tài nguyên và môi trường
- Trung tâm Phát triển và Ứng dụng khoa học công nghệ về đất đai
- Tạp chí Môi trường

NHIỆM VỤ VÀ QUYỀN HẠN

1. Xây dựng, trình Bộ trưởng phê duyệt kế hoạch hoạt động dài hạn, 5 năm, hàng năm của Viện; tổ chức thực hiện sau khi được phê duyệt.

2. Về chiến lược, chính sách

a) Nghiên cứu cơ sở lý luận, tổng kết thực tiễn, kinh nghiệm trong nước và quốc tế về quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu và các vấn đề kinh tế, xã hội có liên quan phục vụ công tác xây dựng chiến lược, chính sách đối với các lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ;

b) Nghiên cứu, đề xuất cơ chế, chính sách trong quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu; cơ chế phối hợp liên ngành, liên vùng, cơ chế giải quyết tranh chấp, xung đột, cơ chế huy động và sử dụng nguồn lực để quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu; nghiên cứu, đề xuất việc kiện toàn tổ chức bộ máy quản lý nhà nước ngành tài nguyên và môi trường;

c) Đề xuất, xây dựng, thử nghiệm các mô hình, công cụ, cơ chế, chính sách mới trong quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu.

3. Về dự báo chiến lược

a) Thực hiện điều tra, đánh giá, tổng kết thực tiễn, dự báo, xây dựng chiến lược phát triển ngành và các lĩnh vực theo phân công của Bộ trưởng;

b) Thực hiện dự báo chiến lược về xu hướng, diễn biến đối với các lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý của Bộ.

4. Chủ trì hoặc tham gia xây dựng quy hoạch, kế hoạch, văn bản quy phạm pháp luật, tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật, định mức kinh tế - kỹ thuật, hướng dẫn kỹ thuật về tài nguyên và môi trường theo phân công của Bộ trưởng.

5. Tổ chức thực hiện các chương trình, nhiệm vụ khoa học và công nghệ; tham gia thẩm định, xét duyệt các chương trình, đề tài nghiên cứu theo phân công của Bộ trưởng.

6. Hằng năm cập nhật các vấn đề mới, bổ sung kinh nghiệm quốc tế, phát hiện các bất cập về chiến lược, chính sách liên quan đến quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu do Bộ trưởng phân công.

7. Nghiên cứu, đề xuất chiến lược, cơ chế, chính sách về hợp tác quốc tế trong các lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ; thực hiện hợp tác, đối thoại chính sách với các nước, tổ chức quốc tế và quản lý, triển khai các nhiệm vụ hợp tác với nước ngoài; thực hiện các chương trình, dự án hợp tác quốc tế theo phân công của Bộ trưởng.

8. Cung cấp các dịch vụ về đánh giá tác động, phản biện về tài nguyên và môi trường đối với các chiến lược, chính sách, quy hoạch và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, ngành, lĩnh vực; nghiên cứu khoa học, phát triển, ứng dụng và chuyển giao công nghệ, tư vấn, đào tạo, bồi dưỡng về quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu; tư vấn về đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường theo nhu cầu xã hội; đào tạo trình độ tiến sĩ về các chuyên ngành được cơ quan có thẩm quyền cấp phép.

9. Tổ chức thu thập, tổng hợp, xử lý, xây dựng cơ sở dữ liệu, cung cấp thông tin; biên tập, in ấn và phát hành các kết quả nghiên cứu của Viện, các ấn phẩm liên quan đến chiến lược, chính sách về các lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý của Bộ theo quy định của pháp luật.

10. Thường trực Hội đồng Tư vấn chính sách tài nguyên và môi trường.

11. Quản lý tổ chức, vị trí việc làm, số lượng người làm việc; công chức, viên chức, người lao động thuộc Viện theo quy định của pháp luật và theo phân công của Bộ trưởng; quản lý tài chính, tài sản; thực hiện trách nhiệm của đơn vị dự toán cấp III đối với các đơn vị trực thuộc Viện theo quy định của pháp luật; thống kê, báo cáo định kỳ và đột xuất về tình hình thực hiện nhiệm vụ được giao.

12. Thực hiện các nhiệm vụ khác do Bộ trưởng phân công.