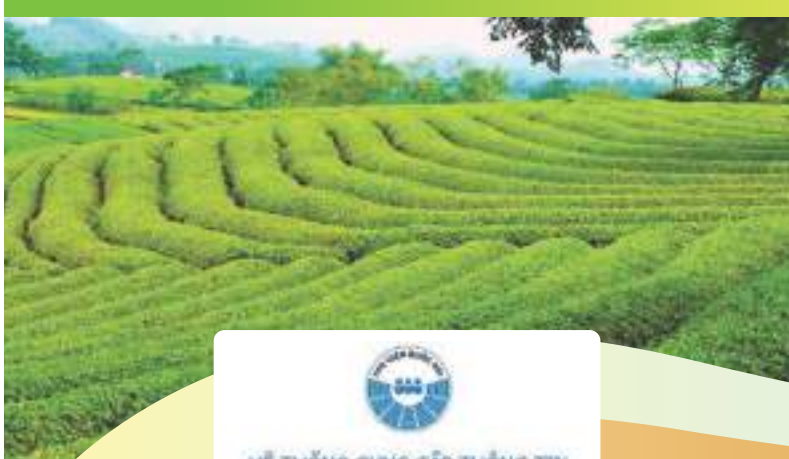




VĂN PHÒNG QUỐC HỘI
THƯ VIỆN QUỐC HỘI

THÔNG TIN THAM KHẢO

QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG ĐẤT THEO QUY ĐỊNH CỦA LUẬT ĐẤT ĐAI NĂM 2013



Số 02
06/2022

THƯ VIỆN QUỐC HỘI THÔNG TIN THAM KHẢO

Chỉ đạo biên soạn:

Nguyễn Mạnh Hùng, Phó Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội

Chịu trách nhiệm nội dung:

Trịnh Ngọc Cường, Giám đốc Thư viện Quốc hội

Chịu trách nhiệm xuất bản:

Văn phòng Quốc hội

Phát hành:

Vụ Hành chính

Số lượng in 1.000 cuốn, khổ 21cmx29cm

Biên tập và sửa bản in:

Trịnh Ngọc Cường, Đinh Thị Hạnh Mai,

Trịnh Đức Hiếu

Thiết kế bìa:

Vũ Xuân Nhựt

Ảnh bìa:

Nguồn: Internet

Liên hệ và góp ý xin gửi về:

Thư viện Quốc hội, Văn phòng Quốc hội

Địa chỉ: Nhà Quốc hội, Đường Độc Lập,
Ba Đình, Hà Nội

Điện thoại: 84. 080.41451;

Email: thuvienquochoi@quochoi.vn

MỤC LỤC

VẤN ĐỀ VÀ CHÍNH SÁCH

- 4** Khắc phục một số quy định thiếu thống nhất, không phù hợp với thực tiễn của Luật Đất đai năm 2013
- 12** Một số vấn đề về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất theo quy định của pháp luật đất đai hiện hành
- 18** Đầu giá quyền sử dụng đất và đầu thầu dự án có sử dụng đất: Thực trạng và giải pháp
- 23** Hoàn thiện các quy định của pháp luật về chuyển đổi, chuyển nhượng đất nông nghiệp ở nước ta hiện nay
- 30** Hoàn thiện quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng đất tại các nông, lâm trường
- 35** Quy định quản lý, sử dụng đất tôn giáo, tín ngưỡng: Một số bất cập và kiến nghị sửa đổi
- 41** Những vấn đề đặt ra đối với cơ chế, chính sách thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư
- 47** Bàn về khuôn khổ pháp luật về giao đất, cho thuê đất
- 56** Thực trạng quy định pháp luật về định giá đất ở Việt Nam hiện nay
- 61** Một số vấn đề về giải quyết tranh chấp đất đai tại Tòa án - Thực trạng và kiến nghị
- 66** Vi phạm pháp luật về đất đai qua công tác thanh tra và một số giải pháp hoàn thiện

KINH NGHIỆM NƯỚC NGOÀI

- 73** Pháp luật quản lý đất đai của Trung Quốc
- 83** Kinh nghiệm quản lý đất đai của một số nước trên thế giới

THÔNG TIN ĐỊNH LƯỢNG

- 94** Một số thông tin, số liệu về hiện trạng sử dụng đất của cả nước gian đoạn 2016-2020

GIỚI THIỆU SÁCH

- 100** Pháp luật đất đai Việt Nam (1980-2020) khảo cứu & bình luận

TÀI LIỆU SỐ

- 102** Tổng hợp thông tin về đất đai trong Bộ sưu tập số tại Thư viện Quốc hội

* Lưu hành nội bộ

Copyright © 2022 TVQH

Bản quyền tài liệu thuộc về Thư viện Quốc hội.

Việc sử dụng mọi thông tin trong tài liệu phải tuân thủ theo các quy định của pháp luật về bản quyền.

THÔNG TIN THAM KHẢO



LỜI GIỚI THIỆU

Kính thưa Quý đại biểu và bạn đọc!

Theo Chương trình hoạt động của Quốc hội, tại kỳ họp thứ 4, Quốc hội khóa XV, Quốc hội sẽ thảo luận, cho ý kiến lần thứ nhất đối với dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi). Việc sửa đổi lần này Luật Đất đai dự kiến sẽ có những quy định cụ thể hơn về quy hoạch, quản lý, sử dụng đất đai; vấn đề sử dụng đất đa mục đích; về xây dựng hệ thống thông tin đất đai theo mô hình tập trung, thống nhất, kết nối, chia sẻ dữ liệu. Dự luật cũng sẽ có quy định rõ các trường hợp đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất, sử dụng đất có yếu tố tín ngưỡng, tâm linh; vấn đề kiểm soát và công khai trong thu hồi đất và bồi thường, hỗ trợ, tái định cư,...

Với lần sửa đổi này, người dân và doanh nghiệp kỳ vọng sẽ gỡ bỏ những nút thắt chòng chéo, khơi thông nguồn lực đất đai, giúp ổn định, phát triển đời sống kinh tế - xã hội. Đặc biệt, việc sửa đổi Luật Đất đai sẽ giúp “cởi trói” và tiếp thêm động lực cho thị trường bất động sản.

Để cung cấp thêm thông tin tham khảo, phục vụ Quốc hội, Thư viện Quốc hội tổ chức biên soạn và phát hành Ấn phẩm Thông tin tham khảo số 02/2022 về “Quản lý và sử dụng đất theo quy định của Luật Đất đai năm 2013”.

Ấn phẩm bao gồm 16 bài nghiên cứu, giới thiệu được sắp xếp theo 05 chuyên mục: Vấn đề và chính sách, Kinh nghiệm nước ngoài, Thông tin định lượng, Giới thiệu sách, Tài liệu số. Các bài viết được thực hiện bởi các chuyên gia và đội ngũ nghiên cứu của Thư viện Quốc hội. Việc biên tập các bài viết dựa trên tinh thần xem xét cẩn trọng, biên tập ngắn gọn, đảm bảo tính khách quan của vấn đề, đồng thời tôn trọng ý kiến của tác giả. Vì vậy, quan điểm trong các bài viết thuộc về tác giả, không phản ánh quan điểm của Thư viện Quốc hội.

Thư viện Quốc hội xin trân trọng gửi đến các vị đại biểu Quốc hội và quý bạn đọc để nghiên cứu, tham khảo. Chúng tôi rất mong nhận được phản hồi từ quý vị để ngày càng hoàn thiện và nâng cao chất lượng thông tin tham khảo trong các số Ấn phẩm tiếp theo.

Trân trọng.

THƯ VIỆN QUỐC HỘI

KHẮC PHỤC MỘT SỐ QUY ĐỊNH THIỂU THỐNG NHẤT, KHÔNG PHÙ HỢP VỚI THỰC TIỄN CỦA LUẬT ĐẤT ĐAI NĂM 2013

■ TS. Hồ Quang Huy¹



(Ảnh minh họa. Nguồn Internet)

Luật Đất đai số 45/2013/QH13 được Quốc hội khóa XIII thông qua tại kỳ họp thứ 6 vào ngày 29 tháng 11 năm 2013. Luật có 14 chương, 212 điều và có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 7 năm 2014. Để thực thi Luật Đất đai, Chính phủ và các bộ, ngành đã ban hành các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thi hành Luật Đất đai, bao gồm: Nghị định số 43/2014/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật

Đất đai; Nghị định số 44/2014/NĐ-CP quy định về giá đất; Nghị định số 45/2014/NĐ-CP quy định về thu tiền sử dụng đất; Nghị định số 46/2014/NĐ-CP quy định về thu tiền thuê đất, thuê mặt nước; Nghị định số 47/2014/NĐ-CP quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất; Nghị định số 102/2014/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai, có hiệu lực thi hành ngày 25 tháng 12 năm

1. Cục trưởng Cục Kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật, Bộ Tư pháp.

2014; Nghị định số 104/2014/NĐ-CP quy định về khung giá đất; Thông tư số 23/2014/TT-BTNMT quy định về Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất.

Luật Đất đai năm 2013 cùng với các văn bản hướng dẫn thi hành đã tạo thành một hệ thống văn bản quy phạm pháp luật khá hoàn chỉnh, thể hiện những quan điểm đổi mới của Đảng, phù hợp với cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và tiến trình công nghiệp hóa, hiện đại hoá đất nước. Sau gần 8 năm tổ chức thi hành, công tác quản lý đất đai đã đạt được những kết quả quan trọng, tạo ra hành lang pháp lý đồng bộ, chặt chẽ và khả thi cho việc khai thác và sử dụng hợp lý, tiết kiệm và có hiệu quả nguồn lực đất đai tạo động lực cho phát triển kinh tế - xã hội, đặc biệt là việc phát triển các công trình hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội, đô thị và nhà ở đô thị; tạo điều kiện thị trường bất động sản phát triển; tăng đáng kể nguồn thu cho ngân sách, đóng góp tích cực cho việc phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của đất nước.

Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng xác định “hoàn thiện toàn diện, đồng bộ thể chế phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, tạo môi trường thuận lợi để huy động, phân bổ và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực, thúc đẩy đầu tư, sản xuất kinh doanh”, trong đó bao gồm cả nguồn lực đất đai, đồng thời đưa ra các nhiệm vụ đột phá chiến lược là “huy động, quản lý và sử dụng có hiệu quả mọi nguồn lực cho phát triển, nhất là nguồn lực đất đai”. Bên cạnh đó, Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2021-2030 cũng nhấn mạnh việc tiếp tục hoàn thiện và nâng cao chất lượng thể chế, pháp luật đầy đủ, đồng bộ, hiện đại, hội nhập, ổn định, cụ thể, minh bạch; phát triển đầy đủ và đồng bộ thị trường các yếu tố sản xuất, nhất là các thị trường quyền sử dụng đất,... Để góp phần đạt được mục tiêu,

yêu cầu nêu trên, từ kết quả rà soát Luật Đất đai năm 2013, tác giả cho rằng, quá trình sửa đổi Luật Đất đai cần nghiên cứu, bảo đảm sự thống nhất của Luật Đất đai với các luật khác có liên quan, đồng thời khắc phục những quy định bất cập, không phù hợp thực tiễn của Luật Đất đai hiện hành.

I. Về bảo đảm tính thống nhất của Luật Đất đai với một số luật có liên quan

1. Bảo đảm sự thống nhất của Luật Đất đai với Luật Đầu tư năm 2020

1.1. Về vấn đề bảo đảm thực hiện dự án

Theo quy định tại khoản 3, Điều 58 Luật Đất đai năm 2013, ký quỹ là biện pháp duy nhất để bảo đảm thực hiện dự án đối với trường hợp nhà đầu tư được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư. Tuy nhiên, theo quy định của Luật Đầu tư năm 2020 thì hình thức bảo đảm thực hiện dự án đầu tư bao gồm: ký quỹ hoặc bảo lãnh ngân hàng về nghĩa vụ ký quỹ. Như vậy, chưa có sự thống nhất về hình thức bảo đảm thực hiện dự án giữa Luật Đất đai năm 2013 và Luật Đầu tư năm 2020. Do vậy, cần sửa đổi quy định tại điểm b, khoản 3, Điều 58 Luật Đất đai năm 2013 theo hướng thống nhất với quy định của Luật Đầu tư năm 2020.

1.2. Về tiêu chí xác định người sử dụng đất là doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài

Luật Đất đai năm 2013 và Luật Đầu tư năm 2020 có sự không thống nhất về tiêu chí xác định doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, cụ thể: khoản 7, Điều 5 Luật Đất đai năm 2013 quy định, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài gồm doanh nghiệp 100% vốn đầu tư nước ngoài, doanh nghiệp liên doanh, doanh nghiệp Việt Nam mà nhà đầu tư nước ngoài mua cổ phần, sáp nhập, mua lại theo quy định của pháp luật về đầu tư. Trong khi đó, theo quy định tại khoản 1, Điều 23 Luật

Đầu tư năm 2020 thì tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài là nhà đầu tư nước ngoài nắm giữ trên 50% vốn điều lệ hoặc có đa số thành viên hợp danh là cá nhân nước ngoài đối với tổ chức kinh tế là công ty hợp danh; tổ chức kinh tế nắm giữ trên 50% vốn điều lệ; nhà đầu tư nước ngoài và tổ chức kinh tế nắm giữ trên 50% vốn điều lệ. Do vậy, cần nghiên cứu, sửa đổi khoản 7, Điều 5 của Luật Đất đai năm 2013 theo hướng dẫn chiếu đến pháp luật về đầu tư, cụ thể: “*Tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài theo quy định của Luật Đầu tư*”.

1.3. Về thời hạn giãn tiến độ triển khai, xử lý các dự án chậm triển khai nhưng đã được Nhà nước giao đất, cho thuê đất theo quy định của Luật Đầu tư với thời hạn gia hạn sử dụng đất đối với các dự án chậm sử dụng đất theo quy định của Luật Đất đai

Khoản 4, Điều 41 Luật Đầu tư năm 2020 cho phép điều chỉnh tiến độ dự án quá 24 tháng so với tiến độ thực hiện dự án đầu tư quy định tại văn bản chấp thuận chủ trương đầu tư lần đầu với các điều kiện cụ thể theo quy định. Tuy nhiên, điểm i, khoản 1, Điều 64 Luật Đất đai năm 2013 quy định: “*i) Đất được Nhà nước giao, cho thuê để thực hiện dự án đầu tư mà không được sử dụng trong thời hạn 12 tháng liên tục hoặc tiến độ sử dụng đất chậm 24 tháng so với tiến độ ghi trong dự án đầu tư kể từ khi nhận bàn giao đất trên thực địa phải đưa đất vào sử dụng; trường hợp không đưa đất vào sử dụng thì chủ đầu tư được gia hạn sử dụng 24 tháng và phải nộp cho Nhà nước khoản tiền tương ứng với mức tiền sử dụng đất, tiền thuê đất đối với thời gian chậm tiến độ thực hiện dự án trong thời gian này;...*”. Như vậy, Luật Đất đai năm 2013 và Luật Đầu tư năm 2020 quy định không thống nhất về thời điểm để xác định tiến độ thực hiện dự án, theo đó, dẫn đến sự khác nhau về thời điểm tính thời gian gia hạn sử dụng đất.

1.4. Về đấu giá, đấu thầu, chấp thuận nhà đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất

Theo quy định tại Điều 118, Luật Đất đai năm 2013 thì các trường hợp giao đất, cho thuê đất được thực hiện thông qua: (i) Đấu giá quyền sử dụng đất; (ii) Không đấu giá quyền sử dụng đất. Luật Đất đai năm 2013 không quy định việc giao đất, cho thuê đất thông qua hình thức đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất và hình thức chấp thuận nhà đầu tư theo Luật Đầu tư. Tuy nhiên, Luật Đấu thầu năm 2013 (được sửa đổi, bổ sung tại Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư năm 2020) và văn bản quy định chi tiết thi hành quy định các trường hợp, trình tự, thủ tục đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư dự án có sử dụng đất. Điều 29 Luật Đầu tư năm 2020 quy định các trường hợp lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án (trong đó bao gồm dự án có sử dụng đất) gồm 03 hình thức: đấu giá quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật về đất đai, đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư theo quy định của pháp luật về đấu thầu, chấp thuận nhà đầu tư. Luật Nhà ở năm 2014 quy định việc lựa chọn chủ đầu tư dự án xây dựng nhà ở thương mại được thực hiện thông qua 3 hình thức (quy định này được sửa đổi, bổ sung tại Luật Đầu tư năm 2020) bao gồm: đấu giá quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật về đất đai, đấu thầu dự án có sử dụng đất, chấp thuận nhà đầu tư theo quy định của Luật Đầu tư. Như vậy, hình thức lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất giữa Luật Đất đai năm 2013 và các luật nói trên chưa có sự thống nhất. Do vậy, pháp luật về đất đai cần quy định rõ việc giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư sẽ thực hiện theo các phương thức: Đấu giá quyền sử dụng đất (đối với các dự án thương mại dịch vụ, đất xây dựng khu đô thị, đất ở...); Đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư dự án có sử dụng đất (áp dụng đối với các dự án sử dụng vốn ngân sách nhà nước và đối với các dự án sử dụng đất vào mục đích công cộng không nhằm mục đích kinh doanh); Các trường hợp còn lại thực

hiện chấp thuận nhà đầu tư theo quy định của Luật Đầu tư để đảm bảo tính thống nhất giữa pháp luật về đấu thầu, pháp luật về nhà ở và pháp luật về đất đai.

1.5. Về chấp thuận chủ trương đầu tư dự án và thu hồi đất

Theo quy định của Luật Đầu tư năm 2020, Luật Đầu tư công năm 2019 thì thẩm quyền chấp thuận chủ trương đầu tư của các dự án đầu tư phát triển kinh tế - xã hội, vì lợi ích quốc gia, công cộng là Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, người đứng đầu Bộ, cơ quan trung ương, Hội đồng nhân dân các cấp, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Tuy nhiên, Điều 62 Luật Đất đai năm 2013 không quy định về thu hồi đất đối với các dự án do Người đứng đầu Bộ, cơ quan trung ương, Hội đồng nhân dân cấp huyện, Hội đồng nhân dân cấp xã, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định chấp thuận đầu tư theo quy định Luật Đầu tư và Luật Đầu tư công. Vì vậy, dẫn đến khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực hiện đối với các dự án được Người đứng đầu Bộ, cơ quan trung ương, Hội đồng nhân dân cấp huyện, Hội đồng nhân dân cấp xã, UBND cấp tỉnh quyết định chấp thuận chủ trương đầu tư.

Ngoài ra, Điều 31 Luật Đầu tư năm 2020 quy định Thủ tướng Chính phủ chấp thuận dự án đầu tư xây dựng và kinh doanh kết cấu hạ tầng khu công nghiệp, khu chế xuất. Tuy nhiên, khoản 2, Điều 62 Luật Đất đai năm 2013 quy định, đối với các dự án do Thủ tướng Chính phủ chấp thuận, quyết định đầu tư, bao gồm Dự án xây dựng khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế. Như vậy, quy định về các trường hợp Thủ tướng Chính phủ chấp thuận, quyết định đầu tư giữa Luật Đầu tư năm 2020 và Luật Đất đai năm 2013 có sự mâu thuẫn, không thống nhất.

2. Bảo đảm sự thống nhất của Luật Đất đai với Bộ luật Dân sự năm 2015 và một số luật khác có liên quan

2.1. Về thời điểm có hiệu lực của việc đăng ký đất đai, tài sản gắn liền với đất, chuyển quyền sử dụng đất

Điều 503 Bộ luật Dân sự năm 2015 quy định: “việc chuyển quyền sử dụng đất có hiệu lực kể từ thời điểm đăng ký theo quy định của Luật Đất đai”. Trong khi đó, Điều 95 và Điều 188 Luật Đất đai năm 2013 quy định: “việc đăng ký đất đai, tài sản gắn liền với đất, chuyển quyền sử dụng đất có hiệu lực kể từ thời điểm đăng ký vào Sổ địa chính”. Tuy nhiên, Điều 5 Luật Công chứng 2014 quy định thời điểm có hiệu lực của văn bản công chứng là từ thời điểm công chứng viên ký và đóng dấu của tổ chức hành nghề công chứng; Điều 122 Luật Nhà ở năm 2014 quy định, đối với các giao dịch về nhà ở mà Luật này quy định phải thực hiện công chứng, chứng thực (như mua bán, tặng cho nhà ở thương mại) thì thời điểm có hiệu lực của hợp đồng là thời điểm công chứng, chứng thực. Từ các quy định nêu trên dẫn đến trên thực tế tồn tại 02 cách hiểu về thời điểm có hiệu lực của hợp đồng chuyển quyền sử dụng đất gắn liền với nhà ở: (1) Là tại thời điểm công chứng, chứng thực và (2) Là thời điểm đăng ký biến động vào sổ địa chính. Do vậy, cần có quy định rõ thời điểm có hiệu lực của hợp đồng chuyển quyền sử dụng đất và các tài sản gắn liền với đất là thời điểm hợp đồng được giao kết theo quy định của pháp luật gồm: Thời điểm hợp đồng được công chứng, chứng thực (đối với các trường hợp phải công chứng, chứng thực) hoặc hợp đồng được ký kết (đối với các trường hợp không phải công chứng, chứng thực); Đồng thời phân biệt với thời điểm có hiệu lực của việc đăng ký đất đai, tài sản gắn liền với đất, chuyển quyền sử dụng đất.

2.2. Về chủ thể được giao, thuê đất rừng sản xuất là rừng tự nhiên

Điểm a, khoản 3, Điều 16 Luật Lâm nghiệp năm 2017 quy định Nhà nước giao rừng sản xuất không thu tiền sử dụng rừng cho hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư cư trú

hợp pháp trên địa bàn cấp xã nơi có diện tích rừng; Điều 17 Luật Lâm nghiệp năm 2017 quy định nhà nước cho tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân thuê rừng sản xuất là rừng tự nhiên. Đồng thời, tại khoản 5, Điều 14 Luật Lâm nghiệp năm 2017 quy định nguyên tắc giao rừng, cho thuê rừng, chuyển mục đích sử dụng rừng, thu hồi rừng phải thống nhất, đồng bộ với giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất. Tuy nhiên, Luật Đất đai năm 2013 không quy định giao đất rừng sản xuất là rừng tự nhiên cho hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư và cũng không quy định về thuê đất rừng sản xuất là rừng tự nhiên, chỉ quy định Nhà nước giao đất rừng sản xuất là rừng tự nhiên cho tổ chức quản lý rừng để quản lý bảo vệ và phát triển rừng (Điều 135).

2.3. Về đối tượng được nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho quyền sử dụng đất

Khoản 3, Điều 191 Luật Đất đai 2013 quy định: “Hộ gia đình, cá nhân không trực tiếp sản xuất nông nghiệp không được nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho quyền sử dụng đất trồng lúa”. Trong khi đó, Điều 609 Bộ luật Dân sự năm 2015 quy định: “Cá nhân có quyền lập di chúc để định đoạt tài sản của mình; để lại tài sản của mình cho người thừa kế theo pháp luật; hưởng di sản theo di chúc hoặc theo pháp luật”; khoản 1, Điều 103 Luật Thi hành án dân sự năm 2008 (được sửa đổi năm 2014, 2018) quy định, người nhận tài sản để thi hành án được bảo vệ quyền sở hữu, sử dụng đối với tài sản đó. Như vậy, theo quy định của Luật Đất đai năm 2013 thì trong trường hợp người được thừa kế hoặc người được thi hành án là người không trực tiếp sản xuất nông nghiệp sẽ không được nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho quyền sử dụng đất nông nghiệp, ảnh hưởng đến quyền thừa kế của cá nhân, quyền được bảo vệ quyền sở hữu, sử dụng đối với tài sản theo quy định của Bộ luật Dân sự năm 2015. Do vậy, pháp luật về đất đai cần quy định mở rộng đối tượng được nhận

chuyển nhượng, nhận tặng cho quyền sử dụng đất nông nghiệp để phù hợp với Bộ luật Dân sự năm 2015.

II. Khắc phục một số quy định bất cập, không phù hợp thực tiễn của luật đất đai hiện hành

1. Về việc cấp Giấy chứng nhận trong trường hợp thửa đất có nhiều người chung quyền sử dụng đất, nhiều người sở hữu chung nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất

Điều 98 Luật Đất đai năm 2013 quy định: “Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất được cấp theo từng thửa đất”, “thửa đất có nhiều người chung quyền sử dụng đất, nhiều người sở hữu chung nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất thì Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất phải ghi đầy đủ tên của những người có chung quyền sử dụng đất, người sở hữu chung nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất và cấp cho mỗi người 01 Giấy chứng nhận; trường hợp các chủ sử dụng, chủ sở hữu có yêu cầu thì cấp chung một Giấy chứng nhận và trao cho người đại diện”. Với quy định tại Điều 98 Luật Đất đai năm 2013 về việc cấp Giấy chứng nhận chung (ghi đầy đủ tên của những người có chung quyền trên Giấy chứng nhận) trong trường hợp thửa đất có nhiều người chung quyền sử dụng đất, nhiều người sở hữu chung nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất có thể dẫn đến bất cập trong trường hợp sở hữu chung theo phần (không phải sở hữu chung hợp nhất). Khi đó, chủ sở hữu chung theo phần sẽ bị hạn chế quyền tài sản khi phần đất, nhà ở, tài sản gắn liền với đất thuộc sở hữu bị ràng buộc chung vào Giấy chứng nhận chung. Việc này dẫn đến phát sinh vướng mắc trong quá trình thực thi, áp dụng pháp luật.

2. Về việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất đối với trường hợp thửa đất có diện tích nhỏ hơn diện tích tối thiểu

Luật Đất đai năm 2013 quy định, Nhà nước cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất cho những trường hợp sau đây: Khoản 1, Điều 99 quy định: “d) Người được sử dụng đất theo kết quả hòa giải thành đối với tranh chấp đất đai; theo bản án hoặc quyết định của Tòa án nhân dân, quyết định thi hành án của cơ quan thi hành án hoặc quyết định giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã được thi hành”; Khoản 3, Điều 100 quy định: “hộ gia đình, cá nhân được sử dụng đất theo bản án hoặc quyết định của Tòa án nhân dân, quyết định thi hành án của cơ quan thi hành án, văn bản công nhận kết quả hòa giải thành, quyết định giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã được thi hành thì được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất; trường hợp chưa thực hiện nghĩa vụ tài chính thì phải thực hiện theo quy định của pháp luật”. Tuy nhiên, thực tế sẽ xảy ra vướng mắc trong trường hợp từ các quyết định, bản án của Tòa án nhân dân, tạo ra một hoặc nhiều thửa đất không đảm bảo các điều kiện về diện tích, kích thước tối thiểu được phép tách thửa theo quy định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh (thẩm quyền quy định diện tích tối thiểu được phép tách thửa đã được giao cho UBND cấp tỉnh tại khoản 2 Điều 143, khoản 2 Điều 144 Luật Đất đai năm 2013) dẫn đến việc tách thửa không thực hiện được, theo đó, việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất đối với trường hợp nêu trên cũng sẽ gặp khó khăn, ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của người dân. Do vậy, khi nghiên cứu, sửa đổi Luật Đất đai năm 2013 cần bổ sung quy định loại trừ việc áp dụng quy định diện tích tối thiểu được phép tách thửa đối với trường hợp cá nhân, hộ gia đình nhận sử dụng đất theo quyết định hoặc bản án của Tòa án nhân dân.

3. Về nguyên tắc xác định giá đất

Theo quy định tại Điều 112 Luật Đất đai năm 2013, về nguyên tắc việc xác định giá đất phải đảm bảo phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng. Tuy nhiên, cơ chế xác định giá đất chưa hợp lý dẫn đến việc giá đất do Nhà nước quy định và quyết định luôn thấp hơn so với thị trường, phụ thuộc vào đơn vị tư vấn giá đất, gây thất thu ngân sách nhà nước trong trường hợp bán chỉ định, chuyển mục đích sử dụng đất. Đây là một trong các nguyên nhân gây ra khiếu nại, tham nhũng trong quản lý đất đai, vướng mắc khi thực hiện các dự án đầu tư, sản xuất, kinh doanh, khi Nhà nước thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Do đó, pháp luật về đất đai cần quan tâm, xử lý các nội dung cụ thể sau:

- Bỏ khung giá đất vì khung giá đất (với mức giá trần và sàn) làm ảnh hưởng đến giá quy định của địa phương tại Bảng giá đất;

- Giữ phương pháp hệ số điều chỉnh giá đất để xác định giá đất cụ thể của thửa đất, lô đất như quy định hiện hành; mở rộng phạm vi áp dụng phương pháp điều chỉnh giá đất để xác định giá đất cụ thể;

- Quy định chi tiết hơn các loại giá tại Bảng giá đất với mục tiêu dùng Bảng giá đất để thực hiện các nghĩa vụ tài chính về đất đai như thu tiền thuê đất hàng năm, công nhận quyền sử dụng đất,...;

- Việc xác định giá đất cụ thể theo 04 phương pháp (so sánh trực tiếp, thu nhập, chiết trừ, thặng dư) chỉ áp dụng đối trường hợp xác định giá đất khởi điểm để tổ chức đấu giá khi giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất thu tiền một lần cho cả thời gian thuê, chuyển mục đích sử dụng đất.

4. Về chuyển mục đích sử dụng đất để thực hiện dự án nhà ở

Điều 62, Điều 118, Điều 146 Luật Đất đai năm 2013 quy định, đất thực hiện dự án đầu

tư xây dựng nhà ở thương mại, khu đô thị mới, chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn,... phải thực hiện thu hồi và đấu giá quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, Luật không quy định rõ nhà đầu tư đã có quyền sử dụng đất và muốn chuyển đổi mục đích sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở thương mại, khu đô thị mới, chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn,... thì phải thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất hay được chuyển mục đích sử dụng đất và trực tiếp thực hiện dự án mà không phải đấu giá quyền sử dụng đất. Do vậy, cần làm rõ nhà đầu tư đã có quyền sử dụng đất và muốn chuyển đổi mục đích sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở thương mại thì phải thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất hay được chuyển mục đích sử dụng đất và trực tiếp thực hiện dự án mà không phải đấu giá quyền sử dụng đất.

5. Về đấu thầu dự án có sử dụng đất, thủ tục giao đất cho nhà đầu tư trúng thầu dự án có sử dụng đất

Hiện nay, Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn Luật không quy định về đấu thầu dự án có sử dụng đất, cũng như thủ tục giao đất cho nhà đầu tư trúng thầu dự án có sử dụng đất hoặc *“doanh nghiệp dự án do nhà đầu tư trúng thầu thành lập để thực hiện dự án”*. Trong khi đó, khoản 2, Điều 60 của Nghị định số 25/2020/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung theo quy định tại khoản 9, Điều 108 Nghị định số 31/2021/NĐ-CP) quy định về trình tự, thủ tục giao đất, cho thuê đất; xác định tiền sử dụng đất, tiền thuê đất đối với nhà đầu tư trúng thầu hoặc doanh nghiệp dự án do nhà đầu tư trúng thầu thành lập để thực hiện dự án triển khai thực hiện dự án đầu tư có sử dụng đất.

6. Về góp vốn bằng quyền sử dụng đất

Theo Luật Đầu tư năm 2020 và Luật Doanh nghiệp năm 2020 thì người sử dụng đất có thể góp vốn bằng quyền sử dụng đất để hợp tác kinh doanh và góp vốn vào doanh nghiệp để

tạo thành vốn điều lệ của doanh nghiệp. Tuy nhiên, Luật Đất đai năm 2013 không quy định rõ về việc góp vốn trong 2 trường hợp này với những cơ chế riêng phù hợp với tính chất, đặc điểm của từng giao dịch. Vì vậy, cần nghiên cứu sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai quy định đầy đủ, rõ ràng về việc góp vốn bằng quyền sử dụng đất để thực hiện hợp tác kinh doanh và góp vốn bằng quyền sử dụng đất để tạo thành vốn điều lệ của doanh nghiệp. Chính vì vậy, khi nghiên cứu sửa đổi Luật Đất đai năm 2013 cần xử lý ở 02 góc độ: (i) Góp vốn bằng quyền sử dụng đất hình thành pháp nhân mới (có chuyển quyền sử dụng) thì quy định phù hợp với Luật Doanh nghiệp năm 2020; (ii) Góp vốn bằng quyền sử dụng đất không hình thành pháp nhân (không chuyển quyền sử dụng đất và có thời hạn góp vốn) được thực hiện theo quy định của Bộ luật Dân sự năm 2015 (về hợp đồng hợp tác) hoặc quy định của Luật Đầu tư năm 2020 (về Hợp đồng Hợp tác kinh doanh - BCC).

7. Về giải quyết tranh chấp đất đai theo phương thức khởi kiện tại Tòa án trong trường hợp không có Giấy chứng nhận hoặc không có một trong các loại giấy tờ quy định tại Điều 100 của Luật Đất đai năm 2013

Theo quy định tại khoản 2, Điều 103 Luật Đất đai năm 2013 thì tranh chấp đất đai mà đương sự không có Giấy chứng nhận hoặc không có một trong các loại giấy tờ quy định tại Điều 100 của Luật này thì đương sự chỉ được lựa chọn một trong hai hình thức giải quyết đó là yêu cầu Ủy ban nhân dân giải quyết hoặc khởi kiện tại Tòa án nhân dân. Như vậy, trong trường hợp đương sự lựa chọn khởi kiện tại Tòa án nhân dân sẽ dẫn đến bất hợp lý, không phù hợp về thẩm quyền công nhận quyền sử dụng đất vì theo quy định của pháp luật đất đai thì đất đai thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý, do đó đối với đất có tranh chấp mà đương sự không có Giấy chứng nhận hoặc không có một trong các loại giấy tờ quy định tại Điều

100 của Luật Đất đai năm 2013 thì có nghĩa là đất đó đang thuộc quyền sở hữu toàn dân, chưa được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quản lý về đất đai xác định chủ thể được giao quyền sử dụng. Nay có tranh chấp, Tòa án nhân dân quyết định (trong trường hợp đương sự lựa chọn khởi kiện tại Tòa án) giao quyền sử dụng đất đó cho một trong các bên có tranh chấp, trong khi cơ quan Tòa án không phải là cơ quan quản lý nhà nước về đất đai, không có cơ sở pháp lý để ra quyết định, bản án, có nguy cơ dẫn tới ban hành quyết định, bản án không đảm bảo tính thống nhất trong quản lý đất đai theo quy định của pháp luật đất đai.

8. Về hạn mức nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp và cấm nhận chuyển nhượng vượt hạn mức đối với hộ gia đình, cá nhân

Khoản 5, Điều 12 Luật Đất đai năm 2013 quy định, cấm nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp vượt hạn mức đối với hộ gia đình, cá nhân; Khoản 1, Điều 130 Luật Đất đai năm 2013 quy định, hạn mức nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp không quá 10 lần hạn mức được giao. Tuy nhiên, hiện nay, chủ trương khuyến khích tích tụ, tập trung đất đai nhằm nâng cao hiệu quả sản xuất nông nghiệp thông qua mở rộng quy mô sản xuất phù hợp, hình thành khu vực chuyên canh theo hướng sản xuất nông nghiệp hiện đại, chuyên môn hóa gắn với thị trường đã được khẳng định trong nhiều Nghị quyết của Đảng và Nhà nước. Quy định trên chưa tạo ra cơ chế bảo vệ người sử dụng đất, khi bị thu hồi đất thì không được bồi thường phần vượt hạn mức; chưa đáp ứng yêu cầu cho sản xuất lớn, không áp dụng tiến bộ khoa học kỹ thuật, công nghệ cao trong sản xuất nông nghiệp; không khuyến khích người dân, doanh nghiệp đầu tư vào sản xuất nông nghiệp; chưa có cơ chế bảo vệ thỏa đáng đối với người nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất vượt hạn mức, chưa khuyến khích tập trung, tích tụ đất đai.

9. Về cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với đất có nguồn gốc từ nông, lâm trường

Điều 101 Luật Đất đai năm 2013 quy định, trường hợp được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất có giấy tờ khác về quyền sử dụng đất và không có giấy tờ về quyền sử dụng đất nhưng phải được Ủy ban nhân dân xã xác nhận đất đang sử dụng ổn định, không có tranh chấp. Theo đó, khoản 4, Điều 14 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 05 năm 2014 quy định giấy tờ khác về quyền sử dụng đất có "*Giấy tờ của nông trường, lâm trường quốc doanh về việc giao đất cho người lao động trong nông trường, lâm trường để làm nhà ở (nếu có)*". Tuy nhiên, trên thực tế còn tồn tại nhiều hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất có nguồn gốc từ nông, lâm trường giao đất, cấp đất, sử dụng ổn định, lâu dài và không có tranh chấp. Nhưng do thời gian dài, các hộ gia đình không còn lưu giữ được giấy tờ chứng minh nông trường giao đất, cấp đất để được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Vì vậy, cần nghiên cứu sửa đổi, bổ sung đối với trường hợp người sử dụng đất không lấn chiếm có nguồn gốc nông, lâm trường được giao đất từ ngày 15 tháng 10 năm 1993 đến ngày Luật Đất đai năm 2013 có hiệu lực thi hành nhưng không có đủ giấy tờ theo quy định của pháp luật hiện hành thì được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất không thu tiền sử dụng đất.

Luật Đất đai có vị trí đặc biệt quan trọng, tác động trực tiếp đến chính trị - kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia, do vậy việc quan tâm, xử lý hiệu quả mối quan hệ giữa Luật Đất đai với các luật khác có liên quan, cũng như khắc phục những bất cập, không phù hợp với thực tiễn trong các quy định của Luật Đất đai năm 2013 là yêu cầu khách quan trong quá trình nghiên cứu, xây dựng Luật Đất đai (sửa đổi) ở nước ta hiện nay./.

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ QUY HOẠCH, KẾ HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT THEO QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT ĐẤT ĐAI HIỆN HÀNH

■ TS. Nguyễn Đình Bông¹



(Ảnh minh họa. Nguồn: Internet)

1. Khái quát về Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Theo quy định của Luật Đất đai năm 2013 thì: “Quy hoạch sử dụng đất là việc phân bổ và khoanh

vùng đất đai theo không gian sử dụng cho các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường và thích ứng biến đổi khí hậu trên cơ sở tiềm năng đất đai và nhu cầu sử dụng đất của các ngành, lĩnh vực đối với từng vùng kinh tế - xã hội

1. Phó Chủ tịch Hội Khoa học Đất Việt Nam.

và đơn vị hành chính trong một khoảng thời gian xác định.” (Khoản 2, Điều 3) và “Kế hoạch sử dụng đất là việc phân chia quy hoạch sử dụng đất theo thời gian để thực hiện trong kỳ quy hoạch sử dụng đất.” (Khoản 3, Điều 3).

Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất liên quan đến việc sử dụng đất trong tương lai với 3 hướng tiếp cận khai thác tiềm năng sử dụng đất: (i) Dựa vào tiềm năng để xác định chức năng sử dụng đất cho nông nghiệp, lâm nghiệp, khai thác mỏ, phát triển đô thị,...; (ii) Dựa vào hoạt động: khai thác tiềm năng vị trí của đất phục vụ cho các chức năng sử dụng xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội, công nghiệp, xây dựng, giao thông vận tải, quốc phòng, an ninh,...; (iii) Dựa vào tác nhân: đưa đất trực tiếp tham gia vào quá trình tạo ra lợi nhuận bằng các hoạt động phát triển, đất được thay đổi chức năng để tăng thêm giá trị sử dụng theo nhu cầu của xã hội. Dù theo hướng nào, quy hoạch kế hoạch sử dụng đất cũng phải đảm bảo sử dụng hợp lý, tiết kiệm, hiệu quả tài nguyên đất đai, đáp ứng được yêu cầu phát triển bền vững.

Việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được thực hiện theo cách tiếp cận hệ thống từ vĩ mô (quốc gia, vùng) đến vi mô (địa phương); phương pháp kết hợp từ dưới lên, từ trên xuống và ngược lại với việc áp dụng các phương pháp điều tra cơ bản, bản đồ, thu thập, xử lý thông tin trên cơ sở hệ thống thông tin địa lý, hệ thống thông tin đất đai, với các phần mềm xử lý, phân tích hiện đại. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất khi được cấp có thẩm quyền xét duyệt thông qua, có cơ sở khoa học, pháp lý sẽ trở thành công cụ quan trọng trong quản lý Nhà nước về đất đai.

2. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ở nước ta giai đoạn 2011-2020

2.1. Chính sách pháp luật

Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng đã thông qua Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên Chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011). Nghị quyết Đại hội xác định: “Đổi mới hoàn thiện luật pháp, cơ chế, chính sách về sở hữu đối với đất đai, tài nguyên, vốn và các tài sản công khác để đất đai, tài nguyên, vốn, tài sản do Nhà nước đại diện chủ sở hữu được giao cho các chủ thể thuộc mọi thành phần kinh tế sử dụng theo nguyên tắc hiệu quả”¹. Nghị quyết số 19/NQ-TW (Khóa XI)² ngày 31 tháng 10 năm 2012 đã xác định: “Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Quyền sử dụng đất là một loại tài sản và hàng hoá đặc biệt, nhưng không phải là quyền sở hữu, được xác định cụ thể phù hợp với từng loại đất, từng đối tượng và hình thức giao đất, cho thuê đất. Nhà nước thực hiện quyền của chủ sở hữu thông qua việc quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; cho phép chuyển mục đích sử dụng và quy định thời hạn sử dụng đất; quyết định giá đất; quyết định chính sách điều tiết phần giá trị tăng thêm từ đất không phải do người sử dụng đất tạo ra; trao quyền sử dụng đất và thu hồi đất để sử dụng vào các 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 theo quy định của pháp luật”. Nghị quyết đã xác định cần tiếp tục đổi mới và hoàn thiện chính sách, pháp luật đất đai trong đó có nội dung về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

1. Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI.

2. Đảng Cộng sản Việt Nam, Ban chấp hành trung ương, Nghị quyết Hội nghị Trung ương 6 Khóa XI, ngày 31 tháng 10 năm 2012 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.

Thể chế hóa chính sách đất đai của Đảng, Quốc hội khóa XIII kỳ họp thứ 6 ngày 28 tháng 11 năm 2013, đã thông qua Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam 2013¹. Hiến pháp quy định: “Đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên thiên nhiên khác...” (Điều 53) và “1. Đất đai là tài nguyên đặc biệt của quốc gia, nguồn lực quan trọng phát triển đất nước, được quản lý theo pháp luật...” (Điều 54).

Luật Đất đai số 45/2013/QH13² được Quốc hội khóa XIII thông qua ngày 29 tháng 11 năm 2013. Luật có nhiều nội dung đổi mới quan trọng, trọng tâm là tiếp tục hoàn thiện các công cụ pháp luật, quy hoạch, kinh tế, hành chính và cơ chế theo dõi, giám sát quản lý, sử dụng đất đai phù hợp với thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa nhằm phát huy nguồn lực đất đai đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, từng bước xây dựng hệ thống quản lý đất đai hiện đại, minh bạch và hiệu quả.

Về nội dung quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất: kế thừa các quy định của Luật Đất đai (1987, 1993, 2003), Luật Đất đai năm 2013 đã dành Chương IV, với 17 Điều (Điều 35-51) quy định về quy hoạch kế hoạch sử dụng đất; bổ sung, hoàn thiện các quy định về nguyên tắc, căn cứ nội dung lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, lồng ghép nội dung quy hoạch sử dụng đất cấp vùng vào quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia, quy hoạch sử dụng đất chi tiết của cấp xã vào quy hoạch sử dụng đất cấp huyện nhằm đảm bảo tính đồng bộ, liên kết giữa quy hoạch sử dụng đất các cấp và

quy hoạch sử dụng đất với các quy hoạch ngành, đồng thời rút ngắn thời gian hoàn thành việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Nội dung này tiếp tục được sửa đổi tại Luật Sửa đổi, bổ sung một số Điều của 37 luật có liên quan đến quy hoạch số 35/2018/QH14³ (Điều 6).

Luật Quy hoạch số 21/2017/QH14⁴ được Quốc hội khóa XIV thông qua ngày 24 tháng 11 năm 2017. Luật quy định: quy hoạch sử dụng đất quốc gia là một trong 4 thành phần của quy hoạch cấp Quốc gia trong hệ thống quy hoạch quốc gia; quy định mối quan hệ giữa các loại quy hoạch và thẩm quyền quyết định hoặc phê duyệt quy hoạch,...

Nghị định 37/2019/NĐ-CP ngày 07 tháng 5 năm 2019 hướng dẫn thi hành Luật Quy hoạch⁵ được Chính phủ đã ban hành ngày 07 tháng 5 năm 2019. Nghị định quy định chi tiết một số nội dung tại các Điều 15, 17, 19, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 30, 40, 41 và 49 của Luật Quy hoạch (Điều 2).

2.2. Tình hình thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất giai đoạn 2011-2020

Tại kỳ họp thứ hai, Quốc hội khóa XIII, Quốc hội đã thông qua Nghị quyết số 17/2011/QH13 về quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất 5 năm kỳ đầu (2011-2015) cấp quốc gia vào ngày 22 tháng 11 năm 2011 và tại kỳ họp thứ 11, Quốc hội đã thông qua Nghị quyết số 134/2016/QH13 về điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất kỳ cuối (2016-2020) cấp quốc gia vào ngày 09 tháng 4 năm 2016.

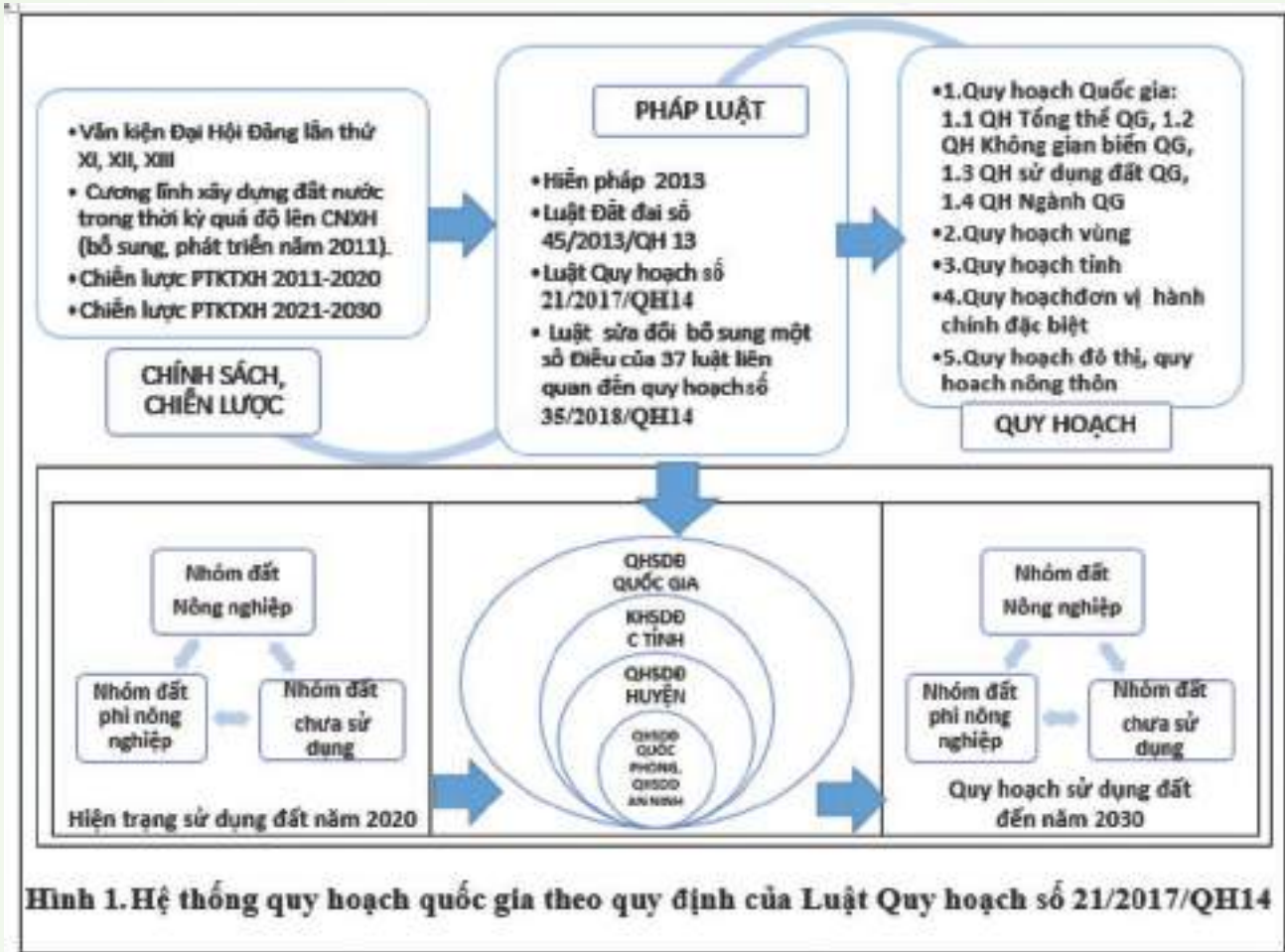
1. Quốc hội, Hiến pháp năm 2013 của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

2. Quốc hội, Luật Đất đai số 45/2013/QH13 năm 2013.

3. Quốc hội, Luật Sửa đổi, bổ sung một số Điều của 37 Luật liên quan đến quy hoạch số 35/2018/QH14.

4. Quốc hội, Luật Quy hoạch số 21/2017/QH14 năm 2017.

5. Chính phủ, Nghị định 37/2019/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật Quy hoạch.



Hình 1. Hệ thống quy hoạch quốc gia theo quy định của Luật Quy hoạch số 21/2017/QH14

Thực hiện Nghị quyết số 17/2011/QH13 và Nghị quyết số 134/2016/QH14 của Quốc hội, Chính phủ đã chỉ đạo các Bộ, ngành, địa phương lập, điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất của 63 tỉnh, thành phố, quy hoạch sử dụng đất quốc phòng, quy hoạch sử dụng đất an ninh. Kết quả thực hiện về cơ bản đã đạt được các chỉ tiêu mà Quốc hội quyết định (bình quân đạt 85,35%), trong đó có 14 chỉ tiêu thực hiện đạt trên 90%, 06 chỉ tiêu đạt từ 70% đến dưới 90%, 01 chỉ tiêu đạt từ 50% đến dưới 70% và 04 chỉ tiêu đạt dưới 50%.

Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã tạo cơ sở pháp lý, trở thành công cụ quan trọng

để Nhà nước thống nhất quản lý về đất đai; đảm bảo việc khai thác và sử dụng hợp lý, tiết kiệm và có hiệu quả tài nguyên đất đai. Phân bổ nguồn lực đất đai cơ bản đáp ứng được nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, góp phần đẩy mạnh quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa; đảm bảo mục tiêu an ninh lương thực quốc gia; đảm bảo yêu cầu bảo vệ môi trường sinh thái. Tuy nhiên, chất lượng quy hoạch chưa cao, thiếu đồng bộ, thiếu tầm nhìn dài hạn, các dự báo về nhu cầu sử dụng đất chưa tiếp cận nguyên tắc thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, chưa theo kịp sự phát triển của kinh tế - xã hội và nhu cầu thị trường¹.

1. Chính phủ, Tờ trình số 375/TTr-CP ngày 05 tháng 10 năm 2021, về quy hoạch sử dụng đất quốc gia thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2045 và kế hoạch sử dụng đất 5 năm (2021-2025).

3. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất giai đoạn 2021-2030, một số vấn đề thực tiễn và giải pháp

3.1. Cơ sở pháp lý

Thể chế hóa chính sách đất đai của Đảng theo Nghị quyết Đại hội XI (2011), XII (2016), XIII (2021), cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp 2013, Quốc hội đã ban hành nhiều Luật mới, trong đó có Luật Đất đai số 45/2013/QH13, Luật Quy hoạch số 21/2017/QH14, Luật sửa đổi bổ sung một số Điều của 37 luật có liên quan đến quy hoạch số 35/2018/QH14 và các luật liên quan khác. Qua đó đã tạo hành lang pháp lý đầy đủ, đồng bộ cho công tác quy hoạch nói chung, quy hoạch sử dụng đất nói riêng.

Tại kỳ họp thứ 2, Quốc hội khóa XV, ngày 13 tháng 11 năm 2021, Quốc hội đã thông qua Nghị quyết số 39/2021/QH15 về quy hoạch sử dụng đất quốc gia thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 và kế hoạch sử dụng đất quốc gia 5 năm (2021-2025). Nghị quyết xác định rõ: Quan điểm, mục tiêu quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc gia; Định hướng, tầm nhìn quy hoạch sử dụng đất quốc gia đến năm 2050; Các chỉ tiêu Quy hoạch (đến 2030); Kế hoạch sử dụng đất quốc gia 5 năm (2021-2025); Nhiệm vụ và giải pháp thực hiện. Đây là căn cứ pháp lý quan trọng cho việc tổ chức thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất giai đoạn này. (Xem hình 1)

3.2. Tình hình triển khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất giai đoạn 2021-2030

Thứ nhất, về lập quy hoạch kế hoạch sử dụng đất các cấp, ngành

Thực hiện Nghị quyết số 39/2021/QH15, trên cơ sở các chỉ tiêu quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc gia đã được Quốc hội quyết định, Thủ tướng Chính phủ phân bổ chỉ tiêu sử dụng đất cho các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, Bộ Quốc phòng, Bộ Công an và chỉ đạo hoàn thành quy hoạch

cấp quốc gia, quy hoạch vùng, quy hoạch tỉnh thời kỳ 2021-2030, lập kế hoạch sử dụng đất 5 năm 2021-2025 cấp tỉnh trong năm 2022.

Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất các cấp, ngành thực hiện theo quy định của Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của 37 luật liên quan đến quy hoạch số 35/2018/QH14, cụ thể: Phương án phân bổ và khoanh vùng đất đai theo khu chức năng và theo loại đất đến từng đơn vị hành chính cấp tỉnh (Điều 39); Quy hoạch sử dụng đất cấp huyện (Điều 40); Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc phòng, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất an ninh (Điều 41). Trách nhiệm tổ chức lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất (Điều 42) và hướng dẫn cụ thể tại Nghị định số 37/2019/NĐ-CP ngày 07 tháng 5 năm 2019 của Chính phủ quy định chi tiết một số Điều của Luật Quy hoạch.

Các chỉ tiêu địa phương xây dựng quy hoạch được yêu cầu tuân thủ nghiêm ngặt các chỉ tiêu quốc gia phân bổ và sát với mục tiêu phát triển kinh tế của địa phương, tình hình quỹ đất, nguồn lực nhân lực, tài chính và khả năng đầu tư đảm bảo tính khả thi theo quy định pháp luật, làm căn cứ cho việc giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, thu hồi đất, bồi thường hỗ trợ tái định cư.

Thứ hai, về lập quy hoạch quốc gia

Thực hiện Nghị quyết số 19/2021/QH15 ngày 27 tháng 7 năm 2021 của Quốc hội về thành lập Đoàn giám sát chuyên đề “Việc thực hiện chính sách, pháp luật về công tác quy hoạch kể từ khi Luật Quy hoạch có hiệu lực thi hành”, Đoàn giám sát của Quốc hội đã làm việc với một số địa phương và ghi nhận nỗ lực của các địa phương trong việc tổ chức lập quy hoạch; khối lượng công việc đã thực hiện tương đối nhiều trong điều kiện khó khăn, thách thức lớn của dịch COVID-19, phương pháp và cách thức tiếp cận quy hoạch mới, chính sách pháp luật về quy hoạch cũng còn

những hạn chế nhất định. Các địa phương đã có nhiều cố gắng để thực hiện nhiệm vụ. Tuy nhiên, việc lập quy hoạch của các địa phương đều chậm, cần có giải pháp khắc phục. Qua báo cáo các địa phương, Đoàn giám sát thấy rõ hơn những khó khăn, vướng mắc trong công tác lập quy hoạch. Một số bất cập của hệ thống chính sách, pháp luật về quy hoạch cũng như một số bất cập trong tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật về quy hoạch của các địa phương¹.

3.3. Giải pháp lập và tổ chức thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Một là, quán triệt thực hiện các nhiệm vụ và giải pháp theo Nghị quyết số 39/2021/QH15 của Quốc hội về Quy hoạch sử dụng đất quốc gia thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 và kế hoạch sử dụng đất quốc gia 5 năm (2021-2025) về chính sách, thể chế; khoa học và công nghệ; nguồn lực; ứng phó với biến đổi khí hậu, phục hồi quỹ đất bị suy thoái; kiểm tra, thanh tra, giám sát; tuyên truyền, phổ biến nâng cao nhận thức;

Hai là, để chuẩn bị cho giai đoạn tiếp theo khi nước ta là nước đang phát triển, có nền công nghiệp hiện đại, thu nhập trung bình cao vào năm 2030 và trở thành nước phát triển, thu nhập cao vào năm 2050, chúng ta cần xây dựng Chiến lược sử dụng đất quốc gia thời kỳ 2021-2050 và tiếp tục nghiên cứu hoàn thiện pháp luật về quy hoạch sử dụng đất theo hướng tích hợp quy hoạch sử dụng đất với quy hoạch ngành ở 3 cấp Quốc gia (lồng ghép quy hoạch vùng), Tỉnh, Huyện (lồng ghép quy hoạch xã);

Ba là, tham khảo kinh nghiệm quốc tế về một số nội dung cụ thể như sau: (i) Về lập quy hoạch: tiếp cận, tổng thể, tích hợp quy hoạch sử dụng đất với quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội trên nền tảng quy hoạch không gian như là công cụ chính sách để đạt được các mục tiêu vĩ mô về kinh tế, xã hội, môi trường (CHLB Đức, Hà Lan, Nhật Bản, Hàn Quốc); (ii) Về hệ thống pháp luật: thể chế hóa nguyên tắc lập quy hoạch theo hướng tiếp cận tổng thể, tích hợp: Luật Phát triển đất đai quốc gia tổng thể (Comprehensive National Land Development Plan Act - CNLDPA, 1950); Luật Quy hoạch không gian quốc gia (National Spatial Planning Act - NSPA, 1950, 2005), Chiến lược phát triển không gian quốc gia (National Spatial Strategy - NSS, 2009, 2015) của Nhật Bản; Luật lãnh thổ quốc gia (Law on National Territories - LNT), Luật quy hoạch sử dụng đất quốc gia (Law on Land Use Planning - LLUP) của Hàn Quốc; (iii) Về phân cấp lập, thẩm định, thực hiện quy hoạch như: tại CHLB Đức, Chính quyền Liên bang quy định cơ sở pháp lý, xác định các nguyên tắc và các mô hình cơ bản về phát triển không gian quốc gia, khung pháp lý về trình tự, thủ tục thực hiện (Luật Quy hoạch Không gian), các Bang có trách nhiệm tuân thủ và cụ thể hóa tổ chức thực hiện. Tại Nhật Bản, Chính phủ, Bộ Đất đai, Cơ sở hạ tầng giao thông và Du lịch - MLITT xây dựng Chiến lược không gian quốc gia, Quy hoạch không gian vùng (Regional Space Planning - RSP) trình Nội các Nhật Bản phê duyệt, phối hợp chính quyền địa phương (cấp Tỉnh, Quận) điều phối thực hiện²./.

1. Bảo Yến - Minh Thành, <https://quochoi.vn/cacvilanhdao/Pages/hoat-dong.aspx?ItemID=62680>, Trang Thông tin điện tử của Quốc hội, 09 tháng 3 năm 2022 14:46.

2. Tổng cục quản lý đất đai, 2017, Tổng hợp kinh nghiệm về quy hoạch của Nhật Bản (tài liệu lưu hành nội bộ).

ĐẤU GIÁ QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT VÀ ĐẤU THẦU DỰ ÁN CÓ SỬ DỤNG ĐẤT - THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP

■ ThS.LS. Phạm Trọng Nhân¹

■ CN. Nguyễn Phước Thanh²



(Ảnh minh họa. Nguồn: Internet)

1. Thực trạng về đấu giá quyền sử dụng đất và đấu thầu dự án sử dụng đất

1.1. Về đấu giá quyền sử dụng đất

Quy định về đấu giá quyền sử dụng đất được đề cập từ Điều 117 đến Điều 119 Luật Đất đai năm 2013, Luật Đất đai đã quy định về các nguyên tắc, các trường hợp đấu giá và không đấu giá quyền sử dụng đất, thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất. Bên cạnh đó,

Thông tư liên tịch số 14/2015/TTLT-BTNMT-BTP của Bộ Tài nguyên và Môi trường - Bộ Tư pháp quy định việc tổ chức thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất để giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc cho thuê đất cũng có những quy định cụ thể hóa trình tự, thủ tục thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất.

1.2. Về đấu thầu dự án sử dụng đất

Hiện tại, các quy định về đấu thầu dự án sử dụng đất chủ yếu tập trung ở Luật Đấu thầu, Luật Đầu tư và các văn bản hướng dẫn thi hành.

1. Công ty Luật TNHH IPIC.

2. Công ty Luật TNHH Hãng luật Roma.

Gần đây nhất, Nghị định số 25/2020/NĐ-CP ngày 28 tháng 02 năm 2020, sửa đổi bổ sung bởi Nghị định số 35/2021/NĐ-CP ngày 29 tháng 3 năm 2021 và Nghị định số 31/2021/NĐ-CP ngày 26 tháng 3 năm 2021 quy định chi tiết một số điều của Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư đã góp phần giải quyết nhiều khó khăn, tháo gỡ các vướng mắc về lựa chọn nhà đầu tư dự án có sử dụng đất. Bên cạnh đó, Thông tư số 09/2021/TT-BKHĐT ngày 16 tháng 11 năm 2021 đã sửa đổi, bổ sung, khắc phục những hạn chế, bất cập nhằm tạo thuận lợi hơn cho quá trình tổ chức lựa chọn nhà đầu tư dự án có sử dụng đất; bảo đảm thực hiện nguyên tắc công khai, minh bạch.

Tính riêng năm 2020, theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư (KH&ĐT), có tổng số 299 dự án đầu tư có sử dụng đất với tổng mức đầu tư khoảng 344.179 tỷ đồng với tổng diện tích đất khoảng 14.800 ha. Trong đó, 234 dự án thực hiện theo quy định của Nghị định số 30/2015/NĐ-CP ngày 17 tháng 3 năm 2015 và 65 dự án thực hiện theo quy định của Nghị định 25/2020/NĐ-CP; 113 dự án đã ký hợp đồng, 186 dự án đang thực hiện lựa chọn nhà đầu tư, 227 dự án đã xác định được hình thức lựa chọn nhà đầu tư, 72 dự án còn lại ở bước công bố danh mục dự án hoặc đang trong quá trình sơ tuyển nên chưa xác định hình thức lựa chọn nhà đầu tư. Trong số các dự án đã xác định được hình thức lựa chọn nhà đầu tư, có 82 dự án áp dụng hình thức đấu thầu rộng rãi, chiếm 27,4% với tổng mức đầu tư khoảng 70.891 tỷ đồng, tổng diện tích đất của các dự án khoảng 5.676 ha. Theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư, số lượng dự án đầu tư có sử dụng đất năm 2020 giảm 75 dự án nhưng tổng số vốn đầu tư huy động thông qua các dự án này tăng gấp hơn 2 lần so với năm 2019 (tăng 189.789 tỷ đồng).¹ Theo số liệu

Bộ Tư pháp công bố, số lượng các cuộc đấu giá quyền sử dụng đất chiếm tỷ lệ lớn trong tổng số các cuộc đấu giá tài sản ở Việt Nam. Tổng giá trị các cuộc đấu giá quyền sử dụng đất chiếm trên dưới 90% giá trị các cuộc đấu giá tài sản.²

2. Bất cập trong quy định và thực thi pháp luật về đấu giá quyền sử dụng đất và đấu thầu dự án có sử dụng đất

Mặc dù quy định pháp luật về đấu giá quyền sử dụng đất và đấu thầu dự án sử dụng đất tương đối hoàn thiện nhưng trong quá trình áp dụng các quy định pháp luật vào thực tiễn đã nảy sinh những hạn chế bất cập. Điều này thể hiện ở những khía cạnh sau:

Một là, quy định pháp luật hiện hành đã có quy định về điều kiện để tổ chức, cá nhân tham gia đấu giá quyền sử dụng đất tại khoản 2 Điều 119 Luật Đất đai năm 2013. Tuy vậy, quy định chưa cụ thể hóa các điều kiện về năng lực tài chính, trách nhiệm cũng như kinh nghiệm thực tiễn. Pháp luật chưa quy định chi tiết điều kiện về tư cách, năng lực của người tham gia đấu giá quyền sử dụng đất để thể hiện người đó thực sự có năng lực để sử dụng quỹ đất đó không. Ngoài ra, một số điều kiện khác cũng cần được xem xét như điều kiện vốn chủ sở hữu, cam kết bảo lãnh của ngân hàng, chứng minh sự minh bạch, tính khả thi về huy động vốn, tính khả thi về phương án đầu tư kinh doanh trên khu đất trúng đấu giá cho phù hợp với yêu cầu quản lý trong bối cảnh hiện nay. Quy định chặt chẽ về các điều kiện để tổ chức, cá nhân tham gia đấu giá quyền sử dụng đất sẽ phần nào hạn chế tình trạng đấu giá cao rồi không có khả năng thực hiện.

1. Việt Thắng, “Đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư dự án sử dụng đất: Giải phóng nguồn lực từ đất đai”, <https://baodauthau.vn/dauthau-lua-chon-nha-dau-tu-du-an-su-dung-dat-giai-phong-nguon-luc-tu-dat-dai-post116861.html>, truy cập ngày 26 tháng 3 năm 2022.

2. Hoàng Thu, “Cần “thượng phương bảo kiếm” trị tội phạm trong đấu giá quyền sử dụng đất”, <https://baophapluat.vn/can-thuong-phuong-bao-kiem-tri-toi-pham-trong-dau-gia-quyen-su-dung-dat-post415857.html>, truy cập ngày 29 tháng 3 năm 2022.

Hai là, quy định về chế tài xử lý đối với trường hợp đấu giá xong rồi bỏ cọc vẫn chưa thật sự hiệu quả. Cần phải có một chế tài thật sự mạnh mẽ, đủ sức răn đe để tránh trường hợp này diễn ra trên thực tế. Mặt khác, việc các cá nhân, tổ chức chấp nhận bỏ cọc cũng xuất phát một phần từ khoản tiền đặt trước chưa thật sự lớn và phù hợp. Theo khoản 1, Điều 30 Luật Đấu giá tài sản năm 2016: “*Người tham gia đấu giá phải nộp tiền đặt trước. Khoản tiền đặt trước do tổ chức đấu giá tài sản và người có tài sản đấu giá thỏa thuận, nhưng tối thiểu là năm phần trăm và tối đa là hai mươi phần trăm giá khởi điểm của tài sản đấu giá*”. Bên cạnh đó, pháp luật cũng chưa có quy định về chế tài xử lý khoản tiền người trúng đấu giá đã nộp dở dang trong trường hợp phải hủy hợp đồng trúng đấu giá quyền sử dụng đất.

Ba là, giá đất theo quy định của Nhà nước hiện nay còn đang thấp hơn nhiều so với giá thị trường khiến cho việc định giá khởi điểm trong đấu giá quyền sử dụng đất không sát với giá thị trường. Theo quy định của Luật Đất đai năm 2013 và Nghị định 44/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 5 năm 2014 của Chính phủ, căn cứ tính giá khởi điểm đấu giá quyền sử dụng đất khi Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất thu tiền một lần cho cả thời gian thuê được xác định theo giá đất cụ thể. Để xác định được giá đất cụ thể thì Ủy ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh sẽ quyết định dựa trên cơ sở điều tra, thu thập thông tin về thửa đất, giá đất thị trường, thông tin về giá đất trong cơ sở dữ liệu đất đai và áp dụng phương pháp định giá đất phù hợp¹. Tuy nhiên, hiện nay ở nhiều địa phương có tình trạng việc xác định giá đất cụ thể của UBND cấp tỉnh có mức giá thấp hơn giá thị trường. Việc quyết định đơn giá đất của UBND cấp tỉnh chưa sát với thị trường sẽ tạo kẽ hở để các đối tượng xấu hưởng lợi.

Bốn là, luật cũng chưa có quy định về việc dừng cuộc đấu giá khi có dấu hiệu bất thường trong việc đẩy giá trúng đấu giá lên quá cao, gây hiệu ứng tiêu cực.

Năm là, việc áp dụng pháp luật về quản lý thuế để xử lý cho trường hợp đấu giá quyền sử dụng đất là chưa phù hợp do việc thực hiện cam kết trong hợp đồng nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất trúng đấu giá là tự nguyện theo pháp luật dân sự, không giống như trường hợp được Nhà nước ban hành quyết định giao đất, cho thuê đất (quyết định hành chính). Cụ thể, một số địa phương đang căn cứ vào quy định tại khoản 21 Điều 1 Nghị định 148/2020/NĐ-CP ngày 18 tháng 12 năm 2020 sửa đổi, bổ sung một số nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai để xử lý người trúng đấu giá không nộp tiền hoặc không nộp đủ tiền theo đúng phương án đấu giá quyền sử dụng đất, theo đó, Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền sẽ “*hủy công nhận kết quả trúng đấu giá quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật*”. Một số địa phương khác lại căn cứ Luật Quản lý thuế để giải quyết, cụ thể, nếu hết thời hạn theo thông báo của cơ quan thuế, người sử dụng đất chưa nộp đủ tiền sử dụng đất, tiền thuê đất theo quy định thì sẽ được cơ quan thuế gia hạn và phải chịu phạt chậm nộp theo quy định tại Điều 59 Luật Quản lý thuế 2019.

Sáu là, quy định giữa Luật Đấu giá tài sản và Luật Đất đai về đấu giá quyền sử dụng đất có sự mâu thuẫn. Điều 59 Luật Đấu giá tài sản quy định: “*Việc đấu giá tài sản trong trường hợp chỉ có một người đăng ký tham gia đấu giá, một người tham gia đấu giá, một người trả giá quy định tại Điều 49 của Luật Đấu giá tài sản không áp dụng đối với các tài sản sau đây: Tài sản nhà nước theo quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản nhà nước; quyền sử dụng đất khi Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất theo quy định của pháp luật về đất đai*”. Như vậy, đối với quyền sử dụng đất khi Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất là không áp dụng trường hợp khi có một người tham gia đấu giá. Quy định này với mục đích nhằm hạn chế việc thông đồng, lợi dụng chức vụ, quyền hạn thông qua đấu giá

1. Khoản 3, Điều 114 Luật Đất đai năm 2013.

quyền sử dụng đất làm lợi bất chính cho cá nhân. Tuy nhiên, theo khoản 3 Điều 118 Luật Đất đai năm 2013 lại quy định: “Trường hợp đất đưa ra đấu giá quyền sử dụng đất theo quy định tại khoản 1 Điều này mà không có người tham gia hoặc trường hợp chỉ có một người đăng ký tham gia đấu giá hoặc đấu giá ít nhất hai lần nhưng không thành thì Nhà nước thực hiện việc giao đất, cho thuê đất không phải đấu giá quyền sử dụng đất”. Quyền sử dụng đất cần phải thông qua đấu giá để hạn chế sự lạm quyền của một số cá nhân, làm thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, của nhân dân. Quy định như Luật Đất đai năm 2013 vô tình tạo cơ hội cho những người lợi dụng chính sách của Nhà nước “cấu kết” với giới đầu cơ đất đai, tạo ra lý do “không có người nộp hồ sơ” để thực hiện việc giao đất nhằm mục đích trục lợi¹.

Bây là, quy định giữa Luật Đấu thầu và Luật Đất đai về đấu thầu dự án sử dụng đất có sự mâu thuẫn. Cụ thể, khoản 3 Điều 1 Luật Đấu thầu năm 2013, sửa đổi, bổ sung theo quy định tại điểm a khoản 1 Điều 99 của Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư quy định: “Luật này quy định quản lý nhà nước về đấu thầu; trách nhiệm của các bên có liên quan và các hoạt động đấu thầu, bao gồm... Lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án đầu tư có sử dụng đất” và khoản 1 Điều 1 Nghị định số 25/2020/NĐ-CP, sửa đổi bổ sung bởi Nghị định số 35/2021/NĐ-CP và Nghị định số 31/2021/NĐ-CP quy định: “Nghị định này quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án, bao gồm... Dự án đầu tư có sử dụng đất để xây dựng khu đô thị; xây dựng công trình dân dụng có một hoặc nhiều công năng gồm: nhà ở thương mại; trụ sở, văn phòng làm việc; công trình thương mại, dịch vụ”. Từ các quy định trên có thể thấy rằng các dự án đầu tư có sử dụng đất bắt buộc phải đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư. Tuy nhiên, khoản 1 Điều 118 Luật Đất đai năm 2013, sửa đổi bổ sung năm 2018 lại quy

định: “Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất theo hình thức đấu giá quyền sử dụng đất trong các trường hợp sau đây... a) Đầu tư xây dựng nhà ở để bán hoặc cho thuê hoặc cho thuê mua; b) Đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê”. Việc đầu tư xây dựng nhà ở để bán hoặc cho thuê hoặc cho thuê mua chính là đầu tư và xây dựng nhà ở thương mại². Như vậy, Luật Đất đai đã bỏ quên trường hợp giao đất, cho thuê đất thông qua đấu thầu dự án sử dụng đất theo Luật Đấu thầu mà chỉ quy định trường hợp đấu giá quyền sử dụng đất.

3. Một số kiến nghị hoàn thiện

Ngày 02 tháng 11 năm 2020, Thủ tướng Chính phủ ban hành Chỉ thị số 40/CT-TTg chỉ đạo, tổ chức thực hiện có hiệu quả các nhiệm vụ nhằm tăng cường công tác quản lý nhà nước đối với hoạt động đấu giá tài sản và hiệu lực, hiệu quả thực thi pháp luật về đấu giá tài sản. Ngày 20 tháng 01 năm 2022, Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành Công văn số 413/BTNMT/TCQLĐĐ chỉ đạo tập trung rà soát, kiểm tra công tác tổ chức đấu giá quyền sử dụng đất trên địa bàn đảm bảo đúng pháp luật, công khai, minh bạch; kịp thời phát hiện, xử lý nghiêm các trường hợp vi phạm, ngăn chặn hành vi lợi dụng đấu giá quyền sử dụng đất để trục lợi,... Động thái trên phần nào thể hiện sự kịp thời của các cơ quan nhà nước trong việc khắc phục những hạn chế trong quy định pháp luật hiện hành. Tuy nhiên, quan trọng hơn hết là các cơ quan có thẩm quyền cần hoàn thiện các quy định pháp luật hiện hành để tạo cơ sở pháp lý giúp cho hoạt động đấu giá quyền sử dụng đất và đấu thầu dự án sử dụng đất diễn ra hiệu quả, cụ thể như sau:

Một là, tập trung rà soát để quy định thống nhất trình tự, thủ tục trong tổ chức thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất; quy định điều kiện vốn chủ sở hữu, cam kết bảo lãnh của ngân hàng, tính khả thi về huy động vốn, tính

1. Trần Tiến Hải, “Những bất cập khi cuộc đấu giá chỉ có một người tham gia”, <https://stp.quangbinh.gov.vn/3cms/nhung-bat-cap-khi-cuoc-dau-gia-chi-co-mot-nguoi-tham-gia.htm>, truy cập ngày 29 tháng 3 năm 2022.

2. Khoản 4, Điều 3 Luật Nhà ở năm 2014: “Nhà ở thương mại là nhà ở được đầu tư xây dựng để bán, cho thuê, cho thuê mua theo cơ chế thị trường”.

khả thi về phương án đầu tư kinh doanh trên khu đất trúng đấu giá. Đồng thời cần bổ sung quy định xử lý khoản tiền người trúng đấu giá đã nộp dở dang trong trường hợp hủy hợp đồng trúng đấu giá quyền sử dụng đất, khoản tiền này có thể được nộp vào ngân sách Nhà nước hoặc các cơ quan có thẩm quyền sẽ cân nhắc giải pháp xử lý hợp lý.

Hai là, luật cần bổ sung chế tài xử phạt trường hợp đặt cọc sau đó bỏ cọc nhằm hạn chế tình trạng lợi dụng đấu giá quyền sử dụng đất để đầu cơ, thổi giá. Người bỏ cọc có thể bị cấm tham gia các cuộc đấu giá trong một khoảng thời gian nhất định, song chế tài này cũng có nhược điểm là các cá nhân, tổ chức sẵn sàng thành lập doanh nghiệp khác để tiếp tục thực hiện hoạt động đấu giá, đấu thầu.

Ba là, sửa đổi những quy định để giá khởi điểm khi đấu giá quyền sử dụng đất phù hợp với giá thị trường. Một trong những giải pháp được đề cập đến là thành lập một cơ quan thẩm định độc lập để xác định giá đất nhằm tránh được những bất cập hiện hữu.

Bốn là, bổ sung quy định về việc dừng cuộc đấu giá khi có dấu hiệu bất thường trong việc đẩy giá trúng đấu giá lên quá cao, gây hiệu ứng tiêu cực. Đồng thời, các cơ quan có thẩm quyền cũng cần nghiên cứu, bổ sung quy định về thời hạn nộp tiền trúng đấu giá, không cho phép chậm nộp và phạt chậm nộp như quy định chung của pháp luật về quản lý thuế. Bên cạnh đó, các cơ quan cũng cần tránh việc áp dụng pháp luật về quản lý thuế để xử lý cho trường hợp đấu giá quyền sử dụng đất.

Năm là, cần bổ sung thêm trường hợp giao đất, cho thuê đất thông qua đấu thầu dự án sử dụng đất theo Luật Đấu thầu để đảm bảo sự thống nhất giữa các quy định pháp luật.

Sáu là, cần nghiên cứu, sửa đổi quy định theo quyền sử dụng đất khi Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất là không áp dụng trường hợp khi có một người tham gia đấu giá để thống nhất với Luật Đấu giá tài sản và khắc phục những kẽ hở.

Bên cạnh việc hoàn thiện các quy định pháp luật, hoạt động nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật cũng cần được quan tâm và thực hiện các biện pháp sau:

Một là, chấn chỉnh, khắc phục những hạn chế, thiếu sót trong công tác đấu giá quyền sử dụng đất và đấu thầu dự án sử dụng đất, đảm bảo việc đấu giá, đấu thầu diễn ra công khai, minh bạch, tuân thủ quy định của pháp luật. Mặt khác, các cơ quan có thẩm quyền cần phải tiếp tục nghiên cứu, rà soát, sửa đổi các quy định của pháp luật hiện hành về đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án sử dụng đất để hoàn thiện hơn nữa khung pháp lý, giúp cho hai hoạt động trên diễn ra có hiệu quả hơn.

Hai là, các địa phương cần tổ chức công bố công khai thông tin quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch có liên quan, tiến độ triển khai các dự án phát triển cơ sở hạ tầng, các dự án bất động sản, đặc biệt là các dự án lớn và việc sáp nhập, thành lập các đơn vị hành chính tại địa phương để minh bạch thông tin.

Ba là, nâng cao năng lực của các tổ chức phát triển quỹ đất ở các địa phương, để tổ chức này có quyền chủ động trong việc đề xuất các dự án phát triển quỹ đất, thu hồi đất theo quy hoạch để thực hiện các dự án phát triển quỹ đất tạo mặt bằng đất sạch để chủ động bố trí cho các dự án phát triển kinh tế - xã hội, thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất, tăng nguồn cung quyền sử dụng đất ra thị trường nhằm thực hiện vai trò điều tiết của Nhà nước đối với thị trường quyền sử dụng đất.

Bốn là, tăng cường kiểm tra, thanh tra, phát hiện và xử lý vi phạm theo quy định của pháp luật hiện hành. Cần chú trọng nâng cao kỹ năng chuyên môn nghiệp vụ của đội ngũ đấu giá viên. Mặt khác, đẩy mạnh việc ứng dụng công nghệ thông tin, khoa học công nghệ trong hoạt động đấu giá. Những giải pháp trên sẽ góp phần tạo sự minh bạch trong hoạt động đấu giá, tránh thất thoát tài sản cũng như đảm bảo trật tự và an toàn xã hội. Bên cạnh đó cũng cần quan tâm và phát triển môi trường kinh doanh lành mạnh./.

HOÀN THIÊN CÁC QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ CHUYỂN ĐỔI, CHUYỂN NHƯỢNG QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT NÔNG NGHIỆP Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

■ ThS. Nguyễn Thị Kiều Oanh¹

■ ThS. Nguyễn Thị Ngọc Lan²



(Ảnh minh họa. Nguồn: Internet)

1. Khái quát về chuyển đổi, chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp

Chuyển đổi, chuyển nhượng quyền sử dụng đất (QSĐĐ) nông nghiệp là các giao dịch QSĐĐ quan trọng gắn liền với việc tích tụ, tập trung đất đai nhằm phát triển sản xuất nông nghiệp quy mô lớn.

Chuyển đổi QSĐĐ là giao dịch QSĐĐ đơn giản nhất trong các giao dịch QSĐĐ, xuất phát từ nhu cầu tập trung đất đai để sản xuất nông nghiệp từ các chủ thể sản xuất nông nghiệp. Ở đây, các chủ thể chuyển giao QSĐĐ cho nhau theo quy định của pháp luật, đất nông nghiệp được chuyển từ những thửa nhỏ thành những thửa lớn, góp phần khắc phục tình trạng “manh mún” đất nông nghiệp và nâng cao hiệu quả sử dụng đất.

1. Giảng viên Trường Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh.

2. Công ty TNHH đào tạo nhân lực luật Master Key.

Chuyển nhượng QSDĐ nông nghiệp là giao dịch cơ bản trong thị trường QSDĐ nông nghiệp. Thông qua giao dịch này, QSDĐ sẽ được dịch chuyển đến người có nhu cầu theo đúng trình tự, thủ tục và điều kiện do pháp luật quy định. Từ đây, người có nhu cầu sử dụng đất nông nghiệp chủ động hơn và có cơ hội tiếp cận QSDĐ nông nghiệp một cách thuận lợi, đơn giản và nhanh chóng nhất.

Từ Luật Đất đai năm 1993 (có hiệu lực từ ngày 15 tháng 10 năm 1993) đã cho phép các chủ thể thực hiện chuyển đổi, chuyển nhượng QSDĐ nông nghiệp. Luật Đất đai năm 2003 và năm 2013, các quy định về chuyển đổi, chuyển nhượng QSDĐ nông nghiệp được kế thừa và phát triển. Tuy nhiên, quy định về chuyển đổi, chuyển nhượng QSDĐ nông nghiệp hiện hành còn nhiều hạn chế, bất cập, thiếu cơ chế đồng bộ để bảo đảm thực hiện quyền giao dịch QSDĐ nói chung và thực hiện quyền chuyển đổi, chuyển nhượng QSDĐ nông nghiệp nói riêng dẫn đến việc thực hiện giao dịch QSDĐ của người sử dụng đất bị ảnh hưởng, đồng thời ảnh hưởng đến quá trình dịch chuyển đất nông nghiệp để xây dựng nền nông nghiệp sản xuất hàng hoá, thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội.

2. Thực trạng pháp luật về chuyển đổi, chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp và một số kiến nghị

2.1. Quyền sử dụng đất nông nghiệp được phép chuyển đổi, chuyển nhượng

a) Về điều kiện chung

Quyền sử dụng đất nông nghiệp được phép chuyển đổi, chuyển nhượng phải đáp ứng các điều kiện tham gia giao dịch (điều kiện chung để thực hiện giao dịch) theo quy

định tại Điều 188 Luật Đất đai năm 2013 bao gồm:

Thứ nhất, có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất (gọi tắt là Giấy chứng nhận). Giấy chứng nhận là chứng thư pháp lý để Nhà nước xác nhận QSDĐ, quyền sở hữu nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất hợp pháp của người có quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất¹. Tuy nhiên, theo quy định tại khoản 1, Điều 168 Luật Đất đai năm 2013 thì đối với trường hợp chuyển đổi QSDĐ nông nghiệp thì người sử dụng đất được thực hiện quyền sau khi có quyết định giao đất, cho thuê đất. Như vậy, điều kiện chuyển đổi QSDĐ nông nghiệp được “nới lỏng” hơn, đối với trường hợp được Nhà nước giao đất, cho thuê đất không bắt buộc người sử dụng đất phải có Giấy chứng nhận, còn các trường hợp không phải được Nhà nước giao đất, cho thuê đất vẫn phải có Giấy chứng nhận. Việc đặt ra điều kiện có Giấy chứng nhận là cần thiết. Tuy nhiên, việc người sử dụng đất được cấp Giấy chứng nhận lại phụ thuộc vào cơ quan có thẩm quyền. Thực tế, ở nhiều địa phương, việc cấp Giấy chứng nhận cho người sử dụng đất còn chậm trễ, các thủ tục hành chính phức tạp về cấp Giấy chứng nhận gây cản trở cho người sử dụng đất trong việc thực hiện quyền chuyển đổi, chuyển nhượng QSDĐ nông nghiệp. Do vậy, để đảm bảo thực hiện quyền cho người sử dụng đất nông nghiệp, pháp luật cần mở rộng cho các đối tượng sử dụng đất nông nghiệp có các giấy tờ hợp lệ theo quy định tại Điều 100 Luật Đất đai năm 2013 được chuyển đổi, chuyển nhượng QSDĐ nông nghiệp. Quy định này nhằm: (i) Đảm bảo thực hiện quyền của người sử dụng đất nông nghiệp khi việc Cấp giấy chứng nhận phụ thuộc vào cơ quan có thẩm quyền ngay cả khi họ thuộc trường hợp phải thực hiện nghĩa vụ tài chính đối với

1. Khoản 16, Điều 3 Luật Đất đai năm 2013.

Nhà nước; (ii) Đảm bảo cho việc tích tụ tập trung đất nông nghiệp hợp lý nhằm nâng cao hiệu quả trong sản xuất nông nghiệp, tránh trường hợp bỏ hoang đất đai vì không thể thực hiện quyền. Khi người sử dụng đất nông nghiệp thực hiện quyền chuyển đổi, chuyển nhượng QSDĐ thì phải đăng ký với cơ quan có thẩm quyền, Nhà nước có cơ sở để kiểm soát các giao dịch, đồng thời hỗ trợ cho công tác cấp Giấy chứng nhận đối với các trường hợp nhận chuyển đổi, nhận chuyển nhượng QSDĐ.

Thứ hai, đất còn trong thời hạn sử dụng đất. Đây là điều kiện hoàn toàn cần thiết và hợp lý nhằm xác định rõ quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất đối với Nhà nước. Điều kiện này được áp dụng đối với loại đất có quy định cụ thể về thời hạn nhằm đảm bảo quyền lợi cho chủ thể nhận chuyển đổi, chuyển nhượng quyền sử dụng đất và sự kiểm soát của Nhà nước về việc thực hiện các giao dịch.

Thứ ba, đất không có tranh chấp. Điều kiện này nhằm bảo vệ quyền lợi của người nhận chuyển đổi, chuyển nhượng và chủ thể có liên quan. Tuy nhiên, Luật Đất đai năm 2013 chưa quy định thế nào là đất không có tranh chấp, dấu hiệu để xác định đất đang có tranh chấp là gì.

Thứ tư, quyền sử dụng đất không bị kê biên để đảm bảo thi hành án. Đây là quy định nhằm ngăn chặn việc người sử dụng đất tẩu tán QSDĐ để trốn tránh thực hiện nghĩa vụ tài sản trong quá trình các cơ quan có thẩm quyền giải quyết vụ án. Tuy nhiên, quy định về điều kiện này chưa thể hiện đầy đủ về các trường hợp QSDĐ của người sử dụng đất được đảm bảo để thực hiện các nghĩa vụ của họ. Để đảm bảo thực hiện nghĩa vụ của người sử dụng đất, bên cạnh trường hợp QSDĐ bị kê biên để đảm bảo thi hành án thì QSDĐ của người sử dụng đất còn có thể bị kê biên để chấp hành quyết định hành chính của cơ

quan có thẩm quyền, thế chấp nhằm đảm bảo nghĩa vụ thanh toán trong hợp đồng tín dụng. Nếu cho phép những trường hợp này chuyển đổi, chuyển nhượng quyền sử dụng đất sẽ làm ảnh hưởng nghiêm trọng tới lợi ích hợp pháp của các chủ thể có quyền, nghĩa vụ liên quan. Do vậy, Luật Đất đai cần bổ sung trường hợp QSDĐ bị kê biên để chấp hành quyết định hành chính của cơ quan có thẩm quyền, đang thế chấp quyền sử dụng đất là cơ sở hạn chế quyền giao dịch QSDĐ.

b) Về các QSDĐ nông nghiệp được chuyển đổi, chuyển nhượng QSDĐ

Theo quy định của pháp luật hiện hành, bên cạnh các quy định về điều kiện chung, quyền sử dụng đất nông nghiệp được phép chuyển đổi, chuyển nhượng phải thuộc loại được phép thực hiện giao dịch QSDĐ (đất được tham gia vào thị trường bất động sản).

- Đối với chuyển đổi QSDĐ nông nghiệp

Luật Đất đai năm 2013 cho phép hộ gia đình, cá nhân chuyển đổi QSDĐ nông nghiệp nhằm thực hiện chính sách dồn điền đổi thửa, thuận tiện cho sản xuất nông nghiệp, thúc đẩy phát triển nông nghiệp quy mô lớn. Tuy nhiên, quy định về chuyển đổi QSDĐ còn có hạn chế, theo chúng tôi cần phải được sửa đổi nhằm phù hợp với lý luận và thực tiễn:

(i) Theo quy định tại điểm b, khoản 1, Điều 179 Luật Đất đai năm 2013 thì hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp được Nhà nước giao trong hạn mức, cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê; được Nhà nước công nhận QSDĐ; đất nhận chuyển đổi, nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho, nhận thừa kế thì có quyền chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp trong cùng một xã, phường, thị trấn với các hộ gia đình, cá nhân khác. Trong khi đó, Điều 190 Luật Đất đai năm 2013 quy định điều kiện chuyển đổi QSDĐ nông nghiệp chỉ áp dụng đối với hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp

do được Nhà nước giao đất, do nhận chuyển đổi, nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho, nhận thừa kế QSDĐ hợp pháp từ người khác được chuyển đổi QSDĐ nông nghiệp trong cùng một xã, phường, thị trấn với hộ gia đình, cá nhân khác để thuận lợi cho sản xuất nông nghiệp và không phải nộp thuế thu nhập từ việc chuyển đổi QSDĐ và lệ phí trước bạ. Trường hợp được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê và được công nhận QSDĐ lại không được quy định trong Điều này. Như vậy, quy định về trường hợp QSDĐ nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân được chuyển đổi không thống nhất, dẫn đến không thống nhất trong áp dụng pháp luật. Thông tư 09/2021/TT-BTNMT quy định chuyển đổi QSDĐ nông nghiệp bao gồm trường hợp để thực hiện “dồn điền đổi thửa” và không thuộc trường hợp “dồn điền đổi thửa”. Điều này có nghĩa là việc chuyển đổi QSDĐ nông nghiệp không chỉ giới hạn thực hiện chính sách “dồn điền đổi thửa” mà các chủ thể được thoả thuận chuyển đổi QSDĐ nông nghiệp cho nhau nhằm thuận tiện trong sản xuất nông nghiệp. Do vậy, cần quy định thống nhất trường hợp được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần, được Nhà nước công nhận QSDĐ cũng được chuyển đổi QSDĐ vừa tránh được mâu thuẫn trong các quy định đồng thời đảm bảo thuận lợi trong sản xuất nông nghiệp nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng đất góp phần thúc đẩy nền sản xuất hàng hoá.

(ii) Pháp luật chỉ cho phép chuyển đổi trong phạm vi xã, phường, thị trấn cũng là hạn chế trong việc thúc đẩy phát triển sản xuất nông nghiệp từ quy mô hộ gia đình lên quy mô trang trại, áp dụng kỹ thuật cao. Thực tế, có nhiều hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp liền kề nhau nhưng lại khác địa bàn xã, phường, thị trấn, để tập trung đất đai ở quy mô lớn hơn nhằm thuận tiện trong sản xuất nông nghiệp các hộ gia đình, cá nhân này không thể thực hiện chuyển đổi QSDĐ

vì khác địa bàn xã, phường, thị trấn. Do vậy, tác giả kiến nghị pháp luật nên cho phép chuyển đổi QSDĐ nông nghiệp ngoài phạm vi xã, phường, thị trấn. Đồng thời, để thuận tiện trong quản lý sử dụng đất nói chung và sử dụng đất nông nghiệp nói riêng, cần hoàn thiện nhanh hệ thống thông tin điện tử về đất đai, số hoá các thông tin về đất đai, quản lý đất đai theo hướng hiện đại, có sự liên thông về thông tin sử dụng đất của người sử dụng đất giữa các địa phương thì việc cho phép chuyển đổi QSDĐ ngoài phạm vi xã, phường, thị trấn không còn là trở ngại trong quản lý sử dụng đất nông nghiệp.

- Đối với chuyển nhượng QSDĐ nông nghiệp

Luật Đất đai năm 2013 cho phép các chủ thể sử dụng đất nông nghiệp dưới hình thức giao đất không thu tiền sử dụng đất (áp dụng đối với hộ gia đình, cá nhân) hoặc thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê được chuyển nhượng QSDĐ. Trường hợp thuê đất nông nghiệp trả tiền thuê đất hàng năm thì không được chuyển nhượng QSDĐ. Việc không cho phép trường hợp trả tiền thuê đất hàng năm được chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp dẫn đến nhiều bất cập như: đối với những trường hợp không còn nhu cầu sử dụng đất có thể bỏ hoang, gây lãng phí đất đai. Bên cạnh đó, quyền được hưởng các giá trị tăng thêm do người sử dụng đất đầu tư vào đất đai trong trường hợp này không được đảm bảo như: chi phí cải tạo đất đai, san lấp mặt bằng... làm tăng giá trị sử dụng đất. Vì vậy, theo chúng tôi, pháp luật nên cho phép trường hợp thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm cũng được chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Việc cho phép chuyển nhượng QSDĐ trong trường hợp này cũng không làm thay đổi hình thức sử dụng đất giữa giao đất và cho thuê đất vì người nhận chuyển nhượng QSDĐ phải tiếp tục thực hiện nghĩa vụ đối với Nhà nước, việc xác định nghĩa vụ nộp tiền thuê đất tương ứng với từng cách thức trả tiền thuê đất.

2.2. Về loại chủ thể chuyển đổi, chuyển nhượng QSDĐ nông nghiệp

Theo quy định của pháp luật đất đai hiện hành, chủ thể chuyển đổi, chuyển nhượng QSDĐ nông nghiệp được quy định khác nhau. Điều 179, 190 Luật Đất đai năm 2013 chỉ cho phép hộ gia đình, cá nhân có quyền chuyển đổi QSDĐ nông nghiệp. Giới hạn về chủ thể được chuyển đổi QSDĐ nông nghiệp này xuất phát từ cơ sở quy định quyền chuyển đổi QSDĐ nhằm thực hiện chủ trương “dồn điền, đổi thửa” và để thuận lợi trong sản xuất nông nghiệp. Điều 174 đến Điều 186 Luật Đất đai năm 2013 cho phép các chủ thể bao gồm: Tổ chức kinh tế, Hộ gia đình, cá nhân; Người Việt Nam định cư ở nước ngoài; Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài được chuyển nhượng QSDĐ nông nghiệp. Như vậy, Luật Đất đai 2013 đã hạn chế quyền chuyển nhượng QSDĐ nông nghiệp của Cộng đồng dân cư sử dụng đất nông nghiệp. Quy định này là hợp lý, xuất phát từ việc Cộng đồng dân cư sử dụng đất nông nghiệp được Nhà nước giao đất, công nhận QSDĐ để bảo tồn bản sắc dân tộc, gắn với phong tục tập quán của các dân tộc.

2.3. Về điều kiện nhận chuyển nhượng QSDĐ nông nghiệp

a) Đối với chuyển nhượng QSDĐ nông nghiệp

Pháp luật hiện hành đặt ra điều kiện nhận chuyển nhượng QSDĐ nông nghiệp đối với các chủ thể được nhận chuyển nhượng như: Hộ gia đình, cá nhân, Tổ chức kinh tế.

- Đối với Hộ gia đình, cá nhân:

Theo quy định tại khoản 3, Điều 191 Luật Đất đai năm 2013 thì “Hộ gia đình, cá nhân không trực tiếp sản xuất nông nghiệp không được nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho

quyền sử dụng đất chuyên trồng lúa nước”. Quy định này nhằm thực hiện chính sách ưu tiên và bảo vệ đất nông nghiệp nói chung, đặc biệt đối với đất chuyên trồng lúa nước, hạn chế việc chuyển mục đích sử dụng đất từ đất trồng lúa sang mục đích khác. Tuy nhiên, quy định này tạo ra bất cập theo chúng tôi cần phải được sửa đổi với lý do sau:

Khoản 3, Điều 30 Luật Đất đai năm 2013 quy định: “Hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp là hộ gia đình, cá nhân đã được Nhà nước giao, cho thuê, công nhận QSDĐ nông nghiệp; nhận chuyển nhượng QSDĐ nông nghiệp và có thu nhập ổn định từ sản xuất nông nghiệp trên đất đó”. Thông tư 33/2017/TT-BTNMT ngày 29 tháng 9 năm 2017 quy định chi tiết Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 06 tháng 01 năm 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 quy định về việc xác nhận hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp, theo đó, căn cứ xác định cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp khi nhận chuyển nhượng QSDĐ nông nghiệp là không thuộc đối tượng được hưởng lương thường xuyên; đối tượng đã nghỉ hưu, nghỉ mất sức lao động, thôi việc được hưởng trợ cấp xã hội; đối với hộ gia đình trực tiếp sản xuất nông nghiệp khi có ít nhất một thành viên của hộ không thuộc đối tượng được hưởng lương thường xuyên; đối tượng đã nghỉ hưu, nghỉ mất sức lao động, thôi việc được hưởng trợ cấp xã hội. Việc xác nhận hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp do UBND cấp xã nơi đăng ký hộ khẩu thường trú thực hiện¹. Thực tế, do hệ thống thông tin giữa các địa phương chưa liên thông, công tác quản lý Nhà nước

1. Khoản 2, 3 Điều 3 Thông tư 33/2017/TT-BTNMT ngày 29 tháng 9 năm 2017 quy định chi tiết Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 06 tháng 01 năm 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.

nói chung và về đất đai chưa được hiện đại hoá toàn diện, nhiều địa phương không nắm thông tin về tình trạng việc làm cũng như sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân đầy đủ nên khi xác nhận hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp gặp nhiều khó khăn. Có thể thấy, quy định điều kiện hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp mới được nhận chuyển nhượng đất chuyên trồng lúa nước không phù hợp với lý luận và thực tiễn, tạo ra thủ tục hành chính phiền hà, cản trở quyền tiếp cận đất đai của hộ gia đình, cá nhân, gây nên tình trạng những nhiễu, tiêu cực trong việc xác nhận hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp. Do vậy, theo chúng tôi cần bỏ quy định về điều kiện nhận chuyển nhượng QSDĐ chuyên trồng lúa nước này, cho phép hộ gia đình, cá nhân được nhận chuyển nhượng QSDĐ chuyên trồng lúa nước giống như các loại đất khác. Để bảo vệ quỹ đất trồng lúa, pháp luật cần quy định chặt chẽ về chuyển mục đích sử dụng đất từ đất trồng lúa sang các loại đất khác¹.

- Đối với tổ chức kinh tế:

Theo quy định tại khoản 2, Điều 191 Luật Đất đai năm 2013 thì: *“Tổ chức kinh tế không được nhận chuyển nhượng QSDĐ chuyên trồng lúa nước, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng của hộ gia đình, cá nhân trừ trường hợp được chuyển mục đích sử dụng đất theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt”*. Việc hạn chế tổ chức kinh tế nhận chuyển nhượng QSDĐ chuyên trồng lúa nước, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng của hộ gia đình, cá nhân là thiếu căn cứ hợp lý. Vì theo quy định của pháp luật đất đai, tổ chức kinh tế có nhu cầu sử dụng đất để sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối thì được Nhà nước

cho thuê đất để thực hiện dự án đầu tư². Bên cạnh đó, trong điều kiện quỹ đất để sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, làm muối nuôi trồng thủy sản chưa được đưa vào sử dụng ngày càng hạn chế thì việc nhận đất trực tiếp từ nhà nước để thực hiện các dự án sản xuất kinh doanh trong lĩnh vực nông nghiệp càng khó khăn. Nhà nước phải thu hồi đất của người đang sử dụng để trao cho tổ chức kinh tế thực hiện dự án đầu tư dẫn đến thủ tục hành chính phức tạp hơn, tốn kém hơn. Việc cho phép tổ chức kinh tế nhận chuyển nhượng đất chuyên trồng lúa nước, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng từ hộ gia đình, cá nhân sẽ tạo điều kiện cho chủ thể này chủ động đầu tư vào nông nghiệp góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế nông nghiệp. Hơn nữa, xem xét về trình độ sản xuất, năng lực tài chính, áp dụng khoa học kỹ thuật thì tổ chức kinh tế có lợi thế hơn so với hộ gia đình, cá nhân, góp phần đưa đất đai vào sử dụng có hiệu quả hơn. Vì vậy, chúng tôi kiến nghị bỏ điều kiện ràng buộc đối với tổ chức kinh tế khi nhận chuyển nhượng QSDĐ chuyên trồng lúa nước, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng của hộ gia đình, cá nhân. Cần có cơ chế ràng buộc khi tổ chức kinh tế nhận chuyển nhượng QSDĐ phải có dự án đầu tư đã được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt, đáp ứng các điều kiện như đối với trường hợp được Nhà nước cho thuê đất để thực hiện dự án đầu tư, có phương án sử dụng đất phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt.

Ngoài hộ gia đình, cá nhân, tổ chức kinh tế, pháp luật đất đai hiện hành không cho phép Người Việt Nam định cư ở nước ngoài và Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài được nhận chuyển nhượng QSDĐ nông nghiệp. Người Việt Nam định cư ở nước

1. Điểm a, d Khoản 1, Điều 57 Luật Đất đai năm 2013 quy định trường hợp chuyển từ đất trồng lúa sang đất trồng cây lâu năm, đất trồng rừng, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối; Chuyển đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp là thuộc các trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất phải được phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

2. Điểm đ, Khoản 1, Điều 56; Khoản 2, Điều 133 Luật Đất đai năm 2013.

ngoài chỉ được nhận chuyển nhượng QSDĐ trong khu công nghiệp, khu công nghệ cao, khu kinh tế¹. Trong khi đó, theo quy định tại khoản 1, Điều 133 Luật Đất đai năm 2013 thì “Người Việt Nam định cư ở nước ngoài, Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài có nhu cầu sử dụng đất để sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối được Nhà nước xem xét cho thuê đất để thực hiện dự án đầu tư”. Vì vậy, theo chúng tôi cần mở rộng cho Người Việt Nam định cư ở nước ngoài, Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài có nhu cầu sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư trong lĩnh vực nông nghiệp được nhận chuyển nhượng QSDĐ nông nghiệp, việc nhận chuyển nhượng cũng phải đáp ứng được các điều kiện như khi được nhà nước cho thuê đất để thực hiện dự án đầu tư, phải có dự án đầu tư được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt, có phương án sử dụng đất, các chủ thể phải sử dụng đúng mục đích và phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt. Trường hợp các chủ thể sử dụng đất không đúng mục đích hoặc không đưa đất vào sử dụng sau khi nhận chuyển nhượng QSDĐ nông nghiệp sẽ bị thu hồi.

2.4. Về hạn mức nhận chuyển nhượng QSDĐ nông nghiệp

Hạn mức nhận chuyển nhượng QSDĐ là nội dung quan trọng liên quan trực tiếp đến tích tụ đất đai, nâng cao hiệu quả sử dụng đất nông nghiệp, phát triển kinh tế hàng hoá. Theo quy định tại khoản 1, Điều 130 Luật Đất đai 2013 về hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp “*thì hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân không quá 10 lần hạn mức giao đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân*”. Điều 44 Nghị định 43/2014/NĐ-CP quy định cụ thể hạn mức nhận chuyển nhượng QSDĐ nông nghiệp đối với từng loại đất. Theo đó:

- Đất trồng cây hàng năm, nuôi trồng thủy sản, làm muối không quá 30 hecta cho mỗi loại đất đối với các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thuộc khu vực Đông Nam Bộ và khu vực đồng bằng sông Cửu Long; không quá 20 hecta cho mỗi loại đất đối với các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương còn lại;

- Đất trồng cây lâu năm không quá 100 hecta đối với các xã, phường, thị trấn ở đồng bằng; không quá 300 hecta đối với các xã, phường, thị trấn ở trung du, miền núi;

- Đất rừng sản xuất là rừng trồng không quá 150 hecta đối với các xã, phường, thị trấn ở đồng bằng; không quá 300 hecta đối với các xã, phường, thị trấn ở trung du, miền núi.

Quy định về hạn mức nhận chuyển nhượng áp dụng đối với từng loại đất còn mang nặng cảm tính, thiếu căn cứ để giới hạn hạn mức nhận chuyển nhượng QSDĐ nông nghiệp. Để thúc đẩy phát triển kinh tế, nâng cao hiệu quả sản xuất nông nghiệp, theo tác giả không cần thiết phải duy trì quy định về hạn mức nhận chuyển nhượng QSDĐ nông nghiệp nói riêng và nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp nói chung nhằm đáp ứng nhu cầu sử dụng đất nông nghiệp ngày càng lớn của các chủ thể có trình độ, năng lực sản xuất, đảm bảo cho các quan hệ đất đai vận động theo cơ chế thị trường. Tuy nhiên, việc xoá bỏ quy định hạn mức nhận chuyển nhượng QSDĐ nông nghiệp trong đó có hạn mức nhận chuyển nhượng phải đi đôi với việc ban hành các quy định nhằm hạn chế đầu cơ đất đai mà không xuất phát từ nhu cầu sử dụng đất thực sự của bên nhận chuyển nhượng QSDĐ. Cần ban hành Luật thuế sử dụng đất nông nghiệp đánh vào những trường hợp sử dụng đất do nhận chuyển quyền, diện tích nhận chuyển quyền càng nhiều thì mức thuế phải nộp cho Nhà nước càng cao./.

1. Điểm b, khoản 1, Điều 169 Luật Đất đai năm 2013.

HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ, SỬ DỤNG ĐẤT TẠI CÁC NÔNG, LÂM TRƯỜNG

■ Lê Hồng Sơn¹



(Ảnh minh họa. Nguồn: Internet)

1. Quá trình hình thành và phát triển của các nông, lâm trường

Sự hình thành của các nông, lâm trường quốc doanh được đánh dấu từ sau hòa bình lập lại ở Miền Bắc - năm 1955, với lịch sử 65 năm hình thành, phát triển, các nông, lâm trường quốc doanh đã có những đóng góp tích cực vào sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội, ổn định chính trị, bảo đảm trật tự an toàn xã hội trên địa bàn khu vực nông thôn,

miền núi; giải quyết việc làm, cải thiện đời sống cho đồng bào dân tộc. Nhiều nông, lâm trường quốc doanh đã trở thành nòng cốt phát triển một số ngành hàng nông, lâm sản quan trọng.

Quá trình phát triển của nông, lâm trường quốc doanh trải qua nhiều giai đoạn, gắn với các nhiệm vụ, mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Giai đoạn 1955-1975, nhiệm vụ chủ yếu của nông, lâm trường là

1. Vụ Quản lý doanh nghiệp, Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn.

khai hoang, phục hóa đất đai, trồng rừng và phát triển kinh tế theo mô hình tập trung, tập thể¹. Giai đoạn 1976-1986, là thời kỳ phát triển mạnh mẽ cả về quy mô và số lượng, nông, lâm trường quốc doanh được hình thành, phân bố rộng khắp cả nước, với 870 đơn vị² (457 nông trường, 413 lâm trường); giai đoạn 1987-2003, các nông, lâm trường quốc doanh thực hiện đăng ký, sắp xếp, đổi mới nội dung, phương thức hoạt động theo Nghị định 388/1991/HĐBT, từ 869 đơn vị (457 nông trường, 412 lâm trường) sắp xếp lại còn 672 đơn vị (314 nông trường, 368 lâm trường).

Giai đoạn 2004-2014, là giai đoạn thực hiện Nghị quyết số 28/NQ-TW ngày 16 tháng 6 năm 2003 của Bộ Chính trị về tiếp tục sắp xếp, đổi mới và phát triển nông, lâm trường quốc doanh (Nghị quyết số 28/NQ-TW). Năm 2005, cả nước có 444 nông, lâm trường (186 nông trường, 256 lâm trường, 02 trung tâm nông - lâm nghiệp); đến cuối năm 2012 còn 387 nông, lâm trường (145 nông trường, 151 lâm trường, 91 ban quản lý rừng), giải thể 38 đơn vị; đến tháng 12 năm 2012, tính cả 266 đơn vị, tổ chức không thuộc diện thực hiện sắp xếp theo Nghị quyết 28-NQ/TW, cả nước có 653 doanh nghiệp nông, lâm nghiệp, ban quản lý rừng, vườn quốc gia và khu bảo tồn

thiên nhiên (200 công ty nông nghiệp, 164 công ty lâm nghiệp, 210 ban quản lý rừng, 79 vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên).

Giai đoạn 2014 đến nay, là giai đoạn thực hiện Nghị quyết số 30-NQ/TW ngày 12 tháng 3 năm 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 30-NQ/TW). Tính đến tháng 12 năm 2019, qua rà soát, sắp xếp tổ chức, trên cả nước hình thành 745 tổ chức nông nghiệp, lâm nghiệp quy mô lớn, gọi chung là nông, lâm trường³ bao gồm Vườn Quốc gia, Khu Bảo tồn thiên nhiên, Ban quản lý rừng, các tổ chức sự nghiệp khác, các công ty nông nghiệp, lâm nghiệp và các loại hình tổ chức khác (28 Vườn Quốc gia, 43 Khu Bảo tồn thiên nhiên, 45 Ban Quản lý rừng đặc dụng; 223 Ban quản lý rừng phòng hộ và đơn vị sự nghiệp khác; 406 công ty, chi nhánh công ty nông, lâm nghiệp, Trung tâm, Tổng đội Thanh niên xung phong).

Trong quá trình xây dựng và phát triển, nhất là từ khi thực hiện đường lối đổi mới của Đảng và Nhà nước trong nông nghiệp, các nông, lâm trường quốc doanh đã có những chuyển đổi quan trọng cả về tổ chức quản lý và nội dung, phương thức hoạt động, nâng

1. Năm 1960, cả Miền Bắc có 56 nông trường và tập đoàn sản xuất (29 nông trường quân đội, 18 nông trường quốc doanh và 9 tập đoàn sản xuất) do Bộ Nông trường trực tiếp quản lý.

- Tính đến cuối năm 1970, các tỉnh Miền Bắc đã thành lập gần 200 lâm trường quốc doanh.

- Năm 1975, toàn miền Bắc có 115 nông trường quốc doanh (Trung ương quản lý 53 NT, địa phương quản lý 62 NT). Sau ngày giải phóng Miền Nam, Nhà nước điều động trên 3000 cán bộ từ các nông trường và 20 vạn lao động các tỉnh, thành phố Miền Bắc vào tiếp nhận và mở rộng 120 đồn điền cao su, cả phê ở các tỉnh vùng Đông Nam Bộ và Tây Nguyên, thành lập hàng trăm lâm trường ở các tỉnh phía Nam. Năm 1982, Nhà nước chuyển một số đơn vị quân đội sang xây dựng kinh tế như Đoàn 331, 332, 333, 359 ở Tây Nguyên, Đoàn 600 ở Đông Nam Bộ và một số Trung đoàn Tây Nam Bộ và Tây Nguyên.

- Năm 1986, cả nước có 457 nông trường quốc doanh (228 NT do Trung ương quản lý và 229 NT do địa phương quản lý).

2. Bộ Nông nghiệp và Công nghiệp thực phẩm (nay là Bộ NN&PTNT) quản lý 92 đơn vị; Bộ Lâm nghiệp quản lý 76 đơn vị; Bộ Quốc phòng quản lý 12 đơn vị; Tổng cục Cao su quản lý 124 đơn vị; các địa phương quản lý 566 đơn vị.

3. Sau nhiều thời điểm thực hiện rà soát, sắp xếp theo các Nghị quyết của Trung ương, Luật Doanh nghiệp và các Nghị định của Chính phủ, các nông, lâm trường đã nhiều lần chuyển đổi hoặc bàn giao một phần diện tích đất cho các loại hình tổ chức khác hoặc hình thành các loại hình tổ chức khác nhau; bàn giao một phần đất hoặc toàn bộ (giải thể) về địa phương để giao cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân,... Do vậy, nông lâm, trường hiện nay là tên gọi chung cho các tổ chức có tiền thân là nông, lâm trường quốc doanh hoặc các tổ chức khác đang sử dụng đất nông, lâm nghiệp mà một phần hoặc toàn bộ diện tích đang sử dụng có nguồn gốc là đất của các nông, lâm trường quốc doanh trước đây.

cao hiệu quả sản xuất, kinh doanh, cải thiện đời sống người lao động. Nhiều nông, lâm trường đã tích cực đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội, hình thành các tụ điểm văn hoá, trung tâm kinh tế - xã hội, thị trấn, thị tứ trên địa bàn, làm thay đổi bộ mặt nông thôn, vùng sâu, vùng xa, vùng đồng bào dân tộc, vùng biên giới, góp phần tích cực vào việc phát triển kinh tế - xã hội, giải quyết việc làm, cải thiện đời sống cho đồng bào các dân tộc, góp phần ổn định chính trị, bảo đảm trật tự an toàn xã hội.

Tuy nhiên, hiệu quả sử dụng đất đai còn thấp, diện tích đất chưa sử dụng còn nhiều; quản lý đất đai, tài nguyên rừng còn nhiều yếu kém; tình trạng lấn chiếm, tranh chấp đất đai giữa hộ dân với nông trường xảy ra ở nhiều nơi. Mô hình quản trị của nhiều nông, lâm trường còn nhiều bất cập, còn nắm giữ quỹ đất quá lớn không tương xứng với nguồn lực hiện có trong khi người dân tại chỗ và di cư tự do thiếu đất ở, đất sản xuất.

Nghị quyết số 30-NQ/TW ngày 12 tháng 3 năm 2014 của Bộ Chính trị, Nghị quyết số 112/2015/QH13 của Quốc hội và Nghị định số 118/2014/NĐ-CP ngày 17 tháng 12 năm 2014 của Chính phủ về tiếp tục sắp xếp, đổi mới và phát triển nâng cao hiệu quả hoạt động của công ty nông, lâm nghiệp là rất đúng đắn nhằm thay đổi căn bản mô hình quản trị doanh nghiệp, phát huy nguồn lực và nâng cao hiệu quả sử dụng đất đai, trong đó có một số mục tiêu cơ bản đặt ra đó là rà soát, sắp xếp đất đai và tài nguyên rừng phải được giao cho những chủ thể quản lý, sử dụng có hiệu quả; gắn quyền lợi với trách nhiệm trong quản lý, sử dụng đất đai, bảo vệ, phát triển rừng; giải quyết cơ bản các tồn tại, vướng mắc về đất đai, nhất là đất ở, đất sản xuất của đồng bào dân tộc, bảo đảm ổn định xã hội và thực hiện tốt việc đổi mới quản lý và sử dụng đất đai, bảo vệ và phát triển rừng theo quy định của pháp luật¹.

2. Tình hình quản lý, sử dụng đất có nguồn gốc của các nông, lâm trường

Tính đến tháng 12 năm 2019, tổng diện tích đất có nguồn gốc từ nông, lâm trường do các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân hoặc UBND cấp xã quản lý, sử dụng là 9.192.221 ha, cụ thể như sau:

- Theo mục đích sử dụng đất:

- Đất nông nghiệp là 8.879.709 ha, chiếm 96,6 % tổng diện tích đang quản lý, sử dụng (đất rừng sản xuất 2.690.843 ha, đất rừng đặc dụng 2.034.481 ha, đất rừng phòng hộ 3.110.985 ha, đất sản xuất nông nghiệp và đất nông nghiệp còn lại 1.081.451 ha);

- Đất phi nông nghiệp là 194.100 ha, chiếm 2,2% tổng diện tích đang quản lý, sử dụng (đất ở 7.584 ha; đất chuyên dùng 30.918 ha; đất làm nghĩa trang, nghĩa địa 1.346; đất sông, ngòi, kênh, rạch, suối 6.624 ha; đất có mặt nước chuyên dùng 4.308 ha; đất phi nông nghiệp còn lại 143.114 ha);

- Đất chưa sử dụng là 99.450 ha, chiếm 1,2 % tổng diện tích đang quản lý, sử dụng.

- Đã giao và cho thuê là 8.275.837 ha chiếm 90,03% tổng diện tích đất nông nghiệp, lâm nghiệp, trong đó:

- Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất 6.912.828 ha, chiếm 75,2 % tổng diện tích;

- Nhà nước cho thuê đất 1.363.009 ha, chiếm 14,8 % tổng diện tích;

- Diện tích chưa xác định được hình thức giao hoặc cho thuê đất là 916.384 ha, chiếm 10,0 % tổng diện tích.

- Về tình hình sử dụng:

- Diện tích sử dụng đúng mục đích 7.410.122 ha, chiếm 80,6 % tổng diện tích;

- Diện tích sử dụng không đúng mục đích 123.315 ha, chiếm 1,3% tổng diện tích;

- Diện tích không sử dụng là 62.291 ha, bằng 0,7 % tổng diện tích;

- Diện tích chưa xác định được tình trạng

1. Báo cáo số 236/BC-CP của Chính phủ ngày 19 tháng 5 năm 2020 về Kết quả thực hiện 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, lâm nghiệp, ban quản lý rừng và các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân khác sử dụng.

sử dụng 1.596.493 ha, chiếm 17,4 % tổng diện tích.

- Diện tích giao khoán, cho thuê, cho mượn, liên doanh, liên kết, hợp tác đầu tư 531.032 ha, bằng 5,8 % tổng diện tích đang quản lý, sử dụng.

- Diện tích bị lấn, bị chiếm, đang có tranh chấp là 172.662 ha, bằng 1,9 % tổng diện tích đang quản lý, sử dụng.

- Về lập quy hoạch sử dụng đất, phương án sử dụng đất: Hầu hết diện tích đất đã được các địa phương rà soát, thực hiện lập quy hoạch, kế hoạch quản lý, sử dụng chung với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tại địa phương. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều diện tích chưa được rà soát chi tiết để điều chỉnh vào quy hoạch chung của địa phương hay lập phương án sử dụng đất để quản lý, nhất là phần diện tích đất các nông lâm trường bàn giao về địa phương qua các thời kỳ.

3. Một số hạn chế, bất cập của pháp luật về quản lý, sử dụng đất tại nông, lâm trường

Bên cạnh những ưu điểm, kết quả đạt được, thực tế thi hành pháp luật về quản lý, sử dụng đất tại các nông lâm trường trong thời gian qua cũng cho thấy các quy định của pháp luật còn nhiều hạn chế, bất cập và đặt ra yêu cầu, đòi hỏi mới cho công tác quản lý, sử dụng đất NLT trong thời gian tới. Có thể khái quát một số hạn chế, bất cập lớn về mặt pháp luật như sau:

- Việc chấp hành chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng đất đai liên quan đến nhiều vấn đề phức tạp, phát sinh trong quá trình hình thành, tồn tại và phát triển của các nông, lâm trường quốc doanh thời kỳ bao cấp¹. Nhiều chủ trương, chính sách trước đây liên quan đến đất đai, vườn cây, đến quyền lợi tập thể, cá nhân người lao động và người dân địa phương như chính sách giao khoán đất, giao

rừng,... còn nhiều bất cập, gây nhiều khó khăn cho các cấp chính quyền, các doanh nghiệp khi thực hiện sắp xếp, đổi mới nông, lâm trường quốc doanh. Mặt khác, một số quy định mới của pháp luật đất đai như chuyển từ giao đất không thu tiền sử dụng đất sang hình thức thuê đất chưa được các doanh nghiệp nông, lâm nghiệp thích ứng;

- Tình trạng tranh chấp, vi phạm pháp luật về quản lý, sử dụng đất đai vẫn diễn ra thường xuyên, trong thời gian dài và nhiều vụ việc phức tạp, các hình thức vi phạm chủ yếu là: lấn chiếm đất đai, cho thuê, cho mượn đất, tự ý chuyển mục đích, chuyển nhượng đất trái pháp luật. Tình trạng giao khoán đất sai mục đích, sai đối tượng, thất thoát, để đất hoang hóa, lãng phí tài nguyên đất đai, tài nguyên rừng khá phổ biến tại các nông, lâm trường, công ty nông, lâm nghiệp. Hiệu quả sử dụng tài nguyên đất, tài nguyên rừng, vườn cây lâu năm và hiệu quả sản xuất chưa cao;

- Chính quyền các cấp nơi có nông, lâm trường còn buông lỏng trách nhiệm quản lý đất đai; chưa quan tâm đúng mức đến việc thực hiện rà soát, kiểm kê, theo dõi biến động đất đai thường xuyên; chưa quan tâm phối hợp với doanh nghiệp trong quá trình sắp xếp, đổi mới nông, lâm trường quốc doanh trên địa bàn; nhất là việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, đánh giá hiệu quả sử dụng đất, thu hồi đất sử dụng sai mục đích, không hiệu quả,... còn hạn chế, thiếu quyết liệt; công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát, phát hiện và xử lý các tranh chấp, vi phạm pháp luật đất đai chưa thường xuyên, chưa kịp thời. Nhiều nơi chính quyền địa phương còn phó mặc cho nông, lâm trường, công ty nông, lâm nghiệp tự giải quyết các tranh chấp, vi phạm pháp luật đất đai. Việc quản lý, sử dụng đất đai của các nông, lâm trường lỏng lẻo, thiếu kiểm tra việc thực hiện các hình thức khoán, thiếu đầu tư từ nông, lâm trường, dẫn

1. Thủ tục giao đất cho các nông, lâm trường trước đây còn bị coi nhẹ, thực hiện thiếu chặt chẽ, không cụ thể; đất đai không được đo đạc, xác định ranh giới rõ ràng trên thực địa; nhiều trường hợp chỉ khoanh vẽ trên bản đồ, thậm chí trên bản đồ tỷ lệ nhỏ có độ chính xác thấp, dẫn đến giao phủ trùm lên đất của nhiều tổ chức, cá nhân đang sử dụng; hồ sơ đất đai của các nông, lâm trường chưa được lập và lưu trữ đầy đủ, chặt chẽ, nhiều nơi để bị thất lạc; đó là những nguyên nhân cơ bản của tình trạng giao chồng lấn, tranh chấp đất đai giữa nông, lâm trường với người dân ở địa phương.

đến tình trạng nông, lâm trường mất dần khả năng quản lý đất đai được giao. Đội ngũ cán bộ quản lý của các doanh nghiệp chưa đáp ứng được yêu cầu của cơ chế mới, còn tư tưởng ỷ lại trông chờ vào Nhà nước. Những bất cập này nếu không được khắc phục kịp thời thì rừng và đất rừng tiếp tục không được kiểm soát và quản lý chặt chẽ;

- Việc rà soát, đo đạc, lập bản đồ, cắm mốc xác định ranh giới, phê duyệt quy hoạch sử dụng đất và giao đất, cho thuê đất đối với doanh nghiệp nông, lâm nghiệp tốn nhiều thời gian, vướng mắc do lịch sử để lại. Việc xác lập giá trị quyền sử dụng đất, rừng và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hết sức phức tạp và tốn kém kinh phí. Ngân sách của Nhà nước, doanh nghiệp và nhân lực giành cho công việc này quá eo hẹp, chính quyền các cấp chưa giành đủ nguồn lực để thực thi theo quy định của pháp luật, trong khi nhu cầu sử dụng đất của người dân tiếp tục gia tăng dẫn đến tình trạng du canh, du cư, di dân tự do cũng vào các nông, lâm trường, đòi hỏi các cấp các ngành phải có cơ chế, chính sách để tập trung ổn định nội địa ở khu vực tập trung đồng bào dân tộc ít người nghèo và hộ nghèo ở xã, thôn, bản đặc biệt khó khăn, do không có hoặc thiếu đất ở, đất sản xuất, dẫn đến du canh, du cư, di cư tự do gây mất ổn định xã hội.

4. Một số giải pháp tiếp tục hoàn thiện pháp luật về quản lý, sử dụng đất đai tại các nông trường, lâm trường

Từ những bất cập nêu trên, tác giả đề xuất một số giải pháp nhằm khắc phục như sau:

- Tiếp tục rà soát tổng thể các quy định của pháp luật về đất đai, lâm nghiệp; chính sách đất đai cho đồng bào dân tộc thiểu số (DTTS) và dân di cư tự do là các hộ DTTS, các hộ nghèo;... để đảm bảo tính thống nhất, phù hợp với thực tiễn. Xây dựng kế hoạch chi tiết, ưu tiên nguồn lực đất đai, kinh phí và con người để thực hiện chính sách đất sản xuất cho đồng bào DTTS thiếu đất và dân di cư tự do là các hộ DTTS, các hộ nghèo để giảm thiểu việc lấn chiếm đất đai. Xem xét, cập nhật nội dung, phương án quy hoạch quỹ đất bố trí cho đồng bào DTTS vào kế hoạch

sử dụng đất hàng năm cấp huyện để có cơ sở triển khai thực hiện;

- Luật hóa việc quản lý sử dụng đất đối với các công ty nông, lâm nghiệp;

- Tiếp tục hoàn thiện các văn bản triển khai, hướng dẫn chỉ đạo các địa phương, doanh nghiệp thực hiện Nghị quyết số 30-NQ/TW của Bộ Chính trị, Nghị quyết số 112/2015/QH13 của Quốc hội và Nghị định 118/2014/NĐ-CP của Chính phủ; xử lý nghiêm các vi phạm pháp luật về quản lý, sử dụng đất đai, lấn chiếm, tranh chấp đất đai tại các công ty nông, lâm nghiệp, ban quản lý rừng;

- Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, theo dõi sát sao, hướng dẫn các địa phương để tháo gỡ kịp thời các khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực hiện; tăng cường công tác giải quyết tranh chấp, khiếu nại về đất đai, trong đó quan tâm giải quyết dứt điểm tranh chấp, khiếu nại về đất đai giữa nông, lâm trường đối với người dân để giải quyết các vấn đề bức xúc xảy ra ở địa phương;

- Tăng cường chỉ đạo hướng dẫn, kiểm tra các địa phương, doanh nghiệp trong công tác quản lý đất đai, thực hiện rà soát, cắm mốc giới, đo đạc lập bản đồ địa chính, lập phương án sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, đối với các ban quản lý rừng, các công ty nông, lâm nghiệp không thuộc diện thực hiện sắp xếp theo Nghị định 118/2014/NĐ-CP;

- Khuyến khích các công ty nông, lâm nghiệp đẩy mạnh đầu tư chuyển đổi trồng rừng, trồng có tán ở vùng rừng tự nhiên nghèo kiệt không có khả năng phục hồi;

- Xác định rõ thời điểm việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với diện tích đất các công ty nông, lâm nghiệp bàn giao về địa phương, cả thời điểm bàn giao và thời điểm hoàn thành;

- Quy định rõ không cấp giấy chứng nhận cho các hộ nhận khoán sử dụng sai mục đích, chuyển nhượng trái phép và đang nhận khoán;

- Đối với các tổ chức không phải đối tượng giao khoán của Nghị định 168/2014/NĐ-CP nên đưa cụ thể vào hướng dẫn Luật Đất đai về hình thức tổ chức sản xuất như hợp tác đầu tư, thuê khoán tài sản theo như quy định của Luật Dân sự./.

QUY ĐỊNH QUẢN LÝ, SỬ DỤNG ĐẤT TÔN GIÁO, TÍN NGƯỠNG MỘT SỐ BẤT CẬP VÀ KIẾN NGHỊ SỬA ĐỔI

■ TS. Hoàng Thị Hoa¹



(Ảnh minh họa. Nguồn: Internet)

1. Pháp luật về đất đai liên quan tôn giáo, tín ngưỡng

Theo quy định tại Điều 57, Luật Tín ngưỡng, tôn giáo (TNTG) năm 2016 thì “Đất cơ sở tín ngưỡng, đất cơ sở tôn giáo được quản lý và sử dụng theo quy định của pháp luật về đất đai”.

Luật Đất đai năm 2013 tiếp tục khẳng định đất đai là tài nguyên quốc gia vô cùng quý giá, là tư liệu sản xuất đặc biệt; là tài sản, nguồn lực to lớn của đất nước, quyền sử dụng đất là hàng hoá đặc biệt. Song song với việc điều chỉnh quy định về chế độ sở hữu đất đai, quyền hạn và trách nhiệm của Nhà nước đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai và thống nhất quản lý về đất đai, chế độ quản lý và sử dụng đất đai, quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất,... Luật Đất đai năm 2013

đã dành một số điều khoản quy định về đất đai liên quan đến TNTG, cụ thể:

- **Về sở hữu đất đai:** Điều 4 quy định: “Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất theo quy định của Luật Đất đai”.

- **Về người sử dụng đất:** Điều 5 quy định người sử dụng đất được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất, nhận chuyển quyền sử dụng đất theo quy định của Luật Đất đai, bao gồm nhiều đối tượng, trong đó có: “Cơ sở tôn giáo gồm chùa, nhà thờ, nhà nguyện, thánh thất, thánh đường, niệm phật đường, tu viện, trường đào tạo riêng của tôn giáo, trụ sở của tổ chức tôn giáo và cơ sở khác của tôn giáo”.

- **Về người chịu trách nhiệm trước Nhà nước đối với việc sử dụng đất tín ngưỡng,**

1. Phó Chủ nhiệm Ủy ban Văn hóa, Giáo dục, Thanh niên, Thiếu niên và Nhi đồng của Quốc hội khóa XIV.

tôn giáo: Điều 7 quy định: “Người đứng đầu cơ sở tôn giáo đối với việc sử dụng đất đã giao cho cơ sở tôn giáo”.

- **Về phân loại đất:** Điều 10 quy định: “Đất cơ sở tôn giáo, cơ sở tín ngưỡng thuộc nhóm đất phi nông nghiệp”.

- **Về giao đất không thu tiền sử dụng đất:** Điều 54 quy định Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất trong các trường hợp sau đây: “Cộng đồng dân cư sử dụng đất nông nghiệp; cơ sở tôn giáo sử dụng đất phi nông nghiệp quy định tại Điều 159 của Luật Đất đai”.

- **Về thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất:** Điều 59 quy định: “Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định giao đất đối với cơ sở tôn giáo”.

- **Về cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, 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 về quyền sử dụng đất:** Điều 100, Luật Đất đai quy định: “Cộng đồng dân cư đang sử dụng đất có công trình là đình, đền, miếu, am, từ đường, nhà thờ họ; đất nông nghiệp quy định tại khoản 3 Điều 131 của Luật Đất đai và đất đó không có tranh chấp, được Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất xác nhận là đất sử dụng chung cho cộng đồng thì được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất”.

- **Về điều kiện được bồi thường về 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:** Điều 75 quy định: “Cộng đồng dân cư, cơ sở tôn giáo, tín ngưỡng đang sử dụng đất mà không phải là đất do Nhà nước giao, cho thuê và có Giấy chứng nhận hoặc có đủ điều kiện để được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất theo quy định của Luật Đất đai mà chưa được cấp”.

- **Về cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất đối với đất do cơ sở tôn giáo đang sử dụng đất:** Điều 102 quy định: “Cơ sở tôn giáo đang sử dụng đất được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và

tài sản khác gắn liền với đất khi có đủ các điều kiện sau đây: Được Nhà nước cho phép hoạt động; Không có tranh chấp; Không phải là đất nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho sau ngày 01 tháng 7 năm 2004”.

- **Về thời hạn sử dụng đất:** Điều 125 quy định: “Người sử dụng đất được sử dụng đất ổn định lâu dài trong các trường hợp sau đây: Đất cơ sở tôn giáo quy định tại Điều 159 của Luật Đất đai; Đất tín ngưỡng”.

- **Về đất có di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh:** Điều 158 Luật Đất đai quy định: “Đối với đất có di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh do tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư trực tiếp quản lý theo quy định của pháp luật về di sản văn hóa thì tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư đó chịu trách nhiệm chính trong việc sử dụng đất có di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh”.

- **Về đất cơ sở tôn giáo:** Điều 159 quy định:

+ “Đất cơ sở tôn giáo gồm đất thuộc chùa, nhà thờ, nhà nguyện, thánh thất, thánh đường, niệm Phật đường, tu viện, trường đào tạo riêng của tôn giáo, trụ sở của tổ chức tôn giáo, các cơ sở khác của tôn giáo được Nhà nước cho phép hoạt động.

+ Ủy ban nhân dân cấp tỉnh căn cứ vào chính sách tôn giáo của Nhà nước, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt quyết định diện tích đất giao cho cơ sở tôn giáo”.

- **Về đất cơ sở tín ngưỡng:** Điều 160 quy định:

+ “Đất tín ngưỡng bao gồm đất có công trình đình, đền, miếu, am, từ đường, nhà thờ họ.

+ Việc sử dụng đất tín ngưỡng phải đúng mục đích, phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng đô thị, quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt.

+ Việc xây dựng, mở rộng các công trình đình, đền, miếu, am, từ đường, nhà thờ họ của cộng đồng phải được phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền”.

- **Về nhận quyền sử dụng đất:** Điều 169 quy định người nhận quyền sử dụng đất gồm nhiều đối tượng, trong đó có:

+ Tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư, cơ sở tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài được nhận quyền sử dụng đất thông qua việc Nhà nước giao đất.

+ Tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư, cơ sở tôn giáo được nhận quyền sử dụng đất thông qua việc Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất đối với đất đang được sử dụng ổn định.

+ Cộng đồng dân cư, cơ sở tôn giáo, được nhận quyền sử dụng đất theo kết quả hòa giải thành về tranh chấp đất đai được Ủy ban Nhân dân cấp có thẩm quyền công nhận; quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền về giải quyết tranh chấp đất đai, khiếu nại, tố cáo về đất đai, quyết định hoặc bản án của Tòa án nhân dân, quyết định thi hành án của cơ quan thi hành án đã được thi hành”.

- **Về quyền và nghĩa vụ của cơ sở tôn giáo, cộng đồng dân cư sử dụng đất:** Điều 181 quy định:

+ Cơ sở tôn giáo, cộng đồng dân cư sử dụng đất có quyền và nghĩa vụ chung quy định tại Điều 166 và Điều 170 của Luật Đất đai.

+ Cơ sở tôn giáo, cộng đồng dân cư sử dụng đất không được chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, tặng cho quyền sử dụng đất; không được thế chấp, góp vốn bằng quyền sử dụng đất”.

- **Về trường hợp không được nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho quyền sử dụng đất:** Điều 191 quy định: “Tổ chức, hộ gia đình, cá

nhân, cộng đồng dân cư, cơ sở tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài không được nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho quyền sử dụng đất đối với trường hợp mà pháp luật không cho phép chuyển nhượng, tặng cho quyền sử dụng đất”.

2. Tình hình thực hiện quy hoạch, giao, quản lý, sử dụng đất cơ sở tín ngưỡng, tôn giáo¹

2.1. Về quy hoạch, giao đất TNTG

Quy hoạch đất TNTG có xu hướng tăng. Theo Báo cáo của Bộ Tài nguyên và Môi trường, quy hoạch sử dụng đất giai đoạn 2010-2020, tổng diện tích đất TNTG các tỉnh, thành phố trong cả nước từ 14.714 ha năm 2010, dự kiến đến năm 2020 sẽ là 15.708 ha (tăng gần 01 nghìn ha, tăng 6.8%)².

Diện tích đất TNTG giao cho các đối tượng sử dụng trong những năm gần đây tăng. Theo số liệu thống kê năm 2019, diện tích đất tôn giáo đã giao là 12.084,73 ha (tăng 368,31 ha so với năm 2015); diện tích đất tín ngưỡng đã giao là 6.641 ha³ (tăng 16 ha so với 2015). So với năm 2003, đất cơ sở Phật giáo tăng 3,6 lần, Cao Đài tăng 03 lần và Công giáo tăng 2,4 lần.

Ngoài ra việc giao đất TNTG có một số điểm khiến dư luận quan tâm:

Có một số địa phương giao diện tích đất lớn để xây dựng công trình TNTG⁴. Điều này gây quan ngại trong dư luận xã hội về vấn đề sử dụng hiệu quả, tiết kiệm, hợp lý nguồn tài nguyên đất. Nguyên nhân một phần do Luật

1. Báo cáo số 3101/BC-UBVHGDTTN14 của Ủy ban Văn hóa, Giáo dục, Thanh niên, Thiếu niên và Nhi đồng của Quốc hội ngày 29 tháng 10 năm 2020 về Kết quả giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về tín ngưỡng, tôn giáo.

2. Trong đó Vùng Trung du miền núi Bắc Bộ, 2010 là 829 ha, 2015 là 1.033 ha, dự kiến 2020 sẽ là 1.149 ha; Vùng Đồng bằng sông Hồng, 2010 là 3.798 ha, 2015 là 3.949 ha, dự kiến 2020 là 3.988 ha; Vùng Bắc Trung Bộ, 2010 là 2.318 ha, 2015 là 2.404 ha, dự kiến 2020 là 2.475 ha; Vùng Duyên hải Nam Trung Bộ, 2010 là 1.545 ha, 2018 là 1.561 ha, dự kiến 2020 diện tích sẽ là 1.581 ha; Vùng Tây Nguyên, 2010 là 773 ha, 2015 là 863 ha, dự kiến 2020 sẽ là 937 ha; Vùng Đông Nam Bộ, 2010 là 2.236 ha, 2015 là 2.261 ha, dự kiến 2020 sẽ là 2.263 ha; Vùng Đồng bằng sông Cửu Long, 2010 là 3.215 ha, 2015 là 3.263 ha, dự kiến 2020 là 3.315 ha.

3. Trong đó giao cho hộ gia đình, cá nhân là 20,0 ha, cơ quan đơn vị của nhà nước 5,0 ha, cộng đồng dân cư là 6.610 ha và tổ chức khác là 6,0 ha.

4. Chùa Tam Chúc, Hà Nam: 1.205 ha (Số liệu của Bộ TNMT); Dự án Khu núi chùa Bái Đính, Ninh Bình có tổng diện tích là 539,2 ha (Báo cáo của UBND tỉnh Ninh Bình); (số liệu của Bộ TNMT là 1.005,3 ha - Báo cáo số 2708/BTNMT-TCQLĐĐ ngày 21 tháng 5 năm 2020 của Bộ TN&MT).

Đất đai, quy định UBND cấp tỉnh quyết định giao đất đối với cơ sở tôn giáo nhưng chưa quy định về giới hạn diện tích khi giao đất xây dựng công trình TNTG.

Có tình trạng trong cùng dự án du lịch, dịch vụ, việc xác định ranh giới giữa các loại đất TNTG, dịch vụ, thương mại chưa được phân định rõ ràng theo quy định của pháp luật. Điều này ảnh hưởng đến quyền lợi của nhà nước (thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, căn cứ để xác định giá đất) và tạo dư luận xã hội về tính đúng đắn của quy hoạch các khu du lịch có liên quan đến cơ sở TNTG (Theo quy định của pháp luật về đất đai, các công trình TNTG được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất; đối với các công trình du lịch, dịch vụ, thương mại thì được Nhà nước cho thuê đất).

2.2. Về cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất TNTG

Báo cáo giám sát của Ủy ban Văn hóa, Giáo dục, Thanh niên, Thiếu niên và Nhi đồng nêu rõ trong những năm gần đây, việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất có những tiến bộ rõ rệt. Cả nước đã thực hiện cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cơ sở TNTG đạt khoảng 82%. Báo cáo của các địa phương cho thấy, có nơi việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất TNTG đã đạt 94,2%¹. So với năm 2015, đây là một bước tiến lớn trong công tác quản lý nhà nước về đất TNTG². Tuy nhiên, việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cơ sở TNTG ở một số nơi vẫn còn chậm. Có địa phương đến nay mới chỉ đạt 26,6% đất cơ sở tôn giáo và 31,4% đất cơ sở tín ngưỡng³. Nguyên nhân của việc chậm cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất chủ yếu là do vi phạm các quy định về đất đai: các công trình TNTG xây dựng trên đất nông nghiệp, chưa làm thủ tục đăng ký, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; sử dụng đất sai mục đích quy hoạch; tự ý mở rộng diện tích đất mà không kê khai,... Đây là vấn đề cần được các địa phương quan tâm giải quyết trong thời gian tới.

3. Bất cập trong quản lý, sử dụng đất tôn giáo và một số kiến nghị sửa đổi

3.1. Bất cập trong quản lý, sử dụng đất tôn giáo

Chính sách, pháp luật về đất đai liên quan đến tôn giáo với chính sách, pháp luật về tín ngưỡng, tôn giáo và thực tế sử dụng đất đai của các tôn giáo đã có nhiều bất cập. Chỉ thị 1940/CT-TTg ngày 31 tháng 12 năm 2008 của Thủ tướng Chính phủ là Chỉ thị chuyên biệt về đất đai liên quan đến tôn giáo, nhưng mới chỉ cơ bản tháo gỡ được vấn đề đất đai tồn đọng giai đoạn trước để lại, chưa có hướng giải quyết đối với đất đai tôn giáo phát sinh, trong khi xu thế của tôn giáo là phát triển, nên nhu cầu đất cho mục đích tôn giáo là có thực. Bên cạnh đó, Luật Đất đai năm 2013, đã có nhiều quy định cụ thể đối với đất tôn giáo, tín ngưỡng nhưng vẫn chưa tìm được hướng giải quyết ổn thỏa và lâu dài. Thực tế áp dụng Luật Đất đai năm 2013 còn những điểm khó và vướng mắc trong công tác quản lý như về hạn điền; về giao đất; về việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; chưa có quy định việc tôn giáo sử dụng đất vào các hoạt động an sinh xã hội,...

Cùng với đó là bất cập trong quản lý đất đai tôn giáo: Trong công tác lưu trữ và quản lý hồ sơ đất đai, công tác sử dụng đất đai liên quan đến tôn giáo, việc giao đất cho các doanh nghiệp tư nhân để xây dựng khu du lịch văn hóa tâm linh liên quan đến tôn giáo; thiếu chủ động giải quyết vấn đề đất đai, cơ sở liên quan đến tôn giáo; công tác hướng dẫn, tranh thủ chức sắc, vận động quần chúng ở một số nơi chưa hiệu quả, chưa tạo được sự đồng thuận từ phía tôn giáo;...

Cụ thể, một số quy định trong pháp luật hiện hành về đất đai còn bất cập như:

- Theo quy định của Luật Tín ngưỡng, tôn giáo các hoạt động như đăng ký sinh hoạt tôn giáo tập trung; đăng ký hoạt động tôn giáo, công nhận tổ chức tôn giáo; thành lập, chia, tách, sáp nhập, hợp nhất tổ chức tôn giáo trực

1. Ninh Bình.

2. Năm 2015, hầu hết các tỉnh/thành phố, việc cấp GCNQSD đất chỉ đạt khoảng 50%, Hà Nội chỉ đạt 25%.

3. Hà Nội.

thuộc; thành lập cơ sở đào tạo tôn giáo,... đều yêu cầu có địa điểm hợp pháp để sinh hoạt, hoạt động tôn giáo. Địa điểm hợp pháp được Luật Tín ngưỡng, tôn giáo giải thích là đất, nhà ở, công trình mà tổ chức hoặc cá nhân có quyền sử dụng hợp pháp theo quy định pháp luật. Theo Điều 159 Luật Đất đai năm 2013, đất có trụ sở tổ chức tôn giáo, trường đào tạo của tôn giáo là đất cơ sở tôn giáo và cơ sở tôn giáo được nhận quyền sử dụng đất với ba hình thức là: Nhà nước giao đất, Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất và cơ sở tôn giáo được nhận quyền sử dụng đất qua tranh chấp đất đai hòa giải thành (Điều 169).

Với các cơ sở tôn giáo thuộc các trường hợp mới đăng ký, công nhận, thành lập nêu trên chỉ có một hình thức là Nhà nước giao đất theo quy định tại khoản 2 Điều 159 Luật Đất đai năm 2013, nhưng trong thực tế việc này rất khó thực hiện, đến nay nhiều tổ chức tôn giáo đã được công nhận hoạt động nhưng vì nhiều lý do vẫn chưa được giao đất để xây dựng cơ sở tôn giáo như một số Hội thánh Tin lành, Tôn giáo Baha'i...;

- Theo quy định của Điều 54 Luật Đất đai năm 2013, Nhà nước giao đất cho cơ sở tôn giáo và không thu tiền sử dụng đất. Vì vậy, khi giao đất cho cơ sở tôn giáo nếu Nhà nước không có quỹ đất sẽ phải thu hồi đất của người đang sử dụng, phải bồi thường (chi tiền từ ngân sách Nhà nước), tái định cư. Điều này gây tổn kém cho ngân sách Nhà nước. Mặt khác, về lâu dài Nhà nước không thể có quỹ đất để đáp ứng được nhu cầu đất đai, cơ sở thờ tự của các tổ chức tôn giáo trong xu thế phát triển và mở rộng hoạt động truyền giáo, hoạt động xã hội như hiện nay. Điều này dẫn đến một số tổ chức, cá nhân tôn giáo có thái độ tiêu cực với chính sách đất đai liên quan đến tôn giáo, ảnh hưởng không tốt đến việc thực hiện chính sách đất đai và hiệu lực quản lý của chính quyền các cấp;

- Một số tỉnh, thành chưa có quy hoạch đất sử dụng cho tôn giáo, cũng không có đất dự phòng để giao khi tổ chức tôn giáo có nhu cầu đất cho mục đích tôn giáo. Theo quy định thì các tổ chức không được tự tạo quỹ đất (mua bán, chuyển nhượng, tặng cho,...), do đó dẫn đến tình trạng nhiều tổ chức muốn có đất để

xây dựng cơ sở tôn giáo phải tự tạo quỹ đất bằng việc vi phạm quy định của pháp luật đất đai (tự mua bán, chuyển nhượng đất sau đó xin được hợp thức) hoặc tự tạo quỹ đất bằng cách đứng tên cá nhân với tư cách công dân để mua, bán, chuyển nhượng sau đó làm thủ tục trả/hiến đất cho Nhà nước và Nhà nước giao lại cho tổ chức tôn giáo khi có đề nghị từ tổ chức tôn giáo do có nhu cầu sử dụng đất cho mục đích tôn giáo được Nhà nước chấp thuận;

- Pháp luật về đất đai chưa đưa ra một quy định cụ thể (khung) về hạn mức đất đai dành cho cơ sở tôn giáo, mà tùy địa phương nên một số địa phương quy định hạn mức không giống nhau, áp dụng cho các cơ sở tôn giáo khác nhau dẫn đến so bì giữa các cơ sở tôn giáo, tổ chức tôn giáo và vi phạm việc thực hiện nguyên tắc bình đẳng giữa các tổ chức tôn giáo trong giải quyết vấn đề đất đai. Việc không có quy định hạn điền cũng tạo cơ hội cho một số cơ sở tôn giáo cố ý lấn chiếm, làm sai để tạo thêm quỹ đất;

- Luật Tín ngưỡng, tôn giáo đã quy định tổ chức tôn giáo là pháp nhân phi thương mại, nhưng chiếu theo các Điều 173, 181, 191, Luật Đất đai năm 2013 thì tổ chức tôn giáo không thể giao dịch dân sự bằng tài sản là quyền sử dụng đất vì không được mua bán, chuyển nhượng, hiến, tặng, cho, góp vốn bằng quyền sử dụng đất. Quy định này phần nào hạn chế quyền của tổ chức có tư cách pháp nhân;

- Thực tế hiện nay việc các tổ chức tôn giáo sử dụng đất được giao cho mục đích tôn giáo của các cơ sở tôn giáo để làm cơ sở y tế, giáo dục, từ thiện, nhân đạo là rất phổ biến, nhưng việc xử lý gặp nhiều khó khăn do hầu hết các cơ sở hoạt động ngoài mục đích tôn giáo đều là tự phát, chưa đủ điều kiện cấp phép hoặc cấp phép theo thực tế hoạt động mà không đề cập việc sử dụng đất trái pháp luật về đất đai (sử dụng sai mục đích đất được giao);

- Khi có trường hợp vi phạm pháp luật về đất đai liên quan đến tôn giáo, chính quyền cơ sở thường né tránh, đẩy lên cấp trên, không xử lý nghiêm ngay khi có vi phạm dẫn đến tranh chấp, khiếu kiện kéo dài, trong khi Điều 208 Luật Đất đai năm 2013 đã quy định cụ thể trách nhiệm của Ủy ban Nhân dân các cấp.

3.2. Kiến nghị, sửa đổi

Từ các quy định pháp luật về đất đai liên quan tôn giáo và một số bất cập trong thực hiện Luật Đất đai năm 2013 nêu trên, trên cơ sở Chỉ thị 18-CT/TW ngày 10 tháng 01 năm 2018, tác giả đề xuất, kiến nghị một số nội dung như sau:

Thứ nhất, đối với Quốc hội: Cần sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai tạo hành lang pháp lý đồng bộ trong hệ thống pháp luật, nhằm khắc phục bất cập trong thực tiễn.

Thứ hai, đối với Chính phủ:

- Chỉ đạo Bộ Tài nguyên và Môi trường nghiên cứu, tham mưu Chính phủ sửa đổi Luật Đất đai, trong đó, quy định hạn điền với đất TNTG, quy định cụ thể loại đất, phân biệt rõ đất du lịch, thương mại với đất TNTG;

- Tổng kết việc thực hiện Chỉ thị 1940/CT-TTg ngày 31 tháng 12 năm 2008 của Thủ tướng Chính phủ về nhà, đất liên quan đến tôn giáo. Nghiên cứu, quy định cụ thể về quy hoạch đất TNTG trên toàn quốc và từng địa phương; đẩy mạnh việc phối hợp giữa các Bộ, ban, ngành chức năng ở trung ương và địa phương, vai trò của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội trong công tác dân vận về đất đai có liên quan đến tôn giáo.

Thứ ba, về sửa đổi Luật Đất đai năm 2013:

- Về đất cơ sở tôn giáo

Đề nghị xem xét sửa quy định tại khoản 1 Điều 159 Luật Đất đai: Giới hạn đất cơ sở tôn giáo là đất thuộc chùa, nhà thờ, nhà nguyện, thánh thất, thánh đường, niệm phật đường (nơi thờ tự), tu viện, trường đào tạo riêng của tôn giáo, trụ sở của tổ chức tôn giáo.

Không quy định cơ sở tôn giáo gồm các cơ sở khác của tôn giáo được Nhà nước cho phép hoạt động để hạn chế những vướng mắc trong quá trình giao đất, quản lý, sử dụng đất của tổ chức tôn giáo vào các mục đích ngoài tôn giáo.

- Về giao đất cho mục đích tôn giáo

Đề nghị xem xét sửa khoản 2 Điều 159 Luật Đất đai về chủ thể được nhận đất cho mục đích tôn giáo: Giao cho tổ chức tôn giáo hoặc tổ chức tôn giáo trực thuộc thay cho cơ sở tôn giáo, vì:

+ Chủ thể đề nghị Nhà nước giao đất cho mục đích tôn giáo là tổ chức tôn giáo hoặc tổ chức tôn giáo trực thuộc;

+ Việc Nhà nước giao đất cho mục đích tôn giáo là đáp ứng đề nghị thực hiện dự án xây dựng cơ sở tôn giáo (nơi thờ tự, trụ sở, cơ sở đào tạo tôn giáo) của tổ chức tôn giáo hoặc tổ chức tôn giáo trực thuộc;

+ Theo quy định của các tổ chức tôn giáo, tài sản của giáo hội (bao gồm quyền sử dụng đất) thuộc quyền quản lý, định đoạt của tổ chức tôn giáo hoặc tổ chức tôn giáo trực thuộc tùy quy định của mỗi tổ chức tôn giáo.

- Về hạn điền

Đề nghị xem xét quy định khung diện tích đất giao cho mục đích tôn giáo theo vùng miền, khu vực trên cả nước để có cơ sở pháp lý cho các địa phương xem xét giải quyết nhu cầu đất tôn giáo cho các tổ chức tôn giáo phù hợp điều kiện thực tế của địa phương và đáp ứng nhu cầu hợp pháp, chính đáng của các tổ chức tôn giáo.

- Về nhà, đất liên quan tôn giáo và ngoài mục đích tôn giáo

+ Đối với hoạt động y tế, giáo dục, bảo trợ xã hội của các tổ chức tôn giáo, tổ chức tôn giáo trực thuộc, việc giao đất, quản lý, sử dụng đất thực hiện theo quy định pháp luật đất đai và pháp luật có liên quan về lĩnh vực này. Việc này sẽ đảm bảo quyền của tổ chức tôn giáo là pháp nhân theo quy định của Luật Tín ngưỡng, tôn giáo;

+ Đối với nhà, đất liên quan đến tôn giáo mà Nhà nước đã quản lý, bố trí sử dụng thì cơ quan, tổ chức được giao quản lý, sử dụng phải sử dụng đúng mục đích, có hiệu quả, không làm ảnh hưởng đến tình cảm tôn giáo của quần chúng tín đồ. Trường hợp sử dụng không đúng mục đích, không hiệu quả thì Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thu hồi để bố trí sử dụng phục vụ lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng. Trường hợp cơ sở tôn giáo có nhu cầu chính đáng sử dụng nhà, đất đó vào mục đích thờ tự thì tùy trường hợp cụ thể, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có thể xem xét giao nhà, đất với diện tích phù hợp hoặc tạo điều kiện cho tổ chức tôn giáo có diện tích đất để xây dựng cơ sở tôn giáo theo quy định của pháp luật./.

NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA ĐỐI VỚI CƠ CHẾ CHÍNH SÁCH VỀ THU HỒI ĐẤT, BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ, TÁI ĐỊNH CƯ

■ ThS. Phạm Thị Anh Thư¹
■ CN. Trần Thị Diễm²



(Ảnh minh họa. Nguồn: Internet)

1. Khái quát quy định của pháp luật về công tác thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư

Theo khoản 3 Điều 54 Hiến pháp năm 2013: “Nhà nước thu hồi đất do 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”. Như vậy, việc thu hồi đất và bồi thường của Nhà nước là cơ chế mang

tính hiến định đã được ghi nhận trong Hiến pháp. Theo định nghĩa của Luật Đất đai năm 2013: “Nhà nước thu hồi đất là việc Nhà nước quyết định thu lại quyền sử dụng đất của người được Nhà nước trao quyền sử dụng đất hoặc thu lại đất của người sử dụng đất vi phạm pháp luật về đất đai.”

Luật Đất đai năm 2013 quy định còn 04 nhóm Nhà nước thu hồi đất bao gồm: (i) Thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; (ii) Phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng; (iii) Thu hồi đất do vi phạm pháp

1. Công ty Cổ phần tập đoàn địa ốc NoVa.

2. Công ty TNHH Bảo hiểm Nhân thọ FWD.

luật về đất đai; (iv) Thu hồi đất do chấm dứt việc sử dụng đất theo pháp luật, tự nguyện trả lại đất, có nguy cơ đe dọa tính mạng con người.

Không phải mọi trường hợp thu hồi đều được bồi thường mà công tác bồi thường, hỗ trợ và tái định cư chỉ đặt ra khi Nhà nước thu hồi vì mục đích quốc phòng an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Việc thu hồi đất làm chấm dứt quan hệ pháp luật đất đai đối với các chủ thể đang sử dụng đất, do đó sẽ ảnh hưởng đến lợi ích hợp pháp của các bên liên quan như người bị thu hồi đất, người hưởng lợi từ việc thu hồi đất (chủ đầu tư, cơ quan, tổ chức,...) và lợi ích của Nhà nước, xã hội. Chính vì vậy, việc giải quyết hệ quả của thu hồi đất chính là nhằm điều tiết và cân bằng lợi ích giữa các bên.

Điều 66, Luật Đất đai năm 2013 quy định thẩm quyền thu hồi đất của Ủy ban nhân dân cấp Tỉnh và cấp huyện cho từng trường hợp cụ thể. Bên cạnh đó, để góp phần đảm bảo tính công khai và minh bạch trong quá trình thu hồi đất của cấp có thẩm quyền, Điều 69 Luật Đất đai năm 2013 quy định trình tự, thủ tục thu hồi đất bao gồm: Xây dựng và thực hiện kế hoạch thu hồi đất, điều tra, khảo sát, đo đạc, kiểm đếm; lập, thẩm định phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; quyết định thu hồi đất, phê duyệt và tổ chức thực hiện phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.

Ngoài ra, Luật Đất đai năm 2013 cũng quy định về nguyên tắc bồi thường khi nhà nước thu hồi được nêu cụ thể tại Điều 74 nguyên tắc bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất và Điều 88 nguyên tắc bồi thường thiệt hại về tài sản, ngừng sản xuất, kinh doanh khi Nhà nước thu hồi đất nhằm cụ thể hóa và tạo cơ chế thống nhất cho các chủ thể liên quan trong quá trình áp dụng pháp luật.

Khác với bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất là việc: “Nhà nước trợ giúp cho

người có đất thu hồi để ổn định đời sống, sản xuất và phát triển”¹. Việc hỗ trợ chỉ đặt ra khi người bị thu hồi đất không được bồi thường hoặc không cần bồi thường, là hành vi mang tính chất xã hội, nhân đạo, không bắt buộc và có điều kiện².

Trong khi đó tái định cư được áp dụng đối với hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài có đất ở bị thu hồi mà phải di chuyển chỗ ở, khi đó họ sẽ được Nhà nước bố trí, sắp xếp chỗ ở mới bằng một diện tích đất ở hoặc nhà ở mới tại khu tái định cư hoặc bằng tiền để lo chỗ ở mới. Điều này thể hiện sự tôn trọng và bảo hộ quyền cơ bản của công dân đó là quyền có chỗ ở đã được Hiến pháp ghi nhận.

2. Những bất cập đặt ra đối với cơ chế chính sách về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư

2.1. Quy định về mục đích thu hồi đất

Theo Luật Đất đai năm 2013 có hai cơ chế thu hồi đất: (i) Thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; (ii) Thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng.

Các tranh chấp trong thời gian qua ở địa phương và các vụ án dân sự, hành chính tại Tòa án nhân dân liên quan đến thu hồi đất, việc đền bù, bồi thường giải phóng mặt bằng, hỗ trợ, tái định cư rất phức tạp, chủ yếu là xuất phát từ việc bất cập về thu hồi đất quy định tại Điều 62 Luật Đất đai năm 2013 “Thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng”. Vấn đề đặt ra ở đây, là phải tách bạch mục đích thu hồi đất sử dụng để phục vụ lợi ích quốc gia và công cộng ra khỏi mục đích phát triển kinh tế - xã hội. Khái niệm “phát triển kinh tế - xã hội” mang nội hàm rất rộng, không rõ ràng, dễ bị hiểu theo khía cạnh chủ quan dẫn đến những dự án thu hồi đất thiếu minh bạch, không đúng

1. Khoản 14, Điều 3 Luật Đất đai năm 2013.

2. Xem thêm Đoàn Minh Hà, “Công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước thu hồi ở TP. Hồ Chí Minh và định hướng hoàn thiện”, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, 2016, số 292, tr.42-45,60.

mục đích xảy ra trên thực tế. Đây chính là bất cập rất lớn, gây khó khăn, vướng mắc và hạn chế trong công tác thu hồi đất, đền bù, bồi thường giải phóng mặt bằng, hỗ trợ, tái định cư trong thời gian vừa qua.

2.2. Quy định về thông báo thu hồi đất

Khoản 1, Điều 67 Luật Đất đai năm 2013 quy định: “*Trước khi có quyết định thu hồi đất, chậm nhất là 90 ngày đối với đất nông nghiệp và 180 ngày đối với đất phi nông nghiệp, cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải thông báo thu hồi đất cho người có đất thu hồi biết*”. Nội dung thông báo thu hồi đất bao gồm: Lý do thu hồi đất; diện tích, vị trí khu đất thu hồi trên cơ sở hồ sơ địa chính hiện có hoặc quy hoạch chi tiết xây dựng được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt; trường hợp thu hồi đất theo tiến độ thực hiện dự án thì ghi rõ tiến độ thu hồi đất; kế hoạch điều tra, khảo sát, đo đạc, kiểm đếm; dự kiến về kế hoạch di chuyển và bố trí tái định cư. Theo chúng tôi, nội dung thông báo thu hồi đất không đề cập đến “*giao nhiệm vụ lập, thực hiện phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư*” theo điểm đ, khoản 1, Điều 17 Nghị định 43/2014/NĐ-CP là một thiếu sót, gây khó khăn cho người bị thu hồi đất khi tiếp cận thông tin để theo dõi cũng như thuận lợi giám sát tiến độ hoặc liên hệ các chủ thể có nhiệm vụ để giải đáp những vướng mắc của chính họ.

Thêm một điểm cần lưu ý, theo khoản 6, Điều 19 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP về các trường hợp không cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất: “*6. Người sử dụng đất có đủ điều kiện cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất nhưng đã có thông báo hoặc quyết định thu hồi đất của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền*”. Như vậy, đối với đất đã có thông báo thu hồi thì trình tự, thủ tục chuyển nhượng, tặng cho quyền sử dụng đất không giống như quy trình thông thường. Do đó, cần nhắc nhở bổ sung thêm nội dung này như là nhóm thông tin về quyền và nghĩa vụ

của người bị thu hồi đất để họ nắm rõ và thực hiện.

Bên cạnh đó về góc độ quản lý nhà nước, khoản 2, Điều 92 Luật Đất đai năm 2013 quy định tài sản gắn liền với đất được tạo lập trái quy định của pháp luật hoặc tạo lập từ sau khi có thông báo thu hồi đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền sẽ không được bồi thường. Tuy nhiên, trên nội dung thông báo hiện nay không nêu hiện trạng khu đất bị thu hồi tại thời điểm ra thông báo và người có đất bị thu hồi cũng không có nghĩa vụ phải kê khai các tài sản tạo lập sau thời điểm nhận được thông báo thu hồi, trong khi thực tế có nhiều trường hợp người sử dụng đất cố tình tạo lập thêm tài sản nhằm nâng lên giá trị đất và tài sản trên đất khi được thu hồi để nhận bồi thường. Điều này dẫn đến các tranh chấp đất phát sinh do không thống nhất được giữa tài sản gắn liền với đất giữa người đang sử dụng đất bị thu hồi với Hội đồng bồi thường giải phóng mặt bằng hoặc tạo điều kiện cho nguy cơ tham nhũng, hối lộ khi lợi dụng kẽ hở của pháp luật nhằm đạt được lợi ích cá nhân.

2.3. Quy định tham vấn người dân về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư

Theo điểm a, khoản 2, Điều 69 Luật Đất đai năm 2013 quy định: “*Tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng có trách nhiệm lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và phối hợp với Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất thu hồi tổ chức lấy ý kiến về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư theo hình thức tổ chức họp trực tiếp với người dân trong khu vực có đất thu hồi, đồng thời niêm yết công khai phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư tại trụ sở Ủy ban nhân dân cấp xã, địa điểm sinh hoạt chung của khu dân cư nơi có đất thu hồi*”. Hiện nay, nội dung lấy ý kiến đóng góp trong quá trình lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư vẫn tồn tại vấn đề đó là: trong trường hợp tổng hợp ý kiến tham vấn từ cộng đồng xảy ra xung đột, khi đó cơ quan có chức năng trong việc lấy ý kiến cộng đồng sẽ xử lý như thế nào. Quy định hiện

nay không quy định rõ trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong trường hợp không thay đổi phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi đa số người dân không đồng tình với phương án này. Chính vì thiếu cụ thể và không rõ ràng đã dẫn đến các cuộc họp này mang tính hình thức, thủ tục và không thực chất.

Do đó, cần quy định rõ tỷ lệ % đồng tình, không đồng tình và quy định trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước về việc làm rõ các vấn đề mà người dân nêu ý kiến trước khi triển khai dự án. Cần đặt ra một tỷ lệ nhất định bao nhiêu % đồng tình của người dân thì mới được triển khai, trường hợp không được thông qua thì cá nhân, tổ chức có trách nhiệm cần tiếp thu và sửa đổi phù hợp với kiến nghị đưa ra.

2.4. Quy định về phương pháp định giá đất

Trước hết, về nguyên tắc xác định giá đất căn cứ theo điểm a, khoản 1, Điều 112 của Luật Đất đai năm 2013: *“Việc định giá đất phải bảo đảm theo mục đích sử dụng đất hợp pháp tại thời điểm định giá”*. Tuy nhiên, mục đích sử dụng hợp pháp được ghi nhận theo cơ sở nào thì hiện nay vẫn chưa có hướng dẫn cụ thể. Việc không quy định rõ sẽ dẫn đến nhiều cách hiểu khác nhau, tạo kẽ hở cho cơ quan có thẩm quyền tùy tiện trong việc xác định giá đất và tiềm ẩn nguy cơ cao về các hiện tượng tiêu cực như tham nhũng, hối lộ.

Bên cạnh đó, về nguyên tắc quy định tại điểm c, khoản 1, Điều 112 của Luật Đất đai năm 2013: *“phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng, giá trúng đấu giá quyền sử dụng đất đối với những nơi có đấu giá quyền sử dụng đất hoặc thu nhập từ việc sử dụng đất”* cũng chưa có hướng dẫn nào để

xác định là “phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng” và thị trường ở đây là thị trường trước hay sau khi Nhà nước đầu tư cơ sở hạ tầng, cơ quan nào sẽ có chức năng xác định giá đất phổ biến của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng. Thực tế việc áp dụng nguyên tắc này lại hầu như thoát ly khỏi giá cả thị trường, chỉ bằng 20-30% giá đất thị trường, khung giá tại các địa phương cũng chỉ bằng 30-40% giá đất thị trường tại địa phương. Đây chính là một lỗ hổng tiềm ẩn nguy cơ dẫn đến thất thoát, thất thu ngân sách Nhà nước khi giao đất không qua đấu thầu, đấu giá¹. Đồng thời, điều này cũng là một phần nguyên nhân dẫn đến tình trạng người sử dụng đất khiếu kiện, khiếu nại, không chấp hành, hợp tác để giao đất khi có quyết định thu hồi.

Ngoài ra, hiện nay Ủy ban nhân dân cấp tỉnh vừa có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất vừa có thẩm quyền quyết định giá đất sẽ tiềm ẩn rất nhiều nguy cơ tham nhũng và không minh bạch, mang tính một chiều. Mặc dù có quy định giá đất do tổ chức có chức năng tư vấn định giá đất xác định là một trong các căn cứ để cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định, quyết định giá đất, nhưng đây chỉ là một trong những căn cứ mang tính tham khảo để Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định. Để hoàn thiện cơ chế áp dụng, Việt Nam có thể tham khảo kinh nghiệm từ Hàn Quốc, ở quốc gia này việc định giá được giao cho ít nhất hai cơ quan định giá trở lên nhằm bảo đảm tính chính xác và công bằng cho người sử dụng đất. Những đơn vị định giá này là các tổ chức hoạt động độc lập theo hình thức doanh nghiệp hoặc công ty cổ phần có chức năng tư vấn về đơn giá đất, được đánh giá là mô hình hiệu quả

1. Ngô Thị Phương Thảo, “Đảm bảo nguyên tắc giá đất phải sát với giá chuyển nhượng thực tế”, <https://baotainguyenmoitruong.vn/dam-bao-nguyen-tac-gia-dat-phai-sat-voi-gia-chuyen-nhuong-thuc-te-325738.html>, truy cập ngày 10 tháng 3 năm 2022.

trong quá trình triển khai trên thực tế¹. Do đó, trong quá trình sửa đổi Luật Đất đai năm 2013, nên cân nhắc cơ chế độc lập trong quá trình xác định giá đất thị trường nhằm đảm bảo tính công khai, minh bạch; xem xét việc chuyển giao thẩm quyền xác định giá đất từ Ủy ban nhân dân cấp tỉnh cho các tổ chức tư vấn, định giá đất chuyên nghiệp thực hiện với điều kiện các tổ chức này cần cam kết và chịu trách nhiệm về tính khách quan, chính xác của kết quả định giá.

2.5. Quy định về chính sách hỗ trợ

Khi thu hồi đất, thiệt hại đối với người bị thu hồi đất là rất lớn, do đó ngoài việc bồi thường thì quy định về chính sách hỗ trợ là vô cùng cần thiết. Luật Đất đai năm 2013 đã quy định khá đầy đủ về vấn đề hỗ trợ. Tuy nhiên, thực tế triển khai cho thấy việc hỗ trợ ổn định đời sống, chuyển đổi nghề sau thu hồi đất vẫn còn một số điểm cần lưu ý và còn nhiều khó khăn, phức tạp khi thực hiện. Cụ thể:

Một là, về hình thức hỗ trợ ổn định đời sống sản xuất. Tại điểm c, khoản 3, Điều 19 Nghị định số 47/2014/NĐ-CP, sửa đổi bổ sung bởi khoản 1, Điều 2 Nghị định 148/2020/NĐ-CP quy định mức hỗ trợ cho một nhân khẩu nằm trong đối tượng được hỗ trợ được tính bằng tiền tương đương 30 kg gạo trong 01 tháng theo thời giá trung bình tại thời điểm hỗ trợ của địa phương. Theo tác giả, nên cân nhắc việc quy định theo giá gạo, mà thay vào đó có thể quy định mức hỗ trợ hàng tháng dựa trên mức lương tối thiểu vùng để áp dụng một cách thống nhất. Ngoài ra, sẽ đầy đủ hơn nếu có thêm các hình thức hỗ trợ khác như miễn giảm thuế, hỗ trợ kết nối đầu ra cho các sản phẩm tiềm năng,...²

Hai là, quy định về chính sách hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi việc làm. Theo quy định của Nghị định số 47/2014/NĐ-CP ngoài hỗ trợ việc làm và đào tạo nghề thì “hỗ trợ bằng tiền không quá 05 lần giá đất nông nghiệp cùng loại trong bảng giá đất của địa phương đối với toàn bộ diện tích đất nông nghiệp thu hồi; diện tích được hỗ trợ không vượt quá hạn mức giao đất nông nghiệp tại địa phương” cho hộ gia đình, cá nhân bị thu hồi đất nông nghiệp. Tuy nhiên, vấn đề này còn thiếu thống nhất và chưa được quan tâm đúng mức. Hiện nay khi chưa có quy định cụ thể trong Luật, Quốc hội lại trao quyền quy định về hỗ trợ cho Chính phủ và Chính phủ lại trao quyền về cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh khiến “chủ trương” khi về các địa phương lại có sự chênh lệch, không đồng bộ. Việc đưa ra mức trần là 05 lần giá đất tạo ra một khoảng tùy nghi rất lớn và rất dễ để áp dụng một cách chủ quan. Ngoài ra, việc hỗ trợ này cũng có sự chênh lệch giữa trường hợp Nhà nước thu hồi đất và trường hợp Nhà đầu tư thỏa thuận với người sử dụng.

Ba là, quy định về hỗ trợ khác. Điều 25 Nghị định số 47/2014/NĐ-CP quy định về hỗ trợ khác đối với người sử dụng đất khi Nhà nước thu hồi đất, theo đó căn cứ vào tình hình thực tế tại địa phương, Chủ tịch Ủy ban nhân dân 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 Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xem xét hỗ trợ cho phù hợp với thực tế của địa phương. Quy định này được đặt ra là hết sức cần thiết và mang tính linh hoạt cho

1. Mai Phương, “Kinh nghiệm thu hồi đất ở Hàn Quốc”, <https://cafeland.vn/kien-thuc/kinh-nghiem-thu-hoi-dat-o-han-quoc-73003.html>, truy cập ngày 10 tháng 3 năm 2022.

2. Phạm Văn Võ, “Vấn đề hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất trong Luật Đất đai năm 2013”, Tạp chí Luật học, số 1/2015, tr.62.

địa phương khi giải quyết cho các đối tượng đặc biệt, tuy nhiên để đảm bảo tính nhất quán và tránh tùy tiện Ủy ban nhân dân cấp tỉnh nên ban hành văn bản quy phạm pháp luật nhằm áp dụng chung cho các trường hợp này thay vì chỉ ban hành quyết định cá biệt dẫn đến sự không đồng bộ và không đảm bảo tính minh bạch.

Bên cạnh những góp ý về quy định nêu trên, Nhà nước cũng cần xây dựng và cụ thể hóa chính sách hỗ trợ đào tạo nghề và giải quyết việc làm cho người có đất như hỗ trợ chuyển đổi nghề gắn với tạo việc làm mới, phát triển các làng nghề truyền thống và xây dựng các cơ sở hạ tầng phục vụ lao động, sản xuất,...theo thực tế của từng địa phương. Đặc biệt đối với những người có đất nông nghiệp bị thu hồi không có trình độ kỹ thuật hay chuyên môn khác sẽ rất khó khăn trong việc tiếp cận cơ hội việc làm do đó chính sách hỗ trợ cũng cần chú trọng đến từng loại đối tượng để có thể hỗ trợ người dân một cách hiệu quả. Nhà nước cũng cần có chính sách khuyến khích các doanh nghiệp trên địa bàn hỗ trợ đào tạo và tuyển dụng lao động trong diện bị thu hồi đất sản xuất với các chính sách ưu đãi đầu tư. Mặt khác, cũng cần có những chương trình phổ biến kiến thức về an sinh, lao động cho người dân để tránh tình trạng tiêu xài hoang phí số tiền bồi thường, không có kế hoạch chi tiêu và ảnh hưởng tiêu cực đến cuộc sống lâu dài, làm gia tăng tỷ lệ hộ nghèo hoặc cận nghèo ở nhiều địa phương.

2.6. Vấn đề tái định cư

Hiện nay, Luật Đất đai năm 2013 chưa có quy định cụ thể về nguyên tắc thực hiện tái định cư, tuy nhiên đã có những quy định trực tiếp điều chỉnh vấn đề này tại Điều 85 Luật Đất đai năm 2013 và Điều 26 Nghị định 47/2014/NĐ-CP quy định về bồi thường,

hỗ trợ; tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất, theo đó: *“Dự án tái định cư được lập và phê duyệt độc lập với phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư nhưng phải bảo đảm có đất ở, nhà ở tái định cư trước khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định thu hồi đất.”*

Thực trạng áp dụng các quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất trên thực tế vẫn còn nhiều bất cập. Đặc biệt, tình trạng thiếu nhà ở, đất ở tái định cư hoặc thiếu nguồn vốn dành cho việc xây dựng các khu tái định cư dẫn đến chất lượng các khu tái định cư chưa được đảm bảo, chậm tiến độ đặc biệt đối với các nhà ở tái định cư là chung cư. Một vấn đề khác cũng cần đáng lưu tâm đó chính là tỷ lệ hộ nghèo ở những khu tái định cư ở vùng sâu vùng xa, hoặc các vùng nông thôn cao đáng kể vì không được bố trí đất sản xuất hoặc thiếu đất canh tác và người dân mất kế sinh nhai¹. Ngoài ra, tình trạng mua bán suất tái định cư còn diễn ra phổ biến. Việc nhận chuyển nhượng khi chưa được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tiềm ẩn nhiều rủi ro rất lớn đối với bên nhận chuyển nhượng dẫn đến nhiều tranh chấp xảy ra trên thực tế. Mặc dù không cấm việc mua bán “suất tái định cư” tuy nhiên việc chặn chĩnh và đẩy mạnh công tác tuyên truyền, khuyến cáo người dân không nên bán đất khi chưa được giao đất tránh vi phạm quy định pháp luật và các vấn đề tranh chấp phức tạp về sau cũng là điều nên được quan tâm.

Trước nhiều vấn đề còn tồn đọng trong thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư như phân tích ở trên, pháp luật đất đai cần quy định chặt chẽ và đầy đủ hơn để đảm bảo một cơ chế thống nhất mang tính chỉ đạo góp phần nâng cao tính hiệu quả trong khi triển khai trên thực tế./.

1. Minh Thu, “Tái định cư vẫn không thoát khỏi nghèo”, <https://baodantoc.vn/tai-dinh-cu-van-khong-thoat-khoingheo-1632741043756.htm>, truy cập ngày 10 tháng 3 năm 2022.

BÀN VỀ KHUÔN KHỔ PHÁP LUẬT GIAO ĐẤT, CHO THUÊ ĐẤT

■ PGS.TS. Nguyễn Thị Nga¹



(Ảnh minh họa. Nguồn: Internet)

1. Những hạn chế, bất cập của pháp luật về giao đất, cho thuê đất trong Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản pháp luật khác có liên quan

Pháp luật về giao đất, cho thuê đất là nội dung có nội hàm rộng, có mối liên hệ chặt chẽ giữa Luật Đất đai năm 2013 và các Luật khác có liên quan như: Luật Đầu tư, Luật Doanh nghiệp, Luật Kinh doanh bất động sản, Luật Nhà ở. Sự bất cập, hạn chế giữa các văn bản pháp luật này liên quan đến hoạt động giao

đất, cho thuê đất được biểu hiện ở một số nội dung cơ bản sau đây:

1.1. Về căn cứ giao đất, cho thuê đất

Theo quy định tại Điều 52 Luật Đất đai năm 2013, căn cứ giao đất, cho thuê đất bao gồm: (i) Kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt và (ii) Nhu cầu sử dụng đất thể hiện trong dự án đầu tư, đơn xin giao đất, cho thuê đất². Quy định này hướng đến việc sàng lọc được các chủ thể thực sự

1. Trưởng bộ môn Luật Đất đai, Khoa Pháp luật Kinh tế - Trường ĐH Luật Hà Nội.

2. Xem thêm quy định tại Điều 52, Luật Đất đai năm 2013.

có nhu cầu sử dụng đất và thực sự có khả năng khai thác hiệu quả quỹ đất được giao - tức là làm công tác “*tiền kiểm*”. Cụ thể:

Thứ nhất, kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phê duyệt

Luật Đất đai năm 2013 quy định căn cứ được Nhà nước giao đất, cho thuê đất là kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phê duyệt. Quy định này là một điểm mới của Luật Đất đai năm 2013 nhằm “*khắc phục tình trạng giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất tràn lan. Thường tập trung vào những năm đầu của kỳ kế hoạch sử dụng đất năm năm và cũng chính là đầu nhiệm kỳ như hiện nay. Tránh tình trạng bỏ hoang hóa, hay lãng phí tài nguyên đất*”¹. Căn cứ này theo quan điểm của tác giả là hoàn toàn tiến bộ, hợp lý dưới cả góc độ lý luận và thực tiễn, bởi kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện là cơ sở pháp lý ghi nhận cụ thể các chỉ tiêu sử dụng đất cấp tỉnh đã phân bổ cho địa phương trong năm kế hoạch, đồng thời xác định cụ thể diện tích từng loại đất đã sử dụng, chưa sử dụng,... Qua đó, giúp cho cấp có thẩm quyền đối chiếu với nhu cầu sử dụng đất của các chủ thể sử dụng đất và có quyết định phân bổ quỹ đất cho phù hợp.

Thứ hai, nhu cầu sử dụng đất thể hiện trong dự án đầu tư, đơn xin giao đất, cho thuê đất

Căn cứ này được đưa ra nhằm đảm bảo chủ đầu tư, các chủ thể có nhu cầu sử dụng đất cho các mục đích kinh doanh nông nghiệp, phi nông nghiệp - người sử dụng đất, thực sự có nhu cầu sử dụng đất. Qua đó đòi hỏi các chủ thể sử dụng đất khi muốn được Nhà nước giao đất, cho thuê đất phải thể hiện nhu cầu, khả năng sử dụng đất của mình.

Nhu cầu này phải phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất các cấp và phù hợp nhu cầu của Nhà nước, của toàn xã hội. Trong đó, đối với chủ thể sử dụng đất thực hiện dự án đầu tư, nhu cầu sử dụng đất được thể hiện trong từng loại dự án đầu tư và được cơ quan có thẩm quyền thẩm định trong quá trình phê duyệt dự án đầu tư; còn đối với hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư nhu cầu sử dụng đất được thể hiện trong đơn xin giao đất, cho thuê đất và trong đơn phải có xác nhận của UBND xã, phường, thị trấn về nhu cầu sử dụng đất và thực hiện trước khi tiến hành thủ tục cho thuê đất.

Tuy nhiên, Luật Đất đai chưa có quy định cụ thể mang tính định lượng để xác định chủ thể sử dụng đất thật sự có nhu cầu sử dụng đất hay không. Vì thế căn cứ này vẫn chỉ dừng lại ở tính hình thức, quá chung chung, nhất là trong việc giao đất, thuê đất không thông qua đấu giá quyền sử dụng đất. Đây có thể coi là một lỗ hổng trong pháp luật về giao đất, cho thuê đất, đặc biệt để thực hiện dự án nói chung dẫn đến tình trạng đầu cơ đất, găm đất gây lãng phí tài nguyên đất và tham nhũng đất.

Căn cứ mà Luật Đất đai năm 2013 nêu trên tương chừng như đơn giản, theo đó, chỉ cần thể hiện nhu cầu sử dụng đất của mình trong đơn hoặc trong dự án đầu tư, song đặt trong bối cảnh, đất đai có xu hướng ngày càng khan hiếm, quỹ đất sạch để có thể sẵn sàng cho các nhà đầu tư tiếp cận ngày càng thu hẹp dần,... thì việc cân nhắc nhu cầu của nhà đầu tư nào thực sự sử dụng đất có hiệu quả lại là vấn đề không hề đơn giản. Theo đó, bên cạnh việc xem xét năng lực tài chính thì việc xem xét mục đích đầu tư, khả năng vận hành dự án, kinh nghiệm thương trường,... là những vấn đề có ý nghĩa quan trọng trong việc nghiên cứu hồ sơ, xem xét khi cho thuê

1. Tổng cục quản lý đất đai, *Thể chế hóa nội dung quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trong Luật Đất đai năm 2013*, <http://www.gdla.gov.vn/index.php/news/Quy-hoach-su-dung-dat/The-che-hoa-noi-dung-quy-hoach-ke-hoach-su-dung-dat-trong-Luat-Dat-dai-nam-2013-504.html>, truy cập ngày 5 tháng 4 năm 2017.

đất để thực hiện các dự án nói chung và dự án xây dựng nhà ở nói riêng.

1.2. Về các hình thức giao đất, cho thuê đất

Thứ nhất, hình thức giao đất không thu tiền sử dụng đất¹

Đối với đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh: Theo quy định tại khoản 2, Điều 10; Điều 61 Luật Đất đai năm 2013, đất quốc phòng, an ninh thuộc nhóm đất phi nông nghiệp; do đó cơ chế quản lý, sử dụng đất quốc phòng, an ninh cơ bản được áp dụng như các loại đất khác trong nhóm đất này. Ngoài mười mục đích sử dụng tại Điều 61 Luật Đất đai năm 2013, đất quốc phòng, an ninh không được phép sử dụng vào mục đích khác. Quy định này là chưa phù hợp, chưa thống nhất, đồng bộ với nguyên tắc hoạt động quốc phòng, an ninh kết hợp với kinh tế - xã hội và bảo đảm nguồn lực đất đai cho quốc phòng, an ninh để quân đội nhân dân thực hiện và hoàn thành chức năng, nhiệm vụ được giao theo quy định tại khoản 4 Điều 3, khoản 1 Điều 15, khoản 2 Điều 25, Điều 31 và Điều 32 Luật Quốc phòng năm 2018. Hơn nữa, cho đến nay, phạm vi, nội dung, phương thức quản lý nhà nước đối với đất quốc phòng của Bộ Quốc phòng chưa được quy định rõ ràng, chưa thể hiện tính đặc thù trong phân công, phân cấp, giao quyền quản lý nhà nước, mục đích, tính chất sử dụng đất quốc phòng và vị trí, vai trò, trách nhiệm của Bộ Quốc phòng trong quản lý các nguồn lực vật chất, trong đó có nguồn lực đất đai đảm bảo sẵn sàng chiến đấu, nâng cao tiềm lực quốc phòng, bảo vệ Tổ quốc.

Thứ hai, hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất²

(i) Về giao đất cho tổ chức kinh tế, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở để bán hoặc kết hợp bán cho thuê.

Theo quy định tại khoản 2, 3, Điều 55 Luật Đất đai năm 2013 thì tổ chức kinh tế, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở để bán hoặc kết hợp bán cho thuê được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất. Quy định trên đã mở rộng thêm về chủ thể được giao đất có thu tiền sử dụng đất là doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài và người Việt Nam định cư ở nước ngoài, đảm bảo sự công bằng khi tiếp cận đất đai thực hiện dự án đầu tư giữa nhà đầu tư trong nước và nhà đầu tư nước ngoài. Tuy nhiên, với quy định về mục đích của dự án đầu tư xây dựng nhà ở để bán hoặc kết hợp bán cho thuê thì còn có sự mâu thuẫn, chưa tương thích với các quy định của pháp luật về nhà ở và pháp luật kinh doanh bất động sản hiện hành khi mục đích thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở có thể là bán, cho thuê, cho thuê mua nhà ở cho người có nhu cầu³.

(ii) Giao đất từng phần trong Dự án.

Hiện nay, Luật Đất đai năm 2013 và Luật Đầu tư năm 2020 chưa có quy định cụ thể về việc giao đất, cho thuê đất từng phần cho nhà đầu tư thực hiện dự án đầu tư. Luật Đầu tư năm 2020 cũng mới chỉ đề cập đến quy định về việc cho phép Nhà đầu tư được kéo dài thời hạn hoạt động của Dự án trong trường hợp nhà đầu tư được Nhà nước giao đất, cho thuê đất nhưng Nhà nước chậm bàn giao đất; trong thời gian Nhà nước chậm bàn giao đất không chỉ không tính vào thời hạn hoạt động

1. Điều 54 Luật Đất đai năm 2013.

2. Điều 55 Luật Đất đai năm 2013.

3. Trần Quang Huy - Chủ nhiệm đề tài (2015), *Bình luận chế độ quản lý nhà nước về đất đai theo Luật Đất đai năm 2013, đề tài nghiên cứu khoa học cấp Trường - Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội, tr. 134.*

mà còn không tính vào tiến độ thực hiện của dự án đầu tư¹. Với tình trạng các quy định của pháp luật còn chưa rõ ràng dẫn đến việc Nhà đầu tư lạm dụng quy định này để kéo dài tiến độ đầu tư, thực hiện đầu tư cho toàn bộ dự án tổng thể mà trong đó có các phần đất đã được giao; Nhà nước có thể từ chối thực hiện giãn tiến độ đầu tư, thời hạn thực hiện dự án khi trong dự án có các phần đất đã được giao và phần đất chưa được giao do chưa hoàn thành bồi thường giải phóng mặt bằng. Điều này dẫn đến tình trạng lãng phí tài nguyên đất đai ở Việt Nam.

Thứ ba, hình thức cho thuê đất²

Tại Điều 56 Luật Đất đai năm 2013 và Điều 2 Nghị định số 46/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 5 năm 2014 của Chính phủ quy định về thu tiền thuê đất, thuê mặt nước đã quy định cụ thể các chủ thể sử dụng đất được Nhà nước cho thuê đất trong từng trường hợp sử dụng đất, bao gồm: Hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức kinh tế, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, tổ chức sự nghiệp công lập tự chủ tài chính, tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao, đơn vị vũ trang nhân dân. Tuy nhiên, với việc quy định của Luật Đất đai năm 2013 và Nghị định số 46/2014/NĐ-CP theo phương thức liệt kê là chưa đầy đủ và chưa đáp ứng khả năng dự liệu cho các đối tượng sử dụng đất theo hình thức thuê đất nói chung và thuê đất để thực hiện các dự án đầu tư nói riêng. Điều này gây lúng túng cho các cơ quan nhà nước có thẩm quyền địa phương cũng như nhà đầu tư trong quá trình đề xuất, thẩm định dự án đầu tư.

1.3. Về hình thức pháp lý thể hiện phương thức trao quyền sử dụng đất thông qua hoạt động giao đất, cho thuê đất

Giao đất, cho thuê đất đều là hai phương thức trao quyền sử dụng đất cơ bản nhất từ Nhà nước với tư cách là chủ sở hữu đại diện về đất đai sang cho các chủ thể sử dụng đất trên cơ sở phân công, phân cấp, phân quyền cho cơ quan quản lý nhà nước về đất đai các cấp và đi kèm với các quy định về điều kiện, nguyên tắc, quy trình và thủ tục theo quy định của pháp luật. Do đó, người sử dụng đất có được quyền sử dụng đất thông qua thủ tục hành chính, bằng các quyết định hành chính cụ thể. Theo quy định tại Điều 3 và Điều 59 Luật Đất đai năm 2013 thì khi người sử dụng đất có quyền sử dụng đất thông qua hoạt động giao đất, cơ quan Nhà nước có thẩm quyền sẽ ban hành quyết định hành chính, đó là quyết định giao đất; còn khi người sử dụng đất có quyền sử dụng đất thông qua hoạt động cho thuê đất, cơ quan Nhà nước có thẩm quyền sẽ ban hành quyết định hành chính cho thuê đất trước khi ký hợp đồng cho thuê. Như vậy, đối với hoạt động cho thuê đất mặc dù phản ánh yếu tố “*kinh tế*” nhưng về bản chất hoạt động này vẫn mang tính chất hành chính. Trong hợp đồng, dường như chỉ quy định về quyền và nghĩa vụ của chủ thể được Nhà nước cho thuê đất, không có quyền và nghĩa vụ của bên còn lại trong hợp đồng là cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Theo quy định của Luật Đất đai năm 2013, chủ thể sử dụng đất được Nhà nước giao đất, cho thuê đất theo 02 hình thức pháp lý: (i) Giao đất, cho thuê đất thông qua cơ chế đấu giá quyền sử dụng đất³; thông qua cơ chế này, người có được quyền sử dụng đất là người trả giá cao nhất so với giá khởi điểm; (ii) Giao đất, cho thuê đất không thông qua cơ chế đấu giá quyền sử dụng đất⁴. Đây còn gọi là hình thức chỉ định giao đất, cho thuê đất.

1. Khoản 3, Điều 44 Luật Đầu tư năm 2020.

2. Điều 56 Luật Đất đai năm 2013.

3. Khoản 1, Điều 118 Luật Đất đai năm 2013.

4. Khoản 2, Điều 118 Luật Đất đai năm 2013.

Trên thực tế, tình trạng lợi dụng các quy định về giao đất, thuê đất thông qua phương thức đấu giá để trục lợi, tham nhũng về đất đai, gây thất thoát cho ngân sách nhà nước xảy ra ở nhiều nơi. Theo quy định tại khoản 3 Điều 118 Luật Đất đai năm 2013, khi giao đất, cho thuê đất không thông qua đấu giá quyền sử dụng đất trong trường hợp không có ai tham gia đấu giá, chỉ có một người tham gia đấu giá hoặc đấu giá ít nhất không thành thì lúc này đất sẽ được giao cho ai là do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ấn định. Đây sẽ là cơ hội cho các nhóm lợi ích móc ngoặc, trục lợi bởi việc lựa chọn chủ đầu tư thực hiện các dự án đầu tư hoàn toàn do cơ quan nhà nước có thẩm quyền chỉ định.

Bên cạnh đó, Luật Đấu giá tài sản, Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản pháp luật liên quan về đấu giá quyền sử dụng đất cũng như quy định riêng của mỗi địa phương đều quy định điều kiện để Nhà đầu tư được tham gia đấu giá quyền sử dụng đất tương đối chi tiết. Các điều kiện cơ bản bao gồm: (i) Chứng minh năng lực tài chính để thực hiện dự án đầu tư, (ii) Cam kết của tổ chức tín dụng về cho vay vốn để thực hiện dự án, (iii) Có ngành nghề kinh doanh phù hợp với mục đích sử dụng đất thực hiện dự án, (iv) Nhà đầu tư không có vi phạm quy định của pháp luật về đất đai. Tuy nhiên, trong các quy định của pháp luật lại “*thiếu vắng*” các quy định về năng lực, kinh nghiệm phát triển Dự án tương đương, hoặc giải trình về phương án đầu tư hiệu quả của các nhà đầu tư. Hạn chế này cũng là một trong những nguyên nhân dẫn đến sự tham gia của các nhà đầu tư kém năng lực và không kiểm soát tính khả thi của hiệu quả sử dụng đất dẫn đến lãng phí nguồn lực xã hội khi chủ đầu tư giữ đất, bỏ hoang gây lãng phí.

1.4. Thiếu sự thống nhất, đồng bộ giữa Luật Đất đai năm 2013 và các Luật khác có liên quan trong giao đất, cho thuê đất để thực hiện dự án đầu tư nhà ở thương mại

Trong thị trường bất động sản (BDS) thì phân khúc thị trường nhà ở thương mại là phân khúc thị trường phát triển sôi động bậc nhất, chiếm ưu thế trong thời gian qua. Tuy nhiên, quá trình tiếp cận đất đai để thực hiện dự án đầu tư nhà ở đang chứa đựng nhiều sự bất tương thích giữa Luật Đất đai và các Luật khác có liên quan. Có thể nhận diện qua sự bất cập sau đây:

Thứ nhất, thiếu cơ chế giải quyết

Điều 22 Luật Nhà ở năm 2014, Điều 18 Nghị định số 99/2015/NĐ-CP và Điều 8 Thông tư số 19/2016/TT-BXD quy định việc lựa chọn Chủ đầu tư dự án nhà ở thương mại quy định việc lựa chọn thông qua 03 hình thức: (i) Đấu giá quyền sử dụng đất theo quy định Luật Đất đai, (ii) Đấu thầu dự án có sử dụng đất và (iii) Chỉ định Chủ đầu tư trong trường hợp nhà đầu tư có đủ điều kiện theo quy định tại Điều 21, có quyền sử dụng đất hợp pháp theo quy định tại khoản 1 và khoản 4, Điều 23 Luật Nhà ở (sử dụng diện tích đất ở thuộc quyền sử dụng hợp pháp để xây dựng nhà ở thương mại; nhận chuyển quyền sử dụng đất ở theo quy định của pháp luật về đất đai để xây dựng nhà ở thương mại). Đối chiếu lần lượt các hình thức này, thì các khó khăn về quy định hiện hành tương ứng từng hình thức như sau:

(i) Không đủ điều kiện giao đất theo hình thức đấu giá quyền sử dụng đất vì việc đấu giá quyền sử dụng đất để lựa chọn nhà đầu tư trong khi đất đang có chủ sử dụng (chính nhà đầu tư hiện hữu) là không phù hợp quy định tại điểm b Khoản 1 Điều 119 Luật Đất đai (điều kiện đất đưa vào đấu giá phải là đất đã được giải phóng mặt bằng);

(ii) Không đủ điều kiện giao đất theo hình thức đấu thầu bởi Chủ đầu tư hiện tại vẫn đang sử dụng đất, không thuộc trường hợp đất giải phóng mặt bằng, cũng như không thuộc danh mục đất nhà nước đang quản lý sử dụng theo Điều 11 Nghị định 25/2020/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật Đấu thầu;

(iii) Việc nhà đầu tư phải có quỹ đất ở hợp pháp để phát triển Dự án nhà ở thương mại cũng không thoả mãn do Chủ đầu tư hiện tại trên loại quỹ đất này phần lớn đều đang sử dụng đất theo hình thức đất nhà nước cho thuê trả tiền một lần hoặc hàng năm để phát triển dự án thương mại dịch vụ, phi nông nghiệp.

Như vậy, chiếu theo các quy định trên, từ góc độ của các Nhà đầu tư đang có quyền sử dụng đất hợp pháp, đang bị ràng buộc với Nhà nước bởi một Dự án khác đã được cấp phép trước đó trên chính khu đất này với mục đích sử dụng đất là thương mại dịch vụ, sản xuất kinh doanh, muốn được phát triển dự án nhà ở thương mại thì chưa có cơ chế thực hiện do không thoả mãn điều kiện nào trong 03 điều kiện nêu trên. Nếu phải đấu giá quyền sử dụng đất hoặc đấu thầu dự án để có thể phát triển dự án nhà ở trên chính khu đất mà nhà đầu tư đang có quyền sử dụng đất (và đang sử dụng hoàn toàn hợp pháp, tuân thủ Dự án đã được duyệt trước đó) thì các quy định trên gián tiếp được hiểu nhà đầu tư phải thuộc danh mục thu hồi đất, giải phóng mặt bằng. Đây rõ ràng là điều nhà đầu tư hoàn toàn không mong muốn bởi:

- Khi đăng ký Dự án đầu tư hiện tại (thương mại dịch vụ/sản xuất kinh doanh), nhà đầu tư đã tính toán dòng tiền đầu tư, khả năng thu hồi vốn trên cơ sở thời hạn đầu tư ổn định lâu dài đã được duyệt. Việc thu hồi đất của Nhà nước đối với nhà đầu tư hiện tại để đưa đất vào quỹ đất đấu giá/đấu thầu Dự án, rõ ràng ảnh hưởng nghiêm trọng đến quyền lợi của nhà đầu tư, làm mất niềm tin của nhà đầu tư vào môi trường đầu tư;

- Nhà đầu tư đủ điều kiện năng lực và có nguyện vọng phát triển Dự án nhà ở thương mại theo quy hoạch được duyệt/điều chỉnh của Nhà nước nên để ổn định môi trường đầu tư, điều kiện đầu tư, việc mong muốn

được chuyển đổi mục đích sử dụng đất để phát triển dự án nhà ở là nhu cầu hoàn toàn chính đáng của nhà đầu tư.

Ngoài ra, xét từ góc độ quản lý của Nhà nước, nếu chậm trễ và khó khăn trong công tác hiện thực hoá quy hoạch sử dụng đất được duyệt thì đồng nghĩa đã làm lãng phí nguồn lực đất đai của Nhà nước, ảnh hưởng trực tiếp đến việc phát triển kinh tế xã hội.

Thứ hai, Luật Đất đai năm 2013 và Luật Nhà ở năm 2014 hạn chế quyền của nhà đầu tư trong việc chuyển đổi mục đích đầu tư gắn với chuyển đổi hình thức sử dụng đất

Luật Đầu tư năm 2020, có hiệu lực từ ngày 01 tháng 01 năm 2021 đã có những điểm mới, bước đầu đưa ra hành lang giải quyết cho vấn đề vướng mắc tại Luật Đất đai năm 2013 và Luật Nhà ở năm 2014 hạn chế quyền của nhà đầu tư trong việc chuyển đổi mục đích đầu tư gắn với chuyển đổi hình thức sử dụng đất. Cụ thể:

- (i) Điểm d, khoản 4, Điều 41 Luật Đầu tư năm 2020 bổ sung một trong các trường hợp Nhà đầu tư được điều chỉnh dự án đầu tư là do cơ quan nhà nước thay đổi quy hoạch. Quy định này chưa có văn bản hướng dẫn thi hành, theo cách hiểu thuần tuý thì việc Nhà nước điều chỉnh quy hoạch của khu đất (ví dụ từ đất thương mại dịch vụ sang quy hoạch là đất ở) sẽ dẫn đến việc Nhà đầu tư được điều chỉnh dự án đầu tư và nội dung điều chỉnh đương nhiên tương ứng với nội dung điều chỉnh quy hoạch - từ dự án thương mại dịch vụ sang dự án phát triển nhà ở thương mại;

- (ii) Khoản 4, Điều 33 Luật Đầu tư năm 2020 quy định nội dung thẩm định đề nghị chấp thuận chủ trương đầu tư đồng thời với chấp thuận nhà đầu tư áp dụng bao gồm cả trường hợp đánh giá khả năng đáp ứng điều kiện chuyển mục đích sử dụng đất đối với dự án có yêu cầu chuyển mục đích sử dụng đất;

(iii) Điều 75 Luật Đầu tư năm 2020 sửa đổi bổ sung một số điều của các Luật liên quan có quy định việc sửa đổi Luật Nhà ở, cụ thể sửa đổi, bổ sung khoản 1, Điều 23 về các hình thức sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở thương mại từ “Sử dụng diện tích đất ở thuộc quyền sử dụng hợp pháp để xây dựng nhà ở thương mại” thành “Có quyền sử dụng đất ở hợp pháp và các loại đất khác được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép chuyển mục đích sử dụng đất sang làm đất ở”. Đây chính là nội dung bổ sung mở rộng cơ hội cho Nhà đầu tư đang có quyền sử dụng đất phù hợp quy hoạch được giao đất phát triển Dự án nhà ở thông qua chuyển mục đích sử dụng đất từ các loại đất khác sang đất ở.

Toàn bộ các nội dung trên của Luật Đầu tư năm 2020 cho thấy Nhà nước bước đầu có hướng tháo gỡ vấn đề, tuy nhiên “gốc vấn đề” vẫn nằm ở Luật Đất đai năm 2013, cụ thể là các quy định về việc cho phép Nhà đầu tư được chuyển mục đích sử dụng đất từ đất khác sang đất làm nhà ở thương mại, phù hợp quy hoạch để phát triển Dự án nhà ở.

Ngoài ra, tồn tại tình trạng thiếu thống nhất về chủ thể được giao đất xây dựng nhà ở thương mại giữa Luật Đất đai, Luật Đầu tư, Luật Kinh doanh bất động sản và Luật Nhà ở

Luật Đất đai năm 2013 quy định ba nhóm chủ thể được giao đất xây dựng nhà ở thương mại là: Tổ chức kinh tế, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Còn theo Luật Kinh doanh bất động sản thì điều kiện để cá nhân, tổ chức kinh doanh bất động sản là phải thành lập doanh nghiệp hoặc hợp tác xã. Như vậy, chủ thể được giao đất xây dựng nhà ở thương mại (cũng là một chủ thể kinh doanh bất động sản theo quy định của Luật Kinh doanh bất động sản năm 2014) chính là doanh nghiệp hoặc hợp tác xã. Doanh nghiệp theo quy định của Luật Doanh nghiệp

năm 2020, bao gồm: Công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên, công ty hợp danh và doanh nghiệp tư nhân. Trong khi đó, Luật Đầu tư lại phân biệt nhà đầu tư thành nhà đầu tư trong nước và nhà đầu tư nước ngoài. Như vậy, với quy định này thì các loại hình chủ thể kinh doanh bất động sản nói chung, chủ thể đầu tư xây dựng nhà ở thương mại nói riêng là không thống nhất. Luật Đất đai và Luật Đầu tư phân biệt những người sử dụng đất và nhà đầu tư dựa trên quốc tịch và nguồn vốn, trong khi Luật Kinh doanh bất động sản và Luật Doanh nghiệp lại phân biệt các chủ thể kinh doanh bất động sản dựa trên loại hình doanh nghiệp. Với quy định này thì theo Luật Đất đai năm 2013 người Việt Nam định cư ở nước ngoài có thể được giao đất xây dựng nhà ở thương mại. Nhưng theo Luật Kinh doanh bất động sản thì người Việt Nam định cư ở nước ngoài là cá nhân thì không được hoạt động kinh doanh bất động sản mà phải thành lập doanh nghiệp.

2. Một số đề xuất sửa đổi, bổ sung các quy định về giao đất, cho thuê đất

Thứ nhất, cần xây dựng bộ tiêu chí thẩm định nhu cầu sử dụng đất của chủ thể sử dụng đất để làm căn cứ quyết định giao đất, cho thuê đất.

Thực tế, bất kỳ chủ thể nào khi làm đơn xin giao đất, cho thuê đất đều có nhu cầu sử dụng đất, nhưng Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành chưa có quy định cụ thể các tiêu chí để đánh giá nhu cầu sử dụng đất của chủ thể sử dụng đất. Vì thế pháp luật cần phải đưa ra được bộ tiêu chí để đánh giá nhu cầu sử dụng đất của các chủ thể sử dụng đất, đặc biệt là đối với nhà đầu tư thực hiện dự án đầu tư, trong đó bao gồm các phương diện chủ quan, khách quan và khả năng sử dụng đất. Trong đó:

- Về phương diện chủ quan, để đánh giá chủ thể sử dụng đất có thật sự có nhu cầu sử dụng đất hay không cần căn cứ vào: đối với chủ thể sử dụng đất là các nhà đầu tư khi thực hiện dự án đầu tư thì cần căn cứ vào uy tín cũng như kinh nghiệm thương trường của nhà đầu tư thể hiện ở hồ sơ pháp lý của nhà đầu tư; tình hình tài chính của nhà đầu tư thể hiện thông qua báo cáo tài chính của nhà đầu tư; số lượng dự án đầu tư xây dựng tương tự đang thực hiện hoặc đã thực hiện tại thời điểm xin giao đất; lượng khách hàng của nhà đầu tư; kế hoạch triển khai dự án và dự trữ đối tượng khách hàng cũng như nguồn tài chính thực hiện dự án...;

- Về phương diện khách quan, các tiêu chí thẩm định nhu cầu sử dụng đất của chủ thể sử dụng đất, có thể bao gồm: sự phù hợp của dự án đầu tư với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất các cấp và tiêu chuẩn, định mức sử dụng đất; sự phù hợp với kết cấu hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội; sự phù hợp giữa quy mô dân số và quy mô dự án; và sự ảnh hưởng đến môi trường, nguồn nước,...

Thứ hai, sửa đổi mục đích của dự án đầu tư xây dựng nhà ở đối với trường hợp giao đất có thu tiền sử dụng đất cho tổ chức kinh tế, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài để đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ giữa pháp luật đất đai và pháp luật kinh doanh bất động sản, pháp luật về nhà ở. Theo đó, tổ chức kinh tế, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở để bán, cho thuê mua hoặc để bán kết hợp với cho thuê;

Thứ ba, bổ sung thêm điều kiện để Nhà đầu tư được tham gia đấu giá quyền sử dụng đất. Hiện nay, trong các quy định của pháp luật về điều kiện để Nhà đầu tư được tham gia đấu giá quyền sử dụng đất đang thiếu các quy

định về năng lực, kinh nghiệm phát triển Dự án tương đương, hoặc giải trình về phương án đầu tư hiệu quả của các nhà đầu tư;

Thứ tư, bổ sung quy định cụ thể về giao đất từng phần thuộc quy mô dự án để nhà đầu tư thực hiện dự án đầu tư, tạo cơ sở rõ ràng để các địa phương và nhà đầu tư dễ dàng trong việc thực hiện giao đất từng phần, cũng như quản lý nhiều vấn đề có liên quan của dự án đầu tư (điển hình là việc xác định tiến độ đầu tư, thời hạn đầu tư);

Thứ năm, cần bổ sung quy định về mục đích sử dụng đất kết hợp đối với đất sử dụng vào mục đích quốc phòng trong từng thời điểm cụ thể, xác định để đảm bảo được tính thống nhất, đồng bộ với nguyên tắc hoạt động quốc phòng kết hợp với kinh tế - xã hội và kinh tế - xã hội quốc phòng bảo đảm nguồn lực đất đai cho quốc phòng để quân đội nhân dân thực hiện và hoàn thành chức năng, nhiệm vụ được giao theo quy định tại khoản 4 Điều 3, khoản 1 Điều 15, khoản 2 Điều 25, Điều 31 và Điều 32 Luật Quốc phòng năm 2018. Thống nhất, phạm vi, nội dung, phương thức quản lý nhà nước đối với đất quốc phòng của Bộ Quốc phòng thể hiện tính đặc thù trong phân công, phân cấp, giao quyền quản lý nhà nước, mục đích, tính chất sử dụng đất quốc phòng và vị trí, vai trò, trách nhiệm của Bộ Quốc phòng trong quản lý các nguồn lực vật chất, trong đó có nguồn lực đất đai đảm bảo sẵn sàng chiến đấu, nâng cao tiềm lực quốc phòng, bảo vệ Tổ quốc;

Thứ sáu, để khắc phục những thiếu sót trong việc xác định các trường hợp, chủ thể được cho thuê đất so với thực tế, cần phải xem xét sửa đổi, bổ sung quy định về các trường hợp, chủ thể được Nhà nước cho thuê đất theo quy định tại Điều 56, Luật Đất đai năm 2013 và Điều 2 Nghị định số 46/2014/NĐ-CP để đảm bảo tính toàn vẹn, đầy đủ và tính dự liệu của văn bản quy phạm pháp luật. Theo đó, quy định bổ sung trường

hợp các tổ chức trong nước (không thuộc trường hợp được Nhà nước giao đất) thuê đất để thực hiện các dự án đầu tư hoặc các trường hợp khác theo quy định của pháp luật chuyên ngành để mở rộng phạm vi điều chỉnh của pháp luật về cho thuê đất để thực hiện các dự án đầu tư; đồng thời cập nhật, sửa đổi các quy định hướng dẫn dưới luật có liên quan;

Thứ bảy, cần quy định hình thức sử dụng đất cụ thể cho các dự án đầu tư có mục đích sử dụng hỗn hợp nhiều tính năng để kịp thời đáp ứng nhu cầu sử dụng đất để triển khai các dự án đầu tư trong bối cảnh hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng. Theo quan điểm của tác giả, để xác định hình thức sử dụng đất cho các dự án đầu tư có mục đích sử dụng đất hỗn hợp nên xác định theo mục đích chính của dự án đầu tư; điều này đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất về nguyên tắc khi xác định hình thức sử dụng đất theo quy định của pháp luật hiện hành;

Thứ tám, cần quy định rõ về hình thức pháp lý thể hiện quan hệ giao đất, cho thuê đất; đặc biệt, đối với trường hợp sử dụng đất áp dụng hình thức cho thuê đất. Theo quy định của Luật Đất đai hiện hành được thể hiện thông qua hợp đồng thuê đất tuy nhiên trước khi ký hợp đồng thuê thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải ký quyết định cho thuê đất. Điều này thể hiện hình thức thuê đất vẫn mang nặng tính chất hành chính và không phù hợp với bản chất của “thuê đất” khi yếu tố “kinh tế” được đề cao;

Thứ chín, sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai năm 2013 để đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất giữa Luật Đất đai năm 2013 và các Luật khác có liên quan trong giao đất, cho thuê đất để thực hiện dự án đầu tư nhà ở thương mại.

Cần thiết phải sửa đổi Luật Đất đai năm 2013 để bổ sung các quy định thống nhất

và rõ ràng với các Luật có liên quan, trên cơ sở yêu cầu Nhà đầu tư bổ sung quy định về chuyển mục đích sử dụng đất và chủ thể sử dụng đất. Cụ thể:

(i) Sửa đổi bổ sung các quy định của Luật Đất đai năm 2013 về chuyển mục đích sử dụng đất nói chung, chuyển mục đích sử dụng đất từ các loại đất khác sang loại đất phù hợp để phát triển đầu tư nhà ở thương mại nói riêng để nhất quán quy định trong hệ thống pháp luật, tương thích giữa Luật Đất đai, Luật Nhà ở và Luật Đầu tư. Theo đó, đề xuất việc cần thiết bổ sung cơ chế hoàn chỉnh về việc cho phép tổ chức kinh tế được chuyển mục đích sử dụng đất để phát triển dự án đầu tư mới phù hợp với quy hoạch được duyệt, đảm bảo lợi ích của doanh nghiệp. Trong đó, cần bổ sung tại Luật Đất đai trường hợp chuyển đổi mục đích sử dụng đất làm thay đổi hình thức sử dụng đất của tổ chức kinh tế, không chỉ giới hạn việc chuyển từ hình thức sử dụng đất từ không thu tiền sang giao đất có thu tiền, cho thuê đất có thu tiền như Điều 176 đang quy định, mà bao gồm cả trường hợp chuyển từ hình thức cho thuê đất sang hình thức giao đất;

(ii) Quy định thống nhất về chủ thể được giao đất xây dựng nhà ở thương mại giữa Luật Đất đai, Luật Đầu tư và Luật Kinh doanh bất động sản, Luật Nhà ở. Luật Đất đai, Luật Đầu tư và Luật Kinh doanh bất động sản cần quy định theo hướng các chủ thể kinh doanh bất động sản đều có quyền như nhau trong việc tiếp cận quyền sử dụng đất xây dựng nhà ở thương mại nói riêng, tiếp cận đất thực hiện hoạt động kinh doanh bất động sản nói chung, không phân biệt quốc tịch và nguồn gốc vốn. Quy định này là phù hợp với sự phát triển của nền kinh tế thị trường và phù hợp với yêu cầu của các Hiệp định thương mại tự do mà Việt Nam đã ký kết, như CPTPP, EVFTA,.../.

THỰC TRẠNG QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ ĐỊNH GIÁ ĐẤT Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

■ ThS. Trần Linh Huân¹

■ CN. Nguyễn Phạm Thanh Hoa²



(Ảnh minh họa: Nguồn: Internet)

1. Thực tiễn định giá đất tại Việt Nam hiện nay

Thực tiễn hiện nay, việc xác định giá đất tại một số địa phương vẫn còn nhiều bất cập. Điển hình là hàng loạt các sai phạm liên quan đến giá đất và xác định giá đất. Trong năm 2019, Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh và các sở ngành đã có nhiều sai phạm khi triển khai dự án khu đô thị mới Thủ Thiêm³. Theo đó, Ủy ban nhân dân thành phố đã phê duyệt chi phí bình quân một mét vuông đất thương mại dịch vụ nhà ở là 26 triệu đồng và

đã giảm khoảng 50% so với giá đất mà các sở ngành đã đề xuất trước đó. Bên cạnh đó, khi thành phố ký hợp đồng BT xây dựng bốn tuyến đường chính với nhà đầu tư khi chưa có chứng thư thẩm định giá, chưa có quyết định phê duyệt giá trị quyền sử dụng đất của Ủy ban nhân dân thành phố và điều này là không đúng với quy định của Luật Giá năm 2012 và Luật Đất đai năm 2013. Vì vậy, mà thiệt hại xảy ra là vô cùng lớn khi tiền sử dụng đất giảm hơn 3.900 tỷ đồng so với giá trị đã được Ủy ban nhân dân thành phố thẩm định, phê duyệt trước đó.

1. Khoa Luật Thương mại, Trường Đại học Luật TP.HCM.

2. Công ty TNHH Thương mại, Dịch vụ, Đầu tư An Thịnh.

3. Hữu Nguyên, "Thành phố Hồ Chí Minh sai phạm hàng nghìn tỷ đồng vì áp giá đất Thủ Thiêm rẻ", <https://vnexpress.net/tp-hcm-sai-pham-hang-nghin-ty-dong-vi-ap-gia-dat-thu-thiem-re-3944142.html>, truy cập ngày 25 tháng 03 năm 2022.

Tại Đà Nẵng, hàng loạt các sai phạm về định giá đất cũng được công bố theo thanh tra Thành phố Đà Nẵng liên quan đến 07 dự án mà Công ty Phát triển Nhà Đà Nẵng quản lý, sử dụng đất trước và sau cổ phần hóa. Việc giao đất cho công ty không thông qua đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất; phương pháp xác định giá đất không đúng quy định đã dẫn đến việc Ủy ban nhân dân thành phố quyết định giá đất giao cho công ty thấp hơn giá đất theo quy định của thành phố, giảm 10% tiền chuyển quyền sử dụng đất là không đúng đối tượng đã kéo theo hoạt động cấp giấy chứng nhận mục đích sử dụng đất ở đô thị, thời hạn sử dụng đất lâu dài là không đúng quy định. Cũng liên quan đến việc xác định giá đất, dự án Bắc nút giao thông Hòa Cầm quận Cẩm Lệ đã có sai phạm về việc Hội đồng thẩm định giá đất thành phố sử dụng phương pháp thặng dư để xác định giá đất trình Ủy ban nhân dân thành phố phê duyệt là không đúng quy định, dẫn đến việc ước tính doanh thu giảm và tăng chi phí đầu tư dự án, gây thất thoát ngân sách nhà nước¹.

Vụ việc khác liên quan đến khu đất hơn 7.388m² Trường Chính trị tỉnh Khánh Hòa cũ tại số 01 đường Trần Hưng Đạo được giao cho công ty cổ phần Thanh Yến không qua đấu giá với giá rất rẻ, gây thiệt hại hàng trăm tỷ đồng đối với nhà nước. Điều đáng quan tâm là giá đất hầu như tách bạch ra khỏi giá cả của thị trường. Cụ thể, hơn 7.388m² đất trên chỉ được định giá gần 22,5 triệu đồng/m² đất ở, toàn bộ diện tích đất sản xuất, kinh doanh còn lại chỉ có giá 7,8 triệu đồng/m² và hơn 12.900m² đất của dự án Golden Gate chỉ là 75,9 tỷ đồng (khoảng 5,8 triệu đồng/m²) trong khi giá đất thị trường ở khu vực này lên tới khoảng 300 triệu đồng/m²

tại thời điểm giao đất². Có thể thấy rằng, trong trường hợp này, giá đất cụ thể thấp hơn rất nhiều so với giá đất trên thị trường cùng thời điểm. Điều này ảnh hưởng đến chính sách đất đai của Nhà nước và gây rối loạn thị trường bất động sản.

2. Bất cập về định giá đất trong pháp luật đất đai

Luật Đất đai năm 2013 ra đời đã có một sự thay đổi tích cực trong việc quy định về vấn đề định giá đất, trong đó nổi bật là quy định về giá đất cụ thể. Tuy nhiên, bên cạnh những dấu hiệu tích cực mà Luật Đất đai năm 2013 đã mang lại đối với vấn đề định giá đất thì vẫn còn rất nhiều khó khăn, vướng mắc còn tồn tại. Điều này được thể hiện qua một số khía cạnh sau:

Thứ nhất, về nguyên tắc xác định giá đất. Căn cứ vào khoản 1, Điều 112 Luật Đất đai năm 2013, việc định giá đất sẽ phải tuân thủ bốn nguyên tắc gồm: (i) Theo mục đích sử dụng đất hợp pháp tại thời điểm định giá; (ii) Theo thời hạn sử dụng đất; (iii) Phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng, giá trúng đấu giá quyền sử dụng đất đối với những nơi có đấu giá quyền sử dụng đất hoặc thu nhập từ việc sử dụng đất; (iv) Cùng một thời điểm, các thửa đất liền kề nhau có cùng mục đích sử dụng, khả năng sinh lợi, thu nhập từ việc sử dụng đất tương tự như nhau thì có mức giá như nhau. Tuy nhiên, hai nguyên tắc sau hiện vẫn còn hạn chế³:

(i) Nguyên tắc: “*phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng, giá trúng đấu*

1. Hoàng Vũ, “Thanh tra công bố thêm loạt sai phạm tại 7 dự án của Nhà Đà Nẵng”, <https://baophapluat.vn/bds/thanh-tra-cong-bo-them-loat-sai-pham-tai-7-du-an-cua-nha-da-nang-post425740.html>, truy cập ngày 25 tháng 3 năm 2022.

2. Xuân Trường, Bùi Lộc, “Từ những điểm chung trong các vụ án sai phạm đất đai: Kiến nghị bịt các lỗ hổng trong cơ chế giao đất và giá đất”, <https://phaply.net.vn/tu-nhung-diem-chung-trong-cac-vu-an-sai-pham-dat-dai-kien-nghi-bit-cac-lo-hong-trong-co-che-giao-dat-va-gia-dat-a251148.html>, truy cập ngày 25 tháng 3 năm 2022.

3. Trần Thúy Phương, “Bất cập trong pháp luật đất đai về quy trình xác định giá đất nhìn từ góc độ quản lý”, <http://tapchicongthuong.vn/bai-viet/bat-cap-trong-phap-luat-dat-dai-ve-quy-trinh-xac-dinh-gia-dat-nhin-tu-goc-do-quan-ly-84405.htm>, truy cập ngày 23 tháng 3 năm 2022.

giá quyền sử dụng đất đối với những nơi có dấu giá quyền sử dụng đất hoặc thu thập từ việc sử dụng đất”. Có thể thấy rằng, nguyên tắc này tập trung vào việc định giá đất sẽ dựa vào giá đất phổ biến. Giá đất phổ biến là loại giá xuất hiện nhiều trên thị trường trong quá trình giao dịch. Các chủ thể sẽ dựa vào mặt bằng chung các loại giá này để đưa ra loại giá phổ thông phù hợp nhất có thể. Tuy nhiên, thực tế, tại nhiều khu vực, thông tin về giá đất lại khó xác định hoặc có nhưng độ tin cậy không cao. Do vậy mà việc xác định giá đất ở những khu vực này sẽ gặp nhiều khó khăn;

(ii) Nguyên tắc: “cùng một thời điểm, các thửa đất liền kề nhau có cùng mục đích sử dụng, khả năng sinh lợi, thu nhập từ việc sử dụng đất tương tự như nhau thì có mức giá như nhau”. Tuy nhiên, hiện nay nguyên tắc này đã không còn phù hợp nữa. Mức giá đất sẽ như nhau đối với hai mảnh đất liền kề, có cùng thời gian, cùng mục đích sử dụng nhưng có những trường hợp ngoại lệ, đối với những thửa đất liền kề nhau nơi giáp ranh địa giới hành chính thì giá đất của hai mảnh đất này sẽ là khác nhau, đôi khi có sự chênh lệch giá lớn.

Thứ hai, tính độc lập, khách quan trong quá trình xác định giá đất cụ thể chưa được đảm bảo¹.

Theo quy định tại Điều 4 Nghị định số 44/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 5 năm 2014 quy định về giá đất thì có năm phương pháp xác định giá đất gồm: phương pháp so sánh trực tiếp, phương pháp chiết trừ, phương pháp thu nhập, phương pháp thặng dư và phương pháp hệ số điều chỉnh. Trong đó, phương pháp hệ số điều chỉnh khi xác định giá đất cụ thể chưa đảm bảo được tính độc lập, khách quan. Cụ thể, đối với trường hợp

xác định giá đất cụ thể theo phương pháp hệ số điều chỉnh giá quy định tại điểm b, khoản 2, Điều 18 Nghị định 44/2014/NĐ-CP - trường hợp tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất thì Sở Tài nguyên và Môi trường sẽ chủ trì thực hiện xây dựng phương án hệ số điều chỉnh giá, sau đó tiếp tục thực hiện việc kiểm tra, đánh giá kết quả việc xây dựng hệ số điều chỉnh giá đất và phương án hệ số điều chỉnh, xây dựng tờ trình về việc quyết định hệ số điều chỉnh giá đất để trình hội đồng thẩm định². Đồng thời, đại diện lãnh đạo Sở Tài nguyên và Môi trường là thành viên hội đồng thẩm định cũng sẽ tham gia vào quá trình thẩm định phương án giá đất³. Khi kết thúc thẩm định thì Sở Tài nguyên và Môi trường sẽ có trách nhiệm hoàn thiện phương án giá đất trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định phê duyệt.

Có thể thấy rằng, cả quá trình xác định giá đất cụ thể theo phương pháp hệ số điều chỉnh luôn có sự tham gia của Sở Tài nguyên và Môi trường. Điều này minh chứng rằng sự chi phối lớn bởi ý chí của cơ quan này, dẫn đến việc đưa ra kết quả về giá đất cụ thể dường như sẽ được xác lập ngay từ đầu. Việc xác định giá đất cụ thể theo phương pháp này chưa có sự độc lập hoàn toàn giữa chủ thể xây dựng phương án hệ số điều chỉnh giá đất với chủ thể thẩm định, đồng thời cũng không có sự tham gia của tổ chức có chức năng tư vấn xác định giá đất.

Thứ ba, tổ chức tư vấn giá đất chưa thật sự độc lập trong việc thẩm định giá đất. Hiện nay, Luật Đất đai năm 2013 đã trao quyền khá lớn cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong việc quyết định giá đất cụ thể. Như vậy, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh sẽ quyết định giá đất và cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh sẽ có trách nhiệm giúp Ủy

1. Châu Hoàng Thân, “Hoàn thiện quy định của pháp luật về quy trình xác định giá đất cụ thể”, <http://www.lapthap.vn/Pages/TinTuc/210565/Hoan-thien-quy-dinh-cua-phap-luat-ve-quy-trinh-xac-dinh-gia-dat-cu-the.html>, truy cập ngày 23 tháng 3 năm 2022.

2. Khoản 4, Điều 33 Thông tư số 36/2014/TT-BTNMT quy định chi tiết phương pháp định giá đất; xây dựng, điều chỉnh bảng giá đất; định giá đất cụ thể và tư vấn xác định giá đất.

3. Điểm b, khoản 3, Điều 16 Nghị định số 44/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 5 năm 2014 của Chính phủ quy định về giá đất.

ban nhân dân cấp tỉnh tổ chức việc xác định giá đất cụ thể. Trong quá trình này, cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh được quyền thuê tổ chức có chức năng tư vấn xác định giá đất để hỗ trợ cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong việc thẩm định giá đất. Mặc dù, hiện nay có quy định như vậy nhưng tổ chức tư vấn xác định giá đất vẫn giữ vai trò hỗ trợ, chưa thực sự độc lập trong việc xác định giá đất.

Thứ tư, xác định quyền thuê tổ chức tư vấn xác định giá đất. Căn cứ vào khoản 3, Điều 114 Luật Đất đai năm 2013 thì Sở Tài nguyên và Môi trường được thuê tổ chức có chức năng tư vấn xác định giá đất để tư vấn xác định giá đất cụ thể và việc có thuê tổ chức tư vấn trong trường hợp xác định giá đất cụ thể hay không là do Sở Tài nguyên và Môi trường quyết định đề xuất. Tuy nhiên, tại khoản 4, Điều 18 Nghị định số 44/2014/NĐ-CP quy định về giá đất thì trách nhiệm xây dựng hệ số điều chỉnh giá đất lại có sự khác nhau, cụ thể, trường hợp Sở Tài chính chủ trì thực hiện việc xác định hệ số được công bố hàng năm trong xác định giá đất cụ thể để tính nghĩa vụ tài chính trong giao đất, cho thuê đất và trường hợp Sở Tài nguyên và Môi trường chủ trì xây dựng hệ số để trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định đối với từng loại đất theo dự án hoặc theo khu vực để tính tiền bồi thường khi nhà nước thu hồi đất. Vì vậy, trong trường hợp Sở Tài chính chủ trì thực hiện xác định hệ số thì Sở Tài chính có được thuê tổ chức tư vấn xác định giá đất hay không hay là Sở Tài chính sẽ đề nghị Sở Tài nguyên và Môi trường thuê tổ chức tư vấn.

Thứ năm, trình tự điều chỉnh giá đất gặp khó khăn. Theo quy định tại Nghị định số 44/2014/NĐ-CP quy định về giá đất, có hai trường hợp điều chỉnh bảng giá đất, đó là: (i) Khi Chính phủ điều chỉnh khung giá đất mà mức giá đất điều chỉnh tăng từ 20% trở lên so với giá đất tối đa hoặc giảm từ 20% trở lên so với giá đất tối thiểu trong bảng giá đất của

loại đất tương tự; (ii) Khi giá đất phổ biến trên thị trường tăng từ 20% trở lên so với giá đất tối đa hoặc giảm từ 20% trở lên so với giá đất tối thiểu trong bảng giá đất trong khoảng thời gian từ 180 ngày trở lên. Ngoài hai trường hợp này thì theo Thông tư số 36/2014/TT-BTNMT quy định chi tiết phương pháp định giá đất; xây dựng, điều chỉnh bảng giá đất; định giá đất cụ thể và tư vấn xác định giá đất có thêm một trường hợp điều chỉnh giá đất, cụ thể là khi thay đổi mục đích sử dụng đất và bổ sung các đường, phố chưa có tên trong bảng giá đất hiện hành. Cũng theo thông tư này, quy định về trình tự điều chỉnh giá đất chỉ được điều chỉnh trong phạm vi của hai trường hợp (i) và (ii), còn trường hợp sau thì không quy định. Đây được xem là một hạn chế đối với việc điều chỉnh giá đất khi trường hợp này trên thực tế cũng khá phổ biến.

Thứ sáu, quy định pháp luật và thực tế áp dụng là khác nhau đối với vấn đề về quyền quyết định giá đất cụ thể của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Cụ thể, theo quy định tại Điều 114 Luật Đất đai năm 2013, cơ quan có thẩm quyền quyết định giá đất cụ thể sẽ là Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và không quy định về vấn đề trao quyền cho cơ quan khác thực hiện việc định giá đất. Tuy nhiên, trên thực tế có trường hợp, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đã phân cấp cho Ủy ban nhân dân cấp huyện để thực hiện định giá đất¹.

3. Một số giải pháp nhằm hoàn thiện quy định về định giá đất

Sau khi nghiên cứu, nhận diện một số bất cập trên, tác giả đề xuất một số kiến nghị nhằm hoàn thiện quy định về định giá đất như sau:

Thứ nhất, sửa đổi, bổ sung 2 nguyên tắc định giá đất, cụ thể:

- Đối với nguyên tắc việc định giá đất: “*Phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng*”

1. Quyết định số 31/2019/QĐ-UBND ngày 23 tháng 8 năm 2019 sửa đổi, bổ sung một số điều của quy định chi tiết trình tự, thủ tục thực hiện định giá đất trên địa bàn tỉnh Phú Yên ban hành kèm theo Quyết định số 44/2016/QĐ-UBND ngày 29 tháng 8 năm 2016, theo đó, Quyết định này quy định rằng sẽ phân cấp cho Ủy ban nhân dân cấp huyện phê duyệt giá đất cụ thể để làm căn cứ tính tiền bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất. Việc thành lập Hội đồng thẩm định giá đất cụ thể cũng sẽ được diễn ra ở cấp huyện.

sửa thành “*Phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng, trường hợp không hoặc khó xác định được giá đất phổ biến thì cần căn cứ vào sự tương đối của giá đất các địa phương lân cận tại thời điểm định giá đất*”. Lý do cho đề xuất này chính là căn cứ vào thực tiễn, xét thấy sẽ có những trường hợp việc xác định giá đất phổ biến là khó khăn khi bản thân khu vực này có thông tin về giá đất khó xác định hoặc việc xác định là không thật sự chính xác. Việc dựa vào giá đất của các địa phương lân cận của khu vực có đất đang định giá không phải là cơ sở sau cùng để đưa ra giá đất nhưng sẽ là căn cứ tương đối để cơ quan có thẩm quyền xem xét dựa trên sự tương quan của giá đất thời điểm chuyển nhượng;

- Đối với nguyên tắc việc định giá đất: “*Cùng một thời điểm, các thửa đất liền kề nhau có cùng mục đích sử dụng, khả năng sinh lợi, thu nhập từ việc sử dụng đất tương tự như nhau thì có mức giá như nhau*” sửa thành “*Cùng một thời điểm, các thửa đất liền kề nhau có cùng mục đích sử dụng, khả năng sinh lợi, thu nhập từ việc sử dụng đất tương tự như nhau thì có mức giá như nhau, trừ trường hợp đối với các thửa đất liền kề giáp ranh địa giới hành chính hoặc thực tế tiếp giáp của thửa đất*”. Mặc dù hai thửa đất liền kề có mục đích sử dụng đất là giống nhau và có các đặc điểm khác cùng giống nhau nhưng chưa chắc giá đất của hai thửa là giống nhau. Nó còn phụ thuộc vào nhiều yếu tố khác. Do vậy, nguyên tắc này đúng nhưng chưa đủ, vì thực tế vẫn còn những lỗ hổng mà pháp luật chưa điều chỉnh kịp thời.

Thứ hai, tăng tính độc lập, khách quan trong quá trình xác định giá đất đối với tổ chức tư vấn giá đất. Trong quá trình xác định giá đất, kết quả cuối cùng luôn chịu sự chi phối mạnh mẽ của Sở Tài nguyên và Môi trường và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Trường hợp không có tổ chức tư vấn giá đất tham gia vào quá trình định giá thì kết quả cuối cùng hoàn toàn là quan điểm của hai chủ thể này. Trường hợp có sự tham gia của tổ chức tư vấn giá đất thì kết quả của tổ chức này vẫn sẽ phụ thuộc rất lớn vào Sở Tài nguyên và Môi trường và Ủy ban nhân dân tỉnh. Tổ chức tư

vấn giá đất không có sự độc lập nào trong quá trình này. Vì vậy, việc tiếp tục điều chỉnh pháp luật đất đai theo hướng tăng tính độc lập, khách quan trong quá trình xác định giá đất cụ thể đối với tổ chức tư vấn giá đất là điều rất cần thiết.

Thứ ba, đối với trường hợp thuê tổ chức tư vấn xác định giá đất, Sở Tài chính cần đề nghị Sở Tài nguyên và Môi trường thuê tổ chức tư vấn. Đây là trường hợp mà Sở Tài chính chủ trì thực hiện việc xác định hệ số được công bố hàng năm trong xác định giá đất cụ thể để tính nghĩa vụ tài chính trong giao đất, cho thuê đất. Lý do cho đề xuất này mà không phải là trao quyền hoàn toàn việc thuê tổ chức tư vấn xác định giá đất cho Sở Tài chính là vì tính bổ trợ, tham gia của Sở Tài nguyên và Môi trường. Trong việc xác định giá đất, Sở Tài nguyên và Môi trường vẫn giữ một vai trò nhất định, có sức ảnh hưởng tương đối nên việc thuê tổ chức tư vấn xác định giá đất sẽ chuẩn xác hơn. Điều này không phủ nhận tính chuẩn xác khi Sở Tài chính trong việc thuê tổ chức tư vấn.

Thứ tư, bổ sung trình tự điều chỉnh giá đất đối với trường hợp các đường, phố chưa có tên trong bảng giá đất hiện hành. Trình tự điều chỉnh này có thể dựa theo việc điều chỉnh giá đất đối với trường hợp tại Nghị định số 44/2014/NĐ-CP. Tuy nhiên, cần có sự quy định phù hợp hơn vì đối tượng điều chỉnh là các đường, phố chưa có tên trong bảng giá đất hiện hành.

Thứ năm, quy định về vấn đề trao quyền trong việc quyết định giá đất. Theo quy định pháp luật hiện hành thì chỉ có Ủy ban nhân dân cấp tỉnh mới có quyền quyết định giá đất cụ thể. Tuy nhiên, thực tế tại nhiều địa phương, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đã trao quyền quyết định này cho Ủy ban nhân dân cấp huyện. Theo quan điểm của tác giả, điều này là phù hợp bởi Ủy ban nhân dân cấp huyện là cơ quan nắm giữ và hiểu rõ được tổng quan, tình hình giá đất của địa phương nên việc xác định giá đất sẽ đúng đắn và chuẩn xác hơn. Do vậy, pháp luật đất đai cần bổ sung thêm điều khoản về việc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh được phép trao quyền cho Ủy ban nhân dân cấp huyện thực hiện quyền quyết định giá đất cụ thể./.

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI TẠI TÒA ÁN THỰC TRẠNG VÀ KIẾN NGHỊ

■ ThS. Vũ Thúy Hòa¹



(Ảnh minh họa. Nguồn: Internet)

1. Thực trạng giải quyết các tranh chấp về đất đai thời gian qua tại tòa án

1.1. Những kết quả đã đạt được

Theo số liệu thống kê của Tòa án nhân dân tối cao, từ ngày 1 tháng 7 năm 2014 đến hết ngày 31 tháng 12 năm 2020, các Tòa án đã thụ lý 166.809 vụ án, vụ việc liên quan đến đất đai; đã giải quyết 136.322 vụ (đạt tỷ lệ là

81,7%). Trong đó, các vụ việc theo thủ tục tố tụng dân sự có số thụ lý là 151.124 vụ, đã giải quyết 122.001 vụ (80,7%)². Số lượng các vụ án về tranh chấp quyền sử dụng đất ở cấp sơ thẩm và phúc thẩm có con số cao nhất (cụ thể là thụ lý 59.604 vụ/135.300 vụ và giải quyết 45.896 vụ/108.275 vụ ở sơ thẩm; thụ lý 7.324 vụ/15.824 vụ và giải quyết 5.972 vụ/13.726 vụ ở cấp phúc thẩm), tiếp theo là các vụ án về tranh chấp hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất (QSDD) (Thụ lý: 41.683

1. Phó Tổng biên tập Tạp chí Tòa án nhân dân, Tòa án nhân dân tối cao.

2. Số liệu từ Vụ Tổng hợp, Tòa án nhân dân tối cao.

vụ/135.300 vụ; giải quyết 33.960 vụ/108.275 vụ ở sơ thẩm; thụ lý 4.174 vụ/15.824 vụ và giải quyết 3.651 vụ/13.726 vụ ở cấp phúc thẩm)¹. Bên cạnh đó, chỉ tính riêng các vụ án dân sự, kinh doanh thương mại liên quan đến đất đai đã chiếm 75% tổng số các vụ án mà Tòa án nhân dân tối cao thụ lý, giải quyết theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm. Con số này đã cho thấy lượng án về tranh chấp đất đai chiếm đa số. Cụ thể: Tổng số thụ lý: 1.581 vụ, đã giải quyết 1.320 vụ (đạt tỷ lệ 83,49%) bao gồm các loại tranh chấp như sau: Tranh chấp về quyền sử dụng đất, thụ lý 1.263 vụ, đã giải quyết 1.076 vụ (đạt tỷ lệ 85,19%); Tranh chấp ranh giới quyền sử dụng đất, thụ lý 69 vụ, đã giải quyết 61 vụ (đạt tỷ lệ 88,40%); Tranh chấp hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất, thụ lý 115 vụ, đã giải quyết 80 vụ (đạt tỷ lệ 69,57%); Tranh chấp hợp đồng thế chấp quyền sử dụng đất, thụ lý 134 vụ, đã giải quyết 103 vụ (đạt tỷ lệ 89,57%).

1.2 Những bất cập, khó khăn, thách thức trong quá trình giải quyết tranh chấp đất đai tại Tòa án

1.2.1. Vướng mắc từ quy định của Luật Đất đai

a) Luật Đất đai có những quy định chưa hiệu quả và chưa đáp ứng được yêu cầu thực tế

Chương 9 Luật Đất đai năm 2013 đã quy định về hệ thống thông tin đất đai được thiết kế tổng thể và thống nhất, có giá trị sử dụng trong phạm vi quốc gia, phục vụ nhiều mục tiêu, với những tiêu chuẩn và quy chuẩn,... Tuy nhiên, thực tế thấy rằng, mặc dù đã có quy định trong Luật Đất đai, nhưng hiện nay, hệ thống hành lang pháp lý quy định về việc xây dựng, quản lý; vận hành và khai thác, sử dụng hệ thống cơ sở dữ liệu đất đai quốc gia còn chưa đầy đủ, chưa có quy định về bảo vệ dữ liệu cá nhân, định danh, xác nhận điện tử,... chưa tạo được sự liên thông, đồng bộ để phục vụ công tác quản lý của các cơ quan nhà nước cũng như việc tra cứu thông tin của

người dân. Chính vì thế, nhiều trường hợp không có thông tin về các giao dịch chuyển nhượng, thông tin về giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (GCNQSDĐ). Việc này dễ gây rủi ro cho cá nhân khi nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất và quyền sở hữu nhà ở².

b) Những quy định của Luật Đất đai mâu thuẫn, không thống nhất với các quy định của Luật khác

Tại khoản 27, Điều 3 Luật Đất đai năm 2013 quy định: “*Tổ chức kinh tế bao gồm doanh nghiệp, hợp tác xã và tổ chức kinh tế khác theo quy định của pháp luật về dân sự, trừ doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài*”. Tuy nhiên, việc giải thích của Luật Đầu tư thì lại theo hướng “*Tổ chức kinh tế là tổ chức được thành lập và hoạt động theo quy định của pháp luật Việt Nam, gồm doanh nghiệp, hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã và tổ chức khác thực hiện hoạt động đầu tư kinh doanh*” (khoản 21, Điều 3 Luật Đầu tư năm 2020). Như vậy, khái niệm tổ chức kinh tế giữa hai luật này có sự “vênh” nhau, dẫn đến khó thực hiện trong thực tế,...

c) Luật Đất đai có những quy định chưa phù hợp và thống nhất với Hiến pháp

Điều 32 Hiến pháp 2013 quy định cụ thể về việc bảo đảm quyền sở hữu, cũng như quyền thừa kế đối với các tài sản hợp pháp của công dân như sau: “(1) Mọi người có quyền sở hữu về thu nhập hợp pháp, của cải để dành, nhà ở, tư liệu sinh hoạt, tư liệu sản xuất, phần vốn góp trong doanh nghiệp hoặc trong các tổ chức kinh tế khác; (2) Quyền sở hữu tư nhân và quyền thừa kế được pháp luật bảo hộ; (3) 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.” Tuy nhiên, khoản 3, Điều 191 Luật Đất đai năm 2013 lại quy định: “*Hộ gia đình, cá nhân không trực tiếp sản xuất nông nghiệp không được nhận chuyển nhượng, nhận*

1. Số liệu từ Vụ 2, Tòa án nhân dân tối cao.

2. Công văn số 137/TANDTC-TH ngày 25 tháng 8 năm 2021 của Tòa án nhân dân tối cao, tr13.

tặng cho quyền sử dụng đất trồng lúa”. Với quy định này, quyền sở hữu và quyền thừa kế của người dân khó được đảm bảo. Điều đó cũng đồng nghĩa với việc quyền công dân đã bị hạn chế và không phù hợp với quy định của Hiến pháp 2013.

d) Quy định trong Luật Đất đai còn chưa chặt chẽ, chưa đầy đủ

Một là, tranh chấp về quyền, nghĩa vụ của người sử dụng đất giữa hai hoặc nhiều bên trong quan hệ đất đai. Quy định này chưa đảm bảo sự chặt chẽ, chưa đầy đủ và khó xác định đối tượng (vì quá rộng và thiếu tiêu chí);

Hai là, tại Điều 115, Điều 116 Luật Đất đai năm 2013 quy định về tư vấn giá đất, nhưng chưa có quy định để bảo đảm cho tổ chức tư vấn giá đất thực sự có vị trí độc lập, khách quan;

Ba là, hiện nay, Luật Đất đai năm 2013 chưa có quy định cụ thể và phân biệt trường hợp nào cấp GCNQSDĐ cho cá nhân, trường hợp nào cấp GCNQSDĐ cho hộ gia đình. Chính vì thế, thực tế đã nảy sinh một số vấn đề như: nhiều trường hợp đất có nguồn gốc do cha mẹ nhận chuyển nhượng, nhưng GCNQSDĐ lại đề là cấp cho hộ (có các con); hay là đất do cá nhân được thừa kế riêng nhưng lại cấp GCNQSDĐ cho hộ gia đình,... Do đó, Tòa án gặp khó khăn trong việc xác định đất thuộc về ai. Thực tế đã có Tòa án xác định đất là tài sản chung của hộ gia đình gồm tất cả các thành viên, nên đã ảnh hưởng trực tiếp đến quyền lợi của đương sự,...

1.2.2. *Việc phối hợp giữa Ủy ban nhân dân, Tòa án nhân dân, cơ quan thi hành án, các sở, ban, ngành liên quan*

Thực tế hiện nay cho thấy sự hạn chế trong việc phối hợp giữa Ủy ban nhân dân, các cơ quan thi hành án, sở ban ngành với Tòa

án trong việc xác minh, thu thập, đánh giá chứng cứ, định giá QSDĐ bị cung cấp chậm, không cung cấp, khi cung cấp thì không đầy đủ và thiếu chính xác, cụ thể: Theo Bộ Luật Dân sự (BLTTDS) năm 2015 thì đương sự phải có nghĩa vụ cung cấp đầy đủ chứng cứ cho Tòa án, nhưng trên thực tế, việc lấy thông tin trong kho lưu trữ của các cơ quan nhà nước về các tài liệu có thể chứng minh cho việc khởi kiện của mình là điều không thể, ngay cả việc Thẩm phán trực tiếp đi thu thập thì không phải lúc nào cũng gặp thuận lợi¹. Thực tế cũng đã chỉ ra “*Quá trình thu thập tài liệu chứng cứ chứng minh nguồn gốc đất tranh chấp do cơ quan có thẩm quyền quản lý gặp nhiều khó khăn như: phòng tài nguyên môi trường; văn phòng đăng ký đất đai; địa chính xã và thị trấn thiếu sự hợp tác trong việc cung cấp tài liệu, chứng cứ theo yêu cầu của Tòa án*”². Bên cạnh đó, “*việc cung cấp thông tin cho đương sự, cơ quan giải quyết tranh chấp không hiếm trường hợp cung cấp không kịp thời, thiếu chính xác...*”³.

1.2.3. *Sự quản lý yếu kém của các cơ quan có thẩm quyền trong hoạt động quản lý Nhà nước về đất đai*

Một thực tế đã tồn tại khá lâu ở nước ta, đó là “sự quản lý yếu kém kéo dài của cơ quan có thẩm quyền quản lý nhà nước về đất đai được thể hiện trong việc lưu trữ, quản lý hồ sơ về thửa đất không đầy đủ, tình trạng hồ sơ bị thất lạc, đứt đoạn thông tin là không hiếm, không cập nhật được di biến động về thửa đất (do thực hiện các giao dịch, chuyển từ đất tập đoàn, hợp tác xã sang cá nhân, hộ gia đình quản lý,...); Thông tin trong hồ sơ về thửa đất thiếu, không chính xác (không chính xác về kích thước, số đo, diện tích, hình thù thửa đất, trên đất có tài sản như các công trình xây dựng, nhà ở không

1. <https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nguyen-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=2510>.

2. <https://sonla.toaan.gov.vn/webcenter/portal/sonla/chitietchidaodieuhanh?dDocName=TAND088020>.

3. <https://tapchitoaan.vn/bai-viet/trao-doi-y-kien/tranh-chap-quyen-su-dung-dat-thua-ke-quyen-su-dung-dat-mot-loai-tranh-chap-phuc-tap-vi-sao>.

được thể hiện trong giấy chứng nhận xuất phát từ quy định, cách làm không hợp lý của cơ quan quản lý về đất đai tạo nên,...); Chậm hoàn thiện việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người dân, doanh nghiệp; Nhầm lẫn trong việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, như thửa đất của ông A nhưng giấy chứng nhận lại ghi ông B, đối với đất rừng khi giao không cụ thể trên thực địa, không rõ ranh giới, chồng lấn khi giao dẫn đến tranh chấp; Giấy chứng nhận ghi cấp cho hộ gia đình nhưng chính cơ quan quản lý, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất không biết những ai trong hộ có quyền đối với diện tích đất này; Nguồn gốc ban đầu là đất của thành viên trong hộ nhưng khi cấp giấy chứng nhận thì trong giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ghi hộ gia đình, song, hồ sơ không thể hiện rõ việc chuyển từ đất của cá nhân thành đất của “hộ gia đình”¹,...

Bên cạnh đó, thực tiễn hiện đang có tình trạng “Tài liệu, chứng cứ lưu trữ qua các thời kỳ có nhiều mâu thuẫn về số liệu, vị trí, loại đất, ví dụ như: Diện tích đất được cấp ghi trong GCNQSD đất lớn hơn hoặc nhỏ hơn với kết quả xem xét, thẩm định tại chỗ; đối với đất liền kề với đường Quốc lộ, tỉnh lộ thì chỉ giới xây dựng và chỉ giới giao thông thường có sự thay đổi theo quy hoạch trong khi người đang sử dụng đất thì không được thông báo về sự thay đổi đó”².

2. Kiến nghị các giải pháp khắc phục

2.1. Hoàn thiện quy định của pháp luật về đất đai

Việc sửa đổi những quy định, chế định còn chưa phù hợp, bổ sung những quy định còn thiếu là những yêu cầu cần thiết và cấp bách để giải quyết những vấn đề đang tồn tại,

những bất cập và vướng mắc trong thực tiễn thi hành pháp luật nói chung, pháp luật đất đai nói riêng. Qua nghiên cứu, tác giả xin kiến nghị một số nội dung cụ thể sau:

- Sửa đổi quy định tại khoản 3, Điều 191 Luật Đất đai năm 2013 về việc “Hộ gia đình, cá nhân không trực tiếp sản xuất nông nghiệp không được nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho quyền sử dụng đất trồng lúa” để đảm bảo quyền sở hữu tư nhân và quyền thừa kế được quy định tại Điều 32 Hiến pháp 2013;

- Sửa đổi lại việc giải thích thuật ngữ “tổ chức kinh tế” tại khoản 27, Điều 3 Luật Đất đai năm 2013 cho phù hợp, thống nhất với khoản 16, Điều 3 Luật Đầu tư năm 2014 (nay là Luật Đầu tư năm 2020);

- Đề nghị bổ sung một điều luật quy định về cơ chế bảo đảm và cơ chế giám sát đối với tổ chức tư vấn giá đất để khắc phục được hạn chế hiện nay của Điều 115, 116 Luật Đất đai năm 2013;

- Ngoài ra, cần xem xét để sửa đổi, bổ sung quy định tại Điều 98, Điều 101 Luật Đất đai, cụ thể là:

+ Đối với Điều 98: tác giả đồng thuận với ý kiến cho rằng “cần ghi nhận và quy định rõ thỏa thuận của vợ chồng đối với tài sản chung là quyền sử dụng đất ở cả hai khía cạnh: (1) Thỏa thuận về đứng tên một người (vợ, hoặc chồng) đại diện đứng tên trên Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; (2) Thỏa thuận cho phép vợ hoặc chồng được quyền thay mặt cả hai định đoạt đối với quyền sử dụng đất là tài sản chung của vợ chồng”³. Khi quy định, thì cần phải nêu rõ các điều kiện, tiêu chí cụ thể, đảm bảo sao cho thỏa thuận đó thực chất, chính xác, phản ánh đúng tâm tư và nguyện vọng của cả hai bên;

1. <https://tapchitoaan.vn/bai-viet/trao-doi-y-kien/tranh-chap-quyen-su-dung-dat-thua-ke-quyen-su-dung-dat-mot-loai-tranh-chap-phuc-tap-vi-sao>.

2. <https://sonla.toaan.gov.vn/webcenter/portal/sonla/chitietchidaodieuhanh?dDocName=TAND088020>.

3. PGS.TS Nguyễn Thị Nga, Th.S Lê Thị Ngọc Mai, Quyền sử dụng đất của phụ nữ theo pháp luật đất đai hiện hành, Tạp chí Nhà nước và pháp luật số 4/2017, tr68.

+ Đối với Điều 101: Quy định hiện nay cần có sự điều chỉnh theo hướng phân loại các nhóm đối tượng được công nhận quyền sử dụng đất cụ thể hơn nữa. Theo đó, để đảm bảo công bằng và phù hợp, nên bổ sung ra thành các nhóm do lấn chiếm đất công; nhóm chiếm hữu đất thuộc quyền sử dụng của người khác mà không phải là đất công,... Từ đó, sẽ có sự phân biệt rõ ràng và công bằng hơn.

2.2. Nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai của các cơ quan có thẩm quyền

Về vấn đề này, tác giả kiến nghị: Cần nâng cao năng lực thực thi công vụ của đội ngũ công chức tham mưu, giúp việc cho Ủy ban nhân dân, trước hết và chủ yếu là cấp xã, phường, thị trấn về công tác quản lý đất đai. Vì đất đai thuộc trách nhiệm quản lý trực tiếp của chính quyền cấp xã, mọi thủ tục hành chính về đất đai đều bắt đầu từ cấp xã, giải quyết tranh chấp, khiếu kiện về đất đai, trước hết cũng bắt đầu từ cấp xã và thực tế cũng cho thấy vi phạm pháp luật trong quản lý đất đai trước hết và chủ yếu là ở cấp xã. Nếu năng lực của đội ngũ công chức địa chính được nâng lên, thì công tác thống kê, đăng ký đất đai sẽ tốt hơn, hồ sơ địa chính sẽ đầy đủ và chính xác. Khi đó, sẽ hạn chế được sai sót trong việc xác định nguồn gốc, quá trình sử dụng đất; xác định ranh giới, diện tích, loại đất; hạn chế sai sót khi thu hồi đất, khi lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; hạn chế sai sót khi lập hồ sơ cấp GCNQSDĐ,... Điều đó đồng nghĩa với việc tranh chấp, khiếu kiện về đất đai sẽ ngày càng giảm.

Bên cạnh đó, muốn hoạt động quản lý nhà nước trong lĩnh vực này thực sự hiệu quả và chất lượng, thì cần phải tiến hành đồng bộ nhiều giải pháp: Hoàn thiện thể chế, phát triển cơ sở vật chất, hạ tầng kỹ thuật, cũng như thường xuyên tăng cường công tác kiểm

tra, giám sát,... Ngoài ra, một nội dung mà tác giả đặc biệt nhấn mạnh, đó là, cần đẩy nhanh tiến độ xây dựng và hình thành cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai. Đây chính là nền tảng quan trọng trong hoạt động quản lý đất đai. Có hình thành và phát triển được cơ sở dữ liệu này, sẽ đảm bảo cho việc minh bạch hóa, công khai hóa thông tin, góp phần thuận lợi cho cả người dân, lẫn Tòa án.

2.3. Xây dựng cơ chế phối hợp cụ thể, chặt chẽ, liên thông giữa các bộ ngành, các cơ quan liên quan với Tòa án trong việc giải quyết tranh chấp đất đai

- Cần có quy định cụ thể quyền - trách nhiệm của các cơ quan có liên quan trong hoạt động giải quyết tranh chấp đất đai tại Tòa án; cơ chế để xử lý trách nhiệm khi những cá nhân, cơ quan có liên quan không thực hiện, hoặc thực hiện không đúng, không đầy đủ nghĩa vụ của mình.

- Xây dựng cơ chế phối hợp trong việc ban hành văn bản hướng dẫn, cung cấp thông tin, phối hợp triển khai,...

2.4. Tăng cường hiệu quả, vai trò của công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật

Việc tuyên truyền phổ biến pháp luật nói chung, pháp luật đất đai nói riêng là vô cùng quan trọng và cần thiết. Nếu đẩy mạnh công tác tuyên truyền vừa phong phú về hình thức, đa dạng và chất lượng về nội dung, đảm bảo sẽ góp phần hiệu quả trong việc nâng cao nhận thức và ý thức chấp hành pháp luật đất đai của các tầng lớp Nhân dân. Một chủ trương mới, những quy định tiến bộ, công bằng mới được ban hành, nếu được tuyên truyền sớm và rộng, thì mọi cá nhân trong xã hội đều có thể cập nhật, hiểu rõ, từ đó, đảm bảo sẽ thực hiện nghiêm túc, đầy đủ. Chính vì lẽ đó, việc tăng cường công tác tuyên truyền đối với pháp luật nói chung và Luật Đất đai nói riêng rất cần được quan tâm, chú ý trong thời gian tới./.

VI PHẠM PHÁP LUẬT VỀ ĐẤT ĐAI QUA CÔNG TÁC THANH TRA VÀ MỘT SỐ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN

■ ThS. Phùng Thị Phương Thảo¹

1. Thực tiễn vi phạm pháp luật đất đai qua công tác thanh tra đất đai

Thanh tra là hoạt động tất yếu, quan trọng và cần thiết trong mọi lĩnh vực. Trong lĩnh vực đất đai, thanh tra là một nội dung đã được đưa vào công tác quản lý nhà nước về đất đai từ khi thực hiện Quyết định số 201/CP ngày 01 tháng 7 năm 1980 của Hội đồng Chính phủ về việc thống nhất quản lý ruộng đất trong cả nước. Đến Luật Đất đai năm 1897, Luật Đất đai năm 1993, tiếp đó là Luật Đất đai năm 2003 và Luật Đất đai năm 2013, hoạt động thanh tra đất đai tiếp tục được ghi nhận trong Luật và ngày hoàn thiện hơn về nội dung cũng như cơ chế thực hiện. Nội dung thanh tra được thực hiện đó là thanh tra việc quản lý nhà nước về đất đai của UBND các cấp; thanh tra việc chấp hành pháp luật đất đai của người sử dụng đất và của tổ chức, cá nhân khác có liên quan và thanh tra việc chấp hành các quy định về chuyên môn nghiệp vụ trong lĩnh vực đất đai².

Thực tiễn hiện nay, thanh tra đất đai đã được tập trung thực hiện, đặc biệt trong những hoạt động để phát sinh các vấn đề sai

phạm như công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất; tình trạng lấn, chiếm đất; xây biệt thự trên rừng,...³. Qua công tác thanh tra, hàng loạt các hành vi vi phạm pháp luật đất đai được phát hiện, xử lý. Một số hành vi vi phạm điển hình trong thời gian qua như:

Thứ nhất, nhiều dự án đầu tư không sử dụng đất hoặc chậm sử dụng đất vi phạm pháp luật đất đai

Qua hoạt động thanh tra hàng loạt các dự án đầu tư và sử dụng đất của các tổ chức, doanh nghiệp được Nhà nước giao đất, cho thuê đất đã phát hiện rất nhiều dự án không sử dụng đất hoặc chậm sử dụng đất đã vi phạm pháp luật đất đai. Điển hình tại tỉnh Thanh Hoá, trong năm 2021 lực lượng thanh tra liên ngành tỉnh Thanh Hóa đã phát hiện 79 dự án không sử dụng đất hoặc chậm tiến độ, vi phạm Luật Đất đai. Trong số 79 dự án vi phạm, có 73 dự án đã chậm tiến độ quá 24 tháng, 6 dự án không sử dụng đất quá 12 tháng liên tục. Đáng chú ý, có 4 dự án chậm tiến độ đầu tư đã được tỉnh Thanh Hóa cho gia hạn tiến độ đầu tư 24 tháng nhưng đến nay vẫn chưa hoàn thành⁴. Hay tại Hà Nội,

1. Giảng viên Khoa Luật, Học viện Phụ nữ Việt Nam.

2. Điều 201 Luật Đất đai năm 2013.

3. Thùy Chi (2021), Tập trung thanh tra đất đai để phát sinh các vấn đề sai phạm, <https://baochinhphu.vn/tap-trung-thanh-tra-dat-dai-de-phat-sinh-cac-van-de-sai-pham-102288140.htm>, truy cập ngày 15 tháng 3 năm 2022.

4. Quách Du (2021), Thanh Hóa: “Điểm mặt” hàng chục dự án vi phạm Luật Đất đai, <https://laodong.vn/bat-dong-san/thanh-hoa-diem-mat-hang-chuc-du-an-vi-pham-luat-dat-dai-986077.ldo>, truy cập ngày 15 tháng 3 năm 2022.

tính đến tháng 5 năm 2021, Hà Nội có 287 dự án đã được giao đất chậm triển khai, vi phạm Luật Đất đai¹.

Thứ hai, vi phạm trong hoạt động giao đất, cho thuê đất

Giao đất, cho thuê đất không thông qua đấu giá gây thất thu ngân sách là một trong những sai phạm điển hình, phổ biến được phát hiện sau công tác thanh tra. Điển hình tại tỉnh Thái Nguyên, sau khi Thanh tra Chính phủ tiến hành thanh tra đã phát hiện hàng loạt dự án được giao đất, cho thuê đất không đấu giá, đấu thầu dự án có sử dụng đất gây thất thoát tài sản Nhà nước, ảnh hưởng đến lợi ích của Nhà nước, người dân². Hay tại tỉnh Cần Thơ, theo kết luận thanh tra số 978/LK-TTCP vào tháng 7 năm 2018 của Thanh tra Chính phủ về việc chấp hành chuyển đổi nhà đất công có vị trí đắc địa sang mục đích khác của UBND thành phố Cần Thơ, qua thanh tra 16 dự án, đã có 7 dự án để xảy ra thiếu sót, sai phạm³. Các sai phạm nêu trên dẫn đến giảm nguồn thu cho ngân sách nhà nước từ việc giao đất, cho thuê đất thực hiện dự án đầu tư ở địa phương. Đối với những vụ việc có sai phạm thì cũng sẽ ảnh hưởng đến vấn đề đưa đất vào sử dụng, thậm chí không thể sử dụng trong một thời gian dài gây lãng phí “đất vàng” vốn phải được đầu tư phát triển.

Thứ ba, việc xác định giá đất còn chưa phù hợp với giá thị trường.

Quá trình xác định giá đất Nhà nước (bảng giá đất, giá đất cụ thể) chưa phù hợp với giá trị trường, điều này gây thất thu lớn cho ngân

sách nhà nước khi tính tiền sử dụng đất, tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, khi cổ phần hoá doanh nghiệp Nhà nước.

Thứ tư, tại một số địa phương chất lượng quy hoạch còn thấp, còn bị động, có biểu hiện chạy theo nhà đầu tư, giao đất không đúng quy hoạch.

Điển hình một số dự án tại thành phố Hồ Chí Minh như tại dự án khu đô thị Sài Gòn Bình An: UBND thành phố Hồ Chí Minh có quyết định phê duyệt quy hoạch chi tiết khi chưa có văn bản chấp thuận độ cao tĩnh không, không phê duyệt diện tích sàn dành cho đậu xe cho khối nhà ở, nhà ở kết hợp chung cư kết hợp thương mại, dịch vụ; Dự án Khu nhà ở Phước Long B được UBND thành phố Hồ Chí Minh phê duyệt dự án nhà ở khi dự án không có trong kế hoạch sử dụng đất; từ đó kéo theo việc xác định giá đất dự án của UBND thành phố Hồ Chí Minh không đúng với chỉ tiêu quy hoạch xây dựng được phê duyệt,...

Thứ năm, vi phạm quy định về nghĩa vụ sử dụng đất của người sử dụng đất.

Thời gian qua, mặc dù nắm rõ quy định của pháp luật về đất đai song nhiều tổ chức, cá nhân lợi dụng việc thiếu sát sao trong quản lý của chính quyền địa phương đã ngang nhiên xâm lấn đất nông nghiệp, tự ý chuyển đổi đất nông nghiệp sang phi nông nghiệp. Nhiều trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất chưa phù hợp quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được phê duyệt; tình trạng tự ý cho phép hợp thửa, chuyển mục đích sử dụng đất, phân lô bán nền trái pháp luật còn

1. Lâm Trang (2021), Hà Nội tăng cường công tác quản lý, xử lý vi phạm Luật Đất đai, <https://www.tapchiconsan.org.vn/web/guest/nguyen-cu/-/2018/824265/ha-noi-tang-cuong-cong-tac-quan-ly%2C-xu-ly-vi-pham-luat-dat-dai.aspx>, truy cập ngày 15 tháng 3 năm 2022.

2. Xuân Tùng (2021), Thanh tra Chính Phủ chỉ ra nhiều dự án vi phạm đất đai ở Thái Nguyên, <https://www.vietnamplus.vn/thanh-tra-chinh-phu-chi-ra-nhieu-du-an-vi-pham-dat-dai-o-thai-nguyen/727196.vnp>, truy cập ngày 22 tháng 3 năm 2022.

3. Lê An (2018), Thanh tra Chính phủ làm rõ nhiều sai phạm về đất công tại Cần Thơ, <https://www.baogiaothong.vn/thanh-tra-cp-lam-ro-nhieu-sai-pham-ve-dat-cong-tai-can-tho-d264068.html>, truy cập ngày 23 tháng 3 năm 2022.

xảy ra ở nhiều địa phương; vi phạm trình tự, thủ tục chuyển mục đích sử dụng đất.

Ngoài ra, việc sử dụng đất của các nông, lâm trường quốc doanh qua công tác thanh tra đất đai cũng còn tồn tại nhiều sai phạm như: một số nông, lâm trường quốc doanh không còn là doanh nghiệp Nhà nước, nhưng vẫn áp dụng cơ chế chính sách sắp xếp, đổi mới như nhau; một phần diện tích đất trước đây nông, lâm trường đã giao khoán cho người lao động đã bị chuyển mục đích sử dụng hoặc chuyển nhượng trái phép; tình trạng nhiều nông, lâm trường, nhất là những nơi khoán trắng, không quản lý chặt chẽ quá trình sử dụng đất sau khi giao khoán, để xảy ra tình trạng người nhận khoán đất của công ty nông lâm nghiệp tự do chuyển nhượng, mua bán hợp đồng giao khoán, chuyển mục đích sử dụng đất trái pháp luật, tự ý xây dựng nhà ở, công trình dịch vụ trên đất nhận khoán là phổ biến, nhất là đất vùng ven đô thị; không ban hành quyết định thu hồi đối với diện tích đất các nông, lâm trường không còn nhu cầu sử dụng; dẫn đến có nhiều diện tích đất không quản lý được, phát sinh tình trạng lấn, chiếm, chiếm đất, không ký hợp đồng thuê đất đầy đủ, không thực hiện nghĩa vụ tài chính về đất...¹

2. Nguyên nhân dẫn đến những vi phạm pháp luật đất đai

Một trong những nguyên nhân trực tiếp làm phát sinh những vi phạm trên là từ hệ thống quy định của pháp luật đất đai còn nhiều bất cập mặc dù đã qua nhiều lần sửa đổi, điều chỉnh. Cụ thể:

Thứ nhất, quy định về đấu giá quyền sử dụng đất.

Hiện nay, các trường hợp phải đấu giá quyền sử dụng đất và các trường hợp không đấu giá quyền sử dụng đất được quy định tại khoản 1, 2, Điều 118 Luật Đất đai năm 2013. Tuy nhiên, các trường hợp phải đấu giá quyền sử dụng đất hiện nay Luật Đất đai năm 2013 mới chỉ quan tâm khi được nhà nước giao đất, cho thuê đất mà còn thiếu vắng các trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất đang thuộc quyền quản lý và sử dụng của người sử dụng đất²; đối tượng được giao đất, cho thuê đất không thông qua đấu giá còn khá rộng, chưa cụ thể dẫn đến tình trạng các tỉnh, thành phố khi thực hiện việc giao đất đối với các dự án đầu tư thường áp dụng hình thức giao đất, cho thuê đất theo hình thức chỉ định chứ không áp dụng hình thức đấu giá quyền sử dụng đất đối với các dự án đầu tư sản xuất nông nghiệp, sản xuất phi nông nghiệp. Đây chính là sự thiếu tính đồng bộ trong việc áp dụng các quy định pháp luật hiện hành³.

Tại khoản 3, Điều 118 Luật Đất đai năm 2013 quy định trong trường hợp không có người tham gia hoặc trường hợp chỉ có một người đăng ký tham gia đấu giá hoặc đấu giá ít nhất là 02 lần nhưng không thành thì thực hiện việc giao đất, cho thuê đất mà không phải đấu giá quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, theo quy định tại Điều 59 Luật Đấu giá tài sản năm 2016 thì khi “*có một người đăng ký tham gia đấu giá, một người tham gia đấu giá, một người trả giá*” vẫn được xem là đấu giá không thành. Như vậy, giữa Luật Đất đai năm 2013 và Luật

1. Trường Giang (2021), *Đất có nguồn gốc từ nông, lâm trường quốc doanh: Cần xác định thực địa, hồ sơ địa chính để quản lý*, <https://baotainguyenmoitruong.vn/dat-co-nguon-goc-tu-nong-lam-truong-quoc-doanh-can-xac-dinh-thuc-dia-ho-so-dia-chinh-de-quan-ly-323295.html>, truy cập ngày 30 tháng 3 năm 2022.

2. Theo Báo cáo Kết quả giám sát và kiến nghị sửa đổi Luật Đất đai năm 2013 của Ban Thường trực Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

3. Luật sư Nguyễn Thanh Hà, *Bất cập trong vấn đề giao đất, cho thuê đất để thực hiện dự án đầu tư, kinh doanh và đề xuất hoàn thiện*, <https://svn.vn/bat-cap-trong-van-de-giao-dat-cho-thue-dat-de-thuc-hien-du-an-dau-tu-kinh-doanh-va-de-xuat-hoan-thien1621965454.html>, truy cập 11 tháng 11 năm 2021.

Đấu giá tài sản năm 2016 không có sự thống nhất với nhau. Với quy định hiện nay của Luật Đất đai năm 2013, đây được xem như là “kế hở” để không đấu giá quyền sử dụng đất, làm giảm tính thị trường và giá đất được áp dụng để tính tiền sử dụng đất, tiền thuê đất là giá đất cụ thể do Nhà nước quy định. Thực tế, có nhiều trường hợp lợi dụng quy định trên cố ý để đấu giá không thành dẫn đến giao đất, cho thuê đất theo hình thức chỉ định và khiến cho mục tiêu tăng nguồn thu ngân sách nhà nước thông qua đấu giá quyền sử dụng đất khó đạt được.

Thứ hai, quy định của pháp luật về xác định giá đất Nhà nước.

Giá đất Nhà nước hiện nay bao gồm giá đất trong khung giá, giá đất trong bảng giá và giá đất cụ thể. Trong đó, giá đất trong khung giá là loại giá đất làm khung để xác định các loại giá đất nhà nước khác. Còn giá đất trong bảng giá và giá đất cụ thể sẽ được áp dụng để tính các loại nghĩa vụ tài chính theo quy định tại điều 114 Luật Đất đai năm 2013. Dù là loại giá đất Nhà nước cụ thể nào thì khi xác định giá đất đều phải tuân thủ các nguyên tắc chung được quy định tại Điều 112 Luật Đất đai năm 2013, đó là: (i) Theo mục đích sử dụng đất hợp pháp tại thời điểm định giá; (ii) Theo thời hạn sử dụng đất; (iii) Phù hợp với giá phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng, giá trúng đấu giá quyền sử dụng đất đối với những nơi có đấu giá quyền sử dụng đất hoặc thu thập từ việc sử dụng đất; (vi) Cùng một thời điểm, các thửa đất liền kề nhau có cùng mục đích sử dụng, khả năng sinh lợi, thu thập từ việc sử dụng đất tương tự nhau thì có mức giá như nhau. Trong thực tiễn áp dụng các nguyên tắc trên còn có một số bất cập sau:

(i) Về nguyên tắc: “phù hợp với giá phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử

dụng đã chuyển nhượng, giá trúng đấu giá quyền sử dụng đất đối với những nơi có đấu giá quyền sử dụng đất hoặc thu thập từ việc sử dụng đất”: Đây là nguyên tắc thể hiện sự mong muốn giá đất Nhà nước tương đồng với thị trường và khi thực hiện tốt sẽ vừa bảo vệ quyền lợi của người sử dụng đất trong trường hợp bị Nhà nước thu hồi đất, vừa đảm bảo Nhà nước thu được tối đa các nguồn tài chính từ đất đai. Tuy nhiên, nguyên tắc này trên thực tế chưa được áp dụng hiệu quả, thậm chí đang bị lạm dụng khi áp dụng bởi thực tế hiện nay giá chuyển nhượng và nhất là giá trúng đấu giá chưa phản ánh đúng giá thị trường. Đối với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất: theo Điều 17 Thông tư số 92/2015/TT-BTC ngày 15 tháng 6 năm 2015 của Bộ Tài chính hướng dẫn về căn cứ tính thuế đối với thu nhập từ chuyển nhượng bất động sản quy định trường hợp giá ghi trên hợp đồng của bất động sản nếu thấp hơn bảng giá do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định thì tính theo bảng giá của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, còn nếu giá ghi trên hợp đồng của bất động sản nếu cao hơn bảng giá thì tính theo giá ghi trên hợp đồng. Tuy nhiên, các chủ thể sử dụng đất khi chuyển nhượng luôn muốn tránh thuế nên giá trị chuyển nhượng được ghi trên hợp đồng không phản ánh giá trị chuyển nhượng thực sự; đồng thời quá trình thu thập và kiểm tra thông tin về giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất cũng rất khó khăn nên chưa thể căn cứ vào giá trị ghi trên hợp đồng chuyển nhượng để làm căn cứ cho việc định giá đất Nhà nước.

Đối với giá trúng đấu giá quyền sử dụng đất: Về bản chất của hoạt động đấu giá quyền sử dụng đất là tìm ra giá cao nhất mà chủ thể tham gia đấu giá có thể trả cho quyền sử dụng đất. Do vậy, giá chuyển nhượng thông qua đấu giá có thể chỉ là giá thỏa thuận, thậm chí có thể là giá ảo. Giá trúng đấu giá trong trường hợp đấu giá

quyền sử dụng đất ở Thủ Thiêm, rõ ràng là minh chứng cho trường hợp này (giá đất này không phản ánh giá thị trường)¹.

(ii) Về nguyên tắc: “*cùng một thời điểm, các thửa đất liền kề nhau có cùng mục đích sử dụng, khả năng sinh lợi, thu thập từ việc sử dụng đất tương tự nhau thì có mức giá như nhau*”. Thực tế thường không tìm được các thửa đất có vị trí tương đồng mang ra so sánh mà phải sử dụng các thửa đất có vị trí cách xa hơn dẫn đến không chính xác, vì chỉ cần vị trí khác nhau một vài trăm mét hay cách nhau một con đường nhỏ thì giá đất đã hoàn toàn khác nhau, đặc biệt là các thửa đất liền kề nhau là nơi giáp ranh địa giới hành chính cấp tỉnh.

Thứ ba, về xử lý dự án “treo” theo quy định của Luật Đất đai năm 2013.

Đối với các dự án “treo” theo quy định của Luật Đất đai năm 2013 Nhà nước sẽ thu hồi đất nếu “*đất được Nhà nước giao, cho thuê để thực hiện dự án đầu tư mà không được sử dụng trong thời hạn 12 tháng liên tục hoặc tiến độ sử dụng đất chậm 24 tháng so với tiến độ ghi trong dự án đầu tư kể từ khi nhận bàn giao đất trên thực địa phải đưa đất vào sử dụng; trường hợp không đưa đất vào sử dụng thì chủ đầu tư được gia hạn sử dụng 24 tháng và phải nộp cho Nhà nước khoản tiền tương ứng với mức tiền sử dụng đất, tiền thuê đất đối với thời gian chậm tiến độ thực hiện dự án trong thời gian này; hết thời hạn được gia hạn mà chủ đầu tư vẫn chưa đưa đất vào sử dụng thì Nhà nước thu hồi đất mà không bồi thường về đất và tài sản gắn liền với đất, trừ trường hợp do bất khả kháng*”². Như vậy, Luật Đất đai năm 2013 đã có quy định về việc thu hồi đất nếu không sử dụng đất hoặc sử dụng đất chậm tiến độ, hạn

chế tình trạng găm giữ, đầu cơ đất đai; đất đã được Nhà nước giao, cho thuê thực hiện các dự án phải được sử dụng. Tuy nhiên, Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành đã thiếu vắng các quy định về trách nhiệm của các cơ quan có thẩm quyền khi tiến hành thu hồi đất trong trường hợp trên. Đây chính là nguyên nhân dẫn đến tình trạng mặc dù các dự án “treo” nhưng chậm tiến độ thu hồi đất và dẫn tới việc đất được sử dụng không hiệu quả lại càng không hiệu quả.

Ngoài ra, đối với các dự án “treo” được gia hạn thêm 24 tháng, nếu sau 24 tháng đã gia hạn mà đất đó vẫn bị “treo” thì Nhà nước sẽ được thu hồi cả đất và các tài sản đã đầu tư trên đất là chưa phù hợp với Hiến pháp năm 2013 và chưa bảo đảm quyền lợi cho nhà đầu tư bởi có thể tài sản gắn liền với đất trong trường hợp này được hình thành hợp pháp và Nhà nước có trách nhiệm bảo vệ tài sản của nhà đầu tư³.

Thứ tư, pháp luật quản lý và sử dụng đất tại các nông lâm trường.

Hệ thống các quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng đất tại các nông lâm trường hiện nay được ghi nhận trong rất nhiều văn bản được ban hành bởi nhiều chủ thể và ở các thời điểm khác nhau; do đó, tính đồng bộ, thống nhất chưa cao, gây khó khăn cho việc tra cứu, nghiên cứu, áp dụng. Mặt khác, các quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng đất tại các nông, lâm trường chủ yếu ở tầm dưới luật, giá trị pháp lý còn thấp, ngoại trừ một vài quy định về quản lý, sử dụng đất tại các nông, lâm trường trong Luật Đất đai, Luật Lâm nghiệp thì hầu hết các vấn đề đều được điều chỉnh bởi nghị định, thông tư.

1. Theo nhận định của Bộ Xây dựng, Bộ Xây dựng kiến nghị xử lý nghiêm đấu giá đất, Báo Vnexpress, truy cập, <https://vnexpress.net/bo-xay-dung-kien-nghi-xu-ly-nghiem-vi-pham-dau-gia-dat-4425490.html>, ngày 30 tháng 3 năm 2022.

2. Điểm i, khoản 1, Điều 64 Luật Đất đai năm 2013.

3. Nguyễn Thị Phương Thảo (2021), Bàn về các trường hợp nhà nước thu hồi đất do vi phạm pháp luật đất đai, Tạp chí Công thương, số 19/2021.

Ngoài ra, vẫn còn những kẽ hở trong việc thực hiện Luật Đấu giá, Luật Đấu thầu, quy trình thẩm định giá, do đó dễ bị các tổ chức, cá nhân lợi dụng, ảnh hưởng đến lợi ích của nhà nước (Luật Quản lý tài sản công,...).

3. Một số giải pháp hoàn thiện

Quá trình áp dụng pháp luật đất đai hiện nay còn tồn tại nhiều bất cập, sai phạm, điều này đã tác động không nhỏ đến công tác quản lý nhà nước về đất đai cũng như quyền lợi của các chủ thể sử dụng đất. Tác giả xin đưa ra một số giải pháp hoàn thiện pháp luật đất đai như sau:

Thứ nhất, về đấu giá quyền sử dụng đất

Để khắc phục tình trạng áp dụng pháp luật không thống nhất giữa các địa phương cũng như hạn chế tình trạng lợi dụng các quy định của pháp luật để chỉ định nhà đầu tư thực hiện dự án đầu tư trái quy định, gây thất thoát cho Ngân sách nhà nước và tạo khe hở để tham nhũng, lãng phí, thì pháp luật cần mở rộng và quy định cụ thể hơn đối với các hình thức phải đấu giá quyền sử dụng đất theo hướng:

(i) Thu hẹp các trường hợp áp dụng hình thức không thông qua đấu giá quyền sử dụng đất, trong đó chỉ áp dụng hình thức không thông qua đấu giá quyền sử dụng đất đối với trường hợp giao đất không thu tiền, tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao sử dụng đất để xây dựng trụ sở làm việc và các trường hợp khác do Thủ tướng Chính phủ quyết định. Bởi các trường hợp còn lại tại khoản 2, Điều 118 Luật Đất đai năm 2013, đặc biệt đối với các dự án đầu tư được miễn tiền sử dụng đất, tiền thuê đất có thời hạn

thực hiện tại địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn, thì nên thực hiện hình thức giao đất, cho thuê đất thông qua đấu giá quyền sử dụng đất, nhằm tránh việc lợi dụng kẽ hở pháp luật để giao đất, cho thuê đất cho “sân sau”, tạo lợi ích nhóm, gây thất thoát tài sản của Nhà nước;

(ii) Về kỹ thuật xây dựng: Để đảm bảo tính bao quát Điều 118 Luật Đất đai năm 2013 cần được sửa đổi theo hướng xác định các trường hợp không áp dụng các hình thức đấu giá quyền sử dụng đất, những trường hợp không được nêu tại quy định sẽ áp dụng hình thức đấu giá quyền sử dụng đất. Qua đó, sẽ mở rộng các trường hợp phải đấu giá quyền sử dụng đất khi được Nhà nước trao quyền sử dụng đất; hạn chế được tình trạng tham nhũng, gây thiệt hại cho Ngân sách nhà nước còn tồn tại nghiêm trọng trong thời gian qua;

(iii) Để đảm bảo thống nhất giữa Luật Đất đai và Luật Đấu giá tài sản, nên có sự chỉnh sửa Luật Đất đai theo hướng trường hợp “không có người tham gia đấu giá, chỉ có một người đăng ký tham gia đấu giá, một người tham gia đấu giá, một người trả giá” thì vẫn xem là đấu giá không thành¹. Qua đó, phản ánh đúng được bản chất của hoạt động đấu giá nhằm tạo tính công khai, minh bạch, sự cạnh tranh giữa những người tham gia đấu giá để trả giá, nếu chỉ có một người thì các tiêu chí trên hoàn toàn vô nghĩa, qua đó làm tăng sự cạnh tranh trong thị trường quyền sử dụng đất sơ cấp; đồng thời hạn chế tình trạng các chủ thể thông đồng trong đấu giá để đạt được lợi ích nhóm, gây thất thoát cho ngân sách Nhà nước.

1. Dư Phước Thọ (2022), *Đấu giá quyền sử dụng đất trong thị trường quyền sử dụng đất sơ cấp*, Hội thảo khoa học “phát triển bền vững thị trường bất động sản trong bối cảnh mới”.

Thứ hai, về xác định giá đất Nhà nước

Đối với vấn đề về xác định giá đất, về nguyên tắc, giá đất phải tương đương với giá thị trường, giá trúng đấu giá, phải tính toán đầy đủ các yếu tố tác động đến giá đất của dự án. Đồng thời, phải có biện pháp kiểm soát, giám sát và chế tài xử phạt các tổ chức, cá nhân vi phạm trong định giá đất¹.

Thứ ba, về xử lý đối với các dự án “treo”

Đối với các dự án treo, Luật Đất đai năm 2013 cần bổ sung trách nhiệm và có áp dụng các chế tài đối với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc tiến hành thu hồi đất đối với các dự án chậm tiến độ hoặc không sử dụng đất theo luật định nói riêng và các hành vi vi phạm pháp luật đất đai nói chung theo Điều 64 Luật Đất đai năm 2013 theo hướng: “Trường hợp thu hồi đất theo Điều 64 Luật Đất đai nhưng không thực hiện thu hồi thì người đứng đầu cơ quan phải chịu trách nhiệm kỷ luật theo các quy định về cán bộ, công chức”. Với quy định này có tính chất răn đe không chỉ đối với cơ quan Nhà nước mà còn đối với các chủ thể sử dụng đất trong việc chấp hành nghiêm chỉnh các quy định của pháp luật đất đai. Bên cạnh đó, đối với trường hợp thu hồi đất do dự án đầu tư chưa đưa đất vào sử dụng sau khi hết thời hạn gia hạn cần sửa đổi theo hướng “người bị thu hồi đất được bồi thường tài sản trên đất”².

Thứ tư, quy định về quản lý đất tại các nông, lâm trường quốc doanh trong Luật Đất đai 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành

Để đảm bảo thống nhất trong quá trình quản lý đất tại các nông, lâm trường quốc doanh (bao gồm cả đất rừng) thì cần xây dựng văn bản quy định cụ thể về cơ cấu, tổ chức hoạt động của các nông, lâm trường quốc doanh, trong đó có nội dung quy định về quản lý, sử dụng đất tại các nông, lâm trường. Đồng thời, cần có quy định mang tính nguyên tắc về quản lý, sử dụng đất có nguồn gốc nông, lâm trường trong Luật Đất đai và giao Chính phủ quy định chi tiết, cụ thể như:

- Quy định về quản lý, sử dụng đất do các nông, lâm trường trả về địa phương kể cả từ trước tới nay (hiện do Ủy ban nhân dân các xã tạm quản lý) và quy định về tiếp nhận đất đai do các công ty nông, lâm nghiệp, ban quản lý rừng, khu bảo tồn thiên nhiên trả về địa phương;

- Luật hóa quy định tại Điều 46 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 5 năm 2014 của Chính phủ về quản lý, sử dụng đất của các ban quản lý rừng, khu bảo tồn thiên nhiên, khu bảo vệ cảnh quan môi trường, đất của các trạm, trại, lực lượng vũ trang như quy định về quản lý sử dụng đất đai của các công ty nông, lâm nghiệp tại nhằm đảm bảo quản lý đồng bộ các diện tích đất tại nông, lâm trường³.

1. Nguyễn Thị Dung (2022), Các giải pháp hoàn thiện pháp luật về giao đất và thu hồi đất được giao, được cho thuê, Kỳ yếu hội thảo khoa học: Những giải pháp hoàn thiện pháp luật đảm bảo tính thống nhất, tính đồng bộ trong quản lý và sử dụng đất hiệu quả, bền vững, Hà Nội.

2. Nguyễn Thị Phương Thảo (2021), Bàn về các trường hợp nhà nước thu hồi đất do vi phạm pháp luật đất đai, Tạp chí Công thương, số 19/2021.

3. Phạm Thu Thủy (2022), Các giải pháp hoàn thiện pháp luật trong quản lý đất đai và quản lý rừng, Kỳ yếu hội thảo khoa học: Những giải pháp hoàn thiện pháp luật đảm bảo tính thống nhất, tính đồng bộ trong quản lý và sử dụng đất hiệu quả, bền vững, Hà Nội.

PHÁP LUẬT QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI CỦA TRUNG QUỐC

■ ThS. Ngô Kim Hoàng Nguyên¹

Trung Quốc là quốc gia có dân số đông nhất trên thế giới (1,4 tỷ người trong năm 2020), với tổng diện tích đất đai trên toàn lãnh thổ lên tới hơn 9 tỷ km², diện tích đất canh tác là trên 100 triệu ha. Sở hữu diện tích lớn cùng với dân số khổng lồ khiến cho công tác quản lý đất đai ở Trung Quốc trở nên vô cùng phức tạp. Cùng với đó, công nghiệp hóa của Trung Quốc diễn ra từ giai đoạn rất sớm (năm 1978), đô thị hóa diễn ra mạnh mẽ, kéo theo yêu cầu phát triển và sửa đổi pháp luật về quản lý đất đai sao cho có thể đáp ứng được những xu thế của thời đại². Hiện nay, Việt Nam cũng đang chuyển đổi cơ cấu sang nền kinh tế công nghiệp, đô thị hóa càng được đẩy mạnh hơn, việc học tập kinh nghiệm về xây dựng pháp luật quản lý đất đai của Trung Quốc là điều vô cùng cần thiết.

1. Chế độ sở hữu, cấp quyền sử dụng đất, quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất

Là một quốc gia theo mô hình Chủ nghĩa xã hội, chế độ sở hữu đất đai của Trung Quốc theo đó cũng mang một đặc trưng đó là thuộc sở hữu nhà nước, sở hữu toàn dân

(công hữu). Tuy nhiên, công hữu về đất đai của Trung Quốc lại có sự khác biệt nhất định so với các quốc gia theo chủ nghĩa xã hội khác, từng loại đất sẽ có hình thức sở hữu khác nhau³. Cụ thể, đất ở đô thị sẽ thuộc sở hữu nhà nước. Đất ở nông thôn, ngoại thành, trừ một số trường hợp khác theo quy định của pháp luật, thuộc sở hữu của toàn dân⁴.

Mặc dù không thừa nhận sở hữu tư nhân đối với đất đai, pháp luật Trung Quốc vẫn cho phép thực hiện quyền sở hữu đất đai bằng cách tư hữu hóa các quyền tài sản đối với đất đai⁵. Các cá nhân có thể tiếp cận, sử dụng đất đai bằng cách sở hữu quyền sử dụng đất được chủ thể có thẩm quyền cung cấp. Do tồn tại song song hai hình thức công hữu, các hoạt động giao đất cũng có sự phân biệt giữa các loại đất, tùy thuộc vào hình thức công hữu của loại đất đó.

Đối với đất ở khu vực nông thôn (thuộc sở hữu của toàn dân), các cá nhân là thành viên của tổ chức tập thể kinh tế tại khu vực nông thôn (Rural Collective Economic Organization, viết tắt là RCEO) sẽ nhận giao khoán quyền sử dụng đất bởi chính tổ chức đó. Việc giao khoán sẽ được thực hiện khi

1. Giảng viên, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh.

2. Nguyễn Trọng Tấn (2010), *Kinh nghiệm quản lý đất đai của một số nước trên thế giới*, Châu Mỹ ngày nay, 03, tr. 12, <http://thuvienso.bvu.edu.vn/bitstream/TVDHBRVT/5300/2/000000CVv190S032010011.pdf%20>, truy cập lần cuối ngày 25 tháng 3 năm 2022.

3. Bộ tài nguyên và Môi trường (2012), *Kinh nghiệm nước ngoài về quản lý và pháp luật đất đai*, tr. 4.

4. Điều 10 Hiến pháp nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa, Điều 9 Luật Quản lý đất đai 1986, sửa đổi bổ sung năm 1988, 2004, 2019.

5. Phạm Văn Võ, Nguyễn Hoàng Thùy Trang (2012), "Các mô hình sở hữu đất đai và những vấn đề pháp lý đặt ra đối với Việt Nam", *Tạp chí Khoa học Pháp lý Việt Nam*, 03(70), tr. 45 - 51, <https://tapchikhplvn.hcmulaw.edu.vn/module/xemchitietbaibao?oid=116fabb2-abc1-4def-afb0-bb747f9460d6>, truy cập lần cuối ngày 25 tháng 3 năm 2022.

được ít nhất 2/3 thành viên của RCEO đồng ý¹, hợp đồng giao khoán phải được lập bằng văn bản². Tuy nhiên, một số trường hợp đặc biệt như đất cần được cải tạo, không có khả năng canh tác, việc giao quyền sử dụng đất sẽ được thực hiện thông qua một phương thức đấu giá, đấu thầu hoặc tham vấn cộng đồng (public consultation), các chủ thể khác không phải thành viên của RCEO cũng có thể tham gia và nhận quyền sử dụng đất³. Đất tại đô thị và đất nông thôn chuyển đổi thành hình thức sở hữu nhà nước sẽ được giao dưới hai hình thức. Thứ nhất, giao đất có thu tiền (granting), là phương thức giao quyền sử dụng đất phổ biến nhất, đất được giao thông qua một trong ba cách là đấu giá, đấu thầu, thỏa thuận⁴. Thứ hai, giao đất không thu tiền (allocation), được áp dụng lên sử dụng đất vì mục đích xây dựng các cơ sở hạ tầng, phúc lợi xã hội hoặc vì lợi ích công⁵.

Tùy thuộc vào từng loại đất và hình thức giao đất mà mỗi chủ thể sẽ có phạm vi quyền, nghĩa vụ và thời gian sử dụng đất khác nhau. Các chủ thể nhận quyền sử dụng đất vì mục đích phát triển nông nghiệp sẽ được tự do canh tác trên khu đất. Trong trường hợp đất được giao là đất phi nông nghiệp tại khu vực nông thôn, mục đích sử dụng đất có thể bao gồm: xây dựng nhà ở cho hộ gia đình và phục

vụ cho các hoạt động của doanh nghiệp, địa phương; hoặc được dùng để mở rộng đô thị. Bên cạnh đó, người sử dụng đất nông nghiệp có thể chuyển giao quyền sử dụng đất giữa các chủ thể khác trong cùng RCEO hoặc chuyển giao quyền quản lý đất với cá nhân khác và nhận đền bù khi đất bị trưng dụng, chiếm dụng⁶. Thời hạn giao đất là 30 năm đối với đất trồng cây; 30 đến 50 năm đối với đất đồng cỏ; 30 đến 70 năm đối với đất lâm nghiệp⁷. Cần lưu ý thêm, bất kỳ hoạt động nào ngoài canh tác nông nghiệp trên đất được giao đều sẽ bị cấm thực hiện⁸. Trong trường hợp chủ thể nhận giao đất nông nghiệp (trừ trường hợp chuyển đổi) không thực hiện đúng nghĩa vụ của mình về canh tác nông nghiệp cũng như không đảm bảo sự toàn vẹn của đất được giao, cơ quan thẩm quyền có thể áp dụng các hình phạt với mức tiền phạt nhất định, cũng như ngăn chặn hành vi và yêu cầu bồi thường thiệt hại⁹.

Đối với đất thuộc khu vực thành thị và đất nông thôn chuyển đổi mục đích được giao đất có thu tiền, chủ thể nhận quyền sử dụng đất được chuyển/cho thuê quyền sử dụng đất đối với đất đã được đầu tư phát triển và đạt tiêu chuẩn cụ thể, tùy thuộc vào nội dung của hợp đồng giao đất¹⁰. Riêng với hoạt động thế chấp quyền sử dụng đất, chỉ

1. Nguyễn Thanh Sơn, "Quản lý và sử dụng đất nông nghiệp – bài học từ Trung Quốc", Báo nông nghiệp Việt Nam, <https://nongnghiep.vn/quan-ly-va-su-dung-dat-nong-nghiep--bai-hoc-tu-trung-quoc-d308733.html>, truy cập lần cuối ngày 25 tháng 3 năm 2022.

2. Matz Beuchel (2013), "Administration of Agricultural Resources: Land and Water Law in China", *European Food and Feed Law Review* 8, no. 1, pg. 27.

3. Điều 3, Điều 5 Luật Giao đất ở nông thôn 2003 sửa đổi bổ sung 2018.

4. Điều 8, Điều 13 Luật Quản lý Bất động sản tại thành thị 2007 sửa đổi bổ sung 2019.

5. Điều 23, 24 Luật Quản lý Bất động sản tại thành thị 2007 sửa đổi bổ sung 2019; Benjamin Dornic and Lu Hong (2010), "Land use Rights in China: An illustration with Mining Activities", *International In – House Counsel Journal*, vol. 3, no. 12, pg. 3.

6. Điều 17 Luật Giao đất ở nông thôn 2003 sửa đổi bổ sung 2018.

7. Điều 21 Luật Giao đất ở nông thôn 2003 sửa đổi bổ sung 2018.

8. Điều 18 Luật Giao đất ở nông thôn 2003 sửa đổi bổ sung 2018.

9. Điều 63 Luật Giao đất ở nông thôn 2003 sửa đổi bổ sung 2018.

10. Điều 19, Điều 28 Quy định hướng dẫn việc giao đất và chuyển nhượng quyền sử dụng đất đối với đất ở thành thị 1990 sửa đổi bổ sung 2020.

cần nội dung của hợp đồng không trái với các quy định của pháp luật về điều chỉnh hợp đồng giao quyền sử dụng đất¹. Khi thực hiện chuyển giao/thế chấp bất động sản, chủ sở hữu phải đồng thời chuyển giao/thế chấp quyền sử dụng của khu đất mà bất động sản đó đang tồn tại². Thời hạn sử dụng đất dao động theo từng loại đất, cụ thể: 70 năm đối với đất ở; 40 năm đối với đất dùng để phục vụ cho mục đích thương mại, du lịch, vui chơi giải trí; 50 năm đối với đất dùng cho việc xây dựng khu công nghiệp, dùng cho mục đích giáo dục, khoa học, văn hóa, y tế cộng đồng, giáo dục thể chất, khu phức hợp và một số mục đích khác³.

Khác với chủ thể được giao đất có thu tiền (đối với đất thành thị và đất nông thôn chuyển đổi mục đích), các chủ thể được giao đất không thu tiền chỉ được chuyển quyền sử dụng đất, cho thuê đất, thế chấp quyền sử dụng đất khi: (i) Là tổ chức kinh tế; (ii) Có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; (iii) Có giấy chứng nhận quyền sử dụng bất động sản gắn liền với đất và đồng ý chuyển một phần tiền từ lợi nhuận chuyển nhượng quyền sử dụng đất cho cơ quan có thẩm quyền. Thời hạn sử dụng đất của các cá nhân được giao đất không thu tiền là không giới hạn⁴. Nhìn chung, các chủ thể được giao đất thành thị đều có nghĩa vụ xin giấy phép trước khi thực hiện các dự án trên đất đô thị, cũng như tuân thủ các điều kiện về giao dịch, cho thuê và thế chấp quyền sử dụng đất. Việc vi phạm các nghĩa vụ nêu trên sẽ dẫn đến chế tài,

thông thường là phạt hành chính và đình chỉ thực hiện hoạt động⁵.

Nếu xảy ra tranh chấp quyền sử dụng đất, việc thương lượng giữa các bên sẽ được ưu tiên thực hiện. Nếu thương lượng không thành, đối với tranh chấp giữa các tập thể sẽ được đưa ra giải quyết tại cơ quan cấp huyện trở lên. Tranh chấp giữa các cá nhân hoặc giữa cá nhân với tập thể sẽ được đưa ra giải quyết tại cấp thị trấn (township) hoặc cấp huyện trở lên. Nếu các bên không đồng tình với kết quả giải quyết tranh chấp, họ có thể tiến hành nộp đơn lên tòa án trong vòng 30 ngày kể từ ngày nhận được quyết định giải quyết tranh chấp⁶.

2. Quản lý thông tin và tài chính đất đai

2.1. Quản lý thông tin đất đai

Trước hết, về công tác quản lý thông tin đất đai, để đảm bảo khả năng chủ động về nắm bắt thông tin đất đai, Trung Quốc đã cho thực hiện việc điều tra đất đai ở 4 cấp: cấp huyện, cấp tỉnh, cấp địa khu và toàn quốc gia⁷. Hoạt động điều tra sẽ dựa trên các nội dung: (i) Quyền sở hữu đất đai; (ii) Hiện trạng của đất; (iii) Phương thức sử dụng đất hiện tại. Sau khi hoàn thành, kết quả điều tra đất đai sẽ được công bố rộng rãi trên toàn quốc sau khi được chính quyền địa phương kiểm tra và đưa lên cấp trên phê duyệt. Đối với kết quả điều tra đất đai cấp quốc gia, trách nhiệm phê duyệt sẽ thuộc về Chính phủ⁸.

1. Điều 34 Quy định hướng dẫn việc giao đất và chuyển nhượng quyền sử dụng đất đối với đất ở thành thị 1990 sửa đổi bổ sung 2020.

2. Điều 32 Luật Quản lý Bất động sản tại thành thị 2007 sửa đổi bổ sung 2019.

3. Điều 12 Quy định hướng dẫn việc giao đất và chuyển nhượng quyền sử dụng đất đối với đất ở thành thị 1990 sửa đổi bổ sung 2020.

4. Điều 23 Luật Quản lý Bất động sản tại thành thị 2007 sửa đổi bổ sung 2019.

5. Điều 65, 66, 67 Luật Quản lý Bất động sản tại thành thị 2007 sửa đổi bổ sung 2019.

6. Điều 14 Luật Quản lý đất đai 1986, sửa đổi bổ sung năm 1988, 2004, 2019.

7. Điều 26 Luật Quản lý đất đai 1986, sửa đổi bổ sung năm 1988, 2004, 2019, Điều 209 Bộ luật Dân sự Trung Hoa 2020.

8. Điều 14 Quy định hướng dẫn Luật Quản lý đất đai 1998 sửa đổi bổ sung 2014.

Bên cạnh điều tra đất đai, công tác đăng ký và xây dựng hệ thống thông tin về đất đai cũng là một trong những yếu tố cần thiết để quản lý hiệu quả thông tin về đất đai. Hiện tại, Trung Quốc đã thiết lập nên một hệ thống đăng ký đất đai thống nhất trên toàn bộ quốc gia. Cơ quan đăng ký bất động sản cấp huyện có nghĩa vụ thực hiện các hoạt động đăng ký. Trong trường hợp việc đăng ký bất động sản giữa các huyện với nhau, quá trình thực hiện thủ tục đăng ký sẽ được xử lý một cách riêng biệt hoặc dựa trên sự hướng dẫn của cơ quan cấp trên. Đối với đất rừng thuộc khu vực rừng trọng điểm, quy trình đăng ký sẽ được Bộ Tài nguyên và Môi trường hướng dẫn¹. Khi nhận được đơn đăng ký, cơ quan đăng ký sẽ bắt đầu thực hiện thẩm tra sơ bộ hồ sơ bằng cách xem xét hình thức của đơn đăng ký. Sau khi hồ sơ vượt qua giai đoạn thẩm định sơ bộ, cơ quan đăng ký sẽ tổ chức thẩm tra tình trạng, diện tích đất và tính hợp pháp của nội dung đơn². Việc thẩm tra sẽ được thực hiện trực tiếp tại khu đất trong các trường hợp: thực hiện đăng ký lần đầu; đăng ký thế chấp quyền sử dụng đất; hủy đăng ký do bất động sản bị tổn hại,... Thủ tục đăng ký được hoàn thành khi được ghi nhận vào sổ đăng ký điện tử, sau đó, người đăng ký quyền sử dụng đất sẽ nhận được giấy chứng nhận quyền (certificate)³.

Việc xây dựng nên một hệ thống thông tin đất đai cũng là yếu tố cần thiết trong công tác quản lý thông tin. Mô hình hệ thống thông tin trong công tác quản lý đất đai của Trung

Quốc được xây dựng dưới dạng “Một trang bản đồ”. Bên cạnh đó, nhờ áp dụng hệ thống sổ đăng ký điện tử, các thông tin, số liệu từ các tỉnh, thành phố, huyện có thể được cập nhật nhanh hơn. Các cơ quan thẩm quyền có thể tiếp cận và tìm kiếm các thông tin để phục vụ quản lý quy hoạch thành phố, xây dựng, giao thông và góp phần thống nhất trong hoạt động đăng ký bất động sản⁴.

2.2. Tài chính đất đai

Để xác định rõ hơn về nghĩa vụ tài chính của cá nhân đối với đất đai, pháp luật Trung Quốc phân đất đai thành ba loại: đất nông nghiệp; đất thành thị; đất xây dựng (là loại đất ở khu vực nông thôn được chuyển mục đích sử dụng để thực hiện các hoạt động phi nông nghiệp, thuộc sở hữu nhà nước)⁵. Về nghĩa vụ đóng tiền sử dụng đất, các cá nhân nhận giao khoán đất nông nghiệp và giao đất không thu tiền đối với đất thành thị sẽ được miễn tiền sử dụng đất⁶. Đối với đất thành thị được giao có thu tiền hoặc đất nông nghiệp sử dụng cho mục đích khác ngoài trồng trọt, người nhận quyền sử dụng đất có nghĩa vụ phải trả một khoản phí tương ứng với số tiền đã được ấn định trong buổi đấu giá đấu thầu hoặc giá đất được nhà nước quy định nếu chủ thể nhận đất thông qua thỏa thuận⁷.

Nghĩa vụ tài chính đối với đất đai bao gồm các khoản phí thu trong quá trình đăng ký quyền sử dụng đất (gọi là lệ phí). Lệ phí sẽ được thu trên cơ sở từng phần (đăng ký lần nào thu lần đó), không thu dựa vào diện tích,

1. Điều 7 Quy định tạm thời về đăng ký Bất động sản 2013 sửa đổi bổ sung 2019.

2. Điều 17, Điều 18 Quy định tạm thời về đăng ký Bất động sản 2013 sửa đổi bổ sung 2019.

3. Điều 19, Điều 21 Quy định tạm thời về đăng ký Bất động sản 2013 sửa đổi bổ sung 2019.

4. Trần Phong Vũ (2020), “Kinh nghiệm của Trung Quốc về hệ thống đăng ký bất động sản tập trung”, Báo tài nguyên môi trường, <https://baotainguyenmoitruong.vn/kinh-nghiem-cua-trung-quoc-ve-he-thong-dang-ky-bat-dong-san-tap-trung-306356.html>, truy cập lần cuối ngày 25 tháng 3 năm 2022.

5. Điều 44 Luật Quản lý đất đai 1986, sửa đổi bổ sung năm 1988, 2004, 2019.

6. Luật Giao đất ở nông thôn 2003 sửa đổi bổ sung 2018.

7. Điều 13 Luật Quản lý bất động sản ở thành thị 2007 sửa đổi bổ sung 2019, Điều 54 Luật Quản lý đất đai 1986, sửa đổi bổ sung năm 1988, 2004, 2019.

quy mô, giá mua của bất động sản được đăng ký¹. Bên cạnh đó, các loại thuế liên quan tới đất đai cũng là một trong nghĩa vụ tài chính

quan trọng mà chủ thể sử dụng đất cần phải thực hiện. Các trường hợp thu thuế liên quan đến đất đai cụ thể như sau:

STT	Loại thuế	Đối tượng nộp thuế	Đối tượng chịu thuế
1	Thuế chuyển nhượng bất động sản	Cá nhân, tổ chức thực hiện chuyển nhượng quyền sử dụng đất thuộc quyền sở hữu nhà nước (đất thành thị), tài sản gắn liền với đất trong phạm vi lãnh thổ Trung Quốc và nhận được lợi nhuận từ việc chuyển giao.	Khoản lợi nhuận có từ giao dịch.
2	Thuế sử dụng bất động sản.	Chủ sở hữu nhà ở trong khu vực thành thị, huyện, khu công nghiệp và khu khai thác mỏ trong phạm vi lãnh thổ Trung Quốc.	Nhà ở nằm trong thành thị, huyện, khu công nghiệp và khu vực khai thác mỏ.
3	Thuế sử dụng đất thành thị và thị trấn	Bất kỳ cá nhân tổ chức nào sử dụng đất ở khu vực thành thị, huyện, khu công nghiệp và khu khai thác mỏ.	Đất được sử dụng trên thực tế.
4	Thuế sử dụng đất nông nghiệp trái mục đích	Bất kỳ cá nhân tổ chức nào sử dụng đất có thể canh tác (arable land) để xây nhà hoặc các mục đích phi nông nghiệp khác.	Đất được sử dụng trên thực tế.
5.	Thuế chứng thực	Các cá nhân, tổ chức được nhận chuyển giao ² quyền sử dụng đất và nhà ở trong phạm vi lãnh thổ Trung Quốc.	Giá chuyển giao trên thị trường của quyền sử dụng đất hoặc giá chênh lệch từ việc chuyển đổi quyền sử dụng đất, nhà ở ³ .

3. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Trung Quốc xây dựng quy hoạch sử dụng đất cấp địa khu là cấp liên kết giữa cấp tỉnh và cấp huyện, định hướng quy hoạch cho các địa phương⁴. Tại quốc gia này, quy hoạch sử

dụng đất được lập ở cả năm cấp: cấp quốc gia, cấp tỉnh, cấp địa khu, cấp huyện và cấp xã⁵. Kỳ quy hoạch sử dụng đất tổng thể của các cấp là mười năm. Trong đó, quy hoạch sử dụng đất quốc gia là kim chỉ nam cho các quy

1. Điều 223 Bộ luật Dân sự Trung Quốc 2020.

2. Theo quy định của Điều 2 Luật Thuế Chứng thực 2020, Chuyển giao (transfer) quyền sử dụng đất là: Cấp quyền sử dụng đất; chuyển nhượng quyền sử dụng đất, bao gồm các hành vi mua bán, tặng trao, trao đổi quyền sử dụng đất; mua bán, tặng cho và trao đổi nhà ở. Lưu ý, các hành vi giao khoán quyền quản lý đất và chuyển giao quyền quản lý đất.

3. State Taxation Administration of the People's Republic of China, Tax type, <http://www.chinatax.gov.cn/eng/c101270/c101272/c5157954/content.html>, truy cập lần cuối ngày 25 tháng 3 năm 2020.

4. Thúy Nhi (2020), "Thế giới quy hoạch sử dụng đất ra sao?", Báo điện tử Tài nguyên và Môi trường, <https://baotainguyenvaioitruong.vn/the-gioi-quy-hoach-su-dung-dat-ra-sao-300458.html>, truy cập lần cuối ngày 25 tháng 02 năm 2022.

5. Liu, T., Huang, D., Tan, X., & Kong, F. (2020). "Planning consistency and implementation in urbanizing China: Comparing urban and land use plans in suburban Beijing", *Land Use Policy*, 94, 104498.

hoạch sử dụng đất khác và quy hoạch ở cấp thấp phải phù hợp với quy hoạch của cấp trên. Các mô hình theo hạn ngạch và phân vùng là cốt lõi của hệ thống quản lý quy hoạch sử dụng đất hiện tại của Trung Quốc, điều chỉnh việc sử dụng đất và kiểm soát chuyển đổi đất nông nghiệp¹.

Các quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của Trung Quốc được thực hiện theo sáu nguyên tắc: (i) Đảm bảo các yêu cầu về phát triển, bảo vệ lãnh thổ và kiểm soát chặt chẽ việc sử dụng đất; (ii) Bảo vệ nghiêm ngặt đất nông nghiệp cơ bản dùng cho mục đích lâu dài và kiểm soát chặt chẽ việc sử dụng đất nông nghiệp cho mục đích phi nông nghiệp; (iii) Sử dụng đất tiết kiệm, đem lại hiệu quả sử dụng cao nhất; (iv) Thực hiện quản lý tổng thể về đất đô thị và đất nông thôn dùng để sản xuất, sinh sống, đất sinh thái, đáp ứng nhu cầu hợp lý của đất công nghiệp và cơ sở hạ tầng nông thôn, đồng thời thúc đẩy sự phát triển tổng hợp của khu vực thành thị và nông thôn; (v) Bảo vệ, cải thiện môi trường sinh thái và đảm bảo sử dụng đất bền vững; (vi) Cân bằng chất lượng và diện tích đất nông nghiệp đang được sử dụng và đất nông nghiệp được cải tạo, mở rộng².

Trong đó, nguyên tắc thứ hai là quan trọng nhất và được thể hiện rõ ràng, xuyên suốt trong hệ thống pháp luật về đất đai của Trung Quốc. Điều 33 Luật Quản lý đất đai quy định các tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc Trung ương chỉ định đất nông nghiệp cơ bản vĩnh viễn nói chung phải chiếm trên 80% tổng diện tích đất nông nghiệp, tỷ lệ cụ thể do Chính phủ quy định phù hợp với tình

hình thực tế của từng địa phương. Đất nông nghiệp cơ bản vĩnh viễn là loại đất có chất lượng tốt nhất cần được duy trì vĩnh cửu và không được phép chuyển đổi mục đích sử dụng dưới bất cứ lý do gì³. Việc chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp sang sử dụng vào các mục đích khác phi nông nghiệp phải được phê duyệt tại cấp tỉnh và Chính phủ.

Trường hợp quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất bị vi phạm thì tùy từng mức độ vi phạm mà người đứng đầu địa phương sẽ bị xử lý hành chính hoặc sẽ bị truy cứu trách nhiệm hình sự, đất bị vi phạm sẽ bị thu hồi (kể cả trường hợp đã đầu tư), người vi phạm phải nộp khoản tiền đầu tư để tạo ra diện tích đất nông nghiệp mới bù đắp vào phần diện tích bị mất. Nếu cá nhân có thẩm quyền cho phép sử dụng bất hợp pháp đất nông nghiệp hoặc chuyển nhượng đất đai gây thiệt hại kinh tế từ 300.000 nhân dân tệ (42.850 USD) trở lên sẽ bị truy tố hình sự⁴. Đối với các tổ chức, cá nhân có hành vi chiếm đất canh tác để xây dựng lò nung, mỏ mả hoặc xây dựng trái phép nhà ở, đào cát, khai thác đá, khai thác khoáng sản, khai thác đất, v.v. trên đất canh tác, làm hỏng điều kiện trồng trọt do sa mạc hóa đất, nhiễm mặn thì Ủy ban nhân dân cấp huyện trở lên và các cơ quan có thẩm quyền khác đặt ra thời hạn khắc phục, phạt tiền và nếu hành vi vi phạm cấu thành tội phạm thì sẽ bị điều tra theo quy định của pháp luật hình sự⁵.

Về thẩm quyền phê duyệt quy hoạch sử dụng đất các cấp, Chính phủ phê duyệt quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia, các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, các thành phố thuộc tỉnh nhưng có trên 1 triệu dân

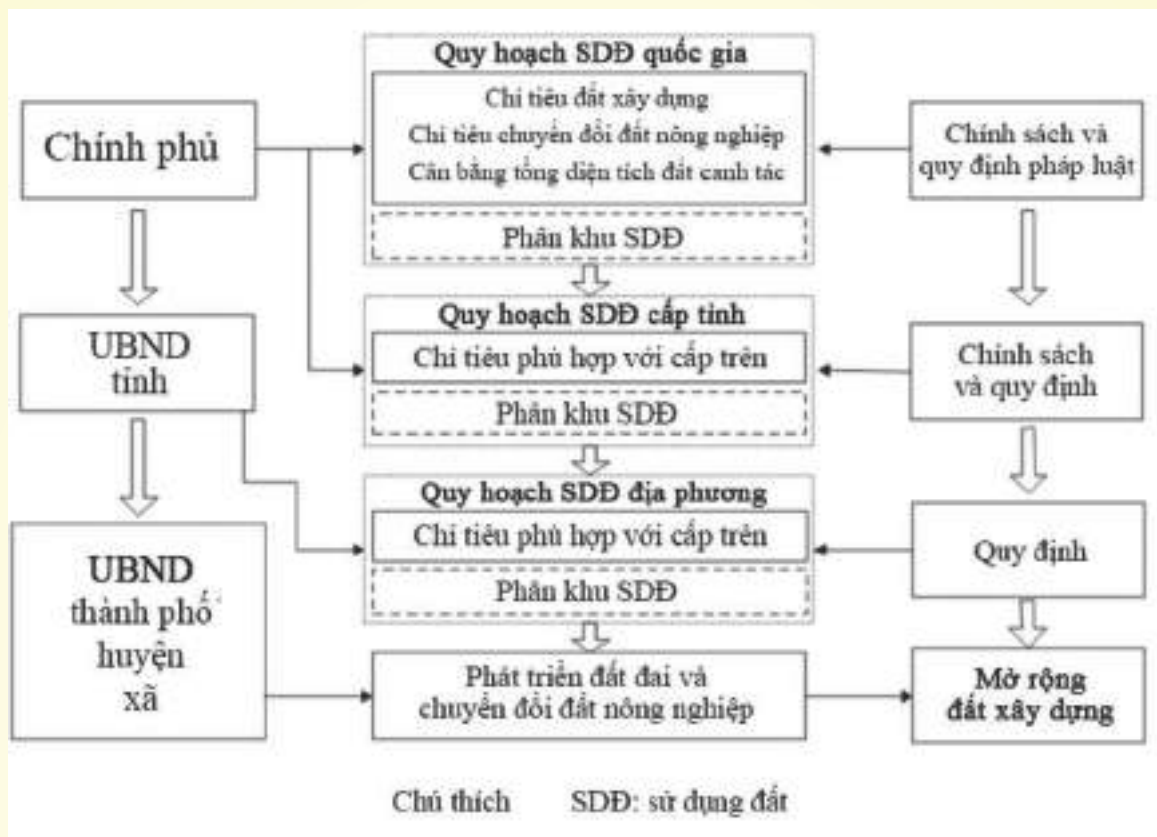
1 Zhou, Y., Huang, X., Chen, Y., Zhong, T., Xu, G., He, J.,... Meng, H. (2017), "The effect of land use planning (2006–2020) on construction land growth in China", *Cities*, 68, 37–47.

2. Điều 17 Luật Quản lý đất đai 1986, sửa đổi bổ sung năm 1988, 2004, 2019.

3. Nguyễn Thảo (2013), "Kinh nghiệm về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của một số nước trên thế giới", Trang Thông tin điện tử tổng hợp Ban Nội chính Trung ương, <https://noichinh.vn/ho-so-tu-lieu/201309/kinh-nghiem-ve-quy-hoach-ke-hoach-su-dung-dat-cua-mot-so-nuoc-tren-the-gioi-292217/>, truy cập lần cuối ngày 25 tháng 3 năm 2020.

4. Kim Long (2020), "Trung Quốc bảo vệ đất nông nghiệp thế nào?", *Báo Nông nghiệp Việt Nam*, <https://nongnghiep.vn/trung-quoc-bao-ve-dat-nong-nghiep-the-nao-d278811.html#>, truy cập lần cuối ngày 25 tháng 3 năm 2020.

5. Điều 75 Luật Quản lý đất đai 1986, sửa đổi bổ sung năm 1988, 2004, 2019.



Biểu đồ 1: Thẩm quyền phê duyệt quy hoạch sử dụng đất ở Trung Quốc

(Nguồn: Zhou, Y., Huang, X., Chen, Y., Zhong, T., Xu, G., He, J., ... Meng, H. (2017), "The effect of land use planning (206-2020) on construction land growth in China", *Cities*, 68, 37-47.

(Nam Ninh, Quảng Châu), các đặc khu kinh tế (Thâm Quyến, Chu Hải). Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phê duyệt quy hoạch sử dụng đất của các đơn vị hành chính cấp huyện và quy hoạch sử dụng đất của cấp xã¹.

Trung Quốc cũng sử dụng hệ thống thông tin đất đai để phục vụ cho việc quy hoạch sử dụng đất. Cơ quan thống kê của Ủy ban nhân dân cấp huyện trở lên và cơ quan có thẩm quyền tiến hành điều tra thống kê đất đai theo quy định của pháp luật, thường xuyên công bố số liệu thống kê đất đai. Chủ sở hữu hoặc người sử dụng đất phải cung cấp các tài liệu liên quan và không được từ chối báo cáo hoặc trì hoãn báo cáo, cũng như không được cung cấp các tài liệu không đúng sự thật hoặc không đầy đủ. Số liệu thống kê diện tích đất được công bố là cơ sở để chính quyền nhân

dân các cấp xây dựng quy hoạch tổng thể sử dụng đất².

4. Thu hồi và bồi thường về đất

4.1. Thu hồi đất đai

Theo Điều 45 của Luật Quản lý đất đai, Nhà nước có thể thu hồi đất để phục vụ cho mục đích công cộng, lợi ích quốc gia bao gồm: (i) Mục đích quốc phòng, ngoại giao; (ii) Theo kế hoạch của Chính phủ về giao thông vận tải, bảo tồn nguồn nước, viễn thông, bưu chính và xây dựng cơ sở hạ tầng khác cần đến đất; (iii) Mục đích khoa học và công nghệ, giáo dục, văn hóa, y tế, thể thao, môi trường sinh thái và bảo vệ tài nguyên, phòng chống và giảm nhẹ thiên tai, bảo vệ di sản,...; (iv) Thực hiện xóa đói giảm nghèo và tái định cư, xây dựng dự án nhà ở; (v) Thực hiện theo

1. Điều 20 Luật Quản lý đất đai 1986, sửa đổi bổ sung năm 1988, 2004, 2019.

2. Điều 28 Luật Quản lý đất đai 1986, sửa đổi bổ sung năm 1988, 2004, 2019.

quy hoạch sử dụng đất tổng thể để xác định phạm vi đất xây dựng đô thị đã được Ủy ban nhân dân cấp tỉnh hoặc Ủy ban nhân dân cấp huyện trở lên phê duyệt và (vi) Trường hợp thu hồi đất nông thôn khác do luật quy định. Hoạt động xây dựng trên phải phù hợp với quy hoạch phát triển kinh tế, xã hội quốc gia, quy hoạch sử dụng đất tổng thể, quy hoạch đô thị, nông thôn và quy hoạch đặc biệt. Việc thực hiện xác định phạm vi đất xây dựng đô thị theo quy hoạch sử dụng đất tổng thể phải tuân thủ các tiêu chuẩn do Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định.

Chủ thể có thẩm quyền thu hồi đất bao gồm Chính phủ và chính quyền cấp tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc Trung ương. Chính phủ sẽ tiến hành thu hồi đất nông nghiệp cơ bản dùng cho mục đích lâu dài, đất nông nghiệp khác vượt quá 35 ha và đất khác vượt quá 70 ha. Các trường hợp thu hồi đất khác sẽ do chính quyền cấp tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc Trung ương thực hiện¹.

Quy trình thu hồi đất bao gồm bốn bước. Đầu tiên, thực hiện khảo sát về các điều kiện thu hồi đất và đánh giá rủi ro về ổn định xã hội, báo cáo phạm vi thu hồi, hiện trạng của đất, mục đích thu hồi, mức bồi thường, phương pháp tái định cư và an sinh xã hội ở địa điểm nơi có đất được đề xuất². Thứ hai, xây dựng dự thảo kế hoạch thu hồi đất. Công tác này bao gồm trưng mua đất thuộc sở hữu hợp tác xã, mục đích sử dụng đất, vị trí chính xác của khu đất bị trưng mua, chủ sở hữu và diện tích. Tiếp theo, cơ quan quản lý đất đai báo cáo với chính quyền địa phương, trình kế hoạch thu hồi đất và các tài liệu khác lên cấp cao hơn để kiểm tra, phê duyệt. Cuối cùng,

tiến hành thông báo, công bố dự án sau khi dự án được phê duyệt³.

Bên cạnh đó, một trong những điểm mới của lần sửa đổi, bổ sung năm 2019 của Luật Quản lý đất đai đó là trước khi tiến hành thu hồi đất, các thị trấn, làng có đất bị thu hồi cần đưa ra thông báo công khai trong ít nhất 30 ngày và lắng nghe ý kiến của RCEO có đất bị thu hồi và các bên liên quan. Nếu đa số các thành viên của RCEO có đất bị thu hồi cho rằng việc bồi thường và kế hoạch tái định cư không đúng quy định, Ủy ban nhân dân cấp huyện sẽ tổ chức phiên điều trần và xem xét kế hoạch theo quy định của pháp luật. Chủ sở hữu đất và người có quyền sử dụng đất bị thu hồi trong thời hạn quy định tại thông báo cần thực hiện đăng ký bồi thường kèm hồ sơ chứng minh quyền sở hữu của mình⁴.

4.2. Bồi thường về đất

Việc bồi thường về đất, hỗ trợ và tái định cư phải được thực hiện một cách hợp lý, thỏa đáng và đảm bảo mức sống dài hạn của các chủ thể bị thu hồi đất. Một số hình thức bồi thường và tái định cư cho những hộ nông dân bao gồm: (i) Chi bồi thường tiền, (ii) Tái định cư và có việc làm, (iii) Tái định cư với bảo hiểm phúc lợi⁵. Về mức bồi thường, trước đây đối với đất nông nghiệp, nông dân chỉ được hưởng mức bồi thường không vượt quá 30 lần giá trị sản lượng hàng năm trung bình của ba năm trước nếu như các quy định trong luật không đủ duy trì mức sống hiện tại của người nông dân. Tuy nhiên, hiện nay Luật đã nâng mức bồi thường bằng việc tính đến nhiều yếu tố hơn bên cạnh yếu tố mục đích sử dụng đất ban đầu. Cụ thể, mức bồi thường về đất và trợ cấp tái định cư được xác định bởi tỉnh, khu

1. Phương Thảo (2013), "Kinh nghiệm thu hồi đất của một số quốc gia trên thế giới", Trang Thông tin điện tử tổng hợp Ban Nội chính Trung ương, <https://noichinh.vn/ho-so-tu-lieu/201309/kinh-nghiem-thu-hoi-dat-cua-mot-so-quoc-gia-tren-the-gioi-292298/>, truy cập lần cuối ngày 25 tháng 3 năm 2022.

2. Đoạn 2 Điều 47 Luật Quản lý đất đai 1986, sửa đổi bổ sung năm 1988, 2004, 2019.

3. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2012), *Kinh nghiệm nước ngoài về quản lý và pháp luật đất đai*, tr.4.

4. Điều 47 Luật Quản lý đất đai 1986, sửa đổi bổ sung năm 1988, 2004, 2019.

5. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2012), *Kinh nghiệm nước ngoài về quản lý và pháp luật đất đai*, tr.4.

tự trị và đô thị trực thuộc Trung ương thông qua việc xây dựng và công bố giá đất. Giá đất của một mảnh đất được xem xét toàn diện các yếu tố như mục đích sử dụng ban đầu, điều kiện tài nguyên đất, giá trị sản lượng, địa điểm, dân số và mức phát triển kinh tế và tiềm năng kinh tế của mảnh đất và sẽ được điều chỉnh hoặc công bố ít nhất ba năm một lần¹. Ngoài ra, bồi thường về đất cũng sẽ bao gồm cả việc thanh toán chi phí an sinh xã hội và bồi thường do mất thu nhập. Ủy ban nhân dân cấp huyện trở lên sẽ tổ chức tính toán và đảm bảo thực hiện chi trả đầy đủ mức bồi thường và các chi phí liên quan đồng thời ký giấy thỏa thuận về việc bồi thường với chủ sở hữu đất và người có quyền sử dụng đất. Nội dung của thỏa thuận bồi thường về đất theo Điều 25 Quy định về trưng mua nhà trên đất thuộc sở hữu nhà nước và bồi thường năm 2011 sẽ bao gồm phương thức, số tiền và thời hạn chi trả tiền bồi thường, vị trí và diện tích của tòa nhà được quy định để trao đổi quyền sở hữu, phí di dời, phí định cư tạm thời hoặc nhà ở tạm thời, bồi thường do bị gián đoạn sản xuất, do kinh doanh bị tổn thất, thời hạn di dời và các vấn đề khác. Sau khi thỏa thuận bồi thường được ký kết, nếu một bên không thực hiện đúng bất kỳ nghĩa vụ nào theo thỏa thuận bồi thường, bên kia có thể khởi kiện theo quy định của pháp luật.

Mức bồi thường đối với đất không phải là đất nông nghiệp, đất gắn liền với cây trồng,... sẽ được xây dựng bởi Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, khu tự trị và thành phố trực thuộc Trung ương. Việc bồi thường bao gồm chi phí cho việc di dời, tái định cư tạm thời và các chi phí khác do bị thu hồi đất, tài sản của người dân cũng sẽ được bồi thường thỏa đáng. Việc bồi thường về nhà ở của dân làng nông thôn phải

phù hợp với nguyên tắc “Bồi thường trước khi di dời”, cải thiện điều kiện sống cho người dân, tôn trọng mong muốn của họ. Các hình thức bồi thường bao gồm bố trí lại nhà ở, cung cấp nhà tái định cư, bồi thường bằng tiền và phương thức bồi thường khác. Việc bồi thường cũng bao gồm chi phí tái định cư và tái định cư tạm thời do thu hồi đất, bảo vệ quyền sống của người dân, quyền và lợi ích đối với nhà ở hợp pháp².

Đối với nhà ở trên đất thuộc sở hữu của nhà nước, Ủy ban nhân dân cấp thành phố hoặc huyện thực hiện bồi thường cho chủ sở hữu nhà ở, bao gồm: (i) Bồi thường giá trị của tòa nhà bị trưng mua; (ii) Bồi thường cho việc di dời hoặc tái định cư tạm thời do bị thu hồi nhà ở và (iii) Bồi thường thiệt hại do bị gián đoạn sản xuất, kinh doanh³. Giá trị căn nhà ở bị trưng mua sẽ được thẩm định và quyết định bởi các tổ chức định giá có đủ chuyên môn và mức bồi thường không được thấp hơn giá thị trường của bất động sản tương tự như tòa nhà bị trưng mua vào ngày có quyết định⁴. Tổ chức thẩm định giá trị nhà ở bị trưng mua sẽ được quyết định bởi ý kiến của các chủ sở hữu. Nếu các chủ sở hữu không thể thống nhất ý kiến, tổ chức thẩm định giá sẽ được chọn theo đa số, ngẫu nhiên hoặc theo phương thức khác được xây dựng bởi tỉnh, khu tự trị hoặc thành phố trực thuộc Trung ương. Bộ Nhà ở và Kiến thiết thành thị, nông thôn sẽ xây dựng các biện pháp đánh giá để trưng mua nhà ở, đồng thời trưng cầu dân ý về các biện pháp này⁵. Đối với thiệt hại về ngừng sản xuất và kinh doanh, việc bồi thường sẽ được quyết định dựa trên mức lợi nhuận, thời gian ngừng sản xuất hoặc kinh doanh và các yếu tố khác⁶.

1. Đoạn 3 Điều 48 Luật Quản lý đất đai 1986, sửa đổi bổ sung năm 1988, 2004, 2019.

2. Đoạn 4 Điều 48 Luật Quản lý đất đai 1986, sửa đổi bổ sung năm 1988, 2004, 2019.

3. Điều 17 Quy định về trưng mua nhà trên đất thuộc sở hữu nhà nước và bồi thường năm 2011.

4. Điều 19 Quy định về trưng mua nhà trên đất thuộc sở hữu nhà nước và bồi thường năm 2011.

5. Điều 20 Quy định về trưng mua nhà trên đất thuộc sở hữu nhà nước và bồi thường năm 2011.

6. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2012), Kinh nghiệm nước ngoài về quản lý và pháp luật đất đai, tr.4.

Chủ sở hữu có thể chọn bồi thường bằng tiền hoặc nhận quyền sở hữu của một căn nhà khác. Trường hợp chủ sở hữu lựa chọn nhận quyền sở hữu nhà ở, Ủy ban nhân dân cấp thành phố, cấp huyện có trách nhiệm cung cấp một căn nhà khác để trao đổi, đồng thời tính toán và giải quyết với chủ sở hữu về chênh lệch giá trị giữa căn nhà bị trưng mua và căn nhà được cung cấp để trao đổi. Trường hợp nhà ở cá nhân bị thu hồi là do kiến thiết khu đô thị cũ và chủ sở hữu chọn trao đổi quyền sở hữu nhà ở trong khu vực được tái thiết, Ủy ban nhân dân cấp thành phố hoặc cấp huyện, huyện ra quyết định trưng mua nhà ở sẽ cung cấp một căn nhà trong khu vực được tái thiết hoặc khu vực lân cận¹.

Nhìn chung, các quy định về thu hồi đất cũng như bồi thường và tái định cư đang ngày càng đảm bảo tốt hơn quyền lợi của người dân. Khi thực hiện thu hồi đất, chính quyền phải lắng nghe ý kiến người dân đồng thời phải bồi thường hợp lý và giải quyết các vấn đề phát sinh.

5. Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

Các quy định về chế độ sử dụng đất và giao đất của Trung Quốc mang nhiều nét tương đồng với Việt Nam. Tuy nhiên, pháp luật của Trung Quốc được xây dựng theo thiên hướng bảo vệ quỹ đất nông nghiệp cao hơn so với pháp luật Việt Nam. Người sử dụng đất nông nghiệp được hưởng nhiều ưu đãi về tài chính như miễn tiền sử dụng đất và ưu đãi về thuế. Song song với những ưu đãi về tài chính, người sử dụng đất nông nghiệp cũng có những hạn chế nhất định như: chỉ được dùng cho mục đích canh tác, không được giao dịch quyền sử dụng đất với cá nhân khác trừ cá nhân thuộc cùng RCEO. Hiện nay, pháp luật Việt Nam đang

tập trung bảo vệ hai nguồn đất nông nghiệp là đất trồng lúa và đất rừng phòng hộ, rừng đặc dụng². Thông qua việc tham khảo các quy định về quyền sử dụng và nghĩa vụ đối với đất nông nghiệp, chúng ta có thể tăng mức độ bảo vệ đất nông nghiệp cho Việt Nam.

Bên cạnh đó, các nguyên tắc xác định hộ gia đình và cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp trong pháp luật Việt Nam có phần phức tạp, tạo gánh nặng trong việc xác định các quyền, nghĩa vụ của người sử dụng đất. Cơ chế xác định dựa vào việc cá nhân có thuộc vào một RCEO hay không sẽ góp phần hạn chế được sự chồng chéo, giúp giảm gánh nặng trong công tác quản lý đất đai của cơ quan nhà nước. Thêm vào đó, bản thân Việt Nam cũng đang bước vào giai đoạn đô thị hóa, những biến động trong việc sử dụng đất đai ngày càng tăng cao. Việc học tập để xây dựng nên một hệ thống thông tin thống nhất, cũng như ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý đất đai tương tự với Trung Quốc là điều cần thiết³.

Ngoài ra, Việt Nam có thể đưa ra những chỉ tiêu về diện tích đất nông nghiệp cần phải được bảo vệ. Cụ thể, ta cần căn cứ vào tình hình thực tế của quốc gia để xác định diện tích đất nông nghiệp được đưa vào sử dụng lâu dài. Loại đất này sẽ không được chuyển đổi mục đích sử dụng đất dưới bất kỳ lý do gì hoặc nếu phải chuyển đổi thì cần phải thu hồi diện tích tương đương để bù đắp lại phần diện tích đất nông nghiệp đã bị chuyển đổi. Bên cạnh đó, cần có các quy định nhằm đảm bảo chất lượng của đất nông nghiệp và có chế tài xử lý nghiêm khắc đối với các cá nhân, tổ chức có hành vi làm ảnh hưởng đến chất lượng đất đai./.

1. Điều 21 Quy định về trưng mua nhà trên đất thuộc sở hữu nhà nước và bồi thường năm 2011.

2. Điều 58, Điều 134, Điều 136, Điều 137 Luật Đất đai năm 2013.

3. Trần Phong Vũ (2020), "Kinh nghiệm của Trung Quốc về hệ thống đăng ký bất động sản tập trung", Báo Tài nguyên môi trường, <https://baotainguyenvoitrung.vn/kinh-nghiem-cua-trung-quoc-ve-he-thong-dang-ky-bat-dong-san-tap-trung-306356.html>, truy cập lần cuối ngày 25 tháng 3 năm 2022.

KINH NGHIỆM QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI Ở MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI

■ TS. Phan Hoài Nam¹

1. Kinh nghiệm quản lý đất đai của một số quốc gia

Trong hệ thống quản lý đất đai tồn tại một số các vấn đề pháp lý nhất định mà pháp luật của quốc gia nào cũng cần phải điều chỉnh, bỏ qua mọi khác biệt về các yếu tố kinh tế - chính trị - xã hội. Đó chính là: (i) Chế độ sở hữu đất đai; (ii) Hệ thống quản lý thông tin đất đai và tài chính quốc gia; (iii) Quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất; và (iv) Hoạt động thu hồi và bồi thường đất.

1.1. Chế độ sở hữu

Sở hữu đất đai là một khái niệm xuất hiện lâu đời, các bằng chứng từ khoa học dân tộc học và khảo cổ học cho thấy lần đầu tiên xuất hiện khái niệm này là từ 40.000 năm trước². Cho đến nay, thế giới đã hình thành nhiều mô hình sở hữu đất đai vô cùng đa dạng. Trong đó, phổ biến nhất là thừa nhận đa hình thức sở hữu đối với đất đai như sở hữu nhà nước, sở hữu tập thể, sở hữu của cộng đồng dân cư và sở hữu tư nhân. Đồng thời, một số quốc gia chỉ thừa nhận một hình thức sở hữu đất đai: sở hữu nhà nước (hoặc của nhà vua)³. Hình thức sở hữu đất đai của từng quốc gia gắn liền với các yếu tố kinh

tế - chính trị - xã hội, mà trong đó tác động từ chính trị và lịch sử là mạnh mẽ nhất. Đa số các nước trên thế giới đều thừa nhận hình thức sở hữu tư nhân đối với đất đai, tuy nhiên xuất phát từ các đặc thù quốc gia chi phối mà hình thức sở hữu nhà nước đối với đất đai dường như thường chiếm tỷ lệ lớn hơn. Mặt khác, kể cả đối với các quy định cho phép sở hữu tư nhân đối với đất đai thì đều đặt ra nhiều hạn chế nhất định.

1.1.1. Hoa Kỳ

Hoa Kỳ có diện tích tự nhiên khoảng 9,4 triệu km², dân số hơn 300 triệu, đất đô thị chuyên dùng chiếm 11,9% diện tích tự nhiên. Là một quốc gia phát triển, Hoa Kỳ 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. Một mặt, pháp luật đất đai của Hoa Kỳ 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. Mặt khác, nước này vẫn khẳng định vai trò ngày càng lớn và có vị trí quyết định của Nhà nước trong quản lý đất đai⁴. Gần 40% diện tích đất ở Mỹ là đất công, được hỗ trợ bởi người nộp thuế và được quản lý bởi chính

1. Phó Trường Khoa Luật Quốc tế - Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh.

2. Liz Alden Wily, "Collective Land Ownership in the 21st Century: Overview of Global Trends. Land", <https://doi.org/10.3390/land7020068>, truy cập ngày 23 tháng 3 năm 2022.

3. Phạm Văn Võ, Nguyễn Hoàng Thùy Trang (2012), "Các Mô hình Sở hữu Đất đai và những vấn đề pháp lí đặt ra đối với Việt Nam", Tạp chí Khoa học Pháp lý Việt Nam, (03), tr. 45-51.

4. Nguyễn Trọng Tuấn (2010), "Kinh nghiệm quản lý đất đai của một số nước trên thế giới", Tạp chí Châu Mỹ ngày nay, (03), tr.11-15.

quyền liên bang, tiểu bang hoặc địa phương¹. Trong đó, các vùng đất công cộng bao gồm các khu rừng quốc gia và vùng hoang dã rộng lớn, các công viên và di tích quốc gia, các khu bảo tồn động vật hoang dã, các khu rừng, các khu đất ủy thác của bang, các công viên và địa điểm giải trí của bang cũng như các công viên thành phố và quận.

Nếu tiếp cận dưới góc độ pháp luật tiểu bang, một đặc điểm dễ thấy là phần lớn các bang chịu nhiều ảnh hưởng dựa từ đặc điểm của thông luật Anh, quyền sở hữu đất đai ở quốc gia này tương đối phức tạp. Phần lớn các bang quy định quyền sở hữu đất đai trọn vẹn với thuật ngữ: “fee simple”, “fee simple absolute” hoặc là “fee”. Cụm “fee simple” đề cập đến lợi ích có sẵn trong đất và có khả năng tiếp tục nhận được vô thời hạn trong tương lai. Trong khi đó, một loại sở hữu khác gọi là “defeasible fee”, mặc dù chủ sở hữu cũng nhận được các lợi ích như loại sở hữu trên chỉ khác là quyền sở hữu có thể chấm dứt ngay khi xuất hiện một sự kiện xác định.

1.1.2. Úc

Về bản chất, chế độ quản lý và sử dụng đất đai ở Úc cũng chịu ảnh hưởng sâu sắc của hệ thống pháp luật Anh quốc (Common law). Đất đai được phân bố để sử dụng thông qua hai phương thức chiếm hữu là đất được cấp (freehold) và đất được cho thuê (leasehold), đất Hoàng gia (Crown land) là một hình thức sở hữu đất riêng biệt. Sở hữu đất đai tư nhân: được thiết lập tương ứng với khái niệm về tài sản mà theo học thuyết về tài sản (doctrine of estate) thì tài sản theo bậc thang của sở hữu có:

- Tài sản tư (freehold estates) được hưởng quyền vô thời hạn và được tự do thừa kế (free simple estate); phần lớn đất đai tại đô thị được cấp theo chế độ sử dụng tự do (freehold); theo phương thức này thì chủ thể

được cấp đất được đảm bảo lợi ích tuyệt đối về đất còn Vương quyền (quyền của nhà Vua đối với đất đai) chỉ là danh nghĩa;

- Tài sản không được thừa kế (life estate) và các tài sản khác theo phương thức thuê (leasehold estate). Tương ứng đất theo dấu hiệu sở hữu có đất tư; đất thuê; đất sử dụng theo hợp đồng (không có quyền sở hữu);

- Đất công thuộc sở hữu cộng đồng và đất chưa giao gọi chung là đất thuộc sở hữu Hoàng gia; đại bộ phận đất nông thôn lại là đất Hoàng gia cho thuê hoặc sử dụng theo phương thức cấp phép và chế độ cho thuê hạn chế (ví dụ đất chỉ dành khai thác đồng cỏ). Đất Hoàng gia được quy định rất chặt chẽ bởi luật pháp của chính phủ Tiểu bang, cần phải đáp ứng một số yêu cầu nhất định trước khi tiến hành khai thác cũng như xử lý đối với loại đất này.

Theo thống kê, tại Úc một phần năm diện tích đất thuộc quyền sở hữu tư nhân, còn lại là đất được chiếm hữu dưới dạng thuê hoặc được cấp quyền sử dụng. Trong một số trường hợp luật còn khống chế mức tiền thuê theo từng loại nhà đất, bất động sản và đề ra các quy định bảo vệ quyền lợi của người thuê nhà đất và bảo đảm các quyền của chủ sở hữu đất. Ngoài ra, chính phủ Úc cho phép nhà đầu tư nước ngoài sở hữu bất động sản Úc vĩnh viễn. Nhà đầu tư nước ngoài có thể sở hữu bất động sản Úc vĩnh viễn và có thể chuyển giao quyền thừa kế cho con cái. Tuy nhiên trước những lo ngại về việc mua bán, đầu cơ nhà trái phép, pháp luật đất đai Úc quy định người nước ngoài tạm trú tại Úc sẽ được tuyển chọn kỹ, phải có giấy phép của Cơ quan kiểm soát đầu tư ngoại quốc (FIRB) trước khi mua bất động sản và bắt buộc phải bán bất động sản đó khi rời khỏi Úc. Về mặt thủ tục, người cần sở hữu bất động sản có thể nộp đơn qua trang mạng của FIRB và nhận giấy

1. Ray Rasker, “Public Land Ownership in the United States”, <https://headwaterseconomics.org/public-lands/protected-lands/public-land-ownership-in-the-us/>, truy cập lần cuối ngày 22 tháng 3 năm 2022.

phép qua email. Đồng thời, tùy thuộc vào các loại bất động sản mà người nước ngoài được quyền sở hữu mà các quy định về điều kiện cũng khác nhau.

1.1.3. Hàn Quốc

Pháp luật dân sự Hàn Quốc chịu nhiều ảnh hưởng từ hệ thống pháp luật Đức, Pháp, Nhật và Hoa Kỳ, thể hiện ở một số vấn đề cụ thể, trong đó có quyền sở hữu đất đai. Hàn Quốc thừa nhận quyền sở hữu đất của cả tư nhân và nhà nước.

Từ năm 2009, pháp luật Hàn Quốc cho phép cá nhân và nhà đầu tư nước ngoài sở hữu đất đai trên cơ sở các điều ước quốc tế song phương¹. Điều này cho phép người nước ngoài có thể mua, bán, thế chấp, cho thuê đất, thừa kế, đấu giá và các hành động khác mà công dân Hàn Quốc có thể thực hiện đối với tài sản đất đai của mình.

Như vậy, Hàn Quốc không chỉ cho phép sở hữu tư nhân mà còn cho phép người nước ngoài được hưởng các quyền tương tự với công dân của nước mình.

Tại Hàn Quốc, bất động sản có thể được sở hữu bởi một chủ thể duy nhất hoặc đồng sở hữu (trong trường hợp nhiều người cùng thuê một bất động sản). Mối quan hệ giữa các đồng sở hữu về cơ bản có thể chia thành 3 loại:

- *Gongyu*: Các đồng sở hữu không có mối quan hệ liên quan, mỗi chủ sở hữu có toàn quyền định đoạt lợi ích sở hữu của mình một cách độc lập với các chủ sở hữu khác. Đây là loại hình đồng sở hữu phổ biến nhất;

- *Hapyu*: Các đồng sở hữu chung sở hữu bất động sản như một công ty hợp danh, vì vậy cho đến khi công ty hợp danh bị giải thể, bất động sản đó, cũng như các lợi ích trong công ty hợp danh, chỉ có thể được chuyển nhượng khi có sự đồng ý của tất cả các chủ sở hữu;

- *Chongyu*: Bất động sản thuộc sở hữu của một hiệp hội không có tư cách pháp nhân như tổ chức tôn giáo và việc định đoạt cần có sự đồng ý của tỷ lệ cần thiết của các thành viên của tổ chức.

1.2. Hệ thống quản lý thông tin đất đai và tài chính quốc gia

Vấn đề tối quan trọng trong việc quản lý đất đai hiệu quả là xây dựng một hệ thống quản lý hoàn chỉnh, bao quát trên nhiều lĩnh vực như hệ thống luật pháp và chính sách, đăng ký đất đai, giải quyết tranh chấp đất đai, thiết lập chiến lược hoạch định đất đai,... Đây là một công việc mang tính nền tảng cho việc quản lý đất đai của nhà nước, tuy nhiên, việc thực hiện xây dựng hệ thống này hoàn toàn không dễ dàng, đặc biệt là ở những nước đang phát triển. Có thể nói, trình độ phát triển khoa học kỹ thuật và tầm nhìn chiến lược của các quốc gia này là rào cản lớn nhất trong việc thực hiện hóa nhiệm vụ này.

1.2.1. Hoa Kỳ

Cơ quan Khảo sát Địa chính trong Cục Quản lý Đất đai lưu giữ hồ sơ của tất cả các khu đất công. Trong đó bao gồm: lịch sử sử dụng đất, tài khoản pháp lý và các tài liệu khác. Trên thực tế, hệ thống Khảo sát Đất đai Công cộng là một cuộc khảo sát địa chính của Hoa Kỳ có nguồn gốc từ năm 1785 và được thực hiện liên quan đến việc xác định kinh tuyến chính và đường cơ sở. Kết quả từ các cuộc khảo sát địa chính này là đã chia khu vực khảo sát thành các thị trấn, các khu đất vuông có diện tích khoảng 36 dặm vuông. Các thị trấn này được chia thành nhiều phần, mỗi phần khoảng một dặm vuông, với các đường ranh giới thường chạy trên các ổ trục chính và kích thước lô đất thường ở dạng phân số hoặc bội số của chuỗi. Mô tả đất đai ở Tây Bắc Mỹ chủ yếu dựa trên các cuộc khảo sát đất đai này.

1. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2012), "Kinh nghiệm nước ngoài về quản lý và pháp luật đất đai", tr. 42.

Bên cạnh đó, việc quản lý đất đai cũng được thực hiện trên hệ thống điện tử. Các bang ở Hoa Kỳ đều có luật đăng ký và hệ thống thi hành hoàn chỉnh. Bất kỳ yếu tố nào về quyền sở hữu của một thửa đất ở một hạt nào đó đều có thể tiến hành đăng ký ở hạt đó. Hiện nay, Hoa Kỳ đang áp dụng việc quản lý đất đai thông qua chứng thư pháp lý. Mỗi chứng thư đều chứa đựng các thông tin cá nhân của chủ sở hữu, chẳng hạn như tên và họ, tên và địa chỉ gửi thư và khu thuế, nhưng không bao gồm mã số định danh cá nhân. Chứng thư này cũng chứa dữ liệu đất đai và loại tài sản, kèm theo ảnh của tài sản đó, cùng một số thông tin khác, chẳng hạn như các yếu tố tài sản, các hạng mục sân vườn. Những thông tin này sẽ được tổng hợp trong một mã ID. Mã ID này sẽ được sử dụng phục vụ cho việc tra cứu, ghi chú và chỉnh sửa hồ sơ. Điều này đảm bảo tính nhanh chóng trong tra cứu thông tin cũng như đảm bảo an toàn về bảo mật thông tin cá nhân.

1.2.2. Úc

- Về hệ thống quản lý thông tin:

Công tác quản lý nhà nước, bao gồm công tác đăng ký quyền sở hữu đất đai và các dịch vụ liên quan đến đất đai do cơ quan quản lý đất đai của các bang giữ nhiệm vụ chủ trì. Các cơ quan này đều phát triển theo hướng sử dụng một phần đầu tư của chính quyền bang và chuyển dần sang cơ chế tự trang trải chi phí. Ở Úc hiện tồn tại hai hệ thống xác lập quyền về bất động sản: phổ biến nhất là hệ thống "Torrens"; sau đó là một số trường hợp ngoại lệ vẫn áp dụng hệ thống cũ theo Luật chính thống của Vương quốc Anh.

Toàn bộ các bang và vùng lãnh thổ ở Úc đã thông qua hệ thống xác lập quyền sở hữu đất đai Torrens từ năm 1857 đến năm 1875. Nguyên lý cơ bản của hệ thống "Torrens" là việc xác lập quyền về đất dựa trên cơ sở đăng ký và cấp giấy chứng nhận về nhà đất hoặc bất động sản, không đòi hỏi các loại chứng thư giao dịch, các giấy tờ có liên quan khác và công việc thẩm tra phức tạp tốn thời gian như yêu cầu ở hệ thống cũ.

Những đặc điểm chủ yếu của Hệ thống Đăng ký đất đai và bất động sản của Úc:

- Giấy chứng nhận được đảm bảo bởi Nhà nước
- Hệ thống đăng ký đơn giản, an toàn và tiện lợi
- Mỗi trang của sổ đăng ký là một tài liệu duy nhất đặc trưng cho hồ sơ hiện hữu về quyền và lợi ích được đăng ký và dự phòng cho đăng ký biến động lâu dài
- Giấy chứng nhận đất là một văn bản được trình bày dễ hiểu
- Sơ đồ trích lục thửa đất có thể dễ dàng kiểm tra, tham khảo
- Giá thành của hệ thống hợp lý, tiết kiệm được chi phí và thời gian xây dựng
- Hệ thống được xây dựng trên nền tảng công nghệ thông tin hiện đại, dễ dàng cập nhật, tra cứu cũng như phát triển đáp ứng yêu cầu quản lý và sử dụng
- Về tài chính quốc gia liên quan đến đất đai:
 - *Định giá đất*

Luật Thuế đất năm 1958 xác định mục đích của việc định giá đất: (i) Xuất phát từ nhu cầu công ích, nhu cầu kinh doanh và nhu cầu của người dân; (ii) Định giá để xác định thuế, mức thuế nhà đất/bất động sản, thừa kế, thuế trước bạ, hiến tặng, tiền đền bù,...; (iii) Mục đích thương mại. Trên cơ sở đó, giá đất ở Úc bao gồm nhiều loại giá tùy thuộc vào trường hợp áp dụng cho từng mục đích khác nhau. Phân thành hai nhóm chính: (i) Giá thị trường: giá đặc biệt cho chủ nhà đất/bất động sản; giá bảo đảm; giá bảo hiểm; (ii) Giá chế định trong luật: giá nguyên thủy; giá mặt bằng của vị trí đất; giá vốn đầu tư; giá đất hàng năm.

Tại Úc áp dụng chủ yếu ba phương pháp định giá đất phổ biến trên thế giới, đó là: phương pháp so sánh trực tiếp; phương pháp vốn hóa (tương đương với phương pháp thu

nhập và phương pháp thặng dư ở Việt Nam) và phương pháp chiết trừ. Việc định giá được thực hiện theo hai quy trình: định giá đất hàng loạt và định giá đất riêng lẻ.

- *Quy định của pháp luật về thuế đất đai*

Theo luật pháp của bang và vùng lãnh thổ, chính quyền địa phương ở mỗi bang được quyền đánh thuế bất động sản địa phương¹. Do đó, thuế tài sản địa phương là khác nhau giữa các bang, vùng lãnh thổ.

Thuế đất đai ở nước Úc được đánh trên giá trị đất chưa cải tạo², tức việc đánh thuế là đánh trên quyền sở hữu đất mà không phải là giá trị từng thời điểm đất được đưa vào khai thác. Ở tất cả các bang trừ bang Victoria³, chỗ ở chính thức của người nộp thuế thuộc trường hợp được miễn thuế đất⁴. Tuy nhiên, vẫn có trường hợp ngoại lệ đối với những mảnh đất có giá trị cao, chỉ được miễn một phần hoặc không được miễn thuế. Đất đai thuộc sở hữu của các tổ chức tôn giáo và trường học; đất được sử dụng cho sản xuất các hàng hóa cơ bản được miễn thuế ở tất cả các bang.

Thuế suất áp dụng đối với đất đai khác nhau tùy thuộc vào mục đích sử dụng đất. Thông thường, đất nông nghiệp có mức thuế suất thấp hơn tùy từng địa phương. Chẳng hạn, đất sử dụng để sản xuất các hàng hóa cơ bản chỉ phải chịu mức thuế bằng một nửa so với đất sử dụng để sản xuất những hàng hóa khác. Chính sách thuế này khuyến khích việc tích tụ ruộng đất của các doanh nghiệp nông thôn như nông trại hay vườn ươm.

Tháng 12 năm 2017, Chính phủ Úc công bố Phí bỏ trống nhà và không sử dụng đất nhằm mục đích ngăn chặn đầu cơ đối với chủ sở hữu

nhà ở người nước ngoài. Cụ thể theo quy định này, người nước ngoài sở hữu nhà ở tại Úc phải trả phí để nhà hoặc đất trống hàng năm nếu ngôi nhà của họ không có người ở hoặc cho thuê trong hơn 183 ngày (sáu tháng) một năm. Phí để nhà trống là một phần trong Kế hoạch tăng cơ hội mua nhà và thuê nhà ở của Chính phủ Úc nhằm mục đích tạo động cơ tài chính để các chủ sở hữu nước ngoài cung cấp nhà ở cho thuê và tăng nguồn cung nhà ở sẵn có tại Úc. Thông thường, phí để nhà trống sẽ bằng phí nộp đơn xin cấp phép đầu tư nước ngoài mà người nước ngoài đã thanh toán trước đó.

1.2.3. Hàn Quốc

Để giảm thiểu việc người dân phải di chuyển đến các khu vực cụ thể để tìm hiểu quy định về đất đai, cũng như giảm bớt thời gian chờ đợi câu trả lời từ cơ quan hành chính, Hàn Quốc đẩy mạnh xây dựng hệ thống quản lý điện tử. Từ năm 1988, Hàn Quốc bắt đầu xây dựng hệ thống quản lý thông tin về đất đai (LMIS), và đến năm 2005, dự án cơ bản được hoàn thành.

Hệ thống LMIS về cơ bản được xây dựng nhằm rút ngắn quy trình xử lý công việc hành chính trong quá trình quản lý đất đai. Bên cạnh đó, hệ thống này còn là một bước tiến vượt bậc với kho dữ liệu, hệ thống lưu trữ thông tin về đất đai trên lãnh thổ Hàn Quốc.

Tuy nhiên, công dụng nổi bật nhất của hệ thống LMIS nằm ở khả năng đưa ra hướng dẫn chi tiết. Thứ nhất, LMIS đã hỗ trợ việc xây dựng đường biên giới giữa các khu vực. LMIS xây dựng bản đồ đất đai của toàn bộ Hàn Quốc với tỉ lệ 1/1000 và 1/1500. Thứ hai, LMIS hỗ trợ việc xây dựng bản đồ địa chính. Tại Hàn Quốc, bản đồ địa chính dạng tờ rời

1. Bùi Tư, "Nước Úc tính thuế bất động sản như thế nào?", Thời báo Tài chính Việt Nam, Cơ quan của Bộ Tài chính, ngày 24 tháng 4 năm 2018, <https://thoibaotaichinhvietnam.vn/nuoc-uc-tinh-thue-bat-dong-san-nhu-the-nao-44312.html>, truy cập lần cuối ngày 08 tháng 4 năm 2022.

2. Mattock, Jason (2014), *Doing Business in Australia for China: How to Invest in Australia for Chinese*. tr. 94, ISBN 978-1-503-20239-9.

3. "Land Tax", State Revenue Office Victoria, <https://www.sro.vic.gov.au/land-tax>, truy cập lần cuối ngày 08 tháng 4 năm 2022.

4. Raiss, Ken (2020), "What is Land Tax and can I reduce it?", *Property Update*.

được lập cách đây khoảng 80 năm, nhưng các đường ranh giới thường cho thấy sự khác biệt do mở rộng hoặc thu hẹp, mài mòn và sửa đổi bản đồ. Đặc biệt, đường ranh giới giữa các bản đồ địa chính có sự chênh lệch lớn về tỷ lệ nên có sự bất đồng nghiêm trọng. Để giải quyết những vấn đề này, cần đo đạc khảo sát lại các vùng đất và lập lại bản đồ địa chính. Tuy nhiên, việc khảo sát lại đất đai rất tốn kém, mất nhiều thời gian và cũng có thể gây ra nhiều vấn đề dân sự liên quan đến quyền sở hữu đất đai. Vì vậy, công việc này sẽ do hệ thống phần mềm của LMIS tính toán và đưa ra kết quả cuối cùng dựa trên những kết quả đo đạc đơn lẻ của từng địa phương.

Cấp Bang:

QUY HOẠCH CHIẾN LƯỢC

- Xác định mục đích chung để quy hoạch không gian trong từng bang, đặc biệt là phải có sự liên hệ với các cấp chính quyền địa phương;
- Được áp dụng ở 13 bang là: Connecticut; Delaware; Florida; Georgia; Hawaii; Maine; Maryland; New Hampshire; New Jersey; Rhode Island; Vermont và Washington;
- Nội dung có sự phân hóa giữa các Bang với nhau.

Địa phương:

QUY HOẠCH TOÀN DIỆN

- Công cụ để thực hiện quy hoạch chiến lược và là cơ sở để xây dựng nên các sắc lệnh phân vùng;
- Tài liệu tham mưu, có thể được áp dụng bởi các khu tự trị thông qua các sắc lệnh;
- Ở một số Bang, quy hoạch toàn diện là cần thiết để có thể ban hành Sắc lệnh phân vùng;
- Chính quyền địa phương có thể thành lập các ủy ban liên tịch để xây dựng các kế hoạch Vùng hoặc liên kết giữa nhiều địa phương.

SẮC LỆNH PHÂN VÙNG

- Chứa đựng các cơ sở dữ liệu bản đồ và văn bản quy định các vấn đề liên quan;
- Ở hầu hết các bang, chính quyền địa phương được ủy quyền, nhưng không bắt buộc phải thông qua Sắc lệnh phân vùng. Trên thực tế, hầu hết các chính quyền địa phương đều cho thông qua và áp dụng các sắc lệnh.

Biểu đồ tổ chức quy hoạch tại Hoa Kỳ (Nguồn: OECD (2017), Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact sheets, OECD Regional Development Studies, OECD Publishing, Paris, tr.1, <https://doi.org/10.1787/9789264268579-en>, truy cập lần cuối ngày 09 tháng 4 năm 2022.

1. OECD (2017), *Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact sheets, OECD Regional Development Studies, OECD Publishing, Paris, tr.1, <https://doi.org/10.1787/9789264268579-en>, truy cập lần cuối ngày 09 tháng 4 năm 2022.*

Nhìn chung, có thể thấy hệ thống quản lý đất đai của Hàn Quốc khá đa nhiệm, không chỉ dừng lại ở vai trò xử lý hồ sơ mà còn hỗ trợ công tác quản lý, xác lập bản đồ địa chính.

1.3. Quy hoạch và Kế hoạch sử dụng đất đai

1.3.1. Hoa Kỳ

Hoa Kỳ là một quốc gia liên bang với 4 cấp Chính quyền: Liên bang; 50 bang; 3031 cấp trung gian và 35879 chính quyền địa phương. Do đó, hoạt động quy hoạch tại Hoa Kỳ mang tính phân quyền rất cao. Theo Điều 8 của Hiến pháp Hoa Kỳ, thẩm quyền thực hiện quy hoạch đất đai thuộc về các bang, tuy nhiên, hầu hết các bang đều giao quyền đó cho chính quyền địa phương thông qua Hiến pháp và pháp luật của bang¹.

Dù có sự phân cấp, các loại văn bản do cơ quan cấp trên ban hành lại không hoàn toàn có tính bắt buộc đối với cơ quan cấp dưới, cũng như không bắt buộc phải có sự xuất tồn tại của văn bản cấp trên để văn bản cấp dưới có thể được ban hành, tùy thuộc vào từng Bang. Bên cạnh đó, do diện tích đất quá rộng lớn, nên Hoa Kỳ không xây dựng cho mình kế hoạch sử dụng đất trên toàn liên bang (national level spatial plans). Tuy nhiên, điều này không có nghĩa là chính quyền Liên bang hoàn toàn không có quyền liên quan đến hoạt động quy hoạch đất đai. Bộ trưởng Bộ nội vụ (Secretary) có thẩm quyền xây dựng, duy trì và sửa đổi các kế hoạch sử dụng đất đối với các khu đất công (public land). Cũng như, phối hợp với Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp để quy hoạch sử dụng đất thuộc Hệ thống rừng quốc gia và đảm bảo nơi sinh sống cho các bộ lạc da đỏ¹.

Nhìn chung, quy hoạch đất đai ở Hoa Kỳ chủ yếu được thực hiện bởi cấp chính quyền địa phương. Các bang giao cho chính quyền địa phương toàn quyền được ban hành các sắc lệnh và quy chế liên quan đến hoạt động quy hoạch, với điều kiện không trái với pháp luật bang.

1.3.2. Úc

Về nội dung quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, công tác quy hoạch sử dụng đất của Úc được quy định trong pháp luật về đất đai, nhà ở, nhà chung cư, pháp luật về ngân hàng và thế chấp tài sản liên quan đến đất đai. Quy hoạch sử dụng đất được lồng ghép trong quy hoạch tổng thể phát triển địa phương và quy hoạch xây dựng. Quy hoạch sử dụng đất được duyệt có vai trò rất lớn trong việc phát triển kinh tế - xã hội.

Một trong những nội dung quan trọng nhất và duy nhất tồn tại ở tất cả tiểu bang, vùng lãnh thổ là *Sơ đồ quy hoạch địa phương* (Local Planning Schemes). Mặc dù giữa các

ban quy định có một số điểm khác nhau, nhưng nhìn chung đều hướng tới việc phát triển không gian của một đô thị tự trị và các mô tả chi tiết dành cho việc sử dụng đất hợp pháp. Cụ thể, quy hoạch sử dụng đất, cùng với quy hoạch hệ thống hạ tầng (cấp điện, cấp nước, vệ sinh môi trường,...) được tích hợp đồng bộ trên nền bản đồ địa chính và khai thác phục vụ cho công tác quản lý đất đai nói chung, cụ thể như: cung cấp thông tin, cấp giấy chứng nhận,...

Bên cạnh đó, ở Úc còn có Kế hoạch phát triển đô thị, tồn tại ở tất cả khu đô thị ở Úc. Phần kế hoạch này ghi nhận các thông tin về cung cấp nhà ở và việc phối hợp sử dụng đất và cơ sở hạ tầng trên phạm vi toàn đô thị, điển hình như kế hoạch phát triển dành cho nhà ở và các khu công nghiệp. Kế hoạch phát triển đô thị thực tế không có giá trị ràng buộc pháp lý đối với chính quyền tiểu bang, mà được xem là các đề xuất chung để chính quyền tham khảo trước khi đưa ra quy định bắt buộc trong sơ đồ quy hoạch địa phương.

Về thẩm quyền ban hành quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, trong Hiến pháp Úc không quy định nội dung liên quan đến vấn đề sử dụng đất, do đó các tiểu bang có trách nhiệm phần lớn trong việc đề ra quy hoạch, kế hoạch. Chính phủ Úc có trách nhiệm tương đối hạn chế đối với nội dung này. Trong đó, quan trọng nhất là khả năng điều chỉnh việc sử dụng đất thông qua các quy định của pháp luật môi trường. Mặt khác, chính phủ Úc có thẩm quyền riêng trực tiếp kiểm soát việc sử dụng đất nói chung và các vấn đề xoay quanh việc lập kế hoạch sử dụng nói riêng đối với một số khu vực nhất định, như là các vườn quốc gia.

1.3.3. Hàn Quốc

Kế hoạch sử dụng đất đai tại Hàn Quốc được chia thành hai cấp: cấp quốc gia và cấp địa phương.

1. Điểm a, Điểm b Điều 202 Luật về Chính sách và quản lý đất đai của Liên Bang năm 1976.

Ở cấp quốc gia, quy hoạch toàn diện Quốc gia đưa ra nhằm cung cấp bộ khung pháp lý nền tảng cho việc sử dụng đất đai. Bảng quy hoạch này được xem xét trên nhiều yếu tố như kinh tế - xã hội, vấn đề môi trường và các vấn đề liên quan đến quy hoạch khác.

Ở cấp địa phương, quy hoạch vùng đô thị và quy hoạch toàn diện cấp tỉnh cung cấp các khuôn khổ cấp vùng và tập trung vào các chủ đề tương tự như quy hoạch toàn diện Quốc gia. Những quy hoạch này có thời hạn là 20 năm, tuy nhiên sẽ được xem xét và điều chỉnh 10 năm/lần. Hai loại quy hoạch được cụ thể hóa bằng quy hoạch tổng thể thành phố. Đây là những quy hoạch tổng thể chứa đựng các yếu tố chiến lược và quy hoạch sử dụng đất chi tiết và được chuẩn bị với sự tham vấn của người dân và các chuyên gia độc lập¹.

Có thể thấy, Hàn Quốc đã và đang áp dụng những quy hoạch sử dụng đất với tầm nhìn dài hạn, đồng thời thực hiện xem xét 10 năm một lần, khiến những quy hoạch này sát với thực tiễn nhất có thể.

1.4. Thu hồi và bồi thường về đất

1.4.1. Hoa Kỳ

Việc thu hồi đất nói riêng và tài sản nói chung được thực hiện dưới nhiều hình thức: Thu hồi toàn bộ, thu hồi một phần, thu hồi tạm thời và thu hồi vĩnh viễn.

Trình tự thủ tục thu hồi đất thông thường sẽ được thực hiện qua các bước. Đầu tiên, cơ quan có thẩm quyền của chính phủ tiến hành đàm phán mua lại đất với giá phù hợp. Nếu chủ sở hữu không muốn bán, cơ quan đó sẽ nộp đơn lên tòa án để được thực hiện việc thu hồi đất và đưa ra thông báo về phiên điều trần. Khi phiên điều trần diễn ra, cơ quan

chính phủ phải chứng minh rằng họ đã đàm phán một cách thiện chí để mua tài sản nhưng không đạt được thỏa thuận, đồng thời chứng minh rằng việc thu hồi tài sản là để phục vụ cho việc sử dụng công cộng đúng theo quy định của pháp luật. Chủ sở hữu tài sản cũng có quyền phản biện lại các lập luận của cơ quan chính phủ. Nếu cơ quan của chính phủ thành công với yêu cầu của mình, các thủ tục nhằm xác định giá trị thị trường hợp lý của tài sản sẽ được tiến hành. Khoản bồi thường cho chủ sở hữu sẽ được chi trả trước cho các khoản vay, thế chấp và các trở ngại đối với tài sản, khoản tiền còn lại sẽ được trả cho chủ sở hữu và quyền sở hữu tài sản sẽ thuộc về chính phủ. Nếu yêu cầu của cơ quan chính phủ không được chấp thuận hoặc chủ sở hữu không hài lòng với mức bồi thường thì các bên có thể thực hiện kháng cáo².

Việc tính toán khoản bồi thường cũng phải tuân theo phạm vi của quy định dự án³, trong đó nêu rõ rằng việc tăng hoặc giảm giá trị thị trường của tài sản là kết quả mà dự án mà chính phủ thu hồi đất mang lại sẽ không được tính đến⁴. Đối với hình thức thu hồi một phần, ngoài việc được bồi thường giá trị thị trường của phần đất bị tịch thu, chủ sở hữu còn được bồi thường thiệt hại do tài sản bị giảm giá trị do chỉ bị thu hồi đi một phần. Nếu một doanh nghiệp đang hoạt động trên bất động sản bị thu hồi, chủ sở hữu thường có quyền được bồi thường thiệt hại do hoạt động kinh doanh bị tổn thất hoặc gián đoạn. Ở một số ít khu vực, chủ sở hữu cũng có thể được bồi thường cho việc mất tiềm năng kinh tế, giá trị của doanh nghiệp như bị mất vị trí, danh tiếng hoặc quan hệ với khách hàng. Nếu doanh nghiệp không sở hữu đất, nhưng

1. OCED (2017), "The Governance of Land Use - Country fact sheet Korea", tr. 2-3.

2. Aaron Larson (2018), *Eminent Domain, Expert Law*, https://www.expertlaw.com/library/real_estate/eminent_domain.html, truy cập lần cuối 09 tháng 4 năm 2022.

3. "Phạm vi của Quy định dự án" (Scope of the Project Rule) là một thực tế phức tạp của pháp luật ngăn cản chủ sở hữu có tài sản bị thu hồi được hưởng các lợi ích từ dự án của các cơ quan thực hiện thu hồi đất.

4. *United States v Miller*, 317 US 369, 374 (1943).

cho thuê mặt bằng nơi doanh nghiệp hoạt động thì thường sẽ được bồi thường giá trị của hợp đồng thuê, cho bất kỳ đồ đạc nào mà doanh nghiệp đã lắp đặt trong cơ sở và cho bất kỳ thiệt hại do hoạt động kinh doanh bị tổn thất¹.

1.4.2. Úc

Việc thu hồi đất ở Úc được thực hiện theo quy trình chung, bao gồm 5 bước: (1) Bộ trưởng gửi công văn chính thức mời người có đất tới thảo luận với Bộ trưởng về việc bán đất cho Nhà nước; (2) Khi thảo luận không có kết quả thì cơ chế chiếm giữ đất đai bắt buộc được vận hành bằng thông báo chính thức của Nhà nước về việc sử dụng đất đó vào mục đích công cộng trên Công báo của Chính phủ Bang; (3) Chủ đất cũ bắt đầu thực hiện thủ tục đòi bồi thường về đất; (4) Các thủ tục định giá đất theo thị trường được tiến hành; (5) Chủ đất cũ có thể yêu cầu Trọng tài hoặc Tòa án để giải quyết tranh chấp về giá bồi thường².

Đặc biệt ở Úc, hoạt động tham vấn ý kiến của người dân đối với việc thu hồi đất được quy định rõ trong luật, cụ thể Bộ trưởng sẽ đưa bản copy công bố dự án cho những người sẽ bị ảnh hưởng bởi dự án, cùng với: (i) Sơ đồ vị trí khu đất mà dự án sẽ triển khai; (ii) Văn bản nêu tóm tắt các quyền chính cho những người dân bị ảnh hưởng.

- Về cơ sở bồi thường: Ở Úc, mỗi bang đều có một Cục quản lý đất đai và một Cục định giá. Trước đây, các cục này đều là cơ quan hành chính của Bang. Sau đó, các cơ quan này được chuyển dần sang thành các cơ quan dịch vụ công, thực hiện các dịch vụ

về quản lý đất đai và định giá theo yêu cầu của nhà nước cũng như của thị trường.

Pháp luật đất đai Úc đề ra nguyên tắc “giá trị đối với chủ sở hữu” thừa nhận rằng mức bồi thường phải cao hơn giá trị thị trường. Trong đó, giá trị đối với chủ sở hữu được tính bao gồm các khoản sau: Giá trị thị trường của lợi ích bị ảnh hưởng; Giá trị đặc biệt do sở hữu hoặc việc sử dụng đất bị thu hồi; Thiệt hại do thửa đất bị chia cắt; Thiệt hại về tiếng ồn hoặc các thiệt hại khác; Không tính đến phần giá trị tài sản tăng thêm hay giảm đi do bị thu hồi.

Theo quy định tại Điều 55 Đạo luật Quản lý Đất đai năm 1997³: Giá tính mức bồi thường là giá thị trường hiện tại, được quyết định với cơ quan quản lý với sự tư vấn của người đứng đầu cơ quan định giá. Bộ trưởng sau khi tham vấn, phải quyết định các vấn đề có liên quan như quyền, lợi ích, giá trị tài sản,... Trong đó, giá trị thị trường được xác định là mức tiền mà tài sản đó có thể bán được một cách tự nguyện, sẵn sàng ở một thời điểm nhất định.

Về cơ chế thực hiện, nguyên tắc chung là phải thực hiện đàm phán, thỏa thuận về giá vào giai đoạn một; khi không đạt được thỏa thuận giữa tổ chức có thẩm quyền và người có đất thì tổ chức có thẩm quyền áp dụng cơ chế chiếm giữ đất đai bắt buộc vào giai đoạn hai.

- Về hình thức bồi thường: Luật về Thu hồi tài sản 1989 và Luật Quản lý đất đai năm 1997 đều ghi nhận hình thức bồi thường bằng tiền mặt, chủ sở hữu sau khi nhận được tiền bồi thường sẽ phải tự tìm nhà mới. Một số trường hợp đặc biệt khác như là: bồi thường đối với ảnh hưởng từ ngưng hoạt động kinh doanh trên đất gồm bồi thường cho việc phải

1. Aaron Larson (2018), *Eminent Domain, Expert Law*, https://www.expertlaw.com/library/real_estate/eminent_domain.html, truy cập lần cuối 09 tháng 4 năm 2022.

2. Ban Nội chính Trung ương, “Kinh nghiệm thu hồi đất của một số quốc gia trên thế giới”, Trang thông tin điện tử tổng hợp Ban Nội chính Trung ương, <https://noichinh.vn/ho-so-tu-lieu/201309/kinh-nghiem-thu-hoi-dat-cua-mot-so-quoc-gia-tren-the-gioi-292298/>, truy cập lần cuối ngày 08 tháng 4 năm 2022.

3. *Land Administration Act 1997 of Western Australia*, https://www.legislation.wa.gov.au/legislation/statutes.nsf/main_mrtitle_509_homepage.html, truy cập lần cuối ngày 08 tháng 4 năm 2022.

gián đoạn và khôi phục sản xuất (Điều 241 Luật Quản lý đất đai WA năm 1997); đối với hộ gia đình được cấp nhà thì thu hồi nhà ở được bồi thường 10,000 đô-la Úc (có tính đến yếu tố lạm phát so với năm 1989).

1.4.3. Hàn Quốc

- Trường hợp được thu hồi đất:

Ở Hàn Quốc, mặc dù đất đai là sở hữu tư nhân nhưng trong nhiều trường hợp, Nhà nước có quyền thu hồi đất của người dân. Các trường hợp đó là: thu hồi đất để phục vụ mục đích quốc phòng - an ninh; dự án đường sắt, đường bộ, sân bay, đập nước thủy điện, thủy lợi; dự án xây dựng trụ sở cơ quan nhà nước, nhà máy điện, viện nghiên cứu; dự án xây dựng trường học, thư viện, bảo tàng; dự án xây dựng nhà, xây dựng cơ sở hạ tầng trong khu đô thị mới, khu nhà ở để cho thuê hoặc chuyển nhượng.

Việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất được thực hiện theo phương thức tham vấn và cưỡng chế. Phương thức tham vấn được thực hiện thông qua việc các cơ quan công quyền thỏa thuận với người bị thu hồi đất về phương án, cách thức bồi thường. Trong trường hợp tham vấn bị thất bại, Nhà nước phải sử dụng phương thức cưỡng chế. Theo thống kê của Cục Chính sách đất đai Hàn Quốc, Hàn Quốc có 85% tổng số các trường hợp Nhà nước thu hồi đất thực hiện theo phương thức tham vấn; chỉ có 15% các trường hợp thu hồi đất phải sử dụng phương thức cưỡng chế.

Nguyên tắc bồi thường: đối với quyền sở hữu, Hàn Quốc tôn trọng quyền sở hữu tuyệt đối với tài sản của chủ sở hữu. Do đó, việc bồi thường phải được thực hiện dựa trên nguyên tắc công bằng. Điều này thể hiện qua việc định giá cho đất bị thu hồi cho công trình công cộng. Đối với thửa đất được sử dụng thông qua đàm phán hoặc xét xử của tòa án, khoản bồi thường sẽ được tính dựa

trên mức giá công bằng, có tính tới giá thuê, mục đích sử dụng, thời gian sử dụng, và giá, ... của những thửa đất tương tự gần đó. Đối với những thửa đất đã được định giá, việc định giá không do cơ quan nhà nước thực hiện mà do chuyên gia tư nhân tính toán. Việc tính giá này hạn chế tối đa việc áp dụng quyền lực nhà nước lên vấn đề bồi thường đất đai cho chủ sở hữu, đảm bảo tính công bằng cho hoạt động bồi thường.

- Hình thức bồi thường: Việc bồi thường phần lớn được thực hiện qua việc trả bằng tiền mặt. Tuy nhiên, trong một số trường hợp đặc biệt, các chủ sở hữu tài sản bị thu hồi có thể lựa chọn các hình thức khác, không phải tiền mặt, bao gồm đất thay thế hoặc nhà ở xã hội.

Đối với đất nông nghiệp, việc bồi thường sẽ tính đến quá trình thu hoạch trên phần đất bị thu hồi. Cụ thể, nếu như đất bị thu hồi trước khi thu hoạch hoa màu, giá trị hoa màu đó sẽ được bồi thường. Để đảm bảo tính công bằng, khoản bồi thường chỉ được tính dựa trên số hoa màu thực tế được trồng tại thời điểm dự án được công bố. Sự ưu đãi cho hoạt động nông nghiệp được thể hiện ở việc khoản bồi thường cũng tính để đủ hỗ trợ người nông dân phục hồi lại việc sản xuất của mình.

Đối với đất ở và đất công trình, Hàn Quốc chỉ áp dụng phương thức bồi thường ngang giá. Theo đó, giá được bồi thường sẽ là giá đất trên thị trường, và sẽ do các chuyên gia tính toán. Đặc biệt, vấn đề bồi thường với đất có công trình xây dựng được quy định chặt chẽ hơn, tránh tình trạng trục lợi từ việc bồi thường. Theo đó, các công trình xây dựng sau thời điểm công bố dự án sẽ không được bồi thường. Các công trình xây dựng không phép vào hoặc trước ngày 24 tháng 01 năm 1989 được cho là hợp pháp và sẽ được bồi thường tương ứng. Mặt khác, nếu như giá trị tổng thể của cả công trình bị giảm hoặc bị gây thiệt hại do một phần công trình bị thu

hồi, những thiệt hại đó sẽ cũng được tính vào phần được bồi thường¹.

Với hình thức bồi thường ngang giá như vậy, quyền lợi của người có đất bị thu hồi sẽ được bảo vệ tối đa, đồng thời tránh được những sai phạm trong quá trình thu hồi và bồi thường đất.

2. Kinh nghiệm cho Việt Nam

Hiện nay, việc quản lý đất đai tại Việt Nam vẫn còn nhiều bất cập. Cùng với sự phát triển của đô thị, các vấn đề liên quan đến quy hoạch, các thủ tục đăng ký hay kê khai đất đai và tranh chấp vẫn còn là mảng tối trong bức tranh đất đai tại Việt Nam. Cụ thể, quy hoạch đô thị vẫn chưa thể đáp ứng được sự phát triển của dân số và các hoạt động thương mại, công nghiệp. Trong khi đó, các thủ tục liên quan đến đất đai vẫn chưa được tự động hóa, ảnh hưởng đến tốc độ xử lý của hệ thống hành chính cũng như tính chính xác của thông tin. Mặc dù đã qua nhiều lần sửa đổi Luật Đất đai cùng với việc cải thiện chính sách, tình hình quản lý đất đai vẫn chưa cho thấy nhiều dấu hiệu khả quan.

Rõ ràng, hệ thống quản lý của Việt Nam cần những sự thay đổi lớn đối với những vấn đề liên quan đến đất đai. Dựa trên những bài học từ các quốc gia đi trước, nhằm định hướng cho việc xây dựng hệ thống quản lý đất đai trong thời gian tới; kiến nghị đối với vấn đề đất đai của nước ta cần hướng đến:

Thứ nhất, cần đưa ra chiến lược hoạch định cụ thể hơn cho các khu vực đô thị, đặc biệt là vùng đô thị đặc biệt. Hiện nay, Việt Nam chưa thật sự chú trọng vào việc xây dựng những chiến lược quy hoạch phát triển riêng cho khu vực đô thị. Trong khi đó, tốc độ phát triển đô thị của nước ta đang ở mức cao, nếu không kịp đưa ra các chiến lược xây dựng

hoặc quy hoạch hàng năm có thể gây ra tình trạng thiếu hụt tài nguyên đất ở, đất canh tác và đất cho hoạt động công nghiệp, thương mại. Do đó, cần nhanh chóng xây dựng chiến lược quy hoạch đô thị tương thích với sự phát triển của nền kinh tế trong nước.

Thứ hai, khi xây dựng các thành phố mới, cần triệt để quy hoạch các khu đất và lên kế hoạch phát triển trong khoảng thời gian dài. Hiện nay, các thành phố vệ tinh bắt đầu được xây dựng, là cơ hội tốt để tạo ra những thành phố phù hợp với sự phát triển trong 50 năm tới. Điều này hạn chế việc phải tái quy hoạch hoặc phân bổ lại cơ sở hạ tầng, gây khó khăn trong hoạt động quản lý đất đai. Cần lưu ý rằng việc dự đoán để quy hoạch đô thị cần dựa trên nhiều yếu tố, bao gồm dân cư, kinh tế, môi trường, ảnh hưởng của các khu vực lân cận.

Thứ ba, trong quá trình xây dựng hệ thống quản lý hành chính về đất đai, nên tìm kiếm sự hỗ trợ trực tiếp từ các quốc gia và các tổ chức quốc tế. Thực tế cho thấy tiềm lực để xây dựng một bộ máy hoàn chỉnh từ pháp luật đến việc thực hiện thủ tục đất đai của Việt Nam vẫn chưa cao. Đồng thời, chúng ta vẫn chưa có nhiều kinh nghiệm trong việc quản lý. Vì vậy, sự hỗ trợ từ vật chất đến kỹ thuật của các quốc gia là điều cần thiết để hoàn thiện bộ máy hiện tại.

Thứ tư, cần gấp rút xây dựng hệ thống thông tin điện tử về đất đai. Đây sẽ là một công cụ hỗ trợ đắc lực cho việc xử lý số liệu cũng như lưu trữ hồ sơ. Ngoài ra, hệ thống điện tử cũng sẽ giảm bớt thời gian trong việc thực hiện thủ tục. Những lợi thế này sẽ gia tăng tính hiệu quả của bộ máy quản lý nhà nước về đất đai./.

1. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2012), "Kinh nghiệm nước ngoài về quản lý và pháp luật đất đai", tr. 42.

MỘT SỐ THÔNG TIN, SỐ LIỆU VỀ HIỆN TRẠNG SỬ DỤNG ĐẤT CỦA CẢ NƯỚC GIAI ĐOẠN 2016-2020

■ Chu Quang Lưu¹

1. Hiện trạng sử dụng đất của cả nước giai đoạn 2016-2020

Theo số liệu thống kê đất đai, Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành Quyết định số 387/QĐ-BTNMT, ngày 02 tháng 3 năm 2022, về phê duyệt và công bố kết quả thống kê diện tích đất đai năm 2020. Theo đó, tổng diện tích tự nhiên của cả nước là 33.134.427 ha. Trong đó, diện tích nhóm đất nông nghiệp: 27.983.482 ha, chiếm 84,45% tổng diện tích tự nhiên; diện tích nhóm đất phi nông nghiệp:

3.931.119 ha, chiếm 11,86% tổng diện tích tự nhiên và diện tích nhóm đất chưa sử dụng: 1.219.826 ha, chỉ chiếm 3,68% tổng diện tích tự nhiên.

Qua kết quả thống kê hàng năm giai đoạn từ năm 2016 đến 2020 cho thấy (Bảng 1), diện tích đất chưa sử dụng có sự biến động mạnh nhất trong cơ cấu đất tự nhiên của cả nước với số diện tích giảm 892.972 ha. Trong khi, nhóm diện tích đất nông nghiệp tăng 698.576 ha và nhóm diện tích đất phi nông nghiệp cũng tăng 205.745 ha.

Bảng 1: Hiện trạng sử dụng đất của cả nước giai đoạn 2016-2020

Đơn vị tính diện tích: ha

	Năm 2016 ²	Năm 2017 ³	Năm 2018 ⁴	Năm 2019 ⁵	Năm 2020 ⁶	Biến động 2016-2020 (tăng/giảm)
Tổng diện tích đất tự nhiên	33.123.078	33.123.568	33.123.597	33.131.713	33.134.427	11.349
Diện tích nhóm đất nông nghiệp	27.284.906	27.268.589	27.289.454	27.986.390	27.983.482	698.576
Diện tích nhóm đất phi nông nghiệp	3.725.374	3.749.674	3.773.750	3.914.508	3.931.119	205.745
Diện tích nhóm đất chưa sử dụng	2.112.798	2.105.305	2.060.393	1.230.815	1.219.826	-892.972

1. Chuyên viên chính, Thư viện Quốc hội

2. Quyết định số 2311/QĐ-BTNMT, ngày 28 tháng 9 năm 2017 của Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành về phê duyệt và công bố kết quả thống kê diện tích đất đai năm 2016.

3. Quyết định số 3873/QĐ-BTNMT, ngày 25 tháng 12 năm 2018 của Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành về phê duyệt và công bố kết quả thống kê diện tích đất đai năm 2017.

4. Quyết định số 2908/QĐ-BTNMT, ngày 13 tháng 11 năm 2019 của Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành về phê duyệt và công bố kết quả thống kê diện tích đất đai năm 2018.

5. Quyết định số 1435/QĐ-BTNMT, ngày 22 tháng 7 năm 2021 của Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành về phê duyệt và công bố kết quả thống kê diện tích đất đai năm 2019.

6. Quyết định số 387/QĐ-BTNMT, ngày 02 tháng 3 năm 2022 của Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành về phê duyệt và công bố kết quả thống kê diện tích đất đai năm 2020.

2. Hiện trạng đất sử dụng nông nghiệp của cả nước giai đoạn 2016-2020

Tổng diện tích nhóm đất nông nghiệp của cả nước năm 2020 là 27.983.482 ha, tăng

698.576 ha, tăng 2,56% so với năm 2020 (Bảng 2). Trong đó, lượng tăng chủ yếu ở loại đất lâm nghiệp (tăng 496,363 ha) và loại đất sản xuất nông nghiệp (tăng 191.593 ha). Biến động sử dụng đất nông nghiệp được thể hiện trên các điểm sau:

Bảng 2: Hiện trạng đất sử dụng nông nghiệp của cả nước giai đoạn 2016-2020

Đơn vị tính diện tích: ha

	Năm 2016 ¹	Năm 2017 ²	Năm 2018 ³	Năm 2019 ⁴	Năm 2020 ⁵	Biến động 2016-2020 (tăng/giảm)
Tổng diện tích đất nông nghiệp	27.284.906	27.268.589	27.289.454	27.986.390	27.983.482	698.576
Đất sản xuất nông nghiệp	11.526.798	11.508.010	11.498.497	11.746.456	11.718.391	191.593
Đất trồng cây hàng năm	6.988.327	6.969.303	6.952.082	6.784.212	6.787.148	-201.179
Đất trồng lúa	4.136.188	4.126.430	4.120.498	3.922.099	3.940.619	-195.569
Đất chuyên trồng lúa nước	3.370.562	3.360.749	3.355.600	3.179.910	3.199.551	-171.011
Đất trồng lúa nước còn lại	655.525	654.798	654.034	641.641	641.047	-14.478
Đất trồng lúa nương	110.101	110.883	110.864	100.548	100.022	-10.079
Đất trồng cây hàng năm khác	2.852.139	2.842.873	2.831.584	2.862.113	2.846.529	-5,610
Đất bằng trồng cây hàng năm khác	1.120.087	1.118.097	1.113.060	1.063.244	1.057.542	-62.545
Đất nương rẫy trồng cây hàng năm khác	1.732.052	1.724.776	1.718,524	1.798.869	1.788.986	56.934
Đất trồng cây lâu năm	4.538.470	4.538.707	4.546.415	4.962.244	4.931.243	392.773
Đất lâm nghiệp	14.908.427	14.910.513	14.940.863	15.381.113	15.404.790	496.363
Đất rừng sản xuất	7.478.458	7.479.366	7.480.415	7.975.105	7.992.893	514.435
Đất rừng phòng hộ	5.239.262	5.238.968	5.256.920	5.111.918	5.118.674	-120.588
Đất rừng đặc dụng	2.190.707	2.192.178	2.203.527	2.294.090	2.293.222	102.515
Đất nuôi trồng thủy sản	797.295	796.053	795.311	786.002	786.183	-11.112
Đất làm muối	17.594	17.155	17.005	15.637	15.586	-2.008
Đất nông nghiệp khác	34.792	36.858	37.778	57.182	58.532	23.740

1. Quyết định số 2311/QĐ-BTNMT, ngày 28 tháng 9 năm 2017 của Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành về phê duyệt và công bố kết quả thống kê diện tích đất đai năm 2016.

2. Quyết định số 3873/QĐ-BTNMT, ngày 25 tháng 12 năm 2018 của Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành về phê duyệt và công bố kết quả thống kê diện tích đất đai năm 2017.

3. Quyết định số 2908/QĐ-BTNMT, ngày 13 tháng 11 năm 2019 của Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành về phê duyệt và công bố kết quả thống kê diện tích đất đai năm 2018.

4. Quyết định số 1435/QĐ-BTNMT, ngày 22 tháng 7 năm 2021 của Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành về phê duyệt và công bố kết quả thống kê diện tích đất đai năm 2019.

5. Quyết định số 387/QĐ-BTNMT, ngày 02 tháng 3 năm 2022 của Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành về phê duyệt và công bố kết quả thống kê diện tích đất đai năm 2020.

- Diện tích đất sản xuất nông nghiệp cả nước có sự gia tăng tương đối, giai đoạn 2016-2020, tăng bình quân 38.318,6 ha/năm.

Trong cơ cấu đất sản xuất nông nghiệp, diện tích đất trồng lúa có sự suy giảm đáng kể (195.569 ha), trung bình mỗi năm giảm trên 39.113,80 ha. Tuy nhiên, bù lại với diện tích đất trồng lúa thì diện tích đất trồng cây lâu năm lại tăng mạnh (392.773 ha) trung bình mỗi năm tăng trên 39.113,80 ha.

- Giai đoạn 2016-2020, diện tích đất lâm nghiệp tăng từ 14.908.427 ha lên 15.404.790 ha, bình quân hàng năm tăng trên 99.272,6 ha. Trong đó, mức tăng chủ yếu của diện tích đất lâm nghiệp đó là đất rừng sản xuất với mức tăng là 514.435 ha, tuy nhiên, đáng chú ý phải kể đến là diện tích rừng phòng hộ giảm 120.588 ha.

- Trong 5 năm (2016-2020), diện tích đất nuôi trồng thủy sản giảm từ 797.295 ha xuống còn 786.183 ha, bình quân hàng năm giảm 2.222,4 ha. Đến năm 2020, diện tích đất nuôi trồng thủy sản chiếm 2.81% trong tổng cơ cấu đất nông nghiệp.

- Diện tích đất làm muối có sự suy giảm trong giai đoạn 2016-2020, với diện tích giảm 2.008 ha. Năm có diện tích làm muối giảm mạnh nhất phải kể đến đó là từ năm 2018 đến năm 2019 với diện tích giảm 1.368 ha.

- Diện tích đất nông nghiệp khác cũng có sự thay đổi đáng kể, tăng trưởng mạnh trong 5 năm qua, từ 34.792 ha năm 2016 lên tới 58.532 ha vào năm 2020, với tỷ lệ tăng là 68,23%. Lượng tăng trưởng bình quân hàng năm ở là 4.748 ha/năm.

3. Hiện trạng sử dụng đất phi nông nghiệp của cả nước giai đoạn 2016-2020

Diện tích đất phi nông nghiệp trên cả nước trong giai đoạn 2016-2020 có mức

tăng trưởng là 205.745 ha (Bảng 3). Trung bình mỗi năm, diện tích đất phi nông nghiệp gia tăng thêm 41.149 ha. Trong đó, tổng diện tích nhóm đất chuyên dùng gia tăng mạnh nhất trong giai đoạn 2016-2020 (154.242 ha); tiếp theo là diện tích đất ở, tăng 45.877 ha; đất sông, ngòi, kênh, rạch, suối tăng 7.895 ha; đặc biệt, nhóm đất mặt nước chuyên dùng giảm 7.548 năm 2020. Đất tôn giáo và tín ngưỡng cũng có sự gia tăng đáng kể, tăng 1.993 ha sau 5 năm, từ năm 2016 đến năm 2020. Biến động sử dụng phi đất nông nghiệp được thể hiện cụ thể như sau:

- *Đất ở*: Giai đoạn 2016-2020, diện tích đất ở tăng từ 708.4248 ha lên 754.301 ha, bình quân mỗi năm tăng 9.175,40 ha. Mặc dù, tính đến năm 2020 đất ở nông thôn chiếm tới 74,8% trong nhóm đất ở nói chung, nhưng tính cả giai đoạn 2016-2020 nhóm đất ở thành thị (33.797 ha) lại có mức tăng cao gấp 2,8 lần đất ở nông thôn (12.081 ha).

- *Đất chuyên dùng*: Giai đoạn 2016-2020, đất chuyên dùng trên cả nước tăng từ 1.856.545 ha lên 2.010.787 ha, trong đó, nhóm đất phục vụ cho mục đích công cộng có diện tích tăng mạnh nhất (100.160 ha), những loại đất chủ yếu tăng mạnh trong cơ cấu của nhóm đất này đó là: đất giao thông (với diện tích tăng thêm là 64.309 ha), đất công trình năng lượng (19.539 ha) và đất thủy lợi (14.981 ha); Tiếp đến nhóm là đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp (tăng 45.315 ha), những loại đất chủ yếu tăng mạnh trong cơ cấu của nhóm đất này đó là: đất khu công nghiệp (14.808 ha) và đất thương mại dịch vụ (15.961 ha); Trong khi, đất quốc phòng và đất an ninh giảm 1.786 ha.

- Ngoài ra có thể kể đến, diện tích *đất tôn giáo* cũng có sự gia tăng mạnh, trong vòng 5 năm (2016-2020) tăng 1.480 ha, với tỷ lệ tăng trưởng 12,6%.

Bảng 3: Hiện trạng đất sử dụng đất phi nông nghiệp của cả nước giai đoạn 2016-2020

Đơn vị tính diện tích: ha

	Năm 2016 ¹	Năm 2017 ²	Năm 2018 ³	Năm 2019 ⁴	Năm 2020 ⁵	Biến động 2016-2020 (tăng/giảm)
Đất phi nông nghiệp	3.725.374	3.749.674	3.773.750	3.914.508	3.931.119	205.745
Đất ở	708.424	714.926	721.676	749.925	754.301	45.877
Đất ở tại nông thôn	551.929	556.044	558.774	564.597	564.010	12.081
Đất ở tại đô thị	156.494	158.882	162.902	185.327	190.291	33.797
Đất chuyên dùng	1.856.545	1.874.333	1.893.141	1.998.204	2.010.787	154.242
Đất xây dựng trụ sở cơ quan	12.766	12.952	13.084	13.084	13.129	363
Đất quốc phòng	244.573	245.138	245.081	243.111	243.229	-1.344
Đất an ninh	53.149	52.569	52.648	52.642	52.707	-442
Đất xây dựng công trình sự nghiệp	81.341	82.604	83.276	90.771	91.531	10.190
Đất xây dựng trụ sở của tổ chức sự nghiệp	2.613	2.648	2.697	2.820	2.913	300
Đất xây dựng cơ sở văn hóa	5.275	5.393	5.548	9.138	9.203	3.928
Đất xây dựng cơ sở dịch vụ xã hội	1.487	1.522	1.495	1.491	1.445	-42
Đất xây dựng cơ sở y tế	7.148	7.252	7.330	7.398	7.427	279
Đất xây dựng cơ sở giáo dục và đào tạo	46.260	46.624	46.997	48.741	48.897	2.637
Đất xây dựng cơ sở thể dục thể thao	17.295	17.874	17.901	19.556	19.965	2.670
Đất xây dựng cơ sở khoa học và công nghệ	676	877	881	1.182	1.226	550
Đất xây dựng cơ sở ngoại giao	43	45	45	50	51	8
Đất xây dựng công trình sự nghiệp khác	342	368	383	395	403	61

1. Quyết định số 2311/QĐ-BTNMT, ngày 28 tháng 9 năm 2017 của Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành về phê duyệt và công bố kết quả thống kê diện tích đất đai năm 2016.

2. Quyết định số 3873/QĐ-BTNMT, ngày 25 tháng 12 năm 2018 của Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành về phê duyệt và công bố kết quả thống kê diện tích đất đai năm 2017.

3. Quyết định số 2908/QĐ-BTNMT, ngày 13 tháng 11 năm 2019 của Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành về phê duyệt và công bố kết quả thống kê diện tích đất đai năm 2018.

4. Quyết định số 1435/QĐ-BTNMT, ngày 22 tháng 7 năm 2021 của Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành về phê duyệt và công bố kết quả thống kê diện tích đất đai năm 2019.

5. Quyết định số 387/QĐ-BTNMT, ngày 02 tháng 3 năm 2022 của Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành về phê duyệt và công bố kết quả thống kê diện tích đất đai năm 2020.

	Năm 2016	Năm 2017	Năm 2018	Năm 2019	Năm 2020	Biến động 2016-2020 (tăng/giảm)
Đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp	268.681	274.481	279.876	309.593	313.996	45.315
Đất khu công nghiệp	75.416	76.415	77.615	87.608	90.224	14.808
Đất cụm công nghiệp	12.410	12.921	13.208	16.491	16.821	4.411
Đất khu chế xuất	625	663	626	487	487	-138
Đất thương mại, dịch vụ	31.588	33.719	35.162	46.555	47.549	15.961
Đất cơ sở sản xuất phi nông nghiệp	76.716	78.280	79.271	81.202	81.170	4.454
Đất sử dụng cho hoạt động khoáng sản	40.671	41.104	41.997	43.989	44.116	3.445
Đất sản xuất vật liệu xây dựng, làm đồ gốm	31.052	31.379	31.996	33.261	33.629	2.577
Đất có mục đích công cộng	1.196.035	1.206.589	1.219.176	1.289.004	1.296.195	100.160
Đất giao thông	658.014	664.385	669.973	718.671	722.323	64.309
Đất thủy lợi	313.924	316.797	318.732	327.087	328.905	14.981
Đất có di tích lịch sử-văn hóa	7.675	7.615	7.653	7.703	7.704	29
Đất danh lam thắng cảnh	10.072	8.439	8.498	8.766	8.748	-1.324
Đất sinh hoạt cộng đồng	6.820	6.898	6.991	4.670	4.656	-2.164
Đất khu vui chơi, giải trí công cộng	7.561	8.075	8.326	11.308	11.502	3.941
Đất công trình năng lượng	178.551	180.805	185.302	196.607	198.090	19.539
Đất công trình bưu chính, viễn thông	932	913	923	906	905	-27
Đất chợ	3.800	3.846	3.896	3.945	3.955	155
Đất bãi thải, xử lý chất thải	7.942	8.093	8.124	8.148	8.181	239
Đất công trình công cộng khác	744	722	758	1.193	1.225	481
Đất cơ sở tôn giáo	11.737	11.923	12.088	13.195	13.217	1.480
Đất cơ sở tín ngưỡng	6.640	6.650	6.656	7.154	7.153	513
Đất làm nghĩa trang, nghĩa địa, nhà tang lễ, NHT	103.721	103.906	104.084	106.991	106.934	3.213
Đất sông, ngòi, kênh, rạch, suối	743.478	742.865	742.573	751.863	751.373	7.895
Đất có mặt nước chuyên dùng	243.516	243.759	242.265	235.842	235.968	-7.548
Đất phi nông nghiệp khác	51.312	51.312	51.268	51.334	51.386	74

4. Hiện trạng diện tích đất chưa sử dụng của cả nước giai đoạn 2016-2020

Kết quả thống kê đất sau 5 năm từ năm 2016-2020, diện tích đất chưa sử dụng đã giảm từ 2.112.798 ha xuống còn 1.219.826 ha, với tỷ lệ giảm tới 42.3%. Năm 2016, diện tích đất chưa sử dụng chiếm 6.38% trong tổng cơ cấu đất đai, thì năm 2020 con số này chỉ còn 3.68%. Những con số này cho thấy, quỹ đất đai chưa sử dụng đã không còn nhiều. Năm có sự biến động mạnh nhất về

diện tích cơ cấu đất chưa sử dụng của cả nước đó là năm 2019, với diện tích đất giảm 829.578 ha, chiếm tỷ lệ giảm tới 92.9% diện tích nhóm đất chưa sử dụng của cả giai đoạn 2016-2020.

Sự biến động trong cơ cấu nhóm đất chưa sử dụng mạnh nhất phải kể đến là diện tích đất đồi núi chưa sử dụng với sự suy giảm trong 5 năm là 808.545 ha, tương đương với 66.3% tổng cơ cấu diện tích đất chưa sử dụng tính đến năm 2020.

Bảng 4: Hiện trạng diện tích đất chưa sử dụng của cả nước giai đoạn 2016-2020

Đơn vị tính diện tích: ha

	Năm 2016 ¹	Năm 2017 ²	Năm 2018 ³	Năm 2019 ⁴	Năm 2020 ⁵	Biến động 2016-2020 (tăng/giảm)
Đất chưa sử dụng	2.112.798	2.105.305	2.060.393	1.230.815	1.219.826	-892.972
Đất bằng chưa sử dụng	215.653	213.836	212.150	192.575	191.114	-24.539
Đất đồi núi chưa sử dụng	1.717.108	1.722.849	1.679.784	917.853	908.563	-808.545
Núi đá không có rừng cây	180.037	168.620	168.459	120.387	120.149	-59.888

1. Quyết định số 2311/QĐ-BTNMT, ngày 28 tháng 9 năm 2017 của Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành về phê duyệt và công bố kết quả thống kê diện tích đất đai năm 2016.

2. Quyết định số 3873/QĐ-BTNMT, ngày 25 tháng 12 năm 2018 của Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành về phê duyệt và công bố kết quả thống kê diện tích đất đai năm 2017.

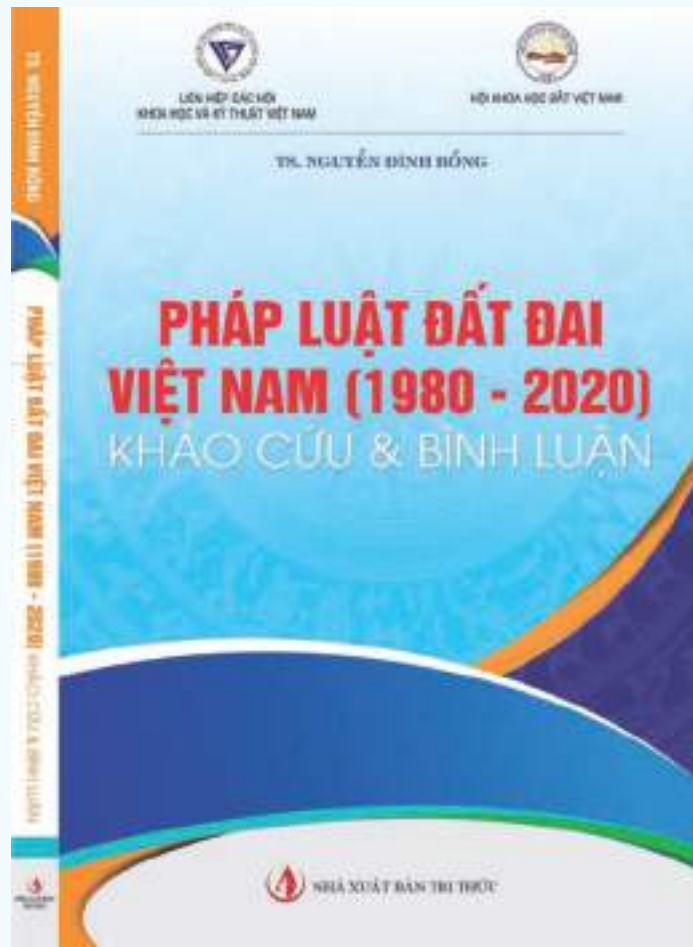
3. Quyết định số 2908/QĐ-BTNMT, ngày 13 tháng 11 năm 2019 của Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành về phê duyệt và công bố kết quả thống kê diện tích đất đai năm 2018.

4. Quyết định số 1435/QĐ-BTNMT, ngày 22 tháng 7 năm 2021 của Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành về phê duyệt và công bố kết quả thống kê diện tích đất đai năm 2019.

5. Quyết định số 387/QĐ-BTNMT, ngày 02 tháng 3 năm 2022 của Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành về phê duyệt và công bố kết quả thống kê diện tích đất đai năm 2020.

PHÁP LUẬT ĐẤT ĐAI VIỆT NAM (1980-2020) KHẢO CỨU & BÌNH LUẬN

■ Vũ Thị Vân¹



Đảng và Nhà nước đã xác định đất đai, quan hệ đất đai là những vấn đề chiến lược của Cách mạng Việt Nam. Ngày nay trong quá trình đổi mới, đất đai được xác định là nguồn nội lực để thực hiện Công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Chính sách pháp luật đất đai đã từng bước hoàn thiện phù hợp với thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Thể chế hóa

chính sách đất đai của Đảng, kế thừa Hiến pháp 1980, 1992, Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam 2013 đã quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu, Nhà nước thống nhất quản lý đất đai theo pháp luật. Luật Đất đai năm 1987, Luật Đất đai năm 1993, Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai (1998-2001), Luật Đất đai năm 2003, Luật

1. Chuyên viên chính, Thư viện Quốc hội

Đất đai năm 2013 đã thể chế hóa chính sách đất đai của Đảng và cụ thể hóa các quy định về đất đai của Hiến pháp, từng bước hoàn thiện các nguyên tắc, cơ chế quản lý đất đai theo thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

Cuốn sách **“Pháp luật Đất đai Việt Nam (1980-2020) Khảo cứu & Bình luận”** do TS. Nguyễn Đình Bồng biên soạn gồm hai phần:

Phần thứ nhất: Giới thiệu chi tiết về Pháp luật Đất đai Việt Nam (1980- 2020) bao gồm 4 chương với nội dung khái quát sự hình thành, phát triển của Pháp luật Đất đai Việt Nam từ Hiến pháp 1980, Luật Đất đai năm 1987 đến Hiến pháp 2013, Luật Đất đai năm 2013 với các bình luận của các chuyên gia và các nhà khoa học để làm rõ các thành tựu của pháp luật đất đai Việt Nam giai đoạn (1980-2020):

Chương I: Giới thiệu quá trình hình thành và phát triển của Luật Đất đai, Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam 1980; Pháp Luật Đất đai trước khi có Luật Đất đai năm 1987.

Chương II: Pháp luật Đất đai Việt Nam giai đoạn (1991-2000): gồm Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam 1992; Luật Đất đai năm 1993; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai năm 1998.

Chương III: Pháp luật Đất đai Việt Nam giai đoạn (2001-2010): Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai năm 2001; Luật Đất đai năm 2003, Luật số 34/2009/QH12 Luật sửa đổi, bổ sung Điều 126 của Luật Nhà ở và Điều 121 của Luật Đất đai; Luật số 38/2009/QH12 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của

luật liên quan đến đầu tư xây dựng cơ bản; Tình hình thi hành pháp luật đất đai giai đoạn 2001-2010.

Chương IV: Pháp luật Đất đai Việt Nam giai đoạn (2011-2020): Hiến pháp 2013; Luật Đất đai năm 2013; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của 37 Luật liên quan đến quy hoạch số 35/2018/QH14 ngày 20 tháng 11 năm 2018; Tình hình thi hành pháp luật đất đai.

Phần thứ hai: Pháp luật Đất đai Việt Nam (1980-2020): Bình luận về một số vấn đề của pháp luật đất đai Việt Nam trong giai đoạn hiện nay như: Chế độ sở hữu đất đai, quyền đại diện chủ sở hữu đất đai của Nhà nước, nội dung quản lý, điều tra cơ bản về đất đai, quy hoạch sử dụng, giao, cho thuê, thu hồi, bồi thường đất tái định cư và các thủ tục hành chính về đất đai, đăng ký cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, tài chính, chế độ sử dụng các loại đất; Những dấu mốc lịch sử pháp luật đất đai Việt Nam (1945-2020); và Tổng quan pháp luật đất đai thế giới.

Cuốn sách **“Pháp luật Đất đai Việt Nam (1980-2020) Khảo cứu & Bình luận”** được tác giả TS. Nguyễn Đình Bồng biên soạn với mục đích lưu giữ những tư liệu quý giá về sự hình thành và phát triển pháp luật đất đai Việt Nam giai đoạn (1980-2020), phục vụ cho công tác nghiên cứu, đào tạo cán bộ lĩnh vực quản lý đất đai, góp ý kiến về một số vấn đề của pháp luật đất đai hiện hành; Bình luận của các chuyên gia và các nhà khoa học về Luật Đất đai góp phần phục vụ công tác nghiên cứu, xây dựng Luật Đất đai theo chủ trương của Nhà nước hiện nay./.

Sách hiện có tại Thư viện Quốc hội, Số 1 Đường Độc Lập, Ba Đình, Hà Nội.

Để đọc, mượn ấn phẩm này, Quý đại biểu có thể truy cập thư viện truyền thống của Thư viện Quốc hội theo địa chỉ: <https://thuvientruyenthong.quochoi.vn>.

TỔNG HỢP THÔNG TIN VỀ ĐẤT ĐAI TRONG BỘ SƯU TẬP SỐ TẠI THƯ VIỆN QUỐC HỘI

■ ThS. Nguyễn Thúy Lê¹

Qua quá trình sưu tầm và tích lũy, Thư viện Quốc hội xây dựng được Bộ sưu tập tài liệu số phong phú về đất đai. Bộ sưu tập số về đất đai là tập hợp của 435 bài viết, bài nghiên cứu của các chuyên gia, nhà khoa học đăng trên các tạp chí và trang thông tin điện tử của các Bộ, ngành, các cơ quan, tổ chức khoa học, đã được Thư viện Quốc hội xử lý nghiệp vụ, đưa vào phục vụ người dùng thư viện. Nội dung các bài viết tập trung vào các vấn đề liên quan đến công tác quản lý về đất đai như: quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất; thu hồi đất, trưng dụng đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; địa giới hành chính, điều tra cơ bản về đất đai và kinh nghiệm của một số quốc gia trên thế giới về vấn đề này.

1. Quy định của pháp luật về đất đai ở Việt Nam

Để thể chế hóa đường lối, chủ trương của Đảng về quản lý, sử dụng đất đai, Nhà nước ta đã ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến đất đai: Hiến pháp, Luật Đất đai năm 1987, năm 1993, năm 2003, năm 2013 và nhiều văn bản hướng dẫn thi hành. Luật Đất đai năm 2013 (Luật hiện hành) là một đạo luật lớn quy định tương đối đầy đủ, toàn diện về quản lý và sử dụng đất đai, đã cụ thể thành công các quy định về đất đai trong Hiến pháp 2013. So với Luật Đất đai năm 2003, Luật Đất đai năm 2013 về cơ bản có sự kế thừa, bên cạnh đó có những điểm mới được điều chỉnh bổ sung. Để Luật nhanh chóng đi vào cuộc sống, Chính phủ đã ban hành một số Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Đất đai năm 2013, đó là:

- Nghị định 43/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 5 năm 2014 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai;

- Nghị định 01/2017/NĐ-CP ngày 06 tháng 01 năm 2017 sửa đổi, bổ sung một số nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai;

- Nghị định 148/2020/NĐ-CP ngày 18 tháng 12 năm 2020 về sửa đổi, bổ sung một số Nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai;

- Nghị định 44/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 5 năm 2014 về giá đất;

- Nghị định 46/2014/NĐ-CP ngày 01 tháng 7 năm 2014 bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất;

- Nghị định 126/2013/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Nghị quyết số 49/2013/QH13 ngày 21 tháng 6 năm 2013 của Quốc hội về kéo dài thời hạn sử dụng đất trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối của hộ gia đình, cá nhân;

- Nghị định 91/2019/NĐ-CP ngày 19 tháng 11 năm 2019 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai;

- Nghị định 04/2022/NĐ-CP ngày 6 tháng 01 năm 2022 sửa đổi, bổ sung một số điều của các nghị định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai, tài nguyên nước và khoáng sản, khí tượng thủy văn, đo đạc và bản đồ;

- Thông tư 34/2014/TT-BTNMT ngày 30 tháng 6 năm 2014 quy định về xây dựng, quản lý, khai thác hệ thống thông tin đất đai; điều kiện của tổ chức, cá nhân hoạt động tư vấn về xây dựng hệ thống thông tin đất đai;

1. Chuyên viên chính, Thư viện Quốc hội

- Thông tư 35/2014/TT-BTNMT ngày 30 tháng 6 năm 2014 quy định việc điều tra, đánh giá đất đai; các bước tiến hành xây dựng, quản lý, khai thác hệ thống thông tin đất đai phục vụ cho công tác quản lý Nhà nước về tài nguyên đất đai;...

Với hệ thống văn bản hướng dẫn thi hành cho thấy Luật Đất đai được quan tâm đưa vào thực tiễn cuộc sống, tạo sự chuyển biến tích cực trong công tác quản lý và sử dụng đất đai. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, còn bộc lộ một số hạn chế, tồn tại như: có sự mâu thuẫn giữa pháp luật về đất đai với các Luật khác trong một số trường hợp, một số nội dung mặc dù đã có quy định trong

Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành nhưng không khả thi vì chưa phù hợp với điều kiện thực tiễn hoặc thực tiễn phát sinh những hành vi mà Luật Đất đai không quy định điều chỉnh gây khó khăn cho quá trình thực hiện quyền lợi của các chủ thể liên quan.

2. Tổng hợp thông tin từ tài liệu Bộ sưu tập số liên quan đến Luật Đất đai

2.1. Về quy hoạch, quản lý sử dụng đất đai

Quy hoạch, quản lý sử dụng đất đai trong Bộ sưu tập số có 95 tài liệu chiếm 21,8% số tài liệu về đất đai, đây là một nội dung mang

Tài liệu phù hợp với tiêu chí tìm kiếm

Bài trích
Bất cập trong quy hoạch đất đai ảnh hưởng đến quyền của người sử dụng đất
Phan Trung Hiến, Châu Hoàng Thiên (2022-02)

Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất giữ vai trò rất quan trọng trong công tác quản lý và sử dụng đất đai. Sự phù hợp về chất lượng quy hoạch đất đai sẽ quyết định hiệu quả sử dụng đất, giải phóng giá trị kinh tế đất đai, bảo đảm tính minh bạch và sự an toàn cho người sử dụng đất. Trong phạm vi bài viết, các tác giả tập trung phân tích, đánh giá quy định về quy hoạch, kế hoạch...

Bài trích
Quy định của Luật Đất đai và việc công nhận quyền sử dụng đất: lý luận và thực tiễn
Châu Thị Khánh Vân (2022-06-04)

Công nhận quyền sử dụng đất là phương thức xác lập quyền sử dụng đất. Phương thức này ảnh hưởng trực tiếp đến quyền lợi của nhiều người, nhất là hộ gia đình, cá nhân để xác lập quyền sử dụng đất trước ngày đất đai được tuyên bố thuộc sở hữu toàn dân. Tuy nhiên, quy định của Luật Đất đai về công nhận quyền sử dụng đất có những điểm chưa rõ ràng, chưa phù hợp, gây khó khăn trong...

Bài trích
Đăng ký đất đai và giao dịch chuyển nhượng quyền sử dụng đất tại Việt Nam
Phan Thị Hồng (2022-02)

Bài viết phân tích quy định pháp luật về đăng ký đất đai tại Việt Nam và một số nước trên thế giới, làm rõ những bất cập trong việc quản lý đất đai hiện nay. Đồng thời, từ thực tiễn các giao dịch giao dịch trong chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực hiện tại Việt Nam trong thời gian gần đây, bài viết đưa ra những đề xuất hoàn thiện pháp luật về những vấn đề này.

Bài trích
Bàn về nguyên tắc bồi thường về đất tại khoản 2 Điều 74 Luật Đất đai năm 2013
Nguyễn Thị Bảo Nga (2022-02)

Bài viết phân tích, bình luận về những vướng mắc khi áp dụng nguyên tắc bồi thường về đất được quy định tại khoản 2 Điều 74 Luật Đất đai năm 2013; từ đó đưa ra những kiến nghị hoàn thiện trong bối cảnh Luật Đất đai năm 2013 đang được tiến hành sửa đổi.

Bài trích
Tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai
Lê Sơn (2022-02-18)

Bài viết nhấn mạnh cần 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 nước ta sớm trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại.

Một số bài viết về đất đai trong Bộ sưu tập số trên Thư viện số

tính chiến lược trong lĩnh vực đất đai vì quy hoạch sử dụng đất có vai trò rất quan trọng, làm cơ sở cho quy hoạch ngành, lĩnh vực, quy hoạch vùng và địa phương có liên quan đến sử dụng đất, tạo tính liên kết liên vùng; bảo đảm đồng bộ, thống nhất, tôn trọng tự nhiên.

Quy hoạch được triển khai theo phương pháp tiếp cận hai chiều (từ trên xuống, từ dưới lên) với sự tham gia của các bộ, ngành, địa phương, các đối tượng của quy hoạch sử dụng đất được đặt trong mối quan hệ tổng thể đa ngành, đa lĩnh vực cả nhiều yếu tố tác động đến sử dụng đất.

Nội dung quy hoạch, quản lý sử dụng đất tại Bộ sưu tập được các tác giả nghiên cứu gồm: (i) Công tác quy hoạch, sử dụng đất trong pháp luật Việt Nam (cụ thể là trong Luật Đất đai năm 2013) phản ánh thực trạng, bất cập, kiến nghị và hoàn thiện về công tác quy hoạch... (ii) Quan điểm đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý; Quản lý Nhà nước với thị trường đất đai; Phân cấp quản lý đất đai hiện nay; Công tác phòng chống tiêu cực, lãng phí, tham nhũng và các vụ án hành chính liên quan đến quản lý và sử dụng đất đai,...

2.2. Tranh chấp về đất đai, thu hồi đất, định giá và bồi thường đất đai

Nội dung này có khoảng 250 tài liệu chiếm tỉ lệ 57,47% trong số các tài liệu về đất đai của Bộ sưu tập.

Thực trạng tranh chấp đất đai hiện nay chủ yếu liên quan đến các hình thức tranh chấp đất đai, đó là tranh chấp đất đai và tranh chấp liên quan đến đất đai. Có rất nhiều nguyên nhân gây khó khăn cho quá trình giải quyết tranh chấp, một trong những nguyên nhân phát sinh từ hoạt động quản lý của cơ quan có thẩm quyền trong việc lưu trữ quản lý hồ sơ và nguyên nhân chính nữa là chính sách pháp luật về đất đai thay đổi liên tục, nhanh chóng dẫn đến tình trạng có những khoảng "mờ" đến việc giải quyết tranh chấp đất đai; từ đó dẫn đến những bất cập trong giải quyết tranh chấp đất đai hiện nay gồm: Quy định

hòa giải; thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai; Hoạt động phối hợp trong giải quyết tranh chấp đất đai. Đây cũng chính là những nội dung chính được truyền tải trong các bài viết về tranh chấp đất đai tại Bộ sưu tập.

Thu hồi đất của người dân là việc cơ quan có thẩm quyền thu hồi lại quyền sử dụng đất mà trước đó nhà nước trao cho người dân có đất. Việc thu hồi phải được bồi thường và đảm bảo tốt nhất lợi ích cho người bị thu hồi đất. Xác định giá đất và bồi thường đất sau tranh chấp phải tương xứng với phần diện tích đất, cần xem xét loại đất, mục đích sử dụng đất để đưa ra mức giá bồi thường phù hợp có thể chênh lệch ít so với giá thị trường nhưng không được quá thấp, thiệt hại đến người có đất bị thu hồi.

Các bài viết liên quan đến thu hồi đất trình bày những bất cập trong quy định về thu hồi đất; Trình tự, thủ tục thu hồi đất và giải phóng mặt bằng theo Luật; Kiểm soát quyền lực trong thu hồi đất ở Việt Nam; Đề xuất các giải pháp, trong đó nêu nguyên tắc khi thu hồi đất phải bảo đảm dân chủ, khách quan, công bằng, công khai, kịp thời và đúng quy định của pháp luật trong bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi.

Định giá đất và bồi thường đất sau tranh chấp là những bài viết phản ánh: (i) Quy định của Luật Đất đai năm 2013 về giá đất, quá trình hình thành, phát triển và nội dung quản lý nhà nước về định giá đất theo Luật Đất đai năm 2013; Xác định giá đất để tính bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất; Đấu giá đất;... (ii) Bình luận và góp ý đối với các quy định về thu hồi đất, bồi thường về đất, bồi thường về giá đất, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất.

2.3. Chính sách của một số quốc gia về đất đai

Đất đai là nguồn tài nguyên vô cùng quý giá của mỗi quốc gia. Để quản lý và sử dụng hiệu quả nguồn tài nguyên đất đai, mỗi quốc gia trên thế giới đều có những quy định quản lý cụ thể đối với loại tài nguyên này. Việt Nam

là một quốc gia đang phát triển với tốc độ đô thị hóa nhanh chóng, nghiên cứu kinh nghiệm quản lý đất đai của một số nước từ đó đề xuất những gợi ý cho Việt Nam là việc làm có ý nghĩa trong quá trình đưa nước ta trở thành một nước công nghiệp và đô thị hóa theo hướng bền vững. Nội dung các tài liệu nghiên cứu về chính sách của một số quốc gia về đất đai được thể hiện cụ thể như sau:

2.3.1. Quy hoạch, quản lý đất đai

* *Mỹ*: 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. 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 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,...

* *Hàn Quốc*: Việc lập quy hoạch sử dụng đất thực hiện theo các cấp: Quốc gia, cấp tỉnh, vùng thủ đô; Cấp huyện, vùng đô thị cơ bản. Theo đó, quy hoạch sử dụng đất được thực hiện từ tổng thể tới chi tiết. Quy hoạch cấp tỉnh, vùng thủ đô phải căn cứ trên cơ sở quy hoạch cấp quốc gia; quy hoạch cấp huyện, vùng đô thị phải căn cứ vào quy hoạch cấp tỉnh.

* *Canada*: Là một nước liên bang nên quy hoạch sử dụng đất có những điểm riêng biệt. Theo đó, chính quyền Trung ương không có vai trò trong việc lập quy hoạch sử dụng đất. Thẩm quyền này thuộc về các tỉnh (bang). Mỗi bang có quyền tự trị riêng về đất đai và tài nguyên, do đó đều có hệ thống quy hoạch riêng.

* *Trung Quốc*: Quy hoạch sử dụng đất được lập theo 4 cấp: Cấp quốc gia, cấp tỉnh (thành phố trực thuộc trung ương, thành phố thuộc tỉnh), cấp huyện và cấp xã. Việc lập quy hoạch sử dụng đất phải bảo đảm tuân thủ triệt để nhiều nguyên tắc, như: Sử dụng đất phải tiết kiệm, đem lại hiệu quả sử dụng cao nhất; Bảo đảm sự cân bằng giữa nhu cầu và lợi ích sử dụng đất của các ngành kinh tế, xã hội và các địa phương; Tăng cường bảo vệ môi trường, phát triển sinh thái tự nhiên nhằm duy trì và nâng cao chất lượng sống cho người dân của cả nước,... Tuy nhiên, nguyên tắc quan trọng nhất là bảo vệ nghiêm ngặt 120 triệu ha đất canh tác.

2.3.2. Thu hồi đất

* *Trung Quốc*: Đất đai thuộc chế độ công hữu nên lợi ích công là điều kiện tiên đề để áp dụng quyền thu hồi đất một cách hợp pháp. Việc thu hồi đất được thực hiện chặt chẽ để tránh sự lạm quyền của chính quyền địa phương. Phạm vi đất bị thu hồi phục vụ cho lợi ích công gồm: Đất phục vụ cho quân sự - quốc phòng; Các cơ quan nhà nước và các cơ quan nghiên cứu sự nghiệp; Công trình giao thông, năng lượng; Kết cấu hạ tầng công cộng; Công trình công ích và phúc lợi xã hội, công trình trọng điểm quốc gia, bảo vệ môi trường sinh thái và phục vụ cho các lợi ích công cộng khác theo quy định của pháp luật.

* *Hàn Quốc*: Đất đai là sở hữu tư nhân nhưng trong nhiều trường hợp, Nhà nước có quyền thu hồi đất của người dân. Các trường hợp đó là: Thu hồi đất để phục vụ mục đích quốc phòng - an ninh; Dự án đường sắt, đường bộ, sân bay, đập nước thủy điện, thủy lợi; Dự án xây dựng trụ sở cơ quan nhà nước, nhà máy điện, viện nghiên cứu; Dự án xây dựng trường học, thư viện, bảo tàng; Dự án xây dựng nhà, xây dựng cơ sở hạ tầng trong khu đô thị mới, khu nhà ở để cho thuê hoặc chuyển nhượng.

* *Singapore*: Có nhiều hình thức sở hữu khác nhau về đất đai (sở hữu nhà nước, sở

hữu tư nhân) song việc thu hồi đất chỉ được thực hiện để sử dụng vào mục đích công cộng như: Phát triển cơ sở hạ tầng; Xây dựng công trình phúc lợi xã hội; Chinh trang đô thị,...

* *Pháp*: Đối với các trường hợp sử dụng đất vào mục đích chung như quốc phòng - an ninh; Lợi ích quốc gia; Lợi ích công cộng,... thì Nhà nước thực hiện quyền ưu tiên mua đất của chủ sở hữu tư nhân trên cơ sở đàm phán thỏa thuận về giá. Trường hợp thỏa thuận không đạt hoặc chủ sở hữu tư nhân không muốn bán đất thì Nhà nước được quyền trưng thu đất đai có bồi thường cho chủ sở hữu.

2.3.3. Bồi thường khi thu hồi đất

* *Trung Quốc*: Nguyên tắc bồi thường khi thu hồi đất được xác định phải bảo đảm cho người bị thu hồi đất có chỗ ở bằng hoặc cao hơn so với nơi ở cũ. Bồi thường khi thu hồi đất không căn cứ giá thị trường, mà phụ thuộc vào mục đích sử dụng ban đầu của khu đất bị thu hồi, cụ thể là: Đối với đất nông nghiệp, cách tính tiền bồi thường đất đai và tiền trợ cấp tái định cư căn cứ theo giá trị tổng sản lượng của đất đai những năm trước đây rồi nhân với một hệ số do nhà nước quy định. Mức bồi thường được tính bằng 6 đến 10 lần giá trị sản lượng hàng năm trung bình của ba năm trước khi thu hồi. Đối với đất ở, số tiền bồi thường được xác định bao gồm: Giá cả xây dựng lại nhà ở, sự chênh lệch giữa xây dựng lại nhà mới và nhà cũ; Giá đất tiêu chuẩn và trợ cấp về giá.

* *Hàn Quốc*: Nhà nước bồi thường khi thu hồi đất trên cơ sở các nguyên tắc sau: *Thứ nhất*, việc bồi thường do chủ dự án thực hiện. *Thứ hai*, chủ đầu tư phải thực hiện bồi thường đầy đủ cho chủ đất và cá nhân liên

quan trước khi tiến hành xây dựng các công trình công cộng. *Thứ ba*, thực hiện bồi thường cho chủ đất phải bằng tiền mặt, sau đó mới bằng đất hoặc nhà ở xã hội. *Thứ tư*, thực hiện bồi thường áp dụng cho từng cá nhân. Về thời điểm xác định giá bồi thường, đối với trường hợp thu hồi đất thông qua hình thức tham vấn thì thời điểm xác định giá bồi thường là thời điểm các bên đạt được thỏa thuận đồng thuận về phương án bồi thường.

* *Singapore*: Mức bồi thường thiệt hại khi thu hồi đất được xác định căn cứ vào giá trị thực tế của bất động sản của chủ sở hữu; Các chi phí tháo dỡ, di chuyển chỗ ở hợp lý; Chi phí mua nguyên vật liệu xây dựng nhà ở mới,... Trường hợp người bị thu hồi đất không tán thành với phương án bồi thường thiệt hại do Nhà nước xác định, họ có quyền thuê một tổ chức định giá tư nhân để tiến hành định giá lại các chi phí thiệt hại. Nhà nước trả tiền cho công tác định lại giá này.

Việc xác định giá bồi thường được Singapore thực hiện căn cứ vào giá trị bất động sản do người bị thu hồi đất đầu tư chứ không căn cứ vào giá trị thực tế của bất động sản.

* *Australia*: Mỗi bang đều có một Cục quản lý đất đai và một Cục định giá. Giá tính mức bồi thường là giá thị trường được xác định là số tiền mà tài sản đó có thể bán được một cách tự nguyện, sẵn sàng ở một thời điểm nhất định. Nguyên tắc chung khi thực hiện bồi thường là phải thực hiện đàm phán, thỏa thuận về giá vào giai đoạn một; khi không đạt được thỏa thuận giữa tổ chức có thẩm quyền và người có đất thì tổ chức có thẩm quyền áp dụng cơ chế chiếm giữ đất đai bắt buộc vào giai đoạn hai./.

Để tham khảo đầy đủ và chi tiết, Quý đại biểu có thể truy cập tài liệu số về đất đai tại phần mềm Thư viện số theo địa chỉ: <https://thuvienso.quochoi.vn/>; hoặc phần mềm Mượn - Trả tài liệu số theo địa chỉ: <https://muontailieuso.quochoi.vn/>



TRANG THÔNG TIN VÀ CÔNG CỤ TRỰC TUYẾN CỦA THƯ VIỆN QUỐC HỘI

- Thông tin điện tử: <http://thuvien.quochoi.vn>
- Thư viện truyền thống: <http://thuvientruyenthong.quochoi.vn>
- Thư viện số: <http://thuvienso.quochoi.vn>
- Lấy ý kiến nhân dân về dự thảo luật: <http://duthaoonline.quochoi.vn>
- Mượn trả tài liệu số: <http://muontailieuso.quochoi.vn>
- Cung cấp thông tin trực tuyến: <http://hht.quochoi.vn>
(Dành riêng cho đại biểu Quốc hội)

Số 02
06/2022

