



# CÁC YÊU CẦU ĐẶT RA KHI XÂY DỰNG PHÁP LUẬT VỀ THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP ĐỂ PHÁT TRIỂN KINH TẾ – XÃ HỘI

Nguyễn Văn Đông\*

Trường Đại học Luật, Đại học Huế, Võ Văn Kiệt, Huế, Việt Nam

**Tóm tắt.** Pháp luật về thu hồi đất nói chung và thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế – xã hội nói riêng là một quy trình pháp lý chặt chẽ nhưng cũng chịu sự tác động của nhiều yếu tố như quan điểm, đường lối, chủ trương của Đảng về xây dựng và hoàn thiện chính sách, pháp luật về đất đai; tính thống nhất, đồng bộ và ổn định của hệ thống pháp luật đất đai; cơ chế quản lý kinh tế, phong tục, tập quán, trình độ dân trí, lợi ích, đạo đức cán bộ, công chức và các nhân tố khác. Trong bài báo này, tác giả tập trung phân tích các yêu cầu đặt ra khi xây dựng pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp để phát triển KT-XH để có cái nhìn khách quan, toàn diện cũng như đề xuất các giải pháp để hoàn thiện pháp luật đất đai trong tương lai.

**Từ khóa:** thu hồi đất, thu hồi đất nông nghiệp, pháp luật đất đai, yêu cầu

## 1. Khái niệm và các trường hợp Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế – xã hội

Ngược lại với giao đất và cho thuê đất – những hình thức của một quan hệ pháp lý về đất đai – thì thu hồi đất là một biện pháp làm chấm dứt quan hệ pháp lý đất đai bằng một quyết định hành chính của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Thu hồi đất thể hiện rõ quyền định đoạt của Nhà nước với tư cách là đại diện chủ sở hữu đối với đất đai.

Theo Từ điển Giải thích thuật ngữ Luật học thì thu hồi đất là việc “Cơ quan nhà nước có thẩm quyền thu hồi quyền sử dụng đất (QSDĐ) của người vi phạm quy định về sử dụng đất để Nhà nước giao cho người khác sử dụng hoặc trả lại cho chủ sử dụng đất hợp pháp bị lấn chiếm. Trường hợp cần thiết, Nhà nước thu hồi đất đang sử dụng của người sử dụng đất (NSDD) để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng” [14]. Tuy nhiên, giải thích này chưa phản ánh hết các trường hợp thu hồi đất trên thực tế như Nhà nước thu hồi đất với mục đích phát triển kinh tế – xã hội (KT-XH). Một quan điểm khác cho rằng thu hồi đất “Là văn bản hành chính của cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhằm chấm dứt một quan hệ pháp luật đất đai để phục vụ lợi ích của Nhà nước, của xã hội hoặc xử lý hành chính

\*Liên hệ: dongtkhdn@gmail.com

Nhận bài: 3-3-2020; Hoàn thành phản biện: 18-5-2020; Ngày nhận đăng: 3-6-2020

hành vi vi phạm pháp luật đất đai của người sử dụng đất” [13]. Theo quan điểm này, thu hồi đất trước hết là văn bản hành chính để chấm dứt quan hệ pháp luật đất đai giữa Nhà nước và các chủ thể có liên quan; thứ hai, Nhà nước thu hồi đất vì các lý do: phục vụ lợi ích của Nhà nước, của xã hội hoặc xử lý hành chính hành vi vi phạm pháp luật đất đai của người sử dụng đất. Tuy nhiên, trong thực tế, việc chấm dứt quan hệ pháp luật đất đai không phải lúc nào cũng hoàn toàn phụ thuộc vào ý chí của Nhà nước, mà còn do điều kiện khách quan và ý chí chủ quan của người sử dụng đất trong một số trường hợp nhất định.

Khi Luật Đất đai (LDD) năm 2003 ra đời, thuật ngữ thu hồi đất được giải thích tại Khoản 5, Điều 4 như sau: “Thu hồi đất là việc Nhà nước ra quyết định hành chính để thu lại quyền sử dụng đất hoặc thu lại đất đã giao cho tổ chức, ủy ban nhân dân (UBND) xã, phường, thị trấn quản lý theo quy định của luật này”. Cách định nghĩa này không theo hướng liệt kê mục đích của việc thu hồi đất mà cho thấy rằng bằng quyền lực chính trị, kinh tế và pháp luật, cùng với vai trò của đại diện chủ sở hữu của mình, Nhà nước có quyền thu hồi đất. Tuy nhiên, định nghĩa này vẫn chưa giải thích chính xác việc thu hồi đất mà cho rằng Nhà nước chỉ có thể thu lại đất đã giao cho các tổ chức, UBND xã, phường, thị trấn quản lý, còn các hộ gia đình, cá nhân thì sao? Đây mới là những chủ thể thực sự sử dụng đất trên thực tế và có thể bị thu hồi.

Khoản 11, Điều 3, LDD năm 2013 đưa ra khái niệm Nhà nước thu hồi đất như sau: “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” [12].

Như vậy, mặc dù có những khác biệt nhất định trong định nghĩa của các LDD, nhưng thu hồi đất có một điểm chung là dẫn đến hậu quả pháp lý chấm dứt QSDĐ của NSDD hoặc quyền quản lý đất đai của các chủ thể được Nhà nước giao đất để quản lý (không phải là NSDD). Xét trong mối quan hệ giữa Nhà nước và NSDD, thu hồi đất là một quá trình “ngược” so với hoạt động giao đất và cho thuê đất. Khi bị thu hồi đất, NSDD không còn QSDĐ với đất bị thu hồi và đương nhiên không còn quyền “chiếm hữu”, tác động vào diện tích đất đó nữa. Việc thu hồi đất trước hết có tác dụng bảo vệ quyền sở hữu toàn dân đối với đất đai vì nó sẽ làm chấm dứt hành vi xâm hại đất đai của những chủ thể vi phạm pháp luật đất đai. Thu hồi đất là một “khâu” quan trọng của quá trình điều phối đất đai, là hoạt động hỗ trợ đắc lực nhất cho Nhà nước để thực hiện quá trình này.

Từ những phân tích trên có thể hiểu khái niệm thu hồi đất như sau: Thu hồi đất là việc Nhà nước ra quyết định hành chính để thu lại đất và quyền sử dụng đất để giao cho các chủ thể sử dụng đất theo quy định của pháp luật về đất đai. Trên cơ sở các khái niệm thu hồi đất ở trên, tác giả có thể đưa ra khái niệm về thu hồi đất nông nghiệp (THĐNN): *Thu hồi đất nông nghiệp là việc Nhà nước ra quyết định hành chính để thu lại đất nông nghiệp và quyền sử dụng đất nông nghiệp đã giao cho các chủ thể sử dụng đất theo quy định của pháp luật về đất đai.*

Như vậy, theo tác giả thì *THĐNN để phát triển KT–XH là việc Nhà nước ra quyết định hành chính để thu lại đất nông nghiệp và quyền sử dụng đất nông nghiệp đã giao cho hộ gia đình, cá nhân, tổ chức theo quy định của pháp luật về đất đai vì mục đích phát triển KT–XH.*

Các trường hợp Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp để phát triển KT–XH được quy định tại Điều 62, LĐĐ năm 2013 đã liệt kê cụ thể trường hợp thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh và thu hồi đất để phát triển KT–XH vì lợi ích quốc gia, công cộng [6]. Bên cạnh đó, LĐĐ năm 2013 cũng quy định các trường hợp thu hồi đất khác đó là: Điều 61: “Nhà nước thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh” [12]; Điều 64: “Thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai” [12]; Điều 65: “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” [12]. Tuy nhiên, LĐĐ năm 2013 lại không làm rõ thế nào là “thật cần thiết”, thế nào là “mục đích quốc phòng, an ninh”, thế nào là “phát triển KT–XH vì lợi ích quốc gia, công cộng”.

Luật Đất đai 2013 không đưa ra khái niệm thế nào là thu hồi đất vì mục đích KT–XH mà chỉ liệt kê các trường hợp thu hồi đất vì mục đích KT–XH. Cách liệt kê này đã hạn chế được tình trạng không rõ ràng trong cách xác định trường hợp nào sử dụng đất vì mục đích phát triển kinh tế thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi và trường hợp nào chủ đầu tư phải tự thỏa thuận để nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất hoặc nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất từ người đang sử dụng. Ngoài các dự án đã được Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư, dự án được Thủ tướng Chính phủ chấp thuận, quyết định đầu tư, các trường hợp còn lại phải được Hội đồng nhân dân cấp tỉnh xem xét về sự cần thiết phải thu hồi đất.

Điều 62, LĐĐ năm 2013, quy định về thu hồi đất để phát triển KT–XH vì lợi ích quốc gia, công cộng dù đã làm rõ hơn các trường hợp thu hồi đất nhằm mục đích phát triển KT–XH, nhưng như vậy là quá rộng dễ bị lợi dụng, dễ nảy sinh tham nhũng như tại Điểm d, Khoản 3, Điều 62 quy định thu hồi đất để “chỉnh trang đô thị” rất chung chung; có thể hiểu mọi dự án tại đô thị đều có thể bị thu hồi đất dẫn đến tình trạng chạy dự án vào các khu đất vàng, đất trống để được thu hồi đất để chỉnh trang đô thị; nhiều trụ sở cơ quan, xí nghiệp ở các khu đất vàng bị thu hồi để giao cho chủ đầu tư làm nhà ở hoặc lập dự án kinh doanh bất động sản. Đồng thời, ngoài phạm vi quy định quá rộng, Điều 62 còn cho phép chính quyền địa phương dùng thẩm quyền hành chính can thiệp quá sâu vào tiến trình mà đáng lẽ ra thuần túy thuộc về lĩnh vực dân sự, ví dụ quy định cho phép thu hồi đất để phát triển, xây dựng các dự án xây dựng khu đô thị mới, khu dân cư nông thôn mới, chỉnh trang đô thị, cụm công nghiệp, khu sản xuất, v.v. Phần lớn các hoạt động thuộc các lĩnh vực này đều do tư nhân đảm nhiệm; nói cách khác, mục đích là thực hiện các dự án thương mại thuần túy, không vì mục đích phục vụ lợi ích công. Thế nhưng, trong rất nhiều trường hợp trên thực tế, việc thu hồi đất lại do chính quyền địa phương đứng ra đảm nhận để giao cho doanh nghiệp, thay vì để doanh nghiệp tự thương lượng với từng người dân đang được giao quyền sử dụng đất.

Việc thu hồi đất thông qua sử dụng quyền lực hành chính thường dẫn đến thua thiệt cho người dân bởi vì hiếm khi quyền sử dụng đất được đền bù thỏa đáng theo giá thị trường. Trong khi đó, các doanh nghiệp lấy được đất theo tiến trình này là những người hưởng lợi nhiều nhất. Ví dụ dễ thấy nhất là các doanh nghiệp bất động sản. Ngay sau khi nhận đất từ chính quyền, một động tác phân lô bán nền trên giấy thôi đã thu về nhiều khoản siêu lợi nhuận [5]. Hệ quả trực tiếp không thể tránh khỏi của tiến trình đó là xung đột giữa một bên là số lượng lớn những người bị ép buộc trả đất với giá trị thấp với một bên là chính quyền và các doanh nghiệp. Những vụ việc như ở Văn Giang – Hưng Yên [3], thành phố Thủ Dầu Một – Bình Dương [7] phản ánh rõ thực trạng này.

## **2. Các yêu cầu đặt ra khi xây dựng pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế – xã hội**

### **2.1. Phải phù hợp với chủ trương, chính sách của Đảng và quá trình hội nhập quốc tế**

*Thứ nhất, xây dựng pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp để phát triển KT–XH phải phù hợp với chủ trương và chính sách của Đảng:* Pháp luật là sự thể chế hóa quan điểm, đường lối, chính sách của Đảng. Chính vì vậy, việc xây dựng và hoàn thiện bất kỳ ngành luật nào cũng đều dựa trên nguyên tắc này. Ngày 01 tháng 01 năm 2012, Ban chấp hành trung ương Đảng khóa XI (Hội nghị lần thứ VI) ban hành Nghị quyết số 19-NQ/TW về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật 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 [1] và đã xác định rõ phương hướng để làm cơ sở xây dựng và hoàn thiện pháp luật về thu hồi đất nói chung và đất nông nghiệp nói riêng. Chúng ta thấy nổi bật lên các yêu cầu cơ bản sau: (i) Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và không thừa nhận sở hữu tư nhân về đất đai. Quyền sử dụng đất là một loại tài sản và hàng hoá đặc biệt; (ii) Công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất phải đổi mới, nâng cao tính liên kết, đồng bộ giữa quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất với quy hoạch xây dựng, quy hoạch ngành, lĩnh vực khác có sử dụng đất theo hướng quy hoạch sử dụng đất phải tổng hợp, cân đối, phân bổ hợp lý, sử dụng hiệu quả đất đai cho các ngành, lĩnh vực, vùng lãnh thổ và đơn vị hành chính; (iii) Nhà nước chủ động thu hồi đất theo kế hoạch sử dụng đất hằng năm đã được xét duyệt. Quy định rõ ràng và cụ thể hơn các trường hợp Nhà nước thực hiện việc thu hồi đất để sử dụng vào các mục đích quốc phòng, an ninh, phục vụ lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng và các dự án phát triển KT–XH; (iv) Việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất phải bảo đảm dân chủ, công khai, khách quan, công bằng và đúng quy định của pháp luật. Việc thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thuộc trách nhiệm của Ủy ban nhân dân các cấp và có sự tham gia của cả hệ thống chính trị; (v) Giá đất do Nhà nước quy định theo mục đích sử dụng đất tại thời điểm định giá, bảo đảm nguyên tắc phù hợp với cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước. Cơ quan tham mưu xây dựng giá đất và cơ quan thẩm định giá đất là hai cơ quan độc lập; (vi) Giải quyết các tranh

chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai. Các cơ quan có thẩm quyền phải tập trung giải quyết kịp thời, dứt điểm các tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai theo đúng quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo, tố tụng hành chính, tố tụng dân sự; công bố công khai kết quả giải quyết. Như vậy, Đảng và Nhà nước luôn quan tâm đến xây dựng chính sách, pháp luật trong lĩnh vực đất đai làm tiền đề phát triển KT-XH, đi đôi với bảo đảm ổn định chính trị – xã hội, đảm bảo cuộc sống cho người dân nên quan điểm, đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng tác động, chi phối các quy định của chính sách, pháp luật về đất đai và THĐNN.

*Thứ hai, xây dựng pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp để phát triển KT-XH phải phù hợp với quá trình hội nhập quốc tế:* Trong thời đại ngày nay, hầu hết các quốc gia đều xem hội nhập quốc tế là vấn đề ưu tiên hàng đầu để xây dựng đất nước và phát triển kinh tế. Việt Nam đã trở thành thành viên chính thức của nhiều tổ chức quốc tế trong khu vực và trên thế giới như Hiệp hội các nước Đông Nam Á, Diễn đàn hợp tác kinh tế Thái Bình Dương, v.v. và là nước thứ 12 tham gia Hiệp định đối tác kinh tế chiến lược xuyên Thái Bình Dương. Quá trình hội nhập quốc tế sâu rộng đặt ra yêu cầu Việt Nam phải cam kết tuân thủ luật lệ của các tổ chức này. Muốn vậy, hệ thống pháp luật nói chung và pháp luật đất đai nói riêng của Việt Nam phải tương thích với các quy tắc và luật lệ chung của thế giới. Ví dụ, khi gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới, chúng ta phải cam kết và thực hiện nghiêm túc các nguyên tắc, quy định của tổ chức này, đó là nguyên tắc bình đẳng, không phân biệt đối xử trong kinh doanh; nguyên tắc công khai, minh bạch; cải cách thủ tục hành chính theo cơ chế một cửa, thống nhất thủ tục cho cả nhà đầu tư trong và ngoài nước khi thu hồi đất để thực hiện các dự án đầu tư, giá đất trong quá trình đền bù, giải tỏa, v.v. Mặt khác, việc xây dựng và thực thi pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp để phát triển KT-XH ở Việt Nam dựa trên chế độ sở hữu toàn dân về đất đai do Nhà nước đại diện chủ sở hữu. Đồng thời, thực tiễn thu hồi đất nông nghiệp để phát triển KT-XH cho thấy đây là vấn đề khó khăn, phức tạp vì nó “động chạm” đến lợi ích của các bên có liên quan gồm Nhà nước, nhà đầu tư và người có đất nông nghiệp bị thu hồi. Vì vậy, khi xây dựng pháp luật về đất đai nói chung và chế định thu hồi đất nông nghiệp nói riêng phải từng bước sửa đổi, hoàn thiện để đáp ứng quá trình phát triển KT-XH đất nước. Việc nghiên cứu, tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm và thực tiễn pháp lý của các nước trên thế giới là rất cần thiết để vận dụng sáng tạo vào việc xây dựng, hoàn thiện pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp để phát triển KT-XH ở Việt Nam, tránh lặp lại những sai lầm mà các nước đã mắc phải trong quá trình thực thi pháp luật đất đai.

## **2.2. Phải phù hợp với cơ chế quản lý kinh tế, công tác quy hoạch sử dụng đất và giá đất trên thị trường**

*Một là, phù hợp với cơ chế quản lý kinh tế:* Trong nền kinh tế kế hoạch hóa, cơ chế tập trung quan liêu bao cấp thì đất đai không được coi là tài sản và đương nhiên không được phép trao

đổi, mua bán hay chuyển nhượng. Điều 19, Hiến pháp năm 1980, quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý. Việc trưng mua, trưng dụng, trưng thu tài sản của cá nhân, tập thể được quy định tại Điều 28, Hiến pháp 1980 như sau: “Khi thật cần thiết vì lợi ích chung, Nhà nước có thể trưng mua, trưng dụng hoặc trưng thu có bồi thường tài sản của cá nhân hoặc của tập thể. Thể thức trưng mua, trưng dụng, trưng thu do pháp luật quy định” [9]. Lúc này, nước ta chỉ thừa nhận một hình thức sở hữu duy nhất đối với đất đai đó là sở hữu toàn dân. Vì vậy, khi Nhà nước thu hồi đất nói chung, đất nông nghiệp nói riêng, ít gặp những khó khăn, vướng mắc, phức tạp và hầu như việc thu hồi đất diễn ra thuận lợi, người dân nghiêm chỉnh chấp hành. Nhìn chung, trong giai đoạn này mặc dù thu hồi đất nông nghiệp diễn ra ít chủ yếu là thu hồi đất sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp đang giao cho các hợp tác xã để xây dựng các công trình thủy lợi, giao thông nông thôn và không phải bồi thường nhiều, chủ yếu bồi hoàn thành quả lao động, hoa lợi và tài sản trên đất, nhưng việc thu hồi đất có ý nghĩa hết sức quan trọng trong việc phát triển KT–XH của đất nước trong nền kinh tế kế hoạch hóa, cơ chế tập trung quan liêu bao cấp.

Khi nền kinh tế nước ta vận hành theo cơ chế thị trường với nhiều thành phần kinh tế khác nhau cùng tham gia thì cơ chế quản lý kinh tế cũng thay đổi. Các thành phần kinh tế đều bình đẳng trước pháp luật; quyền tự do kinh doanh của công dân được pháp luật công nhận và bảo hộ, v.v. Nhà nước thừa nhận đất đai là một loại hàng hóa đặc biệt và được trao đổi trên thị trường, thừa nhận khung giá đất, v.v. nên đất đai ngày càng trở nên có giá. Điều 23, Hiến pháp năm 1992, quy định “Tài sản hợp pháp của cá nhân, tổ chức không bị quốc hữu hoá. Trong trường hợp thật cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh và vì lợi ích quốc gia, Nhà nước trưng mua hoặc trưng dụng có bồi thường tài sản của cá nhân hoặc tổ chức theo thời giá thị trường. Thể thức trưng mua, trưng dụng do luật định” [10]. Ngoài việc thu hồi đất phục vụ mục tiêu xây dựng cơ bản thì Nhà nước còn thu hồi đất để phát triển KT–XH.

Bản thân đất đai là tư liệu sản xuất đặc biệt quan trọng, có liên quan đến hầu hết các hoạt động sản xuất kinh doanh nên đất đai phải được lưu chuyển linh hoạt, thường xuyên theo nhu cầu xã hội. Thu hồi đất nông nghiệp chính là một công cụ đặc biệt có thể giúp Nhà nước thực hiện điều này. Muốn vậy, các quy định về thu hồi đất nông nghiệp để phát triển KT–XH phải thực sự phù hợp. Thu hồi đất phải được xem là một loại “giao dịch”. Trong điều kiện kinh tế thị trường, nếu việc chuyển giao đất từ Nhà nước đến NSDD là một “giao dịch” thì việc thu hồi đất nông nghiệp để phát triển KT–XH cũng phải được coi là “giao dịch” tương tự. Rõ ràng, trong trường hợp Nhà nước giao đất, cho thuê đất, việc chuyển giao QSDĐ xuất phát từ nhu cầu của NSDD; còn ở trường hợp Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp để thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, việc dịch chuyển QSDĐ lại xuất phát từ nhu cầu của Nhà nước. Nếu như trong mối quan hệ thứ nhất, NSDD phải trả tiền (tiền sử dụng đất, tiền thuê đất) cho Nhà nước thì trong mối quan hệ thứ hai, Nhà nước phải trả tiền (bồi thường) cho NSDD (người bị thu hồi đất). Từ đây có thể khẳng định, thu hồi đất nông nghiệp để phát triển KT–XH là một quan hệ

của thị trường bất động sản. Vì thế, để đảm bảo tính thị trường của quan hệ đất đai, quyền và lợi ích của người bị thu hồi đất nông nghiệp và của các chủ thể có liên quan cần phải được đảm bảo một cách “sòng phẳng”. Yêu cầu nêu trên, đến nay, vẫn chưa được pháp luật đất đai giải quyết một cách thỏa đáng bởi vì các lý do: Cơ chế xác định giá đất chưa hợp lý; trách nhiệm bồi thường chưa được quy định phù hợp với thực tiễn. Vì vậy, việc thu hồi đất gặp nhiều khó khăn do người bị thu hồi đất không đồng thuận với phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp, dẫn đến tranh chấp, khiếu kiện kéo dài, vượt cấp, phức tạp, tiềm ẩn nguy cơ bất ổn xã hội, ảnh hưởng lớn đến sản xuất và đời sống của nông dân. Để duy trì sự ổn định tình hình KT-XH và phát triển đất nước, đảm bảo quyền và lợi ích của người có đất nông nghiệp bị thu hồi, Nhà nước cần ban hành các quy định về bồi thường, hỗ trợ để giải quyết vấn đề này. Đây chính là vấn đề mang tính thời sự và phức tạp; vì vậy, pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế – xã hội phải được thường xuyên rà soát, sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện để đáp ứng yêu cầu quản lý đất đai trong điều kiện nền kinh tế thị trường.

*Hai là, phải phù hợp với công tác quy hoạch (QH), kế hoạch sử dụng đất (KHSDD):* Quy hoạch được xác định là cơ sở pháp lý quan trọng để các chủ thể khi tham gia quan hệ pháp luật đất đai tuân theo, cũng như Nhà nước thực hiện việc thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng sau khi QH, KHSDD được công bố hoặc khi dự án đầu tư có nhu cầu sử dụng đất phải phù hợp với QH, KHSDD được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt. Lần đầu tiên QH mới được giải thích trong LDD năm 2013. Đó chính là ý chí của Nhà nước trong việc sử dụng đất đai vào các mục đích khác nhau theo không gian và thời gian xác định trên cơ sở tiềm năng đất đai, nhu cầu sử dụng đất đối với từng ngành, lĩnh vực, địa phương. Quy hoạch sử dụng đất đai là căn cứ quan trọng của kế hoạch sử dụng đất hàng năm, trên cơ sở đó thực hiện và vạch ra kế hoạch phát triển KT-XH của cả nước, của vùng hay địa phương. Quy hoạch sử dụng đất đai sẽ hạn chế được tình trạng sử dụng đất tự phát không theo quy hoạch, gây nên những hậu quả lãng phí về sức người, sức của. Quy hoạch sử dụng đất đai tạo ra sự ổn định về pháp lý cho việc quản lý nhà nước về đất đai, làm cơ sở giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, đầu tư phát triển KT-XH, góp phần chuyển dịch cơ cấu kinh tế, bảo đảm an ninh lương thực quốc gia và thực hiện nhiệm vụ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

Theo lẽ thông thường, để thực hiện kế hoạch phát triển KT-XH như chia tách đơn vị hành chính, tiến hành mục tiêu công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, yêu cầu cần thiết là chuyển dịch một lượng tương đối lớn diện tích đất nông nghiệp trong đó có đất trồng lúa sang đất phi nông nghiệp, đặc biệt tại các vùng lúa có điều kiện canh tác tốt, hạ tầng thuận lợi, mà chưa cân nhắc hiệu quả phát triển KT-XH, môi trường lâu dài đã tác động không nhỏ tới đời sống của một bộ phận nông dân và mục tiêu bảo đảm an ninh lương thực cũng như gắn thêm trách nhiệm đảm bảo an sinh xã hội của Nhà nước không chỉ giới hạn trong khoảng thời gian nhất định mà còn ảnh hưởng tương đối lâu dài. Do đó, yêu cầu đặt ra trong việc xây dựng pháp

luật về việc lập QH, KHSDD nông nghiệp được quy định định tại Điều 55 LDD năm 2013, bên cạnh những nguyên tắc cơ bản như: (i) Sự phù hợp với chiến lược, QH tổng thể, kế hoạch phát triển KT–XH, quốc phòng an ninh, tương thích giữa QH, KHSDD cấp trên; (ii) Sử dụng đất tiết kiệm và có hiệu quả; khai thác hợp lý tài nguyên thiên nhiên và bảo vệ môi trường; thích ứng với biến đổi khí hậu, v.v. [12] cần phải đảm bảo một số yêu cầu cơ bản sau:

*Thứ nhất*, khi lập QH, KHSDD cần thiết phải tiên lượng lợi ích đạt được khi chuyển mục đích sử dụng đất như nguồn thu từ việc chuyển hay cho thuê quyền sử dụng đất, nguồn tăng thu từ thuế mà các dự án mang lại, nguồn lợi từ việc giải quyết việc làm, v.v. Bên cạnh đó cũng có những khoản chi mang tính bắt buộc như: các khoản về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho người bị thu hồi đất nông nghiệp; các khoản Nhà nước tiếp tục bảo đảm chi an sinh xã hội cho các đối tượng bị tác động bởi QH, KHSDD.

*Thứ hai*, phải dự báo khả năng thu hút các nhà đầu tư kể cả trong nước và nước ngoài đưa vốn thực sự vào các dự án được lập theo KHSDD, chứ không phải là vốn đăng ký. Điều này phụ thuộc vào nhiều yếu tố: tình hình kinh tế tài chính thế giới, khu vực, các chính sách thuế có liên quan, trình độ tay nghề nhân công, giá nhân công, lợi thế về giao thông vận tải, v.v. cũng như dự báo cả những chính sách hội nhập kinh tế khu vực, thế giới mà nước ta vừa tham gia ký kết sẽ có hiệu lực trong tương lai.

*Thứ ba*, suy cho cùng, xây dựng KHSDD chính là phân kỳ việc thực hiện KHSDD dành cho tất cả những NSDD và các chủ thể có liên quan trong một khoảng thời gian nhất định. Dưới góc độ là người đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai thì công tác lập KHSDD cũng chính là việc Nhà nước dự định cung ứng một lượng “hàng hóa QSDD” cho thị trường theo địa điểm, tiến độ đã được phê duyệt. Như vậy, sẽ có ba khả năng xảy ra: (i) Lượng hàng hóa cung ứng vừa đủ cho thị trường; (ii) Lượng hàng hóa cung ứng không đủ cho thị trường; (iii) Lượng hàng hóa cung ứng vượt quá yêu cầu của thị trường. Tất nhiên, khả năng (i) là hoàn hảo, khó xảy ra trong thực tế nên kinh tế thị trường đầy biến động. Còn khả năng (ii), nếu xảy ra, sẽ dẫn đến khả năng tần suất sang nhượng lớn cần sự can thiệp mạnh của Nhà nước. Trường hợp (iii) là khả năng xảy ra tương đối phổ biến ở nước ta hiện nay, khi hàng loạt khu công nghiệp bỏ hoang và biến thành nơi chôn thả trâu bò, gây lãng phí, bức xúc dư luận [6].

Cần nghiên cứu, đánh giá thật kỹ các điều kiện ảnh hưởng như đã nêu trên để tránh tình trạng lãng phí sử dụng đất nông nghiệp, dẫn đến “thiệt hại kép”: từ phía Nhà nước phải chi nguồn ngân sách để có “đất sạch” mà không tìm ra nhà đầu tư, đất bị bỏ hoang; trong khi đó người dân không có đất canh tác. Việc thực hiện đúng quy hoạch, kế hoạch thu hồi đất của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền là cơ sở pháp lý quan trọng để việc thu hồi đất diễn ra đúng quy định của pháp luật. Việc thu hồi đất không đúng quy hoạch, kế hoạch sẽ dẫn đến khiếu kiện, khiếu nại kéo dài, ảnh hưởng nghiêm trọng đến quyền và lợi ích hợp pháp của người có đất bị thu hồi [4]. Quy hoạch sử dụng đất nông nghiệp và công tác THĐNN, bồi thường, hỗ trợ có tác



động qua lại lẫn nhau. Công tác quy hoạch hiệu quả, chính xác sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho công tác thu hồi, bồi thường, hỗ trợ và ngược lại.

*Ba là, giá đất phải phù hợp với giá thị trường:* Giá đất là số tiền tính trên một đơn vị diện tích đất do Nhà nước quy định hoặc hình thành trong giao dịch về quyền sử dụng đất. Giá đất là căn cứ quan trọng để tính giá bồi thường về đất nông nghiệp cho người bị thu hồi đất. Trước LĐĐ năm 2013, việc xác định giá đất tính tiền bồi thường thực hiện theo Điều 9, Nghị định số 197/2004/NĐ-CP ngày 3/12/2004 về bồi thường, hỗ trợ tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất đã được sửa đổi, bổ sung tại Khoản 2, Điều 4, Nghị định số 17/2006/NĐ-CP ngày 27/01/2006 và Điều 11, Nghị định số 69/2009/NĐ-CP của Chính phủ. Theo đó, giá đất tính tiền bồi thường là giá đất do Nhà nước quy định (UBND cấp tỉnh quy định trong bảng giá) theo mục đích sử dụng tại thời điểm có quyết định thu hồi đất. Nếu giá này chưa sát với giá thị trường trong điều kiện bình thường thì UBND cấp tỉnh sẽ quyết định giá đất tính tiền bồi thường cho phù hợp. Luật đất đai năm 2013 quy định trên cơ sở khung giá đất do Chính phủ ban hành và bảng giá đất do UBND tỉnh ban hành định kỳ 5 năm/lần. Việc xác định giá đất cụ thể phải dựa trên cơ sở điều tra, thu thập thông tin về thửa đất, giá đất thị trường và thông tin về giá đất trong cơ sở dữ liệu đất đai; áp dụng phương pháp định giá đất phù hợp [12]. Khoản 3, Điều 3, Nghị định số 44/2014/NĐ-CP, quy định: “Giá đất phổ biến trên thị trường là mức giá xuất hiện với tần suất nhiều nhất trong các giao dịch đã chuyển nhượng trên thị trường, trúng đấu giá quyền sử dụng đất, giá đất xác định từ chi phí, thu nhập của các thửa đất có cùng mục đích sử dụng tại một khu vực và trong một khoảng thời gian nhất định” [2]. Căn cứ kết quả tư vấn xác định giá đất, cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh trình Hội đồng thẩm định giá đất xem xét trước khi trình UBND cùng cấp quyết định. Định giá đất nông nghiệp được hiểu là xác định giá trị của đất nông nghiệp, gắn với mục đích nhất định tại một thời điểm cụ thể. Định giá đất nông nghiệp ảnh hưởng trực tiếp đến công tác bồi thường khi Nhà nước THĐNN để phát triển KT-XH. Để việc bồi thường được chính xác, công tác định giá đất nông nghiệp phải chính xác, phù hợp với thực tế.

Như vậy, từ LĐĐ năm 2003 đến nay, giá đất tính tiền bồi thường đều là giá của Nhà nước dù cơ chế hình thành có khác nhau qua từng giai đoạn. Mặc dù các quy định nói trên đã “cố gắng” tạo điều kiện cho giá đất bồi thường “sát” với giá thị trường, nhưng chắc chắn giá đất này sẽ bị chi phối bởi ý chí chủ quan của Nhà nước do người quyết định cuối cùng là “Chủ tịch UBND cấp tỉnh” nơi có đất. Ý chí chủ quan này lại chịu sự chi phối bởi địa vị, quyền lực Nhà nước trong quan hệ đất đai. Xu hướng phổ biến là cơ quan nhà nước sẽ quyết định mức giá bồi thường thấp hơn giá thị trường thực sự. Hậu quả là lợi ích của người bị thu hồi đất nông nghiệp khó mà được đảm bảo sòng phẳng. Đây cũng là nguyên nhân dẫn đến tình trạng khiếu kiện, khiếu nại kéo dài. Nhiều công trình hạ tầng của Nhà nước và các dự án đầu tư khác không thể thực hiện đúng tiến độ do người có đất nông nghiệp bị thu hồi không chấp nhận mức giá

đất bồi thường mà cơ quan nhà nước đưa ra. Giá đất hợp lý đảm bảo cho việc bồi thường được chính xác, thuận lợi và ngược lại. Tuy nhiên, thế nào được coi là hợp lý bởi vì người dân luôn muốn đất của mình có giá cao, còn giá bồi thường, hỗ trợ do Nhà nước quy định thường thấp hơn so với giá thị trường. Mâu thuẫn về lợi ích (giá đất) ảnh hưởng lớn đến công tác THĐNN, bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất, là nguyên nhân chủ yếu làm nảy sinh khiếu nại, khiếu kiện khi THĐNN để phát triển KT-XH. Vì vậy, để tránh tình trạng trên tiếp diễn, việc xác định giá đất bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất không nên để “độc quyền” thuộc về Nhà nước nữa. Giá đất này phải hình thành trên cơ sở thương lượng giữa hai bên, có sự tham khảo thực tế và giá đất đưa ra của các tổ chức dịch vụ về tư vấn giá đất. Điều này hiện nay đã có thể thực hiện được bởi vì cơ chế pháp lý đầy đủ cho các tổ chức trung gian này hình thành và hoạt động đã được quy định. Vấn đề đặt ra là phải có cơ chế phù hợp và thực thi nghiêm túc để người bị THĐNN không cảm thấy bị mất mát, thiệt thòi, từ đó đồng thuận với phương án bồi thường.

### **2.3. Phải đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ và ổn định của hệ thống pháp luật về đất đai**

Hệ thống pháp luật về đất đai phải mang tính thống nhất, đồng bộ và ổn định là yếu tố quan trọng tác động đến việc THĐNN để phát triển KT-XH. Pháp luật về đất đai phải thống nhất áp dụng trong cả nước. Nếu mỗi địa phương áp dụng mỗi kiểu thì sẽ dẫn đến sự bất bình đẳng, ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của người dân có đất nông nghiệp bị thu hồi. Tất cả các văn bản hướng dẫn thi hành LĐĐ phải đảm bảo phù hợp, không mâu thuẫn với LĐĐ năm 2013 và không được trái với quy định của Hiến pháp năm 2013 [11]. Pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp có liên quan mật thiết đến các chế định khác của LĐĐ như chế định về các trường hợp thu hồi đất, thẩm quyền, trình tự thủ tục thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất. Vì vậy, việc xây dựng chế định thu hồi đất nông nghiệp phải được đặt trong sự hoàn thiện với các chế định khác của luật đất đai để tạo nên sự thống nhất và đồng bộ, thuận tiện hơn trong quá trình áp dụng. Đồng thời, thu hồi đất nông nghiệp cũng liên quan đến nhiều ngành luật khác như: Luật Xây dựng, Luật Quy hoạch, Luật Nhà ở, Luật Đầu tư, Luật Doanh nghiệp, Luật Kinh doanh bất động sản, Luật Dân sự, Luật Tố tụng dân sự, Luật Khiếu nại tố cáo, Luật Xử lý vi phạm hành chính và Luật Tố tụng hành chính. Để nâng cao hiệu quả thực thi trong thực tiễn thì LĐĐ cần phải đồng bộ, thống nhất cũng như tương thích với các ngành luật có liên quan để tránh sự chông chéo, mâu thuẫn. Đồng thời, tính ổn định của pháp luật về đất đai cũng tác động rất lớn đến việc thu hồi đất như khoảng 10 năm lại phải ban hành LĐĐ mới cho phù hợp với thực tế như LĐĐ năm 1993, năm 2003, năm 2013. Điều này ảnh hưởng đến chế độ, chính sách khi THĐNN. Đây là những yêu cầu quan trọng cần được nghiên cứu, tiếp thu trong quá trình soạn thảo, sửa đổi, bổ sung các quy định của pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp để phát triển KT-XH.

#### 2.4. Phải phù hợp với phong tục, tập quán, trình độ dân trí, lợi ích, đạo đức cán bộ, công chức

*Một là*, tiếp cận đất đai luôn đòi hỏi sự nghiên cứu chuyên sâu về các vấn đề văn hóa, xã hội vì chính các yếu tố tự nhiên tạo ra sự khác biệt trong đời sống của con người và tạo nên bản sắc riêng của từng dân tộc. Các tập quán sử dụng đất của địa phương đôi khi hỗ trợ luật và các quy định của Nhà nước nhưng cũng có khi mâu thuẫn. Cho đến nay, nhiều hương ước làng đã được Nhà nước công nhận và áp dụng lồng ghép rộng rãi trong đời sống xã hội; trong khi đó, nhiều luật tục chưa được thừa nhận trong luật pháp và chính sách mặc dù nó có sức ảnh hưởng rất lớn trong các cộng đồng dân tộc thiểu số [8]. Trong nhiều trường hợp, phong tục, tập quán của các dân tộc còn là nguồn của pháp luật, được Nhà nước thể chế hóa thành quy định cụ thể nếu phù hợp với pháp luật Việt Nam. Khi Nhà nước thu hồi đất, trong nhiều trường hợp, người nông dân có đất nông nghiệp bị thu hồi phải di chuyển đến nơi ở mới, vùng canh tác mới để lập nghiệp. Điều này đồng nghĩa với việc thay đổi đặc tính, cách thức canh tác cũng như phương thức sản xuất. Vì vậy, nghiên cứu phong tục, tập quán, văn hóa là yếu tố không thể thiếu để ban hành chính sách hỗ trợ cho phù hợp với từng nơi, từng địa bàn sinh sống, thành phần dân tộc để chuyển đổi nghề nghiệp, học nghề cho phù hợp với người nông dân bị THĐNN là cần thiết.

*Hai là*, trình độ dân trí tác động đến pháp luật về THĐNN trong phát triển KT-XH. Khi trình độ học vấn của đại đa số người dân nói chung, người nông dân nói riêng được nâng cao thì sự hiểu biết về chính sách, pháp luật của Nhà nước về đất đai càng rõ ràng và đương nhiên điều này sẽ tác động đến việc ban hành các quy phạm pháp luật về đất đai khi Nhà nước lấy ý kiến của người dân về dự thảo LĐĐ. Họ hiểu rõ mình đang cần gì và nghĩa vụ của họ khi Nhà nước thu hồi đất để phát triển KT-XH. Một khi trình độ dân trí được nâng cao thì người dân sẽ hiểu được thu hồi đất là vấn đề tất yếu trong quá trình phát triển KT-XH và chia sẻ với Nhà nước, giảm thiểu được tình trạng chống đối, khiếu kiện, khiếu nại kéo dài. Vì vậy, yêu cầu đặt ra là việc xây dựng pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp phải phù hợp với trình độ dân trí, câu từ, chữ nghĩa phải rõ ràng, dễ hiểu để người dân dễ dàng tiếp cận và thực hiện.

*Ba là*, yếu tố lợi ích, đạo đức cán bộ, công chức cũng tác động rất lớn đến chính sách và pháp luật về đất đai. Đối với người cán bộ với ý thức pháp luật tốt và phẩm chất tốt thì việc áp dụng các quy định của pháp luật mới có hiệu quả, không bị cám dỗ về mặt vật chất, tinh thần dẫn đến làm sai luật hay áp dụng không đầy đủ quy định của pháp luật làm giảm hiệu quả áp dụng pháp luật trên thực tế. Trình độ, năng lực của Bộ máy quản lý đất đai, đội ngũ cán bộ thực thi pháp luật còn hạn chế, để xảy ra tình trạng sai sót, tiêu cực, nhũng nhiễu, tham nhũng, v.v. trong thực tế là nguyên nhân gây mất lòng tin của nhân dân, phát sinh khiếu nại, khiếu kiện phức tạp. Nếu cán bộ, công chức chỉ nghĩ đến lợi ích nhóm, lợi ích cá nhân trong công tác quy hoạch, giải tỏa, đền bù khi Nhà nước thu hồi đất thì khiếu kiện, khiếu nại, gây mất ổn định

chính trị – xã hội sẽ xảy ra và kéo dài. Ngược lại, cán bộ, công chức có đức, có tâm, có tầm nhìn, vì lợi ích chung, lợi ích của Nhà nước, lợi ích quốc gia thì công tác quy hoạch, thu hồi, giải tỏa, đền bù, hỗ trợ sẽ khách quan, phù hợp với đại đa số người dân có đất nông nghiệp bị thu hồi.

### **3. Một số kiến nghị đề xuất hoàn thiện pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế – xã hội**

#### **3.1. Hoàn thiện các quy định về công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nông nghiệp**

*Thứ nhất*, hiện nay việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chủ yếu xuất phát từ các nhu cầu trước mắt của các cơ quan hành chính nhà nước và các bộ ngành nên không tránh khỏi lợi ích cục bộ địa phương dẫn đến chất lượng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất thấp, thiếu đồng bộ, thiếu bền vững và gặp khó khăn trong việc triển khai thực hiện. Đồng thời, theo nguyên tắc quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch cấp dưới phải phù hợp và căn cứ vào phân bổ chỉ tiêu các loại đất trong quy hoạch sử dụng đất của cấp trên. Do đó, việc phê duyệt quy hoạch sử dụng đất nông nghiệp của cấp dưới chỉ được thực hiện sau khi quy hoạch của cấp trên được phê duyệt, làm chậm tiến độ thực hiện công tác lập quy hoạch sử dụng đất các cấp. Bên cạnh đó, trong nguyên tắc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cũng không quy định về mối quan hệ giữa quy hoạch sử dụng đất của các cấp hành chính với quy hoạch sử dụng đất quốc phòng, an ninh. Vì vậy, cần bổ sung quy định về mối quan hệ giữa quy hoạch sử dụng đất của các cấp hành chính với quy hoạch sử dụng đất quốc phòng an ninh và phải thống nhất với quy hoạch sử dụng đất của địa phương đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt. Bổ sung Khoản 2, Điều 35, LĐĐ năm 2013 như sau: “2. Được lập từ tổng thể đến chi tiết: Quy hoạch sử dụng đất của cấp dưới phải phù hợp với quy hoạch sử dụng đất của cấp trên: Quy hoạch, Kế hoạch sử dụng đất của các cấp hành chính phải phù hợp với quy hoạch sử dụng đất quốc phòng an ninh và phải thống nhất với quy hoạch sử dụng đất của địa phương đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt . . .”.

*Thứ hai*, về thẩm quyền phê duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất: Cần sửa đổi, bổ sung QH, KHSDD theo hướng: (i) UBND có thẩm quyền tổ chức thực hiện việc lập QH, KHSDD rồi xin ý kiến cơ quan có thẩm quyền chuyên môn quản lý đất đai cấp trên về: sự phù hợp QH, KHSDD cấp trên, ranh giới QH, KHSDD, tính khả thi, v.v. và cho ý kiến bằng văn bản. Trên cơ sở đó UBND trình Hội đồng nhân dân QH, KHSDD cùng cấp; (ii) Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết nghị QH, KHSDD của UBND trên cơ sở xem xét cả ý kiến của cơ quan chuyên môn quản lý đất đai cấp trên; (iii) Nghị quyết của Hội đồng nhân dân về QH, KHSDD có hiệu lực thi hành mà không phải chờ UBND cùng cấp ban hành văn bản.

*Thứ ba*, sự tham gia của người dân vào công tác lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư của cơ quan nhà nước có thẩm quyền chưa được quy định cụ thể, chặt chẽ. Chúng ta cũng có quy định lấy ý kiến của người dân vào việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nhưng chỉ mang tính hình thức mà chưa đi vào thực tế. Khoản 1, Điều 43, LĐĐ năm 2013, quy định: “Cơ quan tổ chức lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quy định tại Khoản 1 và Khoản 2, Điều 42 của Luật này có trách nhiệm tổ chức lấy ý kiến đóng góp của nhân dân về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất” [12]. Quy định này không mang tính khả thi vì mới chỉ dừng lại ở chỗ có trách nhiệm, không có giá trị bắt buộc nên lấy ý kiến cũng được mà không lấy ý kiến, không làm cũng không sao. Trong luật chưa có các chế tài cần thiết đối với tổ chức liên quan không lấy ý kiến của nhân dân, hoặc không thực hiện đúng quy định, trình tự, thủ tục lấy ý kiến nhân dân. Do vậy tôi đề nghị thay cụm từ "có trách nhiệm" bằng cụm từ "có nghĩa vụ" vào Khoản 1, Điều 43 như sau: “Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất không có hiệu lực thực hiện khi không được đưa ra lấy ý kiến của nhân dân, hoặc thực hiện không đúng quy trình, trình tự thủ tục lấy ý kiến người dân”. Có như vậy thì việc lấy ý kiến mới thực sự thiết thực và việc khiếu nại tố cáo sẽ giảm thiểu. Bổ sung Điểm a, Khoản 2, Điều 43, LĐĐ năm 2013 như sau: “2. Việc lấy ý kiến của nhân dân về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất có thể lấy ý kiến trực tiếp tại hội nghị hoặc lấy ý kiến bằng văn bản nhưng phải đảm bảo tối thiểu có 75% tổng số hộ dân có đất bị thu hồi tham gia và quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được thông qua phải được ít nhất 65% tổng số hộ dân có đất bị thu hồi tham gia ý kiến tán thành. Nếu không đạt tỉ lệ này thì phải điều chỉnh lại quy hoạch, kế hoạch”.

### **3.2. Hoàn thiện cơ chế xác định giá đất khi thu hồi đất nông nghiệp**

*Thứ nhất*, đổi mới về phương pháp xác định giá đất phù hợp thị trường theo hướng: giao cho Hiệp hội định giá quy định về tiêu chuẩn định giá và phương pháp định giá.

*Thứ hai*, hoàn thiện hệ thống khung pháp luật cho hoạt động cung cấp dịch vụ định giá đất theo hướng: (i) Chính phủ thành lập Hội đồng định giá đất và bất động sản cấp quốc gia có thẩm quyền ban hành quyết định giải quyết lần cuối với tranh chấp giá đất, bất động sản, quyết định cấp chứng chỉ hành nghề cho định giá viên bậc cao về đất đai, bất động sản và UBND cấp tỉnh thành lập Hội đồng định giá đất và bất động sản cấp tỉnh có thẩm quyền ban hành quyết định về giá đất, bất động sản và ban hành quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu đối với tranh chấp giá đất, bất động sản, quyết định cấp chứng chỉ hành nghề cho định giá viên về đất đai, bất động sản mới đăng ký hành nghề; (ii) Hội đồng có chủ tịch, một số phó chủ tịch, thư ký và các ủy viên hội đồng. Trong đó ủy viên được lựa chọn từ các nhà quản lý, nhà khoa học, định giá viên, nhà đầu tư, v.v. có trình độ cao. Chủ tịch Hội đồng định giá cấp quốc gia là Thứ trưởng của bộ có chức năng quản lý về giá đất, giá bất động sản; Chủ tịch Hội đồng định giá

cấp tỉnh là một Phó chủ tịch UBND cấp tỉnh; (iii) Thành lập Hội đồng định giá đất đai và bất động sản cấp tỉnh.

*Thứ ba*, bổ sung quy định về trình tự, thủ tục thực hiện định giá đất, quyết định về giá đất phục vụ tính bồi thường, hỗ trợ, tái định cư: (i) Quy định áp dụng cơ chế bắt buộc về việc giao cho một tổ chức cung cấp dịch vụ định giá đất thực hiện việc định giá đất phục vụ tính bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; tổ chức định giá được lựa chọn trên cơ sở sự đồng thuận giữa người bị thu hồi đất và tổ chức thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; (ii) Quy định hình thức gặp gỡ, thảo luận trực tiếp về giá đất và phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư giữa những người bị thu hồi đất và tổ chức được giao thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; (iii) Quyết định giá đất áp dụng cho tính giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thuộc thẩm quyền của Hội đồng định giá bất động sản cấp tỉnh; (iv) Việc giải quyết khiếu nại của người bị thu hồi đất về giá đất do Hội đồng định giá bất động sản quốc gia giải quyết.

### **3.3. Hoàn thiện bộ máy quản lý đất đai và nâng cao năng lực cán bộ trực tiếp thực hiện công tác thu hồi đất nông nghiệp**

*Thứ nhất*, kiện toàn hệ thống bộ máy tổ chức ngành quản lý đất đai đồng bộ từ trung ương đến địa phương, đảm bảo chức năng thống nhất quản lý nhà nước về đất đai trên phạm vi cả nước, có sự phân công, phân cấp rõ ràng, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả. Phát triển cơ sở hạ tầng kỹ thuật, đầu tư trang thiết bị, ứng dụng tiến bộ khoa học công nghệ ngang tầm trình độ tiên tiến của các nước trong khu vực nhằm phát huy cao nhất năng lực thể chế và hiệu quả của công tác quản lý đất đai trên phạm vi cả nước.

*Thứ hai*, thường xuyên nâng cao trình độ, mở các lớp đào tạo, bồi dưỡng chuyên môn nghiệp vụ và đạo đức nghề nghiệp thường xuyên cho đội ngũ cán bộ làm công tác thực thi pháp luật về đất đai nói chung và pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất; đồng thời, cần bố trí và tạo điều kiện cho các cán bộ làm công tác có liên quan và trực tiếp thực hiện việc áp dụng pháp luật về thu hồi đất tham gia bổ sung nâng cao kiến thức chuyên môn và nghiệp vụ, từng bước xây dựng đội ngũ cán bộ có đủ trình độ và năng lực thực thi các nhiệm vụ trong việc chỉ đạo, hướng dẫn và thực hiện chính sách bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất, từ đó đẩy nhanh được tiến độ thực hiện việc thu hồi đất nông nghiệp để phát triển KT-XH.

*Thứ ba*, xử lý nghiêm những trường hợp tiêu cực, nhũng nhiễu, tham nhũng của cán bộ thực hiện công tác thu hồi đất nông nghiệp để phát triển KT-XH.

*Thứ tư*, tổ chức trang thông tin điện tử về hướng dẫn nghiệp vụ quản lý đất đai, phổ biến kinh nghiệm quản lý, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, kinh nghiệm thu hồi đất, mở diễn đàn trao đổi kinh nghiệm quản lý trong toàn ngành quản lý đất đai.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ban chấp hành trung ương Đảng khóa XI (2012), *Nghị quyết số 19-NQ/TW về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật 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*. Nxb. Chính trị quốc gia sự thật, Hà Nội.
2. Chính phủ (2014), Nghị định số 44/2014/NĐ-CP quy định về giá đất. Nxb. Tư pháp, Hà Nội.
3. Nguyễn Hưng, Vụ thu hồi đất ở Văn Giang, Hưng Yên - Bài 1. Vì sao người dân quyết liệt bán giữ đất, Truy cập ngày 18/12/2019 từ <https://cafeland.vn/quy-hoach/vu-thu-hoi-dat-o-van-giang-hung-yen-bai-1-vi-sao-nguoi-dan-quyet-liet-bam-giu-dat-23655.html>
4. Tuyết Trang, Quảng Xương (Thanh Hóa): Quy hoạch mặt bằng một đảng, thu hồi đất một nẻo. Truy cập ngày 6/12/2019 từ <https://baotainguyenmoitruong.vn/quang-xuong-thanh-hoa-quy-hoach-mat-bang-mot-dang-thu-hoi-dat-mot-neo-235224.html>
5. Phạm văn Chung, Thu hồi đất để phân lô bán nền, gây khiếu kiện, Truy cập ngày 18/1/2020 từ <https://nhandan.com.vn/bandoc/item/36625702-thu-hoi-dat-de-phan-lo-ban-nen-gay-khieu-kiem.html>
6. Minh Phúc, Khắc phục tình trạng bỏ hoang đất tại các khu công nghiệp, Truy cập ngày 7/2/2020 từ <https://nhandan.com.vn/kinhte/item/34283502-khac-phuc-tinh-trang-bo-hoang-dat-tai-cac-khu-cong-nghiep.html>
7. Đỗ Tường, Thu hồi đất của dân với giá “bèo”, cho doanh nghiệp thuê làm đô thị, Truy cập ngày 2/2/2021 từ <https://thanhnien.vn/thoi-su/thu-hoi-dat-cua-dan-voi-gia-beo-cho-doanh-nghiep-lam-do-thi-1151649.html>
8. Nguyễn Xuân Kính (2011), *Từ lệ làng thông qua “Hương ước” đến luật nước*. Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội.
9. Quốc hội (1980), *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb. Lao Động, Hà Nội.
10. Quốc hội (1992), *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*. Nxb. Lao Động, Hà Nội.
11. Quốc hội (2013), *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*. Nxb. Tư pháp, Hà Nội.
12. Quốc hội (2013), *Luật Đất đai*, Nxb. Tư Pháp, Hà Nội
13. Trần Quang Huy (2006), *Giáo trình Luật Đất đai*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội.
14. Trung tâm Từ điển học (1999), *Từ điển Giải thích Luật học*, Nxb. Đà Nẵng, Đà Nẵng.

## REQUIREMENTS FOR FORMULATING A LAW ON AGRICULTURAL LAND RETRIEVAL FOR SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT

Nguyen Van Dong

University of Law Hue University, Vo Van Kiet St., Hue, Vietnam

**Abstract.** Legislation concerning land retrieval, in general, and the retrieval of agricultural land for socio-economic development, in particular, is a strict legal process but is also influenced by various factors, such as viewpoints and policies. It is also affected by the guidelines of the Party regarding building and perfecting policies and laws on land; by the consistency, completeness, and stability of the land legal system; by the management mechanism of economy, customs, citizens' educational level, interests, the morality of cadres, civil servants, and other factors. In this article, the author analyzes the requirements set forth when formulating legal guidelines on agricultural land retrieval for socio-economic development, thereby providing an objective, comprehensive view as well as suggesting solutions to improve land laws in the future.

**Keywords:** land retrieval, agricultural land retrieval, land law, requirement