

THỰC HIỆN DÂN CHỦ, CÔNG BẰNG TRONG CHO THUÊ ĐẤT VÀ THU HỒI ĐẤT

MỤC LỤC

A. Chủ trương và pháp luật về giao đất, cho thuê đất và thu hồi đất đai	2
I. Pháp luật nhà nước về giao đất, cho thuê đất	2
II. Pháp luật nhà nước về thu hồi, trưng dụng đất đai	4
III. Đánh giá về pháp luật về chuyển dịch đất đai	5
B. Kinh nghiệm của một số nước trong việc thực hiện chuyển dịch đất đai.....	10
I. Kinh nghiệm của Trung Quốc trong việc thực hiện chuyển dịch đất đai....	10
II. Kinh nghiệm của Hàn Quốc trong việc thực hiện chuyển dịch đất đai.....	15
III. Kinh nghiệm của Thái lan trong việc thực hiện chuyển dịch đất đai	17
C. Tình hình giao đất, cho thuê đất và thu hồi đất ở Việt Nam.....	18
I. Về cho thuê đất	19
1. Một số kết quả đạt được.....	19
2. Các bất cập trong việc sử dụng đất được giao, được cho thuê.....	20
3. Đánh giá hoạt động giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất	22
II. Tình hình thu hồi đất ở Việt Nam	25
1. Tác động của quá trình thu hồi đất	25
<i>1.1. Ảnh hưởng tới quỹ đất nông nghiệp, đe dọa an ninh lương thực</i>	<i>26</i>
<i>1.2. Thu hồi đất và vấn đề lao động - việc làm.....</i>	<i>27</i>
<i>1.3. Các tác động về mặt xã hội</i>	<i>27</i>
2. Đánh giá về hoạt động thu hồi đất của Nhà nước	28
3. Tình trạng tham nhũng, khiếu kiện, tố cáo về đất đai	34
<i>3.1. Tình trạng tham nhũng liên quan đến đất đai.....</i>	<i>34</i>
<i>3.2. Tình trạng khiếu nại và tố cáo liên quan đến đất đai</i>	<i>37</i>
D. Kiến nghị nhằm tăng cường hiệu quả của quá trình chuyển dịch đất đai	40
I. Một số kiến nghị nhằm hoàn thiện Luật Đất đai.....	40
II. Kiến nghị về lập quy hoạch đất đai và thực hiện giao đất theo quy hoạch... 47	
III. Kiến nghị về thu hồi đất	50
IV. Các giải pháp nhằm giải quyết tham nhũng, khiếu nại, tố cáo về đất đai ... 53	

A. Chủ trương và pháp luật về giao đất, cho thuê đất và thu hồi đất đai

I. Pháp luật nhà nước về giao đất, cho thuê đất

Luật Đất đai năm 2003 quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu, vì vậy Nhà nước có quyền định đoạt đối với đất đai; quyết định mục đích sử dụng đất thông qua việc quyết định xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy định về hạn mức giao và thời hạn sử dụng đất; quyết định giao đất, cho thuê, thu hồi và cho phép chuyển mục đích sử dụng đất cũng như định giá đất.

Giao đất, cho thuê đất là một nội dung quan trọng của quản lý Nhà nước đối với đất đai, là hoạt động của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền để chuyển giao trên thực tế đất và quyền sử dụng đất cho các tổ chức, cơ sở tôn giáo, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư, người Việt Nam định cư ở nước ngoài.

Căn cứ giao, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất bao gồm:

- Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất hoặc quy hoạch xây đô thị, quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền xét duyệt;
- Nhu cầu sử dụng đất thể hiện trong dự án đầu tư, đơn xin giao đất, thuê đất, chuyển mục đích sử dụng;
- Việc quyết định giao đất, cho thuê đất với đất đang có người sử dụng cho người khác chỉ được thực hiện sau khi có quyết định thu hồi đất đó.

Việc giao đất phải theo đúng các chế độ, thể lệ về quản lý và sử dụng đất đai, phải nghiêm chỉnh thực hiện các quy định về căn cứ, thẩm quyền, thủ tục, nội dung trong giao đất, thu hồi đất.

Tất cả các nguyên tắc trên không chỉ phản ánh trong các quy định về giao đất mà còn là những tư tưởng chỉ đạo thấu suốt cho các hoạt động giao đất trên thực tế của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền.

Các hình thức giao đất cho thuê đất:

Theo quy định pháp luật hiện hành, có 2 hình thức giao đất, cho thuê đất gồm Nhà nước cho thuê đất không thu tiền và có thu tiền.

Nhà nước không thu tiền sử dụng đất trong các trường hợp sau đây: Hộ gia đình, cá nhân trực tiếp lao động nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối được giao đất nông nghiệp trong hạn mức quy định; Tổ chức sử dụng đất vào mục đích nghiên cứu, thí nghiệm, thực nghiệm về nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối; Đơn vị vũ trang nhân dân được Nhà nước giao đất để sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối hoặc sản xuất kết hợp với nhiệm vụ quốc phòng, an ninh; Tổ chức sử dụng đất để xây dựng nhà ở phục vụ tái định cư theo các dự án của Nhà nước; Hợp tác xã nông nghiệp sử dụng đất làm mặt bằng xây dựng trụ sở hợp tác xã, sân phơi, nhà kho; xây dựng các cơ sở dịch vụ trực tiếp phục vụ sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối; Người

sử dụng đất rừng phòng hộ; đất rừng đặc dụng; đất xây dựng trụ sở cơ quan, xây dựng công trình sự nghiệp; đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh; đất giao thông, thủy lợi; đất xây dựng các công trình văn hoá, y tế, giáo dục và đào tạo, thể dục thể thao phục vụ lợi ích công cộng và các công trình công cộng khác không nhằm mục đích kinh doanh; đất làm nghĩa trang, nghĩa địa; Cộng đồng dân cư sử dụng đất nông nghiệp; cơ sở tôn giáo sử dụng đất phi nông nghiệp.

Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất (trả tiền hàng năm hoặc trả tiền một lần) trong các trường hợp sau đây: Hộ gia đình, cá nhân được giao đất ở; Tổ chức kinh tế được giao đất sử dụng vào mục đích xây dựng nhà ở để bán hoặc cho thuê; Tổ chức kinh tế được giao đất sử dụng vào mục đích đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê; Tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân được giao đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh; Tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất để xây dựng công trình công cộng có mục đích kinh doanh; Tổ chức kinh tế được giao đất để sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối; Người Việt Nam định cư ở nước ngoài được giao đất để thực hiện các dự án đầu tư.

Thời hạn giao đất, cho thuê đất

Luật Đất đai 2003 quy định thời hạn giao đất, cho thuê đất như sau:

- Thời hạn giao đất, cho thuê đất để trồng cây hàng năm, nuôi trồng thủy sản là 20 năm, để trồng cây lâu năm, đất rừng sản xuất là 50 năm.

Khi hết thời hạn, người sử dụng đất được Nhà nước tiếp tục giao đất, cho thuê đất nếu có nhu cầu tiếp tục sử dụng, chấp hành đúng pháp luật về đất đai trong quá trình sử dụng và việc sử dụng đó phù hợp với quy hoạch đã được xét duyệt.

Đối với thời hạn thuê đất của các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân Luật Đất đai không quy định cụ thể.

Cơ quan có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất

Thẩm quyền giao, cho thuê đất, cho phép chuyển đổi mục đích sử dụng đất gồm:

- UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển đổi mục đích sử dụng đất với tổ chức; giao đất đối với cơ sở tôn giáo; giao đất, cho thuê đất đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài; cho thuê đất đối với tổ chức, cá nhân nước ngoài;

- UBND huyện, quận, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển đổi mục đích sử dụng đất đối với hộ gia đình, cá nhân; giao đất đối với cộng đồng dân cư.

- UBND xã, phường, thị trấn cho thuê đất thuộc quỹ đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích của xã, phường, thị trấn.

-

II. Pháp luật nhà nước về thu hồi, trưng dụng đất đai

Thu hồi đất là một trong những chức năng quản lý của Nhà nước đối với đất đai, là biện pháp pháp lý quan trọng nhằm bảo vệ quyền sở hữu Nhà nước đối với đất đai. Luật Đất đai quy định các trường hợp bị thu hồi đất, cơ quan Nhà nước có thẩm quyền thu hồi đất, nguyên tắc chung khi thu hồi đất, trưng dụng đất trong những trường hợp cần thiết và việc đền bù thiệt hại khi thu hồi đất. Cụ thể hóa, Nghị định số 181/2004/NĐ-Chính phủ, Nghị định số 17/2006/NĐ-Chính phủ, và Nghị định số 69/2009/NĐ-CP quy định các trường hợp Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng và phát triển kinh tế. Nhằm bảo đảm quyền lợi của người sử dụng đất, đồng thời bảo đảm sự quản lý thống nhất của Nhà nước đối với đất đai, Luật Đất đai năm 2003 quy định hết thời hạn trưng dụng đất hoặc đã thực hiện xong mục đích trưng dụng đất, Nhà nước trả lại đất và bồi thường thiệt hại cho người bị trưng dụng đất do việc trưng dụng gây ra.

Các trường hợp thu hồi đất

Điều 38 Luật Đất đai 2003 quy định cụ thể 12 trường hợp Nhà nước thu hồi đất, trong đó có những trường hợp Nhà nước thu hồi đất để thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, có những trường hợp Nhà nước thu hồi đất do người sử dụng đất không còn nhu cầu sử dụng đất hoặc vi phạm trong quá trình sử dụng đất. Như vậy, tùy theo những trường hợp cụ thể mà người sử dụng đất khi bị thu hồi có thể được bồi thường tái định cư (Điều 42) và không được bồi thường, tái định cư (Điều 43). Để bảo đảm quyền lợi của người có đất bị thu hồi, Luật quy định UBND tỉnh, thành phố trực thuộc TW lập và thực hiện các dự án tái định cư trước khi thu hồi đất để bồi thường bằng nhà ở, đất ở cho người bị thu hồi, và các chính sách khác như bồi thường bằng tiền, được ưu tiên mua hoặc thuê nhà ở thuộc sở hữu Nhà nước, hỗ trợ ổn định đời sống, đào tạo chuyển đổi ngành nghề, bố trí việc làm mới.

- Thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng:

Nhà nước thực hiện việc thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng sau khi quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được công bố hoặc khi dự án đầu tư có nhu cầu sử dụng đất phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt;

Trước khi thu hồi đất, chậm nhất là 90 ngày đối với đất nông nghiệp và 180 ngày đối với đất phi nông nghiệp, cơ quan có thẩm quyền phải thông báo cho người bị thu hồi đất biết lý do thu hồi, thời gian và kế hoạch di chuyển, phương án tổng thể về bồi thường, giải phóng mặt bằng, tái định cư;

Sau khi có quyết định thu hồi đất và phương án bồi thường, giải phóng mặt bằng, tái định cư đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt, được công bố công khai, có hiệu lực thi hành, người bị thu hồi đất phải chấp hành quyết định thu hồi đất.

Trường hợp người bị thu hồi đất không chấp hành quyết định thu hồi đất thì UBND cấp có thẩm quyền ra quyết định cưỡng chế. Người bị cưỡng chế thu hồi đất phải chấp hành quyết định cưỡng chế và có quyền khiếu nại.

- Thu hồi đất để sử dụng vào mục đích phát triển kinh tế:

Nhà nước thực hiện việc thu hồi đất để sử dụng vào mục đích phát triển kinh tế trong trường hợp đầu tư xây dựng KCN, khu CNC, KKT và các dự án đầu tư lớn theo quy định của Chính phủ.

Đối với dự án sản xuất, kinh doanh phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt thì nhà đầu tư được nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất của các tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân mà không phải thực hiện thủ tục thu hồi đất.

Thẩm quyền thu hồi đất, trưng dụng đất

Thẩm quyền thu hồi, trưng dụng đất nhằm tiếp tục khẳng định vai trò của Nhà nước – đại diện chủ sở hữu toàn dân, đáp ứng yêu cầu của sự nghiệp CNH - HĐH đất nước, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, bảo vệ quyền lợi của Nhà nước, quyền lợi của xã hội. Các cấp có thẩm quyền thu hồi, trưng dụng đất theo quy định của Luật Đất đai 2003 là UBND các cấp.

UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định thu hồi đất đối với tổ chức, cơ sở tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài.

UBND huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh quyết định thu hồi đất đối với hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư, người Việt Nam định cư ở nước ngoài thuộc đối tượng được mua nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam.

III. Đánh giá về pháp luật về chuyển dịch đất đai

Từ thực tiễn thực hiện pháp luật về chuyển dịch đất đai ở Việt Nam có thể thấy một số điểm sau đây: Luật Đất đai 2003 đã tạo được sự đổi mới khá toàn diện của hệ thống pháp luật đất đai Việt Nam, chế độ sở hữu toàn dân về đất đai được cụ thể hóa, có các quy định chi tiết về quyền và trách nhiệm của các cơ quan Nhà nước đối với đất đai, quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất đối với đất do nhà nước giao có thu tiền được coi như tài sản của người sử dụng đất. Luật Đất đai 2003 đã quy định rất cụ thể về 2 cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc và chuyển dịch đất đai tự nguyện, phạm vi điều chỉnh được áp dụng đối với mỗi cơ chế.

Việc chuyển dịch đất đai bắt buộc được áp dụng cho các trường hợp: sử dụng đất vào mục đích lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, quốc phòng an ninh; sử dụng đất để thực hiện các dự án có 100% vốn đầu tư nước ngoài bao gồm cả vốn hỗ trợ phát triển chính thức của Chính phủ ODA và vốn đầu tư nước ngoài FDI; sử dụng đất để thực hiện các dự án đầu tư phát triển kinh tế có ý nghĩa vì lợi ích quốc gia như xây dựng hạ

tầng KCN, khu dịch vụ, KKT, khu CNC, khu dân cư đô thị, khu dân cư nông thôn và các dự án đầu tư khác thuộc nhóm có vốn đầu tư lớn nhất.

Cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc đã có điều chỉnh trên nguyên tắc: (i) Giá đất UBND cấp tỉnh quy định phù hợp với giá đất trên thị trường. (ii) Cơ quan Nhà nước ban hành quyết định thu hồi đất, quyết định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho người có đất bị thu hồi, có trách nhiệm tổ chức thực hiện việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư theo một trình tự, thủ tục cụ thể, chi tiết. (iii) Nhà đầu tư được giao đất, thuê đất nộp tiền sử dụng đất cho Nhà nước theo giá đất phù hợp với giá đất trên thị trường.

Việc chuyển dịch đất đai tự nguyện được áp dụng cho các trường hợp sau đây: sử dụng đất để thực hiện các dự án đầu tư phát triển kinh tế của các nhà đầu tư trong nước không thuộc trường hợp được áp dụng cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc; các dự án đầu tư phát triển kinh tế thuộc trường hợp được áp dụng cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc nhưng nhà đầu tư có nguyện vọng muốn thực hiện theo cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện.

Trình tự thu hồi và giao đất theo quy định của pháp luật được thực hiện như sau:

Giới thiệu điểm đầu tư và thông báo về thu hồi đất

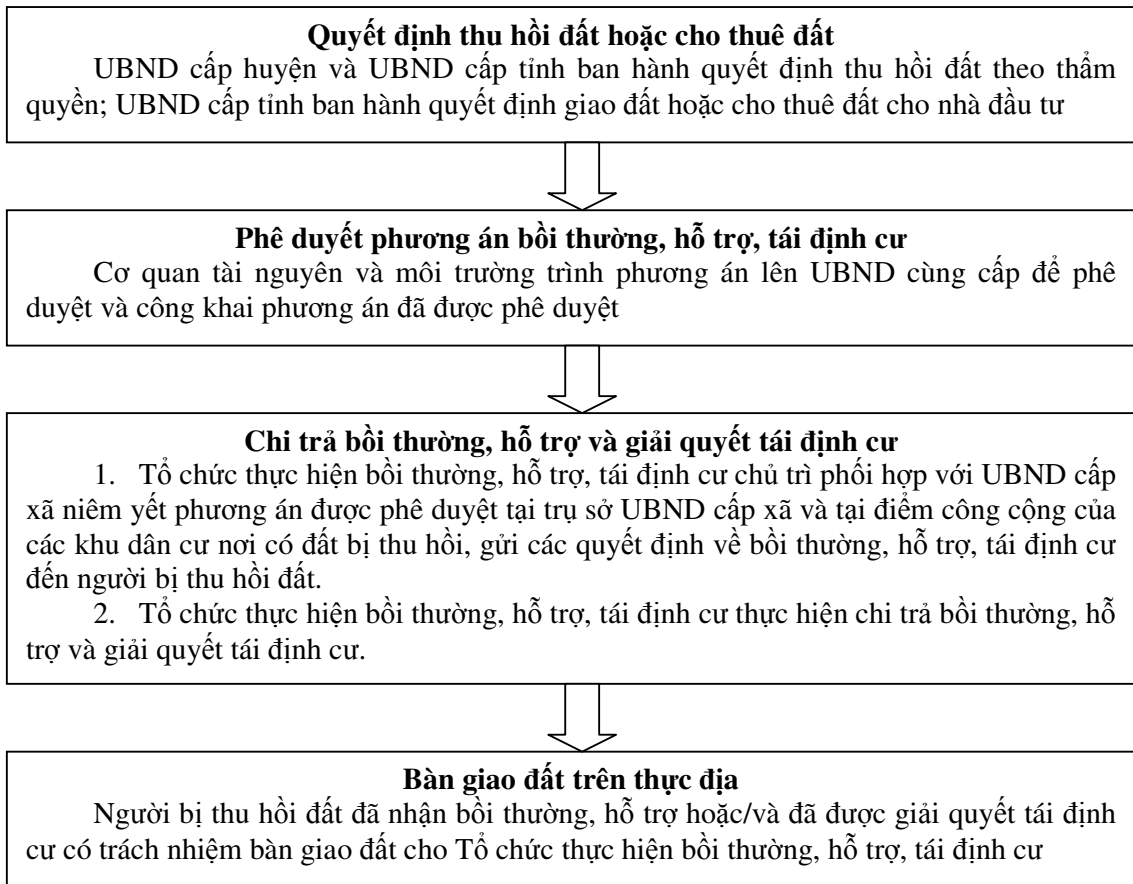
1. Nhà đầu tư gửi hồ sơ đề xuất dự án đầu tư tới cơ quan có thẩm quyền của địa phương
2. Cơ quan tiếp nhận hồ sơ giới thiệu các địa điểm đầu tư phù hợp sau khi lấy ý kiến của các cơ quan có liên quan hoặc trình lên UBND cấp tỉnh để giới thiệu địa điểm và quyết định.
3. UBND cấp tỉnh hoặc ủy quyền cho UBND cấp huyện thông báo về việc thu hồi đất, trong đó ghi rõ về mục đích thu hồi đất, dự kiến lợi ích của các dự án, vị trí đất trên bản đồ địa chính hoặc bản đồ quy hoạch chi tiết xây dựng và kế hoạch di chuyển. Thông báo thu hồi đất phải đưa lên các phương tiện thông tin đại chúng của địa phương, niêm yết tại trụ sở UBND cấp xã và tại địa điểm công cộng của các khu dân cư có đất bị thu hồi.
4. Chủ tịch UBND cấp tỉnh cho phép nhà đầu tư thực hiện đo đạc lập bản đồ khu đất để chuẩn bị quy hoạch xây dựng chi tiết, hồ sơ thu hồi đất, phương án tổng thể về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.
5. Lập phương án tổng thể về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, phương án đào tạo và chuyển đổi nghề nghiệp: Tổ chức phát triển quỹ đất hoặc Hội đồng bồi thường, hỗ trợ tái định cư, theo phân công của Chủ tịch UBND tỉnh, phụ trách việc giải phóng mặt bằng sẽ lập phương án tổng thể về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và phương án đào tạo và chuyển đổi nghề nghiệp.
6. Tổng thời gian thực hiện đo đạc lập bản đồ khu đất, báo thu hồi đất, thành lập Hội đồng bồi thường, hỗ trợ và tái định cư không quá 30 ngày kể từ ngày dự án được chấp thuận.



Lập, thẩm định và phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư

1. Sau khi dự án đầu tư được chấp thuận hoặc xét duyệt, Tổ chức thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, niêm yết tại trụ sở UBND cấp xã và tại địa điểm công cộng của các khu dân cư nơi có đất bị thu hồi để tiếp nhận ý kiến của những người bị thu hồi đất và những người có liên quan.
2. Phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được niêm yết trong thời gian 20 ngày liên tục, được lập thành biên bản có sự xác nhận của UBND cấp xã, UB Mặt trận tổ quốc cấp xã và đại diện của những người bị thu hồi đất.
3. Tổ chức thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư lập báo cáo về tiếp nhận ý kiến đóng góp và phân tích các ý kiến, hoàn chỉnh phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và gửi tới cơ quan tài nguyên và môi trường cùng cấp để thẩm định.
4. Cơ quan tài nguyên và môi trường cùng với các cơ quan khác có liên quan tiến hành thẩm định phương án và chuẩn bị quyết định đền bù.





Hình 1: Quy trình chuyển dịch đất đai ở Việt Nam

Nguồn: Tổng hợp tài liệu

Từ quy trình thực hiện chuyển dịch đất đai có thể thấy:

- Hình thức thu hồi đất theo quy hoạch có ưu điểm là tính chủ động cao, người bị thu hồi đất chưa nhìn thấy thành quả đầu tư của dự án nên dễ dàng đồng ý với giá trị đất đai theo hiện trạng sử dụng, nhưng lại có nhược điểm là dễ rơi vào tình trạng đất thu hồi xong bị bỏ hoang vì đã có dự án đầu tư, nhưng lại gây ra khiếu nại của người bị thu hồi đất về giá đất không phù hợp, dự án đầu tư đã được chấp thuận nên người bị thu hồi đất nhìn thấy giá đất trong tương lai cao sẽ cao hơn hiện tại và đòi bồi thường theo giá đất hướng tới tương lai.

- Quy định chung trong Luật Đất đai là phải bảo đảm nguyên tắc chia sẻ lợi ích hợp lý giữa Nhà nước, nhà đầu tư, người bị thu hồi đất nhưng cũng chưa có quy định cụ thể về cách chia sẻ như thế nào để hợp lý. Luật Ngân sách Nhà nước mới chỉ có quy định việc chia sẻ nguồn thu từ đất giữa ngân sách cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã. Cách tiếp cận này chưa bảo đảm quyền lợi cần thiết của địa phương, cộng đồng dân cư. Việc thực hiện cụ thể nguyên tắc này trên thực tế rất khác nhau giữa các địa phương, địa phương nào cũng cho rằng rằng cách thức thực hiện địa phương mình là đúng và không có căn cứ pháp lý nào để phán xử cách chia lợi ích của địa phương nào hợp lý. Trên thực tế, nhà đầu tư đều phải có những đóng góp “tự nguyện” để đầu tư hạ tầng cho địa

phương theo đề xuất của chính quyền địa phương hoặc cộng đồng dân cư địa phương. Sự thực đây là những khoản tiền mà nhà đầu tư phải chịu chi phí thêm, là hình thức “tự nguyện” nhưng thực chất là phải chi để có đất thuận lợi lớn hơn, nhanh hơn.

- Các giải pháp mang tính phù hợp nhiều hơn với cơ chế thị trường như người đang sử dụng đất góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất coi là góp cổ phần với nhà đầu tư, hay tiền bồi thường cho người bị thu hồi đất được tính bằng cổ phiếu của doanh nghiệp của nhà đầu tư có thể được áp dụng trong cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc. Có nhiều ý kiến khác được đề xuất nhưng vẫn chưa được nghiêm túc thử nghiệm để đưa vào quy định trong hệ thống pháp luật.

- Việc chuyển dịch đất đai đòi hỏi sự tham gia của nhiều cơ quan hành chính nên phải tăng nhân lực của bộ máy hành chính và tăng chi phí hành chính. Tính quan liêu vốn có của bộ máy hành chính có thể gây ra thiệt thòi, bất lợi cho tất cả các bên tham gia vào các thủ tục hành chính. Cơ chế này rất gần với cơ chế “xin – cho” của nền kinh tế bao cấp, từ đây dễ phát sinh tham nhũng, cán bộ quản lý dễ gắn quyền lợi riêng của mình vào quyết định phân chia lợi ích của các bên tham gia. Trong triển khai ở Việt Nam, chưa có sự tham gia của hệ thống định giá bất động sản theo giá thị trường, từ đây dễ dẫn đến tình trạng khó giải quyết các bất đồng ý kiến về giá đất và tài sản trên đất. Có thể thấy, cơ chế chuyển dịch đất hiện nay của Nhà nước thường thiếu khách quan từ phía cơ quan hành chính do tâm lý muốn ưu tiên phát triển kinh tế, hay thiên vị về phía quyền lợi của nhà đầu tư, giải quyết không thỏa đáng quyền lợi của người bị thu hồi đất. Bên cạnh đó, quá trình này bộc lộ nhiều hạn chế. Do không giải quyết thỏa đáng giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư nên số lượng khiếu kiện của người bị thu hồi đất ngày càng tăng, gây thiếu bền vững xã hội.

- Đối với, quy định pháp luật về chuyển dịch đất đai tự nguyện, quy định pháp luật rất rõ ràng, thực hiện với những thủ tục thuận lợi, đạt được chuẩn quốc tế về thủ tục hành chính. Trong giai đoạn 1999 – 2004, các doanh nghiệp năng động rất mong muốn thực hiện cơ chế này vì doanh nghiệp hoàn toàn chủ động, không phụ thuộc vào bộ máy hành chính. Hiện nay, chỉ có các doanh nghiệp trong nước, doanh nghiệp liên doanh giữa doanh nghiệp trong nước và doanh nghiệp nước ngoài thực hiện một số loại dự án đầu tư bằng vốn đầu tư trong nước phải thực hiện cơ chế chuyển dịch đất tự nguyện, trong cùng hoàn cảnh thì doanh nghiệp nước ngoài đầu tư với 100% vốn nước ngoài lại được thực hiện cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc. Như vậy đang tồn tại sự bất bình đẳng giữa các nhà đầu tư trong và ngoài nước.

Hơn nữa, pháp luật hiện hành chưa có quy định để giải quyết trường hợp khi một số người đang sử dụng đất không muốn hợp tác với nhà đầu tư, nói giá đất rất cao, doanh nghiệp khó có thể tiếp cận được quỹ đất như dự định. Nhược điểm này gây bất lợi cho doanh nghiệp nhất là khi đã nhận chuyển quyền được một phần đất cho dự án nhưng không thể nhận chuyển quyền nốt phần còn lại. Nhiều nhà đầu tư đã nhận chuyển nhượng được khoảng 80% đất cho dự án đầu tư nhưng không thể nhận chuyển

nhượng tiếp tục 20% đất còn lại, dẫn đến dự án không thể có đầy đủ đất để triển khai. Tình trạng này nói lên một nhược điểm rất then chốt của cơ chế chuyển dịch đất tư nguyện, đó là nguyên nhân chính làm cho các nhà đầu tư sau một thời gian áp dụng lại mong muốn áp dụng cơ chế chuyển dịch đất bắt buộc.

Những điểm trên cho thấy tư tưởng xây dựng pháp luật đất đai ở Việt Nam đã hướng rất rõ ràng tới việc bảo đảm tính bền vững xã hội trong quá trình chuyển dịch đất đai, trong việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư bắt buộc. Tuy nhiên, còn thiếu nhiều quy định chi tiết, cụ thể để có được tính bền vững xã hội thực sự, khắc phục được những đặc điểm như đã phân tích ở trên. Đây chính là vấn đề được đặt ra trong việc xây dựng pháp luật đất đai trong thời gian tới.

A. Kinh nghiệm của một số nước trong việc thực hiện chuyển dịch đất đai

I. Kinh nghiệm của Trung Quốc trong việc thực hiện chuyển dịch đất đai

Mô hình chuyển dịch đất đai ở Trung Quốc có khá nhiều điểm giống mô hình đang triển khai trong xây dựng các KCN ở Việt Nam. Bước thứ nhất là chuẩn bị khu vực đất phù hợp với quy hoạch sử dụng đất để chuẩn bị thu hồi và giao cho nhà đầu tư hạ tầng sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp. Bước thứ hai là thu hồi đất của hợp tác xã nông nghiệp bằng quyết định hành chính của cơ quan có thẩm quyền. Bước thứ ba là nhà đầu tư nhận giao đất hoặc cho thuê đất từ Nhà nước để đầu tư hạ tầng, sau đó chuyển nhượng hoặc cho thuê đối với các nhà đầu tư sản xuất kinh doanh.

Sự khác nhau giữa mô hình của Trung Quốc và Việt Nam thể hiện ở bước thứ hai. Ở Trung Quốc thì đất thu hồi thuộc các hợp tác xã nông nghiệp, còn ở Việt Nam thì đất thu hồi chủ yếu thuộc quyền sử dụng của các hộ gia đình, cá nhân. Ngoài những dự án lớn có hạ tầng chung được thực hiện như trên, ở Việt Nam Nhà nước còn giao đất, cho thuê đất trực tiếp cho từng dự án đầu tư thông qua cơ chế lựa chọn nhà đầu tư hoặc đấu giá quyền sử dụng đất hoặc đấu thầu dự án có sử dụng đất.

Kinh nghiệm của Trung Quốc có thể được xem xét, học tập để ứng dụng ở Việt Nam trong việc xác định ranh giới của các trường hợp được áp dụng cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc. Có thể, cơ chế này chỉ nên áp dụng cho các dự án lớn đòi hỏi lựa chọn nhà đầu tư sơ cấp để xây dựng hạ tầng chung, sau đó nhà đầu tư sơ cấp sẽ cho thuê hoặc chuyển nhượng mặt bằng gắn với hạ tầng cho các nhà đầu tư thứ cấp để đầu tư sản xuất hoặc dịch vụ thông qua thương thảo trực tiếp, đấu thầu hoặc đấu giá.

Từ khi cải cách mở cửa đến nay, nhằm phát triển kinh tế, các cấp chính quyền ở địa phương Trung Quốc đã tiến hành ba đợt thu hồi đất nông nghiệp với quy mô lớn để xây dựng các đặc khu kinh tế. Tuy nhiên, hoạt động thu hồi đất ở Trung Quốc bộc lộ nhiều khó khăn và bất cập. Hiến pháp Trung Quốc sửa đổi năm 2004 quy định: “Để phục vụ cho lợi ích công cộng, căn cứ vào quy định của pháp luật, Nhà nước có thể trưng thu hoặc thu hồi có đền bù ruộng đất thuộc quyền sở hữu tập thể của nông dân”. Ngoài ra, Luật Quản lý ruộng đất của Trung Quốc cũng quy định: “không được bán,

chuyển nhượng hoặc cho thuê quyền sử dụng đất đối với ruộng đất thuộc quyền sở hữu của tập thể hộ nông dân vào các hoạt động xây dựng phi nông nghiệp”. Các quy định này cho thấy, phàm là các nhu cầu phục vụ cho lợi ích chung của xã hội, Nhà nước đều có thể áp dụng quyền thu hồi đất. Bất kỳ các đơn vị hay cá nhân nào sử dụng ruộng đất tập thể của nông dân vào các hoạt động phi nông nghiệp đều phải thông qua quy trình thu hồi đất của chính phủ, biến ruộng đất thuộc quyền sở hữu tập thể của các hộ nông dân thành ruộng đất của Nhà nước, sau đó Nhà nước lại chuyển nhượng cho các đơn vị hoặc cá nhân dưới hình thức có thu phí.

Tuy nhiên, Luật Quản lý đất đai của Trung Quốc và các đạo luật có liên quan lại không có quy định cụ thể nội dung của “*Lợi ích công cộng*”. Chính vì cái được gọi là “*Lợi ích công cộng*” này, một số chính quyền ở địa phương của Trung Quốc đã đưa ra nhiều cách giải thích có lợi cho mình, thậm chí lấy danh nghĩa “*lợi ích công cộng*” để biến ruộng đất đã thu hồi thành đất phục vụ cho các hoạt động sản xuất kinh doanh. Hành động này đã mở rộng phạm vi của cái được gọi là “*Lợi ích công cộng*”, lạm dụng quyền thu hồi đất, vô hình trung khiến một diện tích đất lớn bị chiếm dụng, gây khó khăn cho canh tác và sự phát triển bền vững lâu dài của nông nghiệp¹.

Do ruộng đất bị thu hồi, hằng năm có hàng chục triệu nông dân Trung Quốc mất đất, thất nghiệp, trong khi đó nhiều nhà đầu tư của Trung Quốc lại găm đất đầu cơ, một lượng lớn diện tích đất nông nghiệp sau khi bị thu hồi không được khai thác, tận dụng một cách có hiệu quả. Để giải quyết những mâu thuẫn đó, Chính phủ Trung Quốc đã tập trung thực hiện những biện pháp sau:

Cải cách pháp luật về ruộng đất

Chính phủ Trung Quốc nhìn nhận chính sách là sản phẩm của trí tuệ con người, là kết quả nghiên cứu khoa học xã hội. Nội dung chính sách tuy có chứa đựng những yếu tố khách quan, song phụ thuộc khá nhiều vào năng lực chủ quan của người hoạch định chính sách và bị giới hạn bởi các điều kiện kinh tế, chính trị, xã hội, tự nhiên,... trong từng giai đoạn. Vì vậy chính sách nói chung và chính sách đất đai nói riêng khi ban hành khó tránh khỏi những thiếu sót, hạn chế. Mặt khác mỗi chính sách chỉ có tác dụng tích cực, phù hợp trong một giai đoạn nhất định. Nên việc xem xét lại và chỉnh sửa chính sách là một việc làm cấp thiết.

Theo quy định trước đây của Trung Quốc, các tổ chức kinh tế tập thể chỉ có quyền sử dụng ruộng đất, không có quyền quyết định, không được phép thông qua các hoạt động mua bán, chuyển nhượng, cho tặng, thay đổi chủ thể sở hữu và tính chất sở hữu. Quy định “*quyền sở hữu tập thể*” là chỉ quyền sở hữu chung của tất cả dân sống trong đơn vị hành chính cấp xã, với đại diện là UBND xã hoặc các tổ chức kinh tế tập

¹ Theo thống kê của Bộ Tài nguyên Thổ nhưỡng Trung Quốc, đầu năm 2003, trong số hơn 900 dự án KCN cấp tỉnh với gần 2 triệu ha đất nông nghiệp được Chính phủ phê chuẩn quy hoạch, diện tích đất được đưa vào khai thác chỉ chiếm 13,51% tổng diện tích đã được quy hoạch, hiện tượng đất nông nghiệp để không hết sức phổ biến.

thể của xã. Với tư cách là thành viên của tổ chức tập thể, nông dân được hưởng quyền sử dụng đất tập thể một cách bình đẳng, nhưng không chia tách quyền sở hữu đất đai theo từng hộ nhỏ. Đặc trưng “*quyền sở hữu tập thể*” đã khiến quyền lợi của tập thể và quyền lợi của nông dân trở nên mơ hồ, trên thực tế ai là người có ruộng đất không rõ ràng, khiến tranh cãi giữa người nông dân và tổ chức đại diện cho quyền sở hữu tập thể không ngừng nảy sinh, đặc biệt trong các vấn đề liên quan đến công tác đền bù, người nông dân dễ phải chịu nhiều thiệt thòi. Chính vì vậy, hoàn thiện hệ thống pháp luật, bảo đảm tính hoàn chỉnh quyền sở hữu đất tập thể ở nông thôn và tính bình đẳng của quyền sở hữu đất quốc doanh là vấn đề cấp thiết đang được chính phủ Trung Quốc làm rõ.

Kỳ họp thứ 3 khóa 17 Đảng Cộng sản Trung Quốc kết thúc ngày 12/10/2008 đã chính thức phê chuẩn một trong những cải cách được đánh giá là nổi bật nhất trong hơn 30 năm qua. Đó là việc trao cho nông dân quyền chuyển nhượng, cho thuê và cầm cố ruộng đất nhằm củng cố an ninh lương thực quốc gia. Thay đổi này là một phần trong kế hoạch cải cách cả gói nhằm thu hẹp khoảng cách giàu nghèo giữa thành thị và nông thôn sau 3 thập kỷ thực thi chính sách kinh tế thị trường. Mặc dù Hiến pháp Trung Quốc quy định tất cả đất đai đều thuộc sở hữu Nhà nước, nhưng chính sách mới sẽ luật hóa quyền của nông dân trong việc mua bán, cho thuê và cầm cố quyền sử dụng mảnh đất của họ để thu lợi nhuận trên thị trường giao dịch ruộng đất. Đối tượng được chuyển nhượng quyền sử dụng ruộng đất có thể là cá nhân hoặc công ty.

Làm rõ nội hàm của lợi ích công cộng

Lợi ích công cộng là điều kiện tiên đề để áp dụng quyền thu hồi đất một cách hợp pháp, với những quy định cụ thể, chặt chẽ có thể ngăn chặn hiệu quả việc lạm dụng quyền thu đất của Chính quyền địa phương. Hiện nay, Trung Quốc đang nghiên cứu, khoanh vùng phạm vi đất phục vụ cho lợi ích chung gồm: đất phục vụ cho quân sự quốc phòng; đất phục vụ các cơ quan nhà nước và các cơ quan nghiên cứu sự nghiệp; đất phục vụ cho các công trình giao thông, năng lượng; đất phục vụ cho các kết cấu hạ tầng công cộng; đất phục vụ cho các công trình công ích và sự nghiệp phúc lợi, các công trình trọng điểm quốc gia; đất dùng để bảo vệ môi trường sinh thái và đất phục vụ cho các lợi ích công cộng khác theo quy định của pháp luật.

Khắc phục tình trạng bất cập về giá đất

Ngày 25/7/2006, Thủ tướng Ôn Gia Bảo đã chủ trì cuộc họp thường kỳ của Quốc vụ viện, yêu cầu các địa phương phải tăng mức đền bù và bảo đảm ổn định cuộc sống lâu dài cho người dân cũng như chất lượng cuộc sống của họ; quản lý thu chi chặt chẽ trong công tác chuyển nhượng đất đai, toàn bộ số tiền thu được sau khi chuyển nhượng quyền sử dụng đất của nhà nước phải đưa vào dự toán ngân sách của địa phương, áp dụng phương châm quản lý “thu chi hai ngạch rõ ràng”.

Theo quy định của pháp luật Trung Quốc, khi Nhà nước thu hồi đất thì người nào sử dụng đất sau đó sẽ có trách nhiệm bồi thường. Người bị thu hồi đất được thanh toán ba loại tiền: tiền bồi thường đất đai, tiền trợ cấp về tái định cư, tiền trợ cấp bồi thường

hoa màu trên đất. Cách tính tiền bồi thường đất đai và tiền trợ cấp tái định cư căn cứ theo tổng giá trị tổng sản lượng của đất đai những năm trước đây rồi nhân với hệ số. Tiền bồi thường cho hoa màu, cho các loại tài sản trên đất được tính theo giá cả hiện tại.

Cách tính tiền bồi thường đất đai và tiền trợ cấp tái định cư là căn cứ theo tổng giá trị tổng sản lượng của đất đai những năm trước đây rồi nhân với hệ số (cách tính này Việt Nam chúng ta cũng áp dụng, song việc thực thi còn theo kiểu mỗi nơi làm mỗi kiểu). Tiền bồi thường cho hoa màu, cho các loại tài sản trên đất được tính theo giá cả hiện tại. Mức bồi thường cho giải tỏa mặt bằng được thực hiện theo nguyên tắc đảm bảo cho người dân có cuộc sống bằng hoặc cao hơn nơi ở cũ. Việc quản lý giải phóng mặt bằng được giao cho các cục quản lý tài nguyên đất đai ở địa phương đảm nhiệm. Tổ chức, cá nhân được quyền sử dụng thửa đất nào sẽ trả tiền thuê một đơn vị xây dựng giải tỏa mặt bằng.

Thực hiện nguyên tắc "công trình lớn, di dời nhỏ" và bảo đảm cuộc sống lâu dài cho người dân

Có thể nói, mục tiêu bao trùm lên chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư là hạn chế đến mức tối đa việc thu hồi đất, giải tỏa mặt bằng, cũng như số lượng người bị ảnh hưởng bởi việc thu hồi đất để thực hiện dự án đầu tư, bởi Trung Quốc luôn tuân thủ nguyên tắc "công trình lớn, di dời nhỏ". Nếu như việc thu hồi đất là không thể tránh khỏi thì có sự chuẩn bị cẩn thận phương án đền bù, trên cơ sở tính toán đầy đủ lợi ích của nhà nước, tập thể và cá nhân, đảm bảo cho những người bị thu hồi đất có thể khôi phục lại hoặc cải thiện mức sống so với trước khi bị thu hồi đất.

Từ ngày 1/1/2008, Bộ Lao động và An sinh xã hội, Bộ Tài nguyên Thổ nhưỡng Trung Quốc yêu cầu các địa phương đề ra các chính sách quan tâm kịp thời tới những người dân bị thu hồi đất, bảo đảm cho các đối tượng này được hưởng các chế độ an sinh xã hội. Hiện nay, đã có nhiều tỉnh của Trung Quốc đề ra các chính sách cụ thể phù hợp với địa phương mình, chẳng hạn tỉnh Giang Tô đã chia nông dân bị thu hồi đất thành bốn nhóm đối tượng thuộc các độ tuổi khác nhau. Nhóm thứ nhất gồm các đối tượng dưới 16 tuổi, tùy theo khu vực, được lĩnh một lần tiền ổn định cuộc sống với các mức 6.000 NDT, 5.000 NDT, 4.000 NDT, 3000 NDT, ngoài ra không được hưởng chế độ an sinh nào khác; Nhóm thứ 2 là nhóm đối tượng từ 16 - 45 tuổi đối với nữ và 16 - 50 tuổi đối với nam, được lĩnh tiền trợ cấp hàng tháng trong vòng 2 năm, đến tuổi dưỡng lão sẽ được hưởng trợ cấp dưỡng lão hàng tháng; nhóm thứ 3 là nhóm đối tượng 45 - 55 tuổi đối với nữ, 50- 60 tuổi đối với nam, hàng tháng được lĩnh tiền trợ cấp, đến tuổi dưỡng lão sẽ được hưởng tiền dưỡng lão hàng tháng; Nhóm thứ 4 là nhóm đối tượng trên 55 tuổi đối với nữ và trên 60 tuổi đối với nam, hàng tháng được hưởng tiền trợ cấp dưỡng lão.

Giải quyết việc làm cho người dân bị thu hồi đất

Đô thị hóa khiến không gian thành phố không ngừng được mở rộng, đồng thời, dân số ở nông thôn cũng bị giảm đi một cách rõ rệt. Đô thị hóa và CNH hỗ trợ, thúc đẩy

nhau phát triển, tạo nên một vòng tuần hoàn có hiệu quả. Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp sẽ khiến một lượng lớn nông dân bị mất đất, chính vì vậy, tích cực phát triển các ngành nghề phi nông nghiệp sẽ tạo điều kiện cho người nông dân có việc làm là chính sách lâu dài và cũng là vấn đề cấp bách mà Trung Quốc đang tập trung giải quyết.

Chính phủ Trung Quốc đang nghiêm túc thực hiện chế độ bảo vệ đất canh tác; giảm thiểu tối đa số lượng nông dân bị mất đất; có chế độ đền bù hợp lý cho người nông dân bị thu hồi đất canh tác; sắp xếp việc làm cho người nông dân bị thu hồi đất; áp dụng chế độ mức sống tối thiểu cho những người nông dân gặp khó khăn trong cuộc sống,... Các địa phương ở Trung Quốc đã có nhiều cách làm khác nhau để giải quyết vấn đề này. Tỉnh Sơn Đông đã thành lập quỹ đào tạo, bồi dưỡng nghề cho những nông dân bị thu hồi đất để giải quyết các vấn đề liên quan đến việc làm; khuyến khích các đơn vị ưu tiên sắp xếp công ăn việc làm cho người nông dân bị thu hồi đất, khuyến khích người nông dân lập nghiệp, tạo điều kiện cho các hộ nông dân bị thu hồi đất vào thành phố mở doanh nghiệp và được hưởng các chính sách ưu đãi như đối tượng thất nghiệp ở thành phố. Tỉnh Triết Giang áp dụng chính sách hỗ trợ bảo hiểm xã hội việc làm cho người nông dân bị thu hồi đất, tất cả các đơn vị tuyển dụng người nông dân bị thu hồi đất vào làm việc phải ký hợp đồng lao động cho những người này từ 3 năm trở lên, mức lương hằng tháng không thấp hơn 120% mức lương tối thiểu của địa phương. Tỉnh còn trích số tiền thu được từ hoạt động chuyển nhượng đất để hỗ trợ một phần mức bảo hiểm xã hội cho doanh nghiệp tuyển dụng theo số người đã tuyển dụng. Thời hạn doanh nghiệp được hưởng mức hỗ trợ này chính là thời gian mà doanh nghiệp tuyển dụng ký hợp đồng với người nông dân bị thu hồi đất.

Hỗ trợ tái định cư

Để giải quyết nhà ở cho người dân khi giải phóng mặt bằng, phương thức chủ yếu của Trung Quốc là trả tiền và hỗ trợ bằng cách tính ba khoản sau: *Một là*, giá cả xây dựng lại, chênh lệch giữa giá xây dựng lại nhà mới và nhà cũ; *Hai là*, giá đất tiêu chuẩn; *Ba là*, trợ cấp về giá cả. Ba khoản này cộng lại là tiền bồi thường về nhà ở.

Việc bồi thường nhà ở cho dân ở thành phố khác với việc bồi thường cho dân ở nông thôn, bởi có sự khác nhau về hình thức sở hữu đất đai ở thành thị và nông thôn. Đối với nhà ở của người dân thành phố, nhà nước bồi thường bằng tiền là chính, với mức giá do thị trường bất động sản quyết định qua các tổ chức trung gian để đánh giá, xác định giá. Với người dân nông thôn, nhà nước thực hiện theo những cách thức rất linh hoạt, theo đó, mỗi đối tượng khác nhau sẽ có cách bồi thường khác nhau: tiền bồi thường về sử dụng đất đai; tiền bồi thường về hoa màu; bồi thường tài sản tập thể.

Theo đánh giá của một số chuyên gia tái định cư, sở dĩ Trung Quốc có những thành công nhất định trong công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư là do *thứ nhất*, đã xây dựng các chính sách và thủ tục rất chi tiết, ràng buộc đối với các hoạt động tái định cư, đảm bảo mục tiêu tạo cơ hội phát triển cho người dân tái định cư, tạo các nguồn lực sản xuất cho những người tái định cư. *Thứ hai*, năng lực thể chế của các

chính quyền địa phương khá mạnh. Chính quyền cấp tỉnh chịu trách nhiệm hoàn toàn trong việc thực hiện chương trình bồi thường hỗ trợ tái định cư. Thứ ba, quyền sở hữu đất tập thể làm cho việc thực hiện bồi thường hỗ trợ tái định cư có nhiều thuận lợi, đặc biệt là ở nông thôn. Tiền đền bù cho đất đai bị mất không trả cho từng hộ gia đình mà được cộng đồng sử dụng để tìm kiếm, phát triển đất mới hoặc mua của các cộng đồng sở tại, hoặc dùng để phát triển kết cấu hạ tầng. Chính quyền thôn, xã chịu trách nhiệm phân chia cho các hộ bị ảnh hưởng.

Tất cả những biện pháp này đều nhằm vào một mục tiêu: Nâng cao tỷ lệ đô thị hóa, nhưng không để tiến trình đô thị hóa ảnh hưởng đến sự phát triển của nông nghiệp trong nước, tốc độ đô thị hóa được đẩy mạnh nhưng vẫn bảo vệ đất canh tác, duy trì diện tích đất cơ bản phục vụ cho nông nghiệp, bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người nông dân.

II. Kinh nghiệm của Hàn Quốc trong việc thực hiện chuyển dịch đất đai

Hàn Quốc, từng được biết đến như một trong những nước nông nghiệp nhất thế giới, sau chưa đầy bốn thập kỷ (kể từ năm 1962 khi nước này thực hiện chiến lược phát triển kinh tế), đã đạt những thành tựu kinh tế được cả thế giới coi như “kỳ tích sông Hàn”. Đó là quá trình phi thường đã nhanh chóng giúp cải tạo nền kinh tế Hàn Quốc, đánh dấu một bước ngoặt trong lịch sử của Hàn Quốc.

Chiến lược phát triển kinh tế hướng ngoại lấy xuất khẩu làm động lực tăng trưởng đã góp phần quan trọng vào sự chuyển đổi kinh tế toàn diện của Hàn Quốc. Dựa trên chiến lược này, nhiều chương trình phát triển đã được thực hiện thành công. Hiện nay, Hàn Quốc đã trở thành nền kinh tế lớn thứ 13 thế giới, thứ 3 trong khu vực Đông Á sau Trung Quốc và Nhật Bản. Trong sự thành công của Hàn Quốc có sự đóng góp rất lớn của chính sách đất đai.

Trước thời kỳ CNH, Hàn Quốc là một nước thuần nông. Nông nghiệp được coi là lĩnh vực trọng yếu trong việc duy trì sự tồn tại của quốc gia, bảo vệ môi trường và bảo vệ an ninh lương thực. Tuy nhiên, với sự phát triển của CNH – HĐH và ngành công nghiệp xuất khẩu, nông nghiệp bị xem là một ngành lạc hậu, tạo ra giá trị gia tăng thấp. Ngành công nghiệp chế tạo đang dần thế chỗ cho nông nghiệp. Đồng thời, quá trình đô thị hóa cũng diễn ra mạnh mẽ. Từ năm 1970, Chính phủ Hàn Quốc thực hiện chiến lược phát triển đô thị bằng cách mở rộng vùng đô thị, nâng cấp, mở rộng các đô thị đã có. Một loạt các thành phố vệ tinh mới có quy mô vừa và nhỏ lần lượt được xây dựng. Để phục vụ cho các mục tiêu phát triển này là hàng nghìn ha đất bị thu hồi để chuyển đổi mục đích sử dụng. Diện tích đất canh tác ngày càng bị thu hẹp, đất trồng lúa nhường chỗ cho các KCN, KĐT mới.

Sau hơn 40 năm đô thị hóa (1970 – 2010), Hàn Quốc đạt được những thành tựu đáng kể. Hàng loạt các KĐT lớn được xây dựng và mở rộng, thu hút 88% dân số, cải thiện điều kiện sống của người dân. Nhưng đồng thời, quá trình CNH – HĐH, đô thị hóa cũng làm phát sinh những vấn đề nghiêm trọng. Tỷ lệ mất đất canh tác hàng năm

trong thập niên 1980 – 1990 của Hàn Quốc là 1,4%. Năm 2009, diện tích đất nông nghiệp của Hàn Quốc là 1,737 triệu ha (giảm 152 nghìn ha so với năm 2000). Đặc biệt, diện tích đất trồng lúa của Hàn Quốc giảm 148 nghìn ha trong giai đoạn 2000 – 2009, năm 2009 còn 924,471 nghìn ha. Theo tính toán của Tổng cục Thống kê Hàn Quốc, trong năm 2010, diện tích đất trồng lúa sẽ giảm khoảng 32,397 nghìn ha so với năm 2009. Khi đất trồng lúa bị thu hồi để chuyển đổi mục đích sử dụng sẽ dẫn đến một hệ quả là sản lượng lúa gạo sản xuất giảm. Sản lượng lúa gạo của Hàn Quốc ước đạt 4,346 triệu tấn năm 2010 giảm so với năm 2009 là 4,916 triệu tấn (giảm 11,6%).

Diện tích đất nông nghiệp giảm, dân số trong vòng 10 năm tăng 1,13 triệu người đang là trở ngại khiến Hàn Quốc gặp khó khăn trong bảo đảm an ninh lương thực quốc gia. Bên cạnh đó, quá trình CNH – HĐH đất nước đã dẫn đến mức độ đô thị nhanh chóng đã làm nảy sinh một loạt các vấn đề về nhà ở, giao thông, dịch vụ và sự cân bằng trong phát triển kinh tế theo lãnh thổ; xuất hiện sự chênh lệch thu nhập giữa thành thị và nông thôn. Ngoài ra, do không chú trọng đúng mức đến phát triển nông nghiệp, khu vực nông thôn Hàn Quốc đang phải đối phó với hàng loạt các vấn đề như ô nhiễm môi trường sinh thái do chất thải công nghiệp và phân hóa học, năng suất thấp do đất đai bị ô nhiễm, mức sống của nông dân không được cao.

Để khắc phục tình trạng đó, Hàn Quốc đã chú trọng đến các giải pháp như sau:

Thay đổi phương thức chuyển dịch đất đai

Ở Hàn Quốc, Chính phủ phê duyệt quy hoạch phân bổ đất đai, quy hoạch các vùng đất để phát triển công nghiệp và đô thị, sau đó thực hiện theo cơ chế điều chỉnh lại đất đai. Kinh phí đầu tư dự án và lợi ích từ dự án được tính toán trên nguyên tắc chia sẻ lợi ích với các chủ sở hữu đất đai, các chủ sở hữu có thể được nhận lại một phần đất thuộc khu vực đã chuyển dịch. Tổng Công ty đất đai quốc gia được thành lập để thực hiện chương trình phát triển các KĐT.

Hỗ trợ tài chính cho những người bị thu hồi đất

Vào những năm 70 của thế kỷ trước, trước tình trạng di dân ồ ạt từ các vùng nông thôn vào đô thị, thủ đô Xơ-un đã phải đối mặt với tình trạng thiếu đất định cư trầm trọng trong thành phố. Để giải quyết nhà ở cho dân nhập cư, chính quyền thành phố phải tiến hành thu hồi đất của nông dân vùng phụ cận. Việc đền bù được thực hiện thông qua các công cụ chính sách như hỗ trợ tài chính, cho quyền mua căn hộ do thành phố quản lý và chính sách tái định cư.

Việc thu hồi đất luôn theo nguyên tắc "hai bên cùng có lợi": Chính phủ tìm cách thương lượng người bị thu hồi đất về giá đền bù, phương thức di dân, nơi ở mới. Đồng thời, các hộ bị thu hồi đất có quyền mua hoặc nhận căn hộ do thành phố quản lý, được xây tại khu đất được thu hồi có bán kính cách Xơ-un khoảng 5 km. Vào những năm 70 của thế kỷ trước, khi thị trường bất động sản bùng nổ, hầu hết các hộ có quyền mua căn hộ có thể bán lại quyền mua căn hộ của mình với giá cao hơn nhiều lần so với giá

gốc. Trên thực tế, phần lớn những đối tượng bị thu hồi đất đều có mức sống bằng và cao hơn mức sống ban đầu. Trên bình diện chung, người dân bị thu hồi đất ở nước này hưởng lợi nhiều từ việc giao đất lại cho chính quyền, bởi ngoài những giá trị hiện tại đã được hoàn nguyên họ còn có thêm một số vốn để kinh doanh, buôn bán, chuyển đổi nghề nghiệp.

Bảo vệ đất nông nghiệp

Bằng biện pháp khai hoang, quy hoạch “diện tích đất trồng trọt tuyệt đối” và diện tích đất trồng trọt tương đối” chính phủ Hàn Quốc ngăn cấm biến đất trồng trọt thành đất phi nông nghiệp hay được xây dựng các KĐT. Nghiêm cấm sử dụng những cánh đồng lúa thuộc phạm vi diện tích đất trồng trọt tuyệt đối cho mục đích phi nông nghiệp. Còn đối với diện tích đất trồng trọt tương đối có thể được dùng cho các mục đích khác tùy thuộc vào chính quyền địa phương. Song được quy định rất chặt chẽ. Nhờ đó kể từ năm 1970 đến 1983, diện tích những cánh đồng lúa được cải thiện đáng kể mặc dù các KĐT không ngừng phát triển và mở rộng.

III. Kinh nghiệm của Thái Lan trong việc thực hiện chuyển dịch đất đai

Cũng tương tự như các nước đang phát triển khác, quá trình CNH-HĐH và đô thị hóa đang có những tác động mạnh mẽ đến toàn bộ đời sống xã hội Thái Lan. Tốc độ CNH, sự mở rộng các KCN, giải trí, đô thị lớn, bên cạnh đó là sự đầu tư vào hoạt động sản xuất nông nghiệp dần nhường chỗ cho công nghiệp và các hoạt động kinh tế khác đã làm cho diện tích đất canh tác có xu hướng giảm mạnh. Diện tích đất nông nghiệp Thái Lan cũng giảm hơn 13%/năm giai đoạn 1995 – 2005.

Tuy nhiên, với các chính sách kịp thời của Chính phủ, diện tích đất nông nghiệp của Thái Lan đã được bảo vệ. Hiện nay, Thái Lan có 21 triệu ha diện tích đất nông nghiệp (chiếm 41% diện tích tự nhiên), diện tích đất trồng lúa đạt 9,2 triệu ha. Với lợi thế về nhân lực nông nghiệp (có đến 80% dân số sinh sống ở vùng nông thôn), Thái Lan đã nhanh chóng trở thành nước xuất khẩu gạo lớn nhất thế giới. Trong giai đoạn 2000 – 2009, bình quân hàng năm Thái Lan xuất khẩu khoảng 6,9 triệu tấn.

Để đạt được những thành tựu đó, Chính phủ Thái Lan đã xây dựng chính sách về chuyển dịch đất đai một cách hợp lý. Trong đó nhấn mạnh đến các điểm sau đây:

Một là, Chính phủ Thái Lan nhận thức được tầm quan trọng của nông nghiệp và có quy hoạch cụ thể diện tích đất canh tác, đặc biệt là diện tích đất trồng lúa nằm trong phạm vi đảm bảo được an ninh lương thực quốc gia.

Hai là, thực hiện cơ chế góp đất và điều chỉnh đất đai: Nội dung của kỹ thuật này khá đơn giản về mặt lý luận, Chính phủ trung ương và địa phương quyết định thực hiện dự án góp đất và điều chỉnh lại đất đai tại một địa điểm nhất định có mục tiêu là chuyển đất đai đang sử dụng vào mục đích nông nghiệp sang phát triển một KĐT mới với một quy hoạch đất đủ hạ tầng, khu dân cư, khu công cộng, các cơ sở sản xuất kinh doanh,... được quy hoạch chi tiết. Khi quy hoạch, cần căn cứ vào số lượng người đang

sử dụng đất nông nghiệp, đất ở để bố trí trả lại cho người đang sử dụng đất diện tích đất đô thị tương ứng sao cho giá trị đất đô thị nhận được phải cao hơn giá trị đất nông nghiệp họ sử dụng trước đó. Một diện tích đất sản xuất kinh doanh nhất định được đưa ra bán để có kinh phí thực hiện toàn bộ dự án. Toàn bộ việc triển khai dự án được công đồng những người đang sử dụng, cộng đồng dân cư thảo luận và đồng thuận trong triển khai dự án.

Kinh nghiệm từ triển khai thực tế ở Thái Lan cho thấy, để thực hiện cơ chế góp đất và điều chỉnh lại đất đai cần có các điều kiện cụ thể: Cần có quy hoạch chỉnh trang và mở rộng đô thị; hai là tại khu vực để phát triển đô thị, hầu hết là những người sử dụng đất nông nghiệp, đất vườn với các lô đất riêng biệt; Ba là, khu vực đất có đủ điều kiện pháp luật, tự nhiên và kinh tế để phát triển thành đô thị; Bốn là, chính quyền địa phương muốn thực hiện phát triển đô thị theo cơ chế này; Năm là cộng đồng những người đang sử dụng đất hiểu về cơ chế này và đồng thuận thực hiện theo cơ chế này; Sáu là, cần một đội ngũ thực hiện có nghiệp vụ chuyên môn cao.

Bên cạnh những ưu điểm có thể thấy rõ của cơ chế góp đất và điều chỉnh lại đất là tạo được sự đồng thuận, bình đẳng, cùng có lợi giữa các bên tham gia vào phát triển đô thị, cơ chế này có nhược điểm lớn là thời gian chuẩn bị và thời gian triển khai khá dài do phải đạt được thỏa thuận giữa chính quyền địa phương các cấp, một số nhà đầu tư và tất cả những người đang sử dụng đất trên khu vực.

Ba là, Chính phủ Thái Lan tiến hành đền bù một cách công khai và dân chủ, giá đền bù phụ thuộc vào từng khu vực, từng dự án. Nếu một dự án mang tính chiến lược quốc gia thì nhà nước đền bù với giá rất cao so với giá thị trường. Nhìn chung, khi tiến hành lấy đất của dân, nhà nước hoặc cá nhân đầu tư đều đền bù với mức cao hơn giá thị trường.

Bốn là, tại Thái Lan mọi giao dịch về đất đai đều do cơ chế thị trường điều tiết. Tuy nhiên, với những dự án do Chính phủ quản lý, việc đền bù được tiến hành theo trình tự: tổ chức nghe ý kiến người dân; định giá đền bù.

Năm là, Chính phủ Thái Lan đã thực hiện nhiều biện pháp để người dân cảm thấy được tôn trọng và "được lợi" khi họ phải nhường đất cho các dự án của chính phủ và trong suốt tiến trình tiến hành thu hồi đất, người dân có quyền và nghĩa vụ "tương tác" với chính quyền địa phương thông qua một đường dây nóng. Họ có quyền giám sát những người thực thi quá trình thẩm định giá, tiến hành đền bù, tái định cư.

Sáu là, sau khi thu hồi đất đai, Chính phủ rất chú trọng đến hoạt động đào tạo, giúp người nông dân ứng dụng tiến bộ khoa học – kỹ thuật vào hoạt động sản xuất nông nghiệp để nâng cao sản lượng và chất lượng nông sản trong nước. Hiện nay Thái Lan là một trong những quốc gia hàng đầu trong xuất khẩu nông sản ra thế giới, trong đó gạo là mặt hàng xuất khẩu chủ lực.

C. Tình hình giao đất, cho thuê đất và thu hồi đất ở Việt Nam

I. Về cho thuê đất

1. Một số kết quả đạt được

Đất đai là tư liệu sản xuất quan trọng đối với người dân và cả quốc gia; đất đai không tự sản sinh, mà chỉ thay đổi phương thức sử dụng để tạo ra những nguồn lực phát triển khác nhau. Thành công phát triển KT-XH ở mỗi quốc gia dựa trên kết quả của đa dạng hóa sản xuất nông nghiệp, CNH, mở mang dịch vụ và nhất là đô thị hóa với sự chuyển hóa cơ cấu dân cư. Quá trình này lại chịu tác động chi phối từ cơ chế quản lý sử dụng đất đai. Ở Việt Nam, quản lý sử dụng đất đai theo quy hoạch, kế hoạch đã được khẳng định trong Hiến pháp và hệ thống luật pháp. Theo đó, các tỉnh, thành phố xây dựng quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển KT-XH, CNH và đô thị hóa của cả nước.

Việt Nam hiện có khoảng 33.096 nghìn ha, đứng thứ 59 trong hơn 200 nước trên thế giới, là một trong những nước có diện tích đất đai bình quân đầu người thấp trên thế giới (khoảng 0,37 ha đất tự nhiên/người và 0,28 ha đất nông nghiệp/người). Trong tổng diện tích tự nhiên của cả nước có 90,44% diện tích đã được khai thác đưa vào sử dụng cho các mục đích, cụ thể về tình hình sử dụng đất theo số liệu thống kê đến thời điểm 31/12/2010 như sau:

- Đất nông nghiệp: 26.226 nghìn ha (chiếm 79,24% tổng diện tích đất tự nhiên của cả nước), trong đó diện tích trồng lúa là 4.120 nghìn ha; diện tích đất nông nghiệp năm 2010 tăng 1.643 nghìn ha so với năm 2005.

- Đất phi nông nghiệp: 3.705 nghìn ha (chiếm 11,20% tổng diện tích đất tự nhiên của cả nước), trong đó diện tích đất ở là 683 nghìn ha (đất ở tại nông thôn là 550 nghìn ha; đất ở tại đô thị là 133 nghìn ha); đất sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp là 259 nghìn ha, đất có mục đích công cộng là 1.206 nghìn ha); diện tích đất phi nông nghiệp năm 2010 tăng 448 nghìn ha so với năm 2005.

- Đất chưa sử dụng chỉ còn 6.164 nghìn ha (chiếm 9,56% tổng diện tích đất tự nhiên của cả nước), trong đó chủ yếu là đất núi đá chưa sử dụng (2.632 nghìn ha); diện tích đất chưa sử dụng giảm 2.116 nghìn ha so với năm 2005.

Nhìn chung, việc sử dụng đất ngày càng tiết kiệm và hiệu quả, quỹ đất được bố trí sử dụng hợp lý và bước đầu đáp ứng được yêu cầu phát triển KT-XH, đảm bảo an ninh quốc phòng, an ninh lương thực, phát triển đô thị, công nghiệp, dịch vụ theo yêu cầu, CNH - HĐH đất nước.

Tổng diện tích đất đã giao, đã cho thuê là 25,16 triệu ha, chiếm 76,4% tổng diện tích tự nhiên của cả nước. Trong đó, diện tích sử dụng theo các nhóm đối tượng: hộ gia đình, cá nhân 12,45 triệu ha, chiếm 49,55%; các tổ chức kinh tế trong nước 5,53 triệu ha, chiếm 21,98%; UBND xã 3,71 triệu ha, chiếm 11,28%; tổ chức, cá nhân nước ngoài, liên doanh với nước ngoài 0,31 triệu ha, chiếm 0,12%; các đối tượng khác 3,42 triệu ha, chiếm 13,59%.

Cho đến nay, Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu đáng kể trong việc giao đất, cho thuê đất,... được thể hiện ở các điểm sau đây:

Một là, việc giao đất, cho thuê đất góp phần chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng tăng tỷ trọng công nghiệp và dịch vụ, giảm dần tỷ trọng ngành nông nghiệp, đảm bảo cơ cấu hợp lý giữa ba khu vực là nông, lâm, ngư nghiệp - công nghiệp và xây dựng - dịch vụ theo từng thời kỳ.

Hai là, sự đổi mới mạnh mẽ của hệ thống pháp luật đất đai đã tạo động lực lớn cho phát triển kinh tế công nghiệp và dịch vụ. Số lượng dự án đầu tư và lượng vốn đầu tư tăng lên đáng kể, nhất là đầu tư từ các thành phần kinh tế ngoài Nhà nước. Sự tăng nhanh của các dự án đầu tư đã làm thay đổi cơ cấu kinh tế giữa các khu vực nông nghiệp, công nghiệp và dịch vụ. Đóng góp tích cực vào quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế và quá trình CNH – HĐH đất nước.

Ba là, nguồn thu từ đất chủ yếu hình thành từ tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, các loại thuế và phí. Nguồn thu từ đất liên tục tăng, năm sau cao hơn năm trước và trở thành một trong những nguồn lực quan trọng cho phát triển KT-XH của đất nước. Trong giai đoạn 1994-1998, tổng thu từ đất khoảng 2.000 tỷ đồng mỗi năm; tổng thu năm 1999 đạt 3.641 tỷ đồng. Từ khi Luật Đất đai năm 2003 có hiệu lực thi hành, tỷ lệ các khoản thu từ đất có rất nhiều thay đổi, nguồn thu chính là tiền sử dụng đất, chiếm khoảng 80% tổng các khoản thu từ đất. Tổng thu từ đất năm 2004 là 17.594 tỷ đồng, trong đó tiền sử dụng đất là 14.202 tỷ đồng (chiếm 80,7%), năm 2009 thu khoảng 45.405 tỷ đồng, trong đó tiền sử dụng đất là 36.304 tỷ đồng (chiếm 80,0%). Hiện nay, nguồn thu từ giao đất, cho thuê đất chiếm khoảng 7,25% tổng thu ngân sách;

Bốn là, việc nghiêm cấm mọi hình thức mua bán, chuyển nhượng đất đai được bãi bỏ từ khi ban hành Luật Đất đai 1993 đã làm thay đổi căn bản thị trường quyền sử dụng đất, từ hoạt động không hợp pháp chuyển sang hoạt động công khai, hợp pháp. Giao dịch đất đai ngày càng sôi động, đặc biệt ở những nơi có tốc độ phát triển kinh tế nhanh, đưa đất đai thành một nguồn lực tạo vốn mạnh mẽ. Các tổ chức môi giới, định giá, tư vấn pháp lý, tín dụng, sản giao dịch từng bước được hình thành và hoạt động ngày càng chuyên nghiệp đã hỗ trợ tích cực cho thị trường bất động sản. Thị trường quyền sử dụng đất trong thị trường bất động sản khi hoạt động đúng chức năng và vận hành hoàn chỉnh sẽ tạo ra nguồn thu hàng chục nghìn tỷ đồng cho ngân sách nhà nước.

Từ những kết quả đã đạt được, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã nhận định, công tác quản lý và sử dụng đất đã đi vào thực chất, góp phần tích cực vào sử dụng đất hợp lý và có hiệu quả. Việc triển khai thực hiện các chính sách, pháp luật về giao đất và cho thuê đất đã góp phần tạo việc làm, nâng cao đời sống, tăng thu nhập, tạo điều kiện cải thiện đời sống cho nhân dân. Thông qua thực hiện quỹ đất để đầu tư; giao và cho thuê đất đã đóng góp đáng kể vào tăng trưởng và chuyển dịch cơ cấu kinh tế; cơ cấu lao động và tăng thu ngân sách.

2. Các bất cập trong việc sử dụng đất được giao, được cho thuê

Cùng với các thành tích đã đạt được, việc giao đất đang còn tồn tại rất nhiều bất cập, đặc biệt là quỹ đất được giao vì các mục đích phát triển KKT, KĐT, KCN, xây dựng hạ tầng giao thông và dịch vụ.

- Đối với các KKT

Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt quy hoạch phát triển KKT ven biển, KKT cửa khẩu và quyết định thành lập nhiều KKT. Cho đến nay, đã có 23 KKT cửa khẩu được thành lập ở 19 tỉnh biên giới. Theo quy hoạch, Chính phủ sẽ bổ sung thêm 4 KKT cửa khẩu ở các tỉnh Thừa Thiên Huế, Nghệ An, Thanh Hoá và Long An; đến năm 2020 thêm 3 khu cửa khẩu ở Quảng Trị, Đắc Nông và Đắc Lắc để đưa số lượng của cả nước lên tới 30 khu với diện tích sử dụng đất lên tới hàng trăm nghìn ha... Cùng với kinh tế cửa khẩu, từ năm 2003 đến 2009, Chính phủ cũng đã quyết định thành lập 15 KKT ven biển ở 14 tỉnh với tổng diện tích 600 nghìn ha. Nhìn chung, chỉ một vài KKT hoạt động có hiệu quả, còn hầu hết chiếm giữ nhiều đất đai nhưng triển khai chậm vì không thu hút được đầu tư, hoạt động xuất khẩu kém hiệu quả nên không tạo được động lực phát triển và gây lãng phí nguồn lực đất đai được nhà nước giao.

- Đối với diện tích đất xây dựng KĐT

Đến năm 2010, cả nước có 752 đô thị, trong đó có 5 thành phố trực thuộc trung ương và 40 thành phố thuộc tỉnh trên diện tích 105.000 ha với số dân 22,3 triệu người (so với năm 1999 tăng 19,6% số đô thị và 49,7% dân số). Theo chiến lược phát triển đến năm 2020, đất đô thị sẽ tăng từ 1,3 triệu ha lên đến 2 triệu ha (tăng khoảng 70.000 ha/năm). Tình trạng phổ biến hiện nay là đất đô thị được các địa phương giao vượt chỉ tiêu cho phép của Quốc hội duyệt diện tích đất đô thị vào năm 2010 là 111 nghìn ha, các địa phương đã giao 134 nghìn ha (vượt 20,7%).

- Đối với đất đai được giao thực hiện các KCN

Từ năm 1991 đến hết năm 2010, cả nước đã thành lập: 261 KCN trên diện tích gần 72.000 ha đất. Trong đó, 45.854 ha có thể dùng làm mặt bằng sản xuất, đã đưa 21.095 ha (chiếm 46% mặt bằng và 29,2% đất quy hoạch) vào sử dụng. Trong 173 KCN đã đi vào hoạt động, 29.443 ha có thể sử dụng làm mặt bằng sản xuất (tỷ lệ lấp đầy gần 63%). Cùng với các KCN, Chính phủ đã phê duyệt 2 khu CNC là Hoà Lạc và Thành phố Hồ Chí Minh với diện tích 2.450 ha; Theo quy hoạch đến năm 2020, cả nước có 558 KCN với diện tích 200 nghìn ha. Ngoài những KCN do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập, cuối năm 2009, cả nước đã có 918 cụm công nghiệp thành lập theo quyết định của UBND cấp tỉnh; những cụm này chiếm dụng 40.000 ha đất, mới đưa vào sử dụng 7.500 ha (chiếm 18,7%). Theo quy hoạch phát triển, cả nước sẽ xây dựng 1.872 cụm công nghiệp trên diện tích 76.520 ha.

Tỷ lệ sử dụng đất không cao của các KCN là một điều đáng phải xem xét. Trên thực tế, Nhà nước đã giao quá nhiều đất phi nông nghiệp cho các doanh nghiệp dẫn đến các KCN thừa diện tích. Chỉ tiêu Quốc hội cho phép là 44.000 ha vào năm 2010,

các địa phương đã giao tới 93.000 ha (bằng 2,11 lần) là tình trạng cần được điều chỉnh trong quy hoạch phát triển KCN.

- Đối với đất được giao để xây dựng hạ tầng giao thông và làm dịch vụ

Số liệu cho thấy, tổng đất sử dụng cho giao thông vận tải là 1.309.033 ha, trong đó đường bộ: 330 nghìn ha; đường sắt 5.700 ha. Năm 2007, tổng diện tích đất của các cảng hàng không là 11.117 ha, đất dành cho các cảng biển là 1.946 ha.

Theo quy hoạch, đến năm 2020, cả nước có 90 sân golf nằm trên địa bàn 34 tỉnh, thành phố. Trong số này, có 24 sân đang hoạt động, 25 sân golf đang triển khai xây dựng. Trong số này, chỉ có 13 chủ đầu tư sử dụng đất đúng tiến độ và đúng quy hoạch chi tiết, 46 chủ đầu tư xây dựng các hạng mục công trình chậm tiến độ hoặc sai quy định. Ngoài ra, Bộ Kế hoạch và Đầu tư còn phát hiện 27 sân ngoài danh phục quy hoạch đã được phê duyệt, trong đó có 5 sân đang triển khai xây dựng và 5 sân đã được cấp giấy chứng nhận đầu tư trước khi quy hoạch được phê duyệt.

Cơ cấu sử dụng đất trong đô thị hiện chưa hợp lý, tỷ lệ đất dành cho giao thông chưa đến 14% (yêu cầu từ 23 – 28,5%) và đất dành cho các công trình công cộng còn thiếu nhiều, đặc biệt tại các đô thị lớn.

Những bất cập về thực trạng giao đất và cho thuê đất thời gian qua khiến dư luận xã hội khá bức xúc khi tình trạng sử dụng đất không hiệu quả trong xây dựng các KKT, KCN, sân bay, cảng nước sâu, sân golf, khu nghỉ dưỡng và xây dựng đô thị.... Nhiều nhà nghiên cứu, quản lý và giới truyền thông đã có những phân tích, đưa ra nhiều nhận xét rất đáng quan ngại về quản lý khai thác và sử dụng đất đai nhằm đẩy mạnh CNH.

3. Đánh giá hoạt động giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất

Mặc dù có những chuyển biến đáng kể trong quản lý và sử dụng đất, song thực tế lại bộc lộ nhiều tồn tại hạn chế, nổi bật là quy hoạch sử dụng nhiều đất thiên về sắp xếp theo mục tiêu quản lý hành chính, chưa tính toán đầy đủ về hiệu quả KT – XH, môi trường nhằm đảm bảo phát triển bền vững và phát huy cao tiềm năng đất đai. Chất lượng dự báo, nhu cầu quỹ đất cho phát triển các ngành, lĩnh vực và các địa phương chưa sát với chiến lược phát triển KT – XH và nhu cầu của thị trường dẫn đến tình trạng vừa thừa vừa thiếu và thị trường phải điều chỉnh. Trong nội dung quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai, không xác định rõ trách nhiệm cụ thể của từng cấp, không đảm bảo tính kết nối liên vùng, chưa phát huy được thế mạnh của từng khu vực. Không ít địa phương vì lợi ích cục bộ, phát triển kinh tế bằng mọi giá đã đề xuất quy hoạch thiếu đồng bộ, thiếu cân nhắc lợi ích chung và sự phát triển hài hòa của toàn khu vực. Mặt khác, ở cấp trung ương, việc phối hợp giữa các Bộ, ngành, địa phương và những quy hoạch có liên quan còn lúng túng đã dẫn đến những vướng mắc trong quá trình thực hiện giao đất và cho thuê đất.

Từ thực tiễn hoạt động giao đất và cho thuê đất thời gian qua, có thể thấy một số điểm bất cập lớn sau đây:

Một là, việc phân cấp mạnh về thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất đã bộc lộ nhiều bất cập, nhất là trong việc quyết định chuyển đổi mục đích sử dụng đất chuyên trồng lúa nước, đất lâm nghiệp có rừng. Luật Đất đai và các Nghị định của Chính phủ đã có nhiều quy định để lựa chọn các dự án có hiệu quả, các nhà đầu tư có năng lực nhưng vẫn còn nhiều dự án được giao đất nhưng không thực hiện đầu tư, để đất hoang nhiều năm, có biểu hiện chờ đất lên giá để chuyển nhượng cho nhà đầu tư khác, trong khi người bị thu hồi đất vẫn chưa tìm được đất khác để ổn định đời sống. Đây là hiện tượng xảy ra ở nhiều địa phương mà các quy định của pháp luật hiện hành vẫn chưa đủ chi tiết để ngăn ngừa.

Hơn nữa, quy định về căn cứ giao đất, cho thuê đất, chuyển đổi mục đích chưa sàng lọc được nhà đầu tư kém năng lực, chưa kiểm soát được tình trạng một nhà đầu tư được giao đất, thuê đất để thực hiện nhiều dự án nhưng giam giữ đất, chậm đưa vào sử dụng hoặc chuyển nhượng dự án. Việc kiểm tra, xử lý vi phạm sau giao đất, cho thuê đất chưa được tiến hành một cách thường xuyên. Nhiều địa phương chạy theo nhà đầu tư trong việc phát triển các dự án đô thị nhỏ lẻ, KCN, cụm công nghiệp, thiếu sự phối hợp thống nhất trên quy mô liên vùng, liên tỉnh; chưa xem xét đồng bộ với điều kiện hạ tầng KT-XH, khả năng và thực tế lấp đầy các KCN.

Hai là, Luật Đất đai và các nghị định đã hướng dẫn việc giao đất và cho thuê đất đều phải thực hiện qua hình thức đấu giá. Tuy nhiên, các địa phương và doanh nghiệp không làm đúng theo quy định, thậm chí giao đất khi chưa có quy hoạch.

Luật Đất đai 2003 và Nghị định 181/NĐ-CP đã quy định về việc giao đất, cho thuê đất cho các tổ chức kinh tế, tổ chức cá nhân nước ngoài để phục vụ cho dự án đầu tư, kinh doanh đều phải được thực hiện qua hình thức đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án sử dụng đất. Tuy nhiên, trên thực tế Nghị định 181/NĐ-CP vẫn quy định về trình tự thủ tục giao đất, cho thuê đất theo cách “thông thường” tức là nhà đầu tư sẽ được giới thiệu địa điểm, xin giấy chứng nhận đầu tư, xin giao đất, cho thuê đất mà không gắn với việc đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án.

Cho đến mới đây có quyết định 216/2005/QĐ-TT quy định về đấu giá quyền sử dụng đất để giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc cho thuê đất, hướng dẫn quy định trên đây của Luật Đất đai. Ngoài ra, cũng mới chỉ có thông tư 03/2009/TT-BKH gián tiếp hướng dẫn quy định trên đây của Luật Đất đai. Tuy nhiên, hai văn bản này đều không phản ánh và hướng dẫn đầy đủ quy định của Luật: Cụ thể, điều kiện để đấu giá quyền sử dụng đất theo quyết định 216/2005/QĐ-TTg là đã có quy hoạch sử dụng đất chi tiết hoặc kế hoạch sử dụng đất chi tiết, có quy hoạch xây dựng chi tiết được cấp có thẩm quyền phê duyệt theo quy định hiện hành của pháp luật đất đai, xây dựng đã được bồi thường giải phóng mặt bằng, có phương án đấu giá được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Điều kiện để đấu thầu dự án theo thông tư 03/2009/TT-BKH là phải có quy hoạch chi tiết 1/2000 được phê duyệt, dự án thuộc danh mục đã được công bố, có

phương án tổng thể về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với khu đất, quỹ đất sẽ lựa chọn nhà đầu tư để đầu tư dự án.

Tuy nhiên, do có sự hạn chế về phạm vi điều chỉnh, hơn nữa điều kiện để thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất và đấu thầu dự án còn phụ thuộc vào quy hoạch được duyệt, nằm trong danh mục dự án kêu gọi đầu tư (phần việc này nhà nước chưa có đủ năng lực để triển khai), nên việc triển khai các quy định trên còn hạn chế. Quy trình giao đất và cho thuê đất phần lớn vẫn đi theo cách thông thường như đã nêu, tức là xin chấp thuận chủ trương) và phần lớn chưa tuân thủ các quy định Luật đất đai về về đấu giá và đấu thầu, thậm chí giao đất cho thuê đất chưa quy hoạch. Điều này dẫn đến khó khăn và không minh bạch cho các nhà đầu tư nước ngoài trong việc xin thuê đất từ Nhà nước.

Ba là, nguồn thu từ đất đai chưa tương xứng với tiềm năng quỹ đất. Chính sách thuế và phí trong lĩnh vực quản lý đất đai chưa điều tiết hợp lý nguồn thu từ đất vào ngân sách nhà nước; chưa trở thành công cụ quản lý thị trường, chống đầu cơ về đất đai, khuyến khích sử dụng đất tiết kiệm và có hiệu quả. Hiện nay, giá đất do Nhà nước quy định vẫn chỉ bằng từ 30% tới 60% giá đất chuyển nhượng thực tế. Cơ quan quản lý vẫn chưa tổ chức được hệ thống theo dõi giá đất trên thị trường để làm cơ sở định giá đất phù hợp. Công tác thẩm định giá đất còn một số hạn chế, đội ngũ cán bộ định giá đất chưa được đào tạo cơ bản, hoạt động còn mang tính kiêm nhiệm, nghiệp dư....

Bốn là, quy định về thời hạn, hạn mức sử dụng đất nông nghiệp còn hạn chế việc tích tụ đất đai để đầu tư phát triển sản xuất nông nghiệp hàng hóa trên quy mô lớn. Hiện tại mới chỉ triển khai được việc dồn điền đổi thửa để tập trung ruộng đất ở một số địa phương, chưa có đủ những chính sách, giải pháp hỗ trợ đi theo để thúc đẩy nhanh việc này.

Bên cạnh đó, việc quy định hạn điền cho đất nông nghiệp được coi như không có tác dụng trong hoàn cảnh hiện nay. Có hai cách nhìn nhận về quy định hạn điền. Một luồng ý kiến cho rằng cần loại bỏ hạn điền nhằm khuyến khích kinh tế trang trại quy mô lớn. Một luồng ý kiến ngược lại, muốn tiếp tục quy định hạn điền để tránh xu hướng hình thành tầng lớp địa chủ mới và tầng lớp tá điền mới ở nông thôn. Trên thực tế, các cơ quan quản lý không quản lý được hạn điền, không phát hiện và xử lý được người sử dụng đất vượt hạn điền. Một quy định mà hoàn toàn không có tính khả thi. Kinh nghiệm quản lý ở nhiều nước khác cho thấy người ta không quan tâm nhiều tới hạn điền quy định một cách "cơ học" như ở ta. Diện tích đất sử dụng được điều chỉnh bằng công cụ thuế để tạo công bằng, phần diện tích nhiều hơn phải chịu thuế cao hơn. Việc địa chủ mới có hình thành được hay không phải giải quyết theo các quy định khác của pháp luật, không sử dụng công cụ hạn điền.

Các địa phương thực hiện giao đất trước đây đều thực hiện theo nguyên tắc công bằng, mỗi gia đình "có ruộng tốt, ruộng xấu, ruộng gần, ruộng xa". Cách làm này tạo nên tình trạng ruộng đất quá manh mún. Theo ước tính, diện tích trung bình mỗi thửa ruộng chỉ khoảng 0,23 ha; mỗi hộ gia đình nắm giữ khoảng 0,66 ha. Trên tổng diện

tích 10 triệu ha đất nông nghiệp, có khoảng 70 triệu thửa đất do khoảng 14 triệu hộ nông dân sử dụng. Ngữ cảnh này ngược lại hoàn toàn với chủ trương đưa đất đai vào hợp tác xã nông nghiệp để tập trung ruộng đất.

Năm là, đầu cơ đất đai đã trở thành phổ biến với những quy mô khác nhau, gây nên những cơn sốt trên thị trường bất động sản, đẩy giá đất tăng cao một cách bất hợp lý, tăng chi phí đầu tư, giảm năng lực cạnh tranh của các doanh nghiệp, tác động xấu đến tình hình KT-XH.

Ngoài ra, đất ở có giá cao nhất thị trường vì được sử dụng không có thời hạn. Nhà đầu tư trong nước thực hiện dự án xây dựng, kinh doanh nhà ở cũng được giao đất không có thời hạn để thực hiện dự án. Nhà đầu tư nước ngoài cũng được thuê đất không có thời hạn để thực hiện dự án xây dựng kinh doanh nhà ở. Quy định này tạo nguy cơ đầu cơ đất đai. Khi nhà đầu tư đã được giao đất ở thì yên tâm giữ đất, không cần đầu tư ngay, hoàn thành dự án rồi cũng không cần bán nhà ngay mà có thể tùy tiện găm hàng lại. Chắc chắn các nhà đầu tư rất muốn giữ nguyên các quy định hiện hành vì thuận tiện hơn cho đầu cơ. Bên cạnh đó, một số tổ chức quản lý và sử dụng đất chưa chặt chẽ, dẫn đến tình trạng đất đai bị các đối tượng khác lấn chiếm, sử dụng không đúng mục đích.

II. Tình hình thu hồi đất ở Việt Nam

1. Tác động của quá trình thu hồi đất

Quá trình thu hồi đất, nhất là đất nông nghiệp để thực hiện phát triển đất nước đã đạt được nhiều kết quả, đặc biệt là việc phát triển hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng KT-XH đã làm thay đổi bộ mặt đất nước, kinh tế không ngừng tăng trưởng. Trong những năm qua, Đảng và Nhà nước tích cực đẩy mạnh chủ trương phát triển các KCN, KCX, khu CNC, KĐT nhằm đẩy mạnh tiến trình CNH – HĐN đất nước, tạo tiền đề vững chắc cho sự phát triển của lực lượng sản xuất trong xu thế hội nhập và toàn cầu hóa. Có thể nói, quá trình đô thị hóa, CNH và phát triển các KCN, KCX, và khu vực dịch vụ là một động lực phát triển KT-XH của đất nước, biến những vùng thuần nông thành vùng kinh tế trọng điểm có tốc độ tăng trưởng kinh tế cao, như vùng Đồng bằng Sông Hồng đạt tốc độ tăng trưởng 10%/năm, Thủ đô Hà Nội 11 – 12%/năm. Cơ cấu kinh tế chuyển dịch theo hướng tăng tỉ trọng công nghiệp, dịch vụ, giảm tỉ trọng nông nghiệp. Bộ mặt nông thôn cũng có phần đổi mới theo hướng văn minh, hiện đại. Nhiều nhà máy xí nghiệp đầu tư nước ngoài có quy trình sản xuất tiên tiến được xây dựng và phát triển đã và đang thu hút hàng trăm nghìn lao động nông thôn, tạo ra thị trường lao động mới để thúc đẩy quá trình chuyển dịch kinh cơ cấu lao động tại địa phương. Hệ thống kết cấu hạ tầng nông thôn được xây dựng và nâng cấp, tỉ lệ hộ nghèo ở nông thôn nhìn chung có giảm. Nhiều tỉnh thuần nông trước đây đang trở thành những tỉnh công nghiệp như Vĩnh Phúc, Bắc Ninh, Hưng Yên, Hải Dương,...

Tuy nhiên, bên cạnh các mặt tích cực, đang nảy sinh những tác động tiêu cực của quá trình thu hồi đất đặc biệt là với khu vực nông nghiệp – nông thôn; đưa tới những

hậu quả không mong muốn và các hệ lụy như gây xáo trộn và bất ổn xã hội, gia tăng thất nghiệp và nghèo đói ở nông thôn; người nông dân bị mất đất canh tác không còn kế sinh nhai, bắt buộc phải ra thành phố để tìm kiếm việc làm. Hiện tượng này gây nên vòng tròn khép kín “đô thị hóa – nghèo đói – bất ổn xã hội” cả ở nông thôn và thành thị.

Vấn đề đặt ra đáng lo ngại hiện nay là quỹ đất nông nghiệp giảm quá nhanh trong những năm qua và vẫn tiếp tục giảm trong những năm tới đã và đang đặt ra nhiều bức xúc trong phát triển KT-XH nông thôn và đời sống nhân dân. Tình trạng lấy đất nông nghiệp phục vụ phát triển KCN, KCX và đô thị hóa... khiến hàng triệu nông dân rơi vào cảnh thất nghiệp vẫn chưa tìm ra lời giải thỏa đáng, xong, việc thu hồi đất nông nghiệp để phục vụ cho mục đích trên vẫn cứ tiếp diễn nhanh chóng với quy mô lớn tại hầu hết các địa phương.

1.1. Ảnh hưởng tới quỹ đất nông nghiệp, đe dọa an ninh lương thực

Đến thời điểm năm 2011, cả nước chỉ còn hơn 9 triệu ha đất sản xuất nông nghiệp, trong đó có trên 4 triệu ha đất trồng lúa và diện tích này vẫn đang còn giảm một cách nhanh chóng. Tính chung trong 15 năm (1996 – 2010), trung bình mỗi năm, nông dân phải nhường 74.000 ha đất nông nghiệp để phục vụ các mục đích khác. Theo Bộ Tài nguyên và Môi trường, trong 5 năm (2006 - 2010), diện tích đất trồng lúa giảm đến hơn 37.546 ha, trung bình mỗi năm giảm 7.000 ha. Có 41/63 tỉnh, thành giảm diện tích đất trồng lúa, trong đó giảm nhiều nhất là các tỉnh Tây Ninh, Sóc Trăng, Đồng Nai, Bình Dương, Tiền Giang,... Riêng ở Đồng bằng Sông Hồng, đất nông nghiệp bị giảm 32.000 ha, chủ yếu do chuyển sang mục đích phi nông nghiệp. Tại các thành phố lớn như Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, tốc độ giảm đất lúa, đất màu còn diễn ra nhanh hơn do quá trình CNH, đô thị hóa.

Không chỉ đất sản xuất nông nghiệp, mà đất lâm nghiệp và mặt nước nuôi trồng thủy sản cũng bị giảm nhanh. Năm 2010, cả nước có 23 tỉnh giảm diện tích đất lâm nghiệp. Đất nuôi trồng thủy sản cũng giảm 9.843 ha do một số địa phương ở Đồng bằng Sông Cửu Long chuyển sang trồng lúa. Đặc biệt, đất sông suối và mặt nước chuyên dùng giảm 61.709 ha, đất chưa sử dụng giảm 1.742.372 ha.

Việc thu hồi đất nông nghiệp để phục vụ sân golf cũng rất đáng lo ngại. Trong tổng số hơn 23.000 ha của 76 dự án sân golf đã và đang triển khai trong cả nước, có tới 8.000 ha đất (chiếm 35%) để kinh doanh bất động sản, biệt thự, nhà nghỉ, nhà hàng,... Đã có những ý kiến cho rằng, thực chất hàng trăm ngôi biệt thự cao cấp “đính kèm” bên cạnh sân golf trong mỗi dự án mới là mục tiêu chính mà các chủ đầu tư nhắm đến. Ví dụ, trong tổng diện tích 4.200 ha đất của 9 dự án sân golf đang triển khai tại Lâm Đồng, chỉ còn 20% diện tích đất được dành cho sân golf, phần còn lại chủ yếu để xây dựng nhà nghỉ, biệt thự cao cấp để bán và cho thuê.

Diện tích đất nông nghiệp giảm trong khi dân số tăng trên 1,1 triệu người/năm, nên đất nông nghiệp bình quân đầu người từ 1.100 m² (năm 2001) giảm xuống còn 900 m² (năm 2010) trong đó đất canh tác hàng năm còn 700 m² và đất lúa chỉ còn 465

m2. Nếu xu hướng này còn tiếp tục trong những năm tới thì sẽ kéo theo hàng loạt các vấn đề KT-XH và tác động đến đời sống người dân, cũng như an ninh lương thực quốc gia. Theo nhận định của các chuyên gia, đến năm 2020, sản lượng lúa của Việt Nam chỉ còn bảo đảm nhu cầu tiêu thụ trong nước, chứ không còn khả năng xuất khẩu. Vấn đề lao động, việc làm ở nông thôn nhất là vùng nông thôn ven thành thị, bị mất đất nông nghiệp là rất cấp bách, cần các giải pháp tích cực và đồng bộ của Nhà nước, sự tổ chức chỉ đạo của tất cả các ngành các cấp.

1.2. Thu hồi đất và vấn đề lao động - việc làm

Theo tính toán của các chuyên gia kinh tế, cứ 1 ha đất nông nghiệp bị thu hồi sẽ làm 4 lao động mất việc làm và với nửa triệu ha đất bị thu hồi từ năm 2001 – 2010, số lao động mất việc làm tăng lên đến hàng triệu người. Trong số các lao động của các hộ gia đình bị thu hồi đất, chỉ khoảng 13% tìm được việc làm phi nông nghiệp tại địa bàn, 20% thất nghiệp hoàn toàn, 67% thất nghiệp từng phần, chỉ có việc làm nông nghiệp vào thời vụ. Trên địa bàn nông thôn cả nước hiện nay có khoảng 6–7 triệu lao động dư thừa không có việc làm thường xuyên; trong đó có trên 50% số lao động chỉ có việc làm từ 3–4 tháng trong năm.

Số người di cư tự do từ nông thôn ra thành thị, các khu, cụm công nghiệp để làm thuê bằng đủ thứ nghề với tiền công rẻ mạt, hoặc tìm việc làm tại các chợ lao động vùng ven tăng lên nhanh chóng. Tập trung nhiều ở các thành phố lớn như Thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội, Hải Phòng, các đô thị mới. Theo số liệu của cơ quan chức năng, mỗi năm Hà Nội có hàng triệu lao động thời vụ nhập cư vào thành phố có hoặc không có đăng ký chính thức. Thành phố Hồ Chí Minh trên 1 triệu người. Người nông dân vốn quen với công việc đồng áng, giờ đây phải làm quen với môi trường xã hội và công việc mới mẻ ở thành thị nên hiệu quả công việc rất thấp. Tỷ lệ lao động nông nghiệp chiếm tới gần 71%, nhưng chỉ tạo ra hơn 20% GDP (2009) và xu hướng này còn tiếp tục diễn ra trong nhiều năm tới đây.

Luồng di cư dân tự phát từ nông thôn ra thành phố gây ra áp lực quá tải về đáp ứng nhu cầu bố trí lao động – việc làm cũng như cung cấp các dịch vụ đô thị cho người dân; tỷ lệ thất nghiệp ở thành phố có xu hướng tăng cao, (tại khu vực Đồng bằng Sông Hồng là 16% - cao hơn mức trung bình của cả nước). Kết quả khảo sát 8 xã ở vùng Đồng bằng Sông Hồng và Đồng bằng Sông Cửu Long cho thấy hầu như không có lao động dưới 40 tuổi ở nông thôn, hầu hết lao động trẻ đều đến các đô thị để kiếm việc làm, chỉ còn lại những người trung niên và cao tuổi. Hiện tượng này khiến lao động khu vực nông thôn bị khan hiếm, chất lượng lao động thấp, lao động thanh niên trong độ tuổi giảm mạnh.

1.3. Các tác động về mặt xã hội

Việc thu hồi đất làm phát sinh những mâu thuẫn mới trong quá trình đô thị hóa, CNH. Đó là mâu thuẫn giữa yêu cầu tăng quỹ đất cho đô thị hóa, CNH với giải quyết vấn đề việc làm và thu nhập cho nông dân bị thu hồi đất; giữa yêu cầu giải phóng lao

động, tích tụ ruộng đất để sản xuất hàng hóa với tập quán người cày có ruộng, tâm lý nông dân không muốn xa quê hương bản quán; giữa ứng dụng khoa học, công nghệ để giảm lao động sống với lao động dư thừa; giữa tâm lý tăng năng suất, tăng sản lượng là chủ yếu của nông dân với yêu cầu tăng chất lượng;

Việc thu hồi đất nông nghiệp tất yếu ảnh hưởng đến thu nhập và đời sống dân cư nông thôn. Nhà nước đã có chính sách đền bù cho họ tương đối thỏa đáng theo giá thị trường. Nhưng sau khi nhận tiền đền bù, giải tỏa, nhiều hộ nông dân có một khoản tiền đền bù khá lớn trong tay lại không biết chi tiêu hợp lý. Không ít hộ gia đình đã dùng số tiền này xây nhà, mua sắm đồ đạc đắt tiền, ăn tiêu hoang phí, thậm chí sa vào các tệ nạn xã hội. Một bộ phận không nhỏ những người ở lại làng quê tiếp tục làm ruộng với quỹ đất nhỏ nên “nhàn cư vi bất thiện”. Còn ở thành phố thì không phải tất cả người di cư từ nông thôn ra đều kiếm được việc làm, trong khi chi phí sinh hoạt thành phố lại đắt đỏ, đây là môi trường cho các tệ nạn xã hội nảy nở và lan rộng.

Một tác động khác của việc thu hồi đất đai là làm gia tăng sự phân hóa thu nhập và đời sống trong nội bộ dân cư. Tốc độ tăng GDP bình quân đầu người ở khu vực nông thôn thời kì 1996–2006 là 2,7% so với 8,8% ở thành thị; thu nhập của dân cư nông thôn chỉ bằng 54,6% dân đô thị, lại giảm dần đến năm 2006 chỉ còn bằng 47,85%, năm 2008 còn 47,45%. Điều này được lý giải do mất đất, di chuyển nơi ở, chưa quen với ngành nghề mới phi nông nghiệp, đời sống một bộ phận nông dân gặp khó khăn, lao động dư thừa, việc làm thiếu, tệ nạn phát sinh. Từ đây, xuất hiện các điểm nóng về mặt xã hội, các tranh chấp về đất đai, giải phóng mặt bằng, trước hết là tại các KCN, KĐT.

2. Đánh giá về hoạt động thu hồi đất của Nhà nước

Thu hồi đất đai nhằm mục đích phát triển công nghiệp, dịch vụ là hiện tượng khách quan và mang tính quy luật đối với Việt Nam. Tuy nhiên, hiện nay đang xuất hiện những bất cập trong quá trình thu hồi và bồi thường cho người dân. Nếu Nhà nước không có những biện pháp và chính sách đồng bộ để xử lý thỏa đáng thì người dân dễ rơi vào tình trạng bần cùng hóa, xã hội bất ổn và sự phát triển sẽ không bền vững. Các bất cập hiện nay được thể hiện ở các điểm sau đây:

Một là, quy trình thu hồi đất chưa cụ thể, chặt chẽ. Thể hiện ở chỗ, trình tự, thủ tục thu hồi đất được quy định tại Nghị định số 181/2004/NĐ-CP phải sửa đổi nhiều lần, tại Nghị định số 17/2006/NĐ-CP, Nghị định số 84/2007/NĐ-CP, Nghị định số 69/2009/NĐ-CP) gây ra tình trạng khó khăn vướng mắc khi phải xử lý các vụ việc chuyển tiếp. Đồng thời tạo cho người bị thu hồi tâm lý chờ đợi, cố tình trì hoãn việc thực hiện quyết định thu hồi đất để chờ chính sách mới thường là có lợi hơn.

Hai là, cơ quan tổ chức được giao thực hiện công tác thu hồi đất không thực hiện nghiêm túc trình tự, thủ tục thu hồi đất, đặc biệt là chưa thực hiện đúng quy định về công khai, dân chủ trong xây dựng và thực hiện phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, dẫn đến tình trạng không công bằng, không khách quan về mức bồi thường, hỗ trợ giữa những người bị thu hồi đất trong cùng một dự án hoặc giữa các dự án trên cùng

một địa bàn. Đây là một nguyên nhân gây ra nhiều hiện tượng tiêu cực trong công tác bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất.

Ba là, có nhiều bất cập về giá đền bù đối với đất được thu hồi. Pháp luật về đất đai đã quy định giá đất để tính bồi thường về đất phải phù hợp với giá đất trên thị trường, không tính theo giá đất do UBND cấp tỉnh quy định và công bố hằng năm. Quy định pháp luật như vậy mới mang tính nguyên tắc, chưa có quy định cụ thể về quy trình định giá đất theo thị trường, chưa có quy định của pháp luật về hoạt động của hệ thống cung cấp dịch vụ định giá. Chính vì vậy, theo quy định của pháp luật hiện hành thì giá đất thị trường vẫn do UBND tỉnh quyết định. Người bị thu hồi đất không đồng ý với giá đất do UBND cấp tỉnh quyết định cũng không có cơ sở nào để chứng minh được ý kiến của mình là đúng. Cuối cùng quyết định của cơ quan Nhà nước vẫn phải được thi hành. Những ý kiến khác nhau về giá đất chỉ làm chậm lại quá trình tiếp cận quỹ đất đai của các dự án đầu tư.

Về giá đất tính bồi thường đối với đất nông nghiệp, hiện còn nhiều cách nhìn nhận khác nhau về định giá. Theo quy định của pháp luật, đất nông nghiệp được quy định theo lợi nhuận thu được từ sản xuất nông nghiệp nên giá trị đất nông nghiệp rất thấp. Điều này là đúng nếu đất nông nghiệp chỉ được sử dụng vào mục đích đất nông nghiệp, và trên thực tế, giá chuyển nhượng đất nông nghiệp để sử dụng vào sản xuất nông nghiệp ở mức tương đương. Vấn đề giá đất để tính bồi thường cho đất nông nghiệp trở nên phức tạp khi đất đó được chuyển sang sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp theo quy hoạch sử dụng đất đã được phê duyệt. Pháp luật hiện hành đã có quy định cho tính thêm vào giá đất bồi thường cho đất nông nghiệp từ 20% tới 50% giá đất ở dưới dạng hỗ trợ nếu đất nông nghiệp đó là đất vườn gắn với nhà ở, là đất nông nghiệp thuộc khu dân cư hoặc tiếp giáp với khu dân cư. Vấn đề định giá đất để tính bồi thường cho đất nông nghiệp khi chuyển sang sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp vẫn đang là một vấn đề phức tạp cần nghiên cứu.

Việc chưa điều chỉnh kịp thời giá đất để tính bồi thường khi Nhà nước thực hiện dự án có liên quan đến nhiều tỉnh hoặc việc cho người có nhu cầu sử dụng đất phát triển các dự án tự thoả thuận bồi thường với người dân đang sử dụng đất, người được giao đất muốn giải phóng mặt bằng nhanh đã chấp nhận giá bồi thường cao hơn quy định của Nhà nước làm cho mức đền bù chênh lệch trên cùng một khu vực, từ đó phát sinh khiếu nại. Đối với một số dự án còn có tình trạng áp dụng pháp luật thiếu công bằng giữa những trường hợp có điều kiện tương tự.

Ba là, việc hỗ trợ tái định cư, chuyển đổi việc làm chưa được quan tâm đúng mức. Vấn đề hỗ trợ cho người bị thu hồi đất để chuyển đổi nghề nghiệp đã được Chính phủ xem xét kỹ, đã có nhiều giải pháp phù hợp để ổn định đời sống, ổn định việc làm. Giải pháp bồi thường bằng đất kinh doanh dịch vụ, đất ở giúp người bị thu hồi đất nông nghiệp có khả năng tự chuyển đổi sang nghề nghiệp kinh doanh dịch vụ bên cạnh các KCN, trong khu dân cư.

Quy định chung trong Luật Đất đai là hỗ trợ đầy đủ cho người bị thu hồi đất để ổn định đời sống, chuyển đổi việc làm, bù đắp những thiệt hại về thu nhập, Chính phủ cũng đã có một số quy định cụ thể về mức hỗ trợ cho từng nhóm trường hợp và giao cho UBND cấp tỉnh quyết định thêm một số hỗ trợ khác trong những trường hợp cần thiết. Nhưng những quy định hiện hành về bồi thường, hỗ trợ vẫn đang còn nhiều hạn chế, chưa bảo đảm bù đắp lại những thiệt hại cho người bị thu hồi đất trong hiện tại cũng như tương lai:

- Luật Đất đai quy định là phải có khu tái định cư mới được ban hành quyết định thu hồi đất ở, nơi tái định cư phải có điều kiện sống tốt hơn hoặc bằng nơi ở cũ, khu tái định cư phải được quy hoạch theo địa bàn tỉnh gắn với điều kiện thuận lợi về hạ tầng phục vụ đời sống. Tuy nhiên, những quy định này thường không được thực hiện đầy đủ tại các địa phương, người bị thu hồi chỗ ở thường không được lựa chọn nơi tái định cư mà thường phải thực hiện theo quyết định của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền. Nơi tái định cư thường có chất lượng nhà ở không đảm bảo yêu cầu, thường ở những nơi hẻo lánh có giá trị đất thấp, các khía cạnh văn hóa, tín ngưỡng, tâm linh chưa được đề cập trong quy hoạch các khu tái định cư.

- Việc bồi thường, hỗ trợ vẫn đang thực hiện theo cơ chế tính một lần khi Nhà nước thu hồi đất, việc bù đắp những thiệt hại không được tính bằng tiền, hoặc những thiệt hại dài hạn chưa được xem xét một cách thỏa đáng;

- Nhiều quy định không có khả năng thực hiện hoặc địa phương không muốn thực hiện nên người bị thu hồi đất vẫn chưa được bù đắp đủ các thiệt hại thực tế. Việc khó thực hiện nhất là tìm kiếm cơ hội thay đổi việc làm và ổn định cuộc sống, một phần vì người nông dân mất đất không có khả năng chuyển sang nghề mới trong khu vực phi nông nghiệp, một phần do chính quyền địa phương và nhà đầu tư chưa tích cực tìm kiếm các giải pháp khả thi.

- Việc bồi thường, hỗ trợ, chưa gắn với dự án đầu tư, thường việc thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ tái định cư và giao đất cho nhà đầu tư vẫn được giải quyết thành hai quá trình khác nhau. Nhà đầu tư cũng muốn làm theo kế hoạch đầu tư của dự án mà không có trách nhiệm tiếp theo đối với những người bị thu hồi đất để bàn giao dự án, chính quyền địa phương cũng cho rằng mình hết trách nhiệm sau khi đã hoàn thành việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.

Ngoài ra, Luật Đất đai được xây dựng để áp dụng chung cho tất cả mọi người sử dụng đất, chưa hình thành được các quy định riêng về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đối với đất thuộc khu vực các dân tộc thiểu số, đối với nhóm người nghèo, chưa gắn kết với chính sách ưu đãi cho các dân tộc thiểu số, chính sách thực hiện xóa đói giảm nghèo, chính sách bình đẳng giới.

Bốn là, trong quá trình thu hồi đất đai chưa giải quyết được mâu thuẫn giữa các bên tham gia. Cụ thể: Chưa giải quyết mối quan hệ giữa quyền của Nhà nước với tư cách là đại diện sở hữu toàn dân về đất đai và quyền của người sử dụng đất đã được

pháp luật công nhận, dẫn tới nhấn mạnh quyền thu hồi đất của Nhà nước; Chưa giải quyết mối quan hệ về lợi ích giữa nhà đầu tư cần sử dụng đất với người có đất bị thu hồi, thường nhấn mạnh đến môi trường đầu tư, nóng vội giải phóng mặt bằng để giao đất, cho thuê đất. Việc quy định giá đất quá thấp so với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường tuy có tác động tích cực tới việc khuyến khích nhà đầu tư nhưng lại gây ra những phản ứng gay gắt của những người có đất bị thu hồi.

Hộp 1: Quyền lợi người sử dụng đất nhìn từ việc thu hồi đất ở Huyện Văn Giang, tỉnh Hưng Yên

Thời gian vừa qua, thông tin về cuộc cưỡng chế tại Văn Giang, Hưng Yên đã làm nóng dư luận vì tính chất phức tạp của vụ việc. Tuy nhiên, cho đến nay, nhiều thông tin về cuộc cưỡng chế cũng như về dự án Ecopark vẫn chưa thật sự rõ ràng đối với số đông công chúng, thậm chí có hiện tượng “nhiều” thông tin. Trong khi nhiều người dân bị cưỡng chế một mực phản đối, chính quyền lại luôn khẳng định tính chính đáng của hoạt động này. Sự không tương minh về thông tin có thể dẫn tới những cách hiểu và suy diễn khác nhau không cần thiết. Khi vụ cưỡng chế xảy ra vào ngày 24/4/2012 vừa qua, nhiều người đã hiểu sai rằng chính quyền Hưng Yên đứng ra giải phóng mặt bằng cho một dự án thương mại cụ thể. Trên thực tế, đây là một dự án thuộc diện đổi đất lấy hạ tầng².

Tiến trình thực hiện dự án

Tháng 6/2004, Thủ tướng Chính phủ có quyết định thu hồi và giao đất cho dự án xây dựng tuyến đường từ cầu Thanh Trì đi thị xã Hưng Yên, đoạn từ Văn Giang đến xã Dân Tiến, huyện Khoái Châu. Với quyết định này, có khoảng 555 ha đất, chủ yếu là đất nông nghiệp, bị thu hồi, trong đó đất cho tuyến đường giao thông nói trên là 55 ha, còn lại là giao cho chủ đầu tư đã bỏ vốn làm đường. Chủ đầu tư sử dụng diện tích đất nói trên theo quy hoạch và dự án được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

Các bước tiếp theo của dự án KĐT thương mại và du lịch Văn Giang (Ecopark) do Công ty Cổ phần Đầu tư và Phát triển đô thị Việt Hưng làm chủ đầu tư từ năm 2004 đến nay về cơ bản đã theo đúng các quy định của pháp luật và nhận được sự ủng hộ mạnh mẽ từ Chính phủ và tỉnh Hưng Yên. Đến nay, giới đầu tư bất động sản trong nước đánh giá khá cao dự án này, với quy hoạch đồng bộ, cảnh quan đẹp và giàu tính “sinh thái” là những điểm mạnh. Đối với phần hạ tầng, chủ đầu tư cũng đã hoàn tất 12,5 km đường từ Văn Giang đến xã Dân Tiến, huyện Khoái Châu và đưa vào sử dụng, hiện còn vướng hơn 2 km do chưa giải phóng xong mặt bằng, nhưng cũng đã có cam kết hoàn thành vào ngày 30/6/2012.

Đền bù đất bị thu hồi

Từ năm 2004-2006, việc đền bù đã được tiến hành trên cơ sở giá các loại đất trên địa bàn tỉnh Hưng Yên, theo đó các xã trong vùng dự án gồm Phụng Công, Xuân Quan và Cửu

² Đổi đất lấy hạ tầng là một hình thức không còn được chấp nhận hiện nay, nhưng nhiều năm trước, đây từng là một chủ trương lớn mang tính thử nghiệm của Chính phủ nhằm tháo gỡ khó khăn cho các tỉnh có ngân sách hạn hẹp, chưa đủ điều kiện thực hiện các dự án xây dựng hạ tầng có tổng mức đầu tư lớn.

Cao thuộc khu vực 1, có giá cao nhất trong quyết định này.

Đối với việc giao đất dịch vụ, dự án áp dụng nguyên tắc như sau: 1 sào Bắc Bộ bị thu hồi sẽ được giao 10 m² đất dịch vụ, một khẩu nông nghiệp được giao 4 m², một suất gia đình liệt sĩ được tính 20 m² và tổng diện tích tối thiểu giao cho một gia đình là 40 m²; Hỗ trợ ổn định đời sống” cho người dân mất đất, tuy nhiên mức hỗ trợ là hết sức khiêm tốn: những hộ, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp bị thu hồi trên 30% diện tích được giao sẽ được hỗ trợ trong 3 tháng với mức tương đương 30 kg gạo/tháng theo thời giá địa phương (tức 90 kg/người). Nếu bị thu hồi từ 30% diện tích trở xuống, được hỗ trợ ở mức... 1.000 đồng/m².

Với mức giá đền bù thấp và hỗ trợ khiêm tốn như vậy, nông dân vùng dự án đã liên tiếp phản đối và cũng từ đó, chủ đầu tư bắt đầu có những hỗ trợ thêm. Cụ thể, từ năm 2007, với lý do dự án nằm ở vùng tiếp giáp Hà Nội, chủ đầu tư đồng ý hỗ trợ thêm 26.075 đồng/m²; thực hiện thưởng tiến độ bình quân là 10 ngàn đồng/m². Tinh cũng đồng ý điều chỉnh từ nguồn thu hỗ trợ ngân sách xã xây dựng kết cấu hạ tầng chuyển sang hỗ trợ trực tiếp cho người dân với mức 4.000 đồng/m².

Năm 2008, chủ đầu tư đưa ra là thưởng tiến độ cho các gia đình tự nguyện chấp hành giải phóng mặt bằng với mức 35 ngàn đồng/m². Với sự hỗ trợ này, mức cao nhất mà người dân mất đất nhận được là 135 ngàn đồng/m².

Năm 2011, người dân tiếp tục nhận được một đợt hỗ trợ mới là 6 triệu đồng/sào đối với các hộ dân ký biên bản bàn giao mặt bằng từ nguồn vốn của chủ đầu tư. Đồng thời, hỗ trợ ổn định đời sống tiếp với mức 1 triệu đồng/sào/năm theo cơ chế bị thu hồi 50% diện tích sẽ hỗ trợ 5 năm, 70% diện tích sẽ hỗ trợ 7 năm và 100% diện tích sẽ hỗ trợ 10 năm. Các hộ bị thu hồi 100% đất nông nghiệp, chủ đầu tư nhận 1 lao động phổ thông vào làm việc và cam kết sẽ nhận tổng cộng 3.000 lao động để tập huấn và sử dụng ngay sau khi nhận đủ 100% diện tích.

Vì sao người dân quyết liệt giữ đất?

Vì sao người dân quyết liệt bám giữ đất? Người ta không hiểu được vì sao có sự “đôi đầu” gay gắt giữa một bộ phận nông dân có đất ở đây với chủ đầu tư và chính quyền trong việc này. Họ kiên trì bám trụ, thậm chí dùng xẻng, cuốc, gạch, đá... để giữ đất. Từ vụ việc này, phải chăng chính sách, luật pháp hiện hành liên quan việc quy hoạch, phê duyệt dự án, đền bù - bồi thường thu hồi đất... đã bộc lộ nhiều hạn chế, bất cập cần sớm xem xét, hoàn thiện. Lý giải đến tận cùng nguyên nhân xung đột giữa một số người dân có đất bị thu hồi trong dự án với chủ đầu tư và chính quyền ở Văn Giang không thể không bàn đến vấn đề lợi ích của các bên liên quan. Được và mất không chỉ là bài toán của chủ đầu tư, mà lớn hơn và bao trùm hơn là bài toán của chính quyền, những người hơn ai hết có thể bảo đảm sự hài hòa về quyền lợi của các bên khi thực hiện dự án.

Theo thuyết trình của chủ đầu tư, nếu dự án được thực hiện, cơ cấu sản xuất của các xã Cửu Cao, Xuân Quan, Phụng Công từ sản xuất nông nghiệp sẽ chuyển sang đô thị thương mại, dịch vụ. Dự án là tiền đề tạo ra thế mạnh sử dụng có hiệu quả quỹ đất hiện có, tạo ra động lực phát triển toàn diện về KT-XH, thương mại, vui chơi giải trí.... Chính quyền và chủ đầu tư dự án có thừa luận cứ để thuyết minh về tính hợp lý và sự cần thiết khi biến 500 ha đất nông nghiệp thành KĐT, thương mại, dịch vụ. Thế nhưng đối với người dân có truyền thống làm nông lâu đời, việc tách họ khỏi mảnh ruộng, vườn cây, ao cá gắn bó lâu đời với

họ, là nguồn sống bao đời nay của gia đình họ là điều không đơn giản. Thực tế, chủ đầu tư và chính quyền hầu như chưa có động thái cụ thể nào chuẩn bị cho việc chuyển đổi cơ cấu sản xuất ở đây. Lẽ ra chính quyền phải có phương án dạy nghề, đào tạo nghề để giúp người dân chuyển đổi từ lâu, chứ không phải dùng một cái lấy đất của người dân với lời giải thích sẽ chuyển sang làm thương mại, dịch vụ... Điều đáng ngại hiện nay là sau cưỡng chế, nhiều hộ dân ở xã Xuân Quan đã không còn đất canh tác và hoàn toàn không có phương án nghề phụ thay thế.

Nếu xem xét về lợi ích giữa người dân, Nhà nước và chủ đầu tư, căn cứ giá đền bù, có thể thấy cán cân lệch hẳn về phía chủ đầu tư, nếu không muốn nói là gần như chỉ có họ được lợi. Người được lợi ít hơn, không đáng kể là Nhà nước và người chịu thiệt là nông dân. Với mức giá đền bù chỉ 135.000 đồng/m², mỗi hộ dân có năm nhân khẩu và 2,5 sào ruộng ở đây có thể nhận về số tiền hơn 120 triệu đồng. Số tiền này đủ để duy trì cuộc sống của năm con người trong vòng một năm. Trong khi đó, các giải pháp hỗ trợ, giúp người dân chuyển đổi nghề, chuyển sang làm dịch vụ... không thấy gì. Từ đó, có thể nói thu hồi đất đồng nghĩa với việc cắt đứt nguồn sống của họ.

Theo phân tích của một số chuyên gia, đền bù cho người dân chỉ 135.000 đồng/m², nghĩa là gì? Nghĩa là mua được vài lít xăng hoặc vài ba bát phở. 1 m² đất nông nghiệp, kết quả tích tụ của hàng bao nhiêu năm, lại là cái người nông dân phải đổ ra bao nhiêu mồ hôi mới có được, chưa tính đến chuyện trong đó có cả thành quả cách mạng chia cho nữa, mà giờ trả quá rẻ mạt. Làm sao người dân sống được? Trong khi đó, theo khảo sát của Báo *Pháp Luật Thành phố Hồ Chí Minh*, giá căn hộ tại khu chung cư Rừng Cọ thuộc Ecopark được mở bán từ tháng 3-2011 đã ở mức 21-27 triệu đồng/m². Con số này trừ chi phí đầu tư hạ tầng, xây dựng... vẫn còn lại khoản lợi nhuận lớn rơi vào túi nhà đầu tư và sau đây có thể là giới đầu cơ nhà đất.

Về khoản đóng góp cho ngân sách Nhà nước từ dự án này, có chuyên gia đặt vấn đề: “Ecopark có làm đường, làm cầu cho Nhà nước, gọi là “đổi đất lấy kết cấu hạ tầng”. Thực ra số tiền ấy cũng có thể tính bằng ngàn tỉ đồng nhưng không phải là lớn lắm cho ngân sách Nhà nước. Cái chính là, ở những trường hợp như thế này cần phải đánh giá xem có nên phát triển kinh tế theo kiểu Nhà nước bán quyền sử dụng đất như thế hay không. Đó là chưa kể Ecopark cũng tỏ ra là một dự án gây ra sự lãng phí lớn về tài nguyên đất nông nghiệp, trong bối cảnh Việt Nam đang phải cố gắng duy trì tối thiểu 3,8 triệu ha đất nông nghiệp để đảm bảo an ninh lương thực quốc gia. Xét về mặt chính sách, phải tính toán để các tỉnh đồng bằng có thể mạnh về đất nông nghiệp, đất lúa phát triển đô thị một cách phù hợp”.

Ở góc độ khác, nhiều chuyên gia bày tỏ sự băn khoăn, lo lắng, khi qua vụ cưỡng chế vừa qua, “chỉ thu được mấy hecta mà hình ảnh chính quyền trở nên rất xấu” trong mắt người dân. Người dân đã khiếu kiện rất nhiều nhưng chính quyền không lắng nghe, không giải quyết hợp tình hợp lý, cuối cùng tổ chức cưỡng chế, ắt không tránh khỏi việc họ có hành động phản kháng để bảo vệ đất....

Từ thực tế đó, có thể thấy chúng ta cần phải tìm một cơ chế hài hòa quyền lợi giữa Nhà nước, chủ đầu tư và người dân. Một câu hỏi được đặt ra ở đây là, Nhà nước thu hồi hay chủ đầu tư phải mua? Nguyện vọng của nhiều người dân muốn thỏa thuận với chủ đầu tư để đạt được mức giá đền bù hợp lý, hoàn toàn dựa trên quy định pháp luật mà Nhà nước đã ban

hành. Hay đúng ra Nhà nước chỉ làm trung gian giúp hai bên thỏa thuận thay vì cưỡng chế người dân phải chấp nhận mức giá 135.000 đồng/m².

Giải bài toán về giá đền bù, bồi thường quả thật không đơn giản. Nhưng nguyên tắc cốt lõi ở đây phải được khẳng định: Quyền lợi hợp pháp của người bị thu hồi đất phải được bảo đảm. Không vì nhân danh quyền lợi chung, sự phát triển kinh tế-xã hội của địa phương mà hy sinh quyền lợi của người dân, đẩy họ vào chỗ không còn nguồn sống. Nhiều chuyên gia cho rằng ngay cả trong các dự án thực hiện theo phương thức thu hồi đất, quyền lợi của người bị thu hồi đất vẫn có thể giải quyết ổn thỏa, hài hòa nếu chính quyền và chủ đầu tư chịu ngồi lại với người dân, bàn bạc dân chủ, công khai với tinh thần hợp tác. Điều tối kỵ là dùng quyền lực, dựa vào quyền lực để ép dân, tước đoạt quyền lợi của dân.

Nguồn: Tổng hợp tài liệu

Năm là, tình trạng nhiều dự án không thực hiện việc thu hồi đất một cách dứt điểm, dây dưa kéo dài nhiều năm, trong đó có trường hợp nhà đầu tư không đủ năng lực tài chính để thực hiện dự án, tình trạng quy hoạch treo, hiện nay vẫn là phổ biến. Người bị thu hồi đất không thực hiện nghiêm chỉnh quyết định thu hồi đất, mà không bị xử lý đã và đang gây ra tiền lệ của tình trạng nhiều dự án khó thực hiện việc thu hồi đất hoặc thời hạn thu hồi đất phải lùi lại.

Sáu là, quy định về khiếu nại, giải quyết đơn khiếu nại về thu hồi đất chưa có đầy đủ, đặc biệt chưa có quy định về cơ chế giải quyết khiếu nại công khai, minh bạch về giá đất để người bị thu hồi đất có thể bảo vệ lợi ích của mình.

3. Tình trạng tham nhũng, khiếu kiện, tố cáo về đất đai

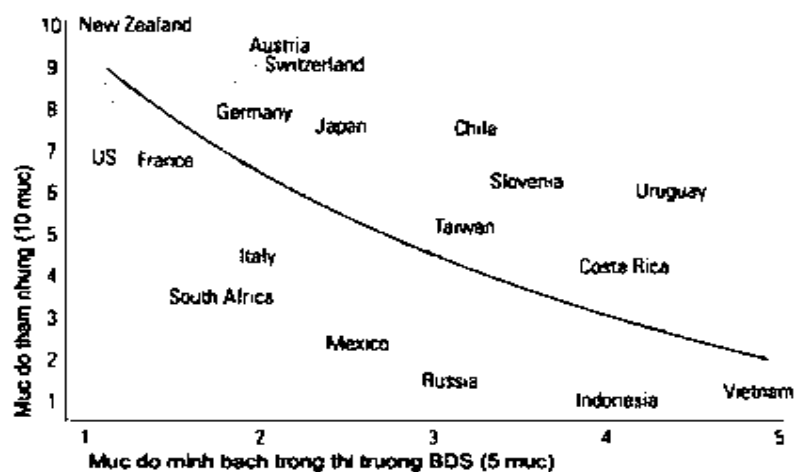
3.1. Tình trạng tham nhũng liên quan đến đất đai

Tham nhũng trong quản lý đất đai ở Việt Nam luôn được đánh giá ở mức độ cao nhất trong tất cả các lĩnh vực quản lý và có ít nhất 5 dạng tham nhũng phổ biến trong lĩnh vực quản lý đất đai. Tham nhũng luôn gắn liền với sự thiếu minh bạch trong giải quyết các thủ tục hành chính, thiếu minh bạch về thông tin, thiếu minh bạch về trách nhiệm, thiếu minh bạch về quy hoạch, thiếu minh bạch về giá trị, thiếu minh bạch về pháp luật. Có thể thấy một chu trình khép kín ở Việt Nam đó là: (1) nghèo đói và dân trí thấp tạo ra tham nhũng; (2) tham nhũng cần có môi trường thiếu minh bạch trong quản lý đất đai; (3) thiếu minh bạch trong quản lý đất đai tạo ra tình trạng đất đai và bất động sản không được pháp luật công nhận và bảo vệ; (4) đất đai và bất động sản không được pháp luật công nhận và bảo vệ tạo ra thiếu vốn để đầu tư phát triển; (4) thiếu vốn để đầu tư phát triển lại tạo ra nghèo đói và dân trí thấp.

Gần đây, cứ 2 năm một lần, tập đoàn Jones Lang LaSalle đã tiến hành điều tra về tính minh bạch của thị trường bất động sản ở trên 80 nước trên thế giới, trong đó có Việt Nam. Sự minh bạch được phân chia thành 5 nhóm: (1) rất minh bạch, (2) minh bạch, (3) nửa minh bạch, (4) minh bạch kém, và (5) không minh bạch. Theo số liệu khảo sát năm 2010 tại khu vực ASEAN, Singapore và Malaysia đạt mức độ minh bạch (nhóm 2); Thái

Lan, Philipines và Indonesia đạt mức độ bán minh bạch (nhóm 3); Việt Nam tiếp tục ở nhóm minh bạch kém (nhóm 4), đứng thứ 77 trong số 80 nước tham gia khảo sát.

Theo các dữ liệu điều tra, người ta đã lập đồ thị thể hiện mối quan hệ giữa chỉ số minh bạch và mức độ tham nhũng tại các nước tiến hành khảo sát, đây là quan hệ tỷ lệ thuận. Trên đồ thị, thấy rõ Việt Nam là nước thuộc nhóm tham nhũng cao và minh bạch thấp.



Hình 2: Mức độ tham nhũng và mức độ minh bạch về thị trường đất đai

Nguồn: Đặng Hùng Võ, "Độc vị" tham nhũng đất đai ở Việt Nam, Diễn đàn Doanh nghiệp.

Trong nhiều năm gần đây, tham nhũng đất đai ở Việt Nam luôn được đánh giá ở mức độ cao nhất trong tất cả các lĩnh vực quản lý. Nhà nước đã có nhiều nỗ lực nâng cao hiệu lực quản lý để ngăn ngừa tham nhũng. Hiệu quả là có nhưng vẫn chưa đạt được mong muốn của quá trình phát triển. Tham nhũng trong quản lý đất đai thường được thể hiện dưới các dạng sau đây: Cấp có thẩm quyền thực hiện các thủ tục hành chính về đất đai thường kéo dài nhằm nhận hối lộ của người có nhu cầu thực hiện, bao gồm cả quy trình cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lần đầu và quy trình đăng ký biến động về sử dụng đất; UBND cấp xã bán đất thuộc phạm vi mình quản lý để thu lợi sử dụng một phần cho mục đích riêng tư; Cấp có thẩm quyền quyết định giao đất, cho thuê đất trái quy hoạch, không đúng đối tượng, tính giá đất thấp hơn giá thị trường nhằm nhận hối lộ của nhà đầu tư; Cấp có thẩm quyền thu hồi đất với diện tích rộng hơn diện tích sẽ giao cho nhà đầu tư, phần chênh lệch được sử dụng để giao cho người trong gia đình, người thân quen; Tính toán bồi thường, hỗ trợ tái định cư nhiều hơn mức cần thực hiện, phần chênh lệch được sử dụng cho mục đích riêng tư.

Hộp 2: Tham nhũng đất đai tại Thị xã Đồ Sơn, Hải Phòng, năm 2006

Đây là vụ án tham nhũng nổi cộm, gây bức xúc trong dư luận. Sau quá trình xác minh vụ tham nhũng đất đai tại Đồ Sơn, Cơ quan điều tra đã định lượng thiệt hại của vụ án được đánh giá nổi cộm gây thiệt hại hơn 23 tỷ đồng. Bản kết luận điều tra cho thấy,

trong 129 trường hợp được giao đất ở khu dân cư Vụng Hương có 33 hộ không đủ tiêu chuẩn. Các trường hợp được "tặng đất" đều là quan chức, người nhà cán bộ lãnh đạo các ngành ở Hải Phòng. Họ là cán bộ văn phòng UBND thành phố Hải Phòng, con trai và chú họ Bí thư Thị ủy Đồ Sơn Vũ Đức Vận, chị dâu Chủ tịch UBND thị xã Hoàng Anh Hùng... Thậm chí, một cán bộ của Sở Văn hóa thông tin Bắc Ninh do có "quan hệ" cũng được giao hơn 70 m² đất sát biển làm nhà nghỉ, hoặc chủ thầu xây dựng được ưu ái cấp gần 220 m² kinh doanh khách sạn.

Theo cơ quan điều tra, gần 3.500 m² đất đã được cấp sai cho 33 "hộ VIP" trên. Cuối tháng 12/2006, trước yêu cầu của cơ quan điều tra Sở Tài chính Hải Phòng xác định thiệt hại của việc cấp đất không đúng tiêu chuẩn trên 3,2 tỷ đồng. Sở không áp dụng giá tại thời điểm tính mà lùi về năm 2003-2004, với giá theo khung của thị xã. Con số này vì vậy thấp hơn tới 7 lần so với cách tính của cơ quan điều tra. Áp dụng giá chuyển nhượng tự do trên thị trường, Bộ Công an cho rằng, tổng thiệt hại là trên 23 tỷ đồng. Thực tế, nhiều người khi được giao đất đã "quy" ngay ra tiền, đem bán trao tay hơn 6-7 triệu đồng/m².

Tháng 3, Cơ quan Cảnh sát điều tra Bộ Công an đề nghị Viện Kiểm sát truy tố 9 người về tội lợi dụng chức vụ quyền hạn trong khi thi hành công vụ, thiếu trách nhiệm gây hậu quả nghiêm trọng. Đó là bị can Vũ Đức Vận (bí thư Thị ủy), Hoàng Anh Hùng (chủ tịch UBND thị xã), Lưu Kim Thái (phó chủ tịch, trưởng phòng quản lý đô thị), Chu Minh Tuấn (giám đốc Sở Tài nguyên môi trường), Nguyễn Văn Phong (trưởng phòng quản lý đất đai, Sở Tài nguyên môi trường), Vũ Văn Định (chủ tịch UBND phường Vạn Hương), Hoàng Gia Thiệp (bí thư Đảng ủy phường Vạn Hương), Hoàng Gia Mai (chủ tịch UBND phường Vạn Sơn) và Vũ Đình Lộc (Bí thư Đảng ủy Vạn Sơn).

Nguồn: Tổng hợp tài liệu

Ngoài các hình thức tham nhũng trên còn xuất hiện các dạng tham nhũng trong thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất và tính toán bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, các hình thức tham nhũng hay xảy ra ở dưới các dạng cụ thể như sau: (i) Nhà đầu tư thường gặp khó khăn, phức tạp khi tìm đất để thực hiện các dự án đầu tư. Nội dung quy hoạch sử dụng đất không rõ ràng, để thảo thuận địa điểm đầu tư cần phải gặp gỡ tất cả 3 cấp tỉnh, huyện, xã với nhiều đầu mối công việc khác nhau, chi phí ngoại giao thường rất tốn kém; (ii) Khi đã được giới thiệu địa điểm đầu tư, phương thức có đất phổ biến hiện nay là thu hồi đất theo dự án đầu tư, giao đất hoặc cho thuê đất trực tiếp cho nhà đầu tư đã được chỉ định với giá đất do cơ quan hành chính quyết định. Hình thức thu hồi đất theo quy hoạch (không phụ thuộc vào dự án đầu tư), hình thức giao đất thông qua đấu giá đất được áp dụng không nhiều (gần như không đáng kể), hình thức giao đất thông qua đấu thầu dự án có sử dụng đất chưa được áp dụng trong thực tế. Như vậy, cơ chế thu hồi đất theo dự án, giao đất trực tiếp cho nhà đầu tư đã chỉ định với giá đất do cơ quan hành chính quyết định luôn chứa nguy cơ tham nhũng rất cao; (iii) Cơ chế kiểm đếm tài sản, đánh giá tài sản, định giá đất để tính giá trị bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thường do Ban Bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cấp huyện thực hiện với một cơ chế hành chính tuyệt đối, thiếu sự tham gia giám sát khách quan của người bị thu hồi

đất, của cộng đồng dân cư nơi có đất bị thu hồi, của các tổ chức xã hội cũng là nguyên nhân tạo nên nguy cơ tham nhũng lớn.

Tham nhũng đất đai gia tăng đã và đang gây ra nhiều hậu quả nghiêm trọng:

Trước hết tham nhũng về đất đai là một trong những nguyên nhân chính đẩy giá đất tăng cao. Từ đó dẫn đến những hậu quả rất nghiêm trọng cho nền kinh tế. Vì giá của bất cứ hoạt động kinh tế nào cũng bao gồm một thành phần giá đất. Vì đất, theo định nghĩa kinh tế, cũng là một dụng cụ của phát triển. Nếu đất đắt, sự phát triển sẽ dễ hụt hơi. Đất đắt cũng có thể ví như một thứ thuế mà toàn dân phải trả cho một nhóm người có quyền, có đất trong tay. Loại thuế này rất cao nếu so với các loại thuế khác, lại phải trả cho tư nhân, một nhóm người rất ít.

Thứ hai, tham nhũng về đất đai đưa tới một xã hội trong đó người nghèo không sở hữu đất sẽ không đoàn kết với người nắm đất trong tay. Về lâu về dài, mầm mống chia rẽ sẽ xuất hiện. Qua đó gây ra những mâu thuẫn trong xã hội,

Thứ ba, tham nhũng về đất đai cũng dẫn tới tình trạng một số người sẽ thao túng quyền thế để tước đất. Dần dần một số cơ quan sẽ bị tha hóa trong nhiệm vụ chính của họ mà trở thành một công cụ dung dưỡng tham nhũng.

Thứ tư, tham nhũng về đất đai là một loại tham nhũng dễ thực hiện. Có nghĩa là làm giàu rất dễ, trái hẳn với tham nhũng về dự án, nhất là những dự án có tính kỹ thuật cao. Những người làm giàu bằng tham nhũng đất đai, do đó, hay phè phỡn và coi rẻ đồng tiền. Đây là một thảm trạng xã hội.

Thứ năm, tham nhũng đất đai thường chỉ nuôi thêm tham nhũng đất đai chứ không đầu tư vào các lĩnh vực khác. Có nghĩa đồng tiền trong nước cứ nằm nguyên trong cơ sở địa ốc, mà không giúp cho các khu vực khác phát triển, hoặc nếu có, chỉ gián tiếp.

Phòng, chống tham nhũng trong quản lý đất đai là một nhiệm vụ rất khó khăn ở các nước đang phát triển, cũng như ở các nước có nền kinh tế chuyển đổi. Kết quả luôn phụ thuộc vào quyết tâm, thực lòng của bộ máy hành chính nói chung và của bộ máy quản lý đất đai nói riêng. Giải pháp đã sẵn sàng, nhưng thiếu quyết tâm thì không giải pháp nào có thể thành tựu.

3.2. Tình trạng khiếu nại và tố cáo liên quan đến đất đai

Do nhiều nguyên nhân, thời gian gần đây, tố cáo của công dân diễn ra không bình thường, số lượng gia tăng, tính chất phức tạp, trong đó khiếu nại, tố cáo tranh chấp về đất đai chiếm số lượng rất lớn, khoảng hơn 80% tổng số các khiếu nại, tố cáo trong cả nước. Tình hình khiếu nại, tố cáo, tranh chấp của công dân trong lĩnh vực đất đai diễn ra gay gắt, phức tạp ở hầu hết các địa phương trong cả nước, nhiều nơi đã trở thành điểm nóng. Số lượng đơn vượt cấp gửi đến các cơ quan ở Trung ương nhiều, nội dung thể hiện tính bức xúc gay gắt, không chấp nhận cách giải quyết của chính quyền địa phương. Nhiều vụ, việc công dân tụ tập thành đoàn, đi xe, căng cờ, biểu ngữ... kéo đến các cơ quan chính quyền, Đảng,... nhằm gây áp lực đòi được giải quyết quyền lợi

theo yêu cầu. Số lượng công dân tập trung đông chủ yếu ở các kỳ họp Hội đồng nhân dân, Quốc hội, Đại hội đảng, có nơi công dân tập trung huy động thương binh, phụ nữ, người già, trẻ em bao vây trụ sở chính quyền xã, huyện, tỉnh, doanh nghiệp gây mất trật tự, an toàn xã hội, và uy tín của hệ thống chính trị.

Theo Báo cáo của Bộ Tài nguyên và Môi trường, năm 2005 số vụ khiếu kiện trong cả nước về đất đai là 18.000, đến năm 2007 con số này là 31.000. Nội dung khiếu kiện có 70,6% là về bồi thường, giải phóng mặt bằng; 10% tố cáo hành vi vi phạm pháp luật về đất đai, 8,6% tranh chấp đất đai; 6,8% đòi lại đất cũ; 4% những trường hợp khác. Trong các khiếu kiện nêu trên, có tới 70% khiếu nại về giá đất tính bồi thường thấp so với giá thị trường; 20% khiếu nại đòi bồi thường thêm theo giá đất mới; 6% khiếu nại đòi bồi thường đối với đất mà Nhà nước đã thu hồi trước đây nhưng không bồi thường; 3% khiếu nại chưa thực hiện tái định cư và 1% khiếu kiện sự thiếu công bằng trong áp dụng chính sách giữa các trường hợp giống nhau. Các địa phương có nhiều đơn gửi đến Bộ Tài nguyên và Môi trường là thành phố Hồ Chí Minh, An Giang, Cần Thơ, Bình Dương, Bà Rịa – Vũng Tàu, Long An, Đồng Tháp, Bến Tre, Bình Thuận, Đồng Nai, Kiên Giang và Tây Ninh (bình quân mỗi địa phương có gần 500 lượt đơn thư/năm).

Nội dung khiếu nại, chủ yếu tập trung vào các lĩnh vực sau đây: Khiếu nại việc thu hồi đất, bồi thường không thoả đáng, không làm đúng các thủ tục theo quy định của pháp luật như ở Thái Nguyên, Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh... thành các đoàn đông người, thường xuyên kéo đến trụ sở các cơ quan ở Trung ương; Khiếu nại đòi thực hiện chính sách bồi thường về đất đai do trước đây chưa được thực hiện trong việc trưng dụng, thu hồi đất; giải toả hành lang an toàn giao thông. Tố cáo cán bộ thực hiện sai quy định của Nhà nước về đất đai

Nội dung tố cáo chủ yếu tập trung vào các nội dung: Tố cáo việc lợi dụng chức vụ, quyền hạn để trục lợi trong việc thu hồi đất, giao đất, đấu giá quyền sử dụng đất để đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng, kinh doanh nhà ở; lợi dụng chính sách thu hồi đất của nông dân để chia cho cán bộ; Lợi dụng chức vụ, quyền hạn để bao chiếm ruộng đất, lập trang trại; khai tăng diện tích, sai vị trí đất để tham ô; Tố cáo chính quyền địa phương (chủ yếu là cấp xã) giao đất trái thẩm quyền, giao đất không đúng diện tích được phê duyệt theo quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, giao sai vị trí, diện tích, không đúng quy hoạch, thu tiền đất vượt nhiều lần so với quy định của Nhà nước, sử dụng tiền thu từ đất không đúng chế độ tài chính.

Có nhiều nguyên nhân làm phát sinh khiếu nại về đất đai nói chung, nhưng chủ yếu vẫn tập trung vào các nguyên nhân sau đây:

- Sự bất cập của hệ thống chính sách pháp luật về đất đai; Sự yếu kém trong công tác tổ chức thi hành pháp luật về đất đai. Việc áp dụng pháp luật về đất đai của các địa phương còn nhiều bất cập, nhất là trong việc thu hồi đất như đã nêu trên. Sau khi có Luật Đất đai năm 2003 và các văn bản hướng dẫn thi hành, nhiều địa phương chưa kịp

thời ban hành đủ các văn bản quy phạm pháp luật cụ thể hoá thuộc thẩm quyền của cấp tỉnh để triển khai; nhiều địa phương vẫn chưa nắm chắc những đổi mới, những quy định mới của pháp luật về đất đai nên vẫn còn áp dụng những quy định cũ đã bị huỷ bỏ hoặc thay thế, nhiều trường hợp áp dụng sai quy định. Những bất cập này đã tạo nên những vụ việc khiếu kiện mới về đất đai.

- Luật Đất đai, Bộ Luật Tố tụng dân sự, Luật Khiếu nại tố cáo, Pháp lệnh về thủ tục giải quyết các vụ án hành chính còn chồng chéo, mâu thuẫn, không thống nhất. Chính sách, pháp luật về đất đai chưa theo kịp cơ chế kinh tế thị trường, đặc biệt là chính sách tài chính đất đai chưa điều tiết hoặc đã điều tiết, phân phối nhưng chưa hợp lý phần giá trị tăng thêm mang lại từ đất khi sử dụng đất cho các dự án đầu tư như trong công tác thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho người có đất bị thu hồi..

- Hệ thống pháp luật đất đai trong thời gian dài đã tránh né việc giải quyết một số quan hệ về đất đai, dẫn tới tồn đọng số vụ việc cần giải quyết và gây ra sự vận dụng khác nhau giữa các địa phương khi giải quyết những vấn đề giống nhau.

- Sự yếu kém, bất cập trong công tác quản lý đất đai cùng với một bộ phận không nhỏ cán bộ, công chức có những hành vi vụ lợi trong quản lý, sử dụng đất đai, những thiếu sót, thiếu công tâm là nguyên nhân trực tiếp làm phát sinh những khiếu nại, tranh chấp về đất đai. Cần vạch rõ sự thiếu gương mẫu, sa sút về phẩm chất đạo đức của một bộ phận cán bộ, công chức; sự thiếu hiểu biết và thiếu ý thức chấp hành pháp luật của một bộ phận nhân dân. Một số cán bộ vì lợi ích kinh tế, tranh thủ trong thời gian đương chức đã cố tình vi phạm chính sách pháp luật đất đai để trục lợi. Việc áp dụng pháp luật của UBND các cấp còn có tình trạng tùy tiện, nhất là ở cấp huyện và cấp xã. Rất nhiều điểm đổi mới của Luật Đất đai năm 2003 vẫn chưa đưa được vào thực tế vì cán bộ quản lý ở nhiều nơi chưa biết, vẫn quyết định theo quy định của pháp luật trước đây. UBND các cấp chưa chăm lo nhiều đến công tác tiếp dân, công tác giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo của công dân. Từ đây làm cho dân không tin vào bộ máy hành chính ở địa phương, không tin vào quyết định hành chính của địa phương, luôn mong muốn có sự phán quyết của Trung ương.

- Nhận thức của người dân về chính sách, pháp luật đất đai và pháp luật về khiếu nại, tố cáo nhìn chung còn nhiều hạn chế, trong khi việc tuyên truyền, phổ biến của các cơ quan có trách nhiệm chưa tốt. Nhiều trường hợp người dân mặc dù hiểu rõ các quy định của pháp luật, song cố tình không chấp hành những quyết định đã giải quyết đúng pháp luật; một số trường hợp bị kích động hoặc lợi dụng việc khiếu kiện để kích động khiếu nại đông người, gây sức ép đối với cơ quan Nhà nước nhưng việc xử lý không nghiêm.

Hộp 3: Khiếu kiện đất đai tại Tiên Lãng, Hải Phòng

Vụ việc ở Tiên Lãng, Hải Phòng diễn ra vào tháng 1/2012 là một trong những điển hình của nhiều vụ, việc khiếu nại, giải quyết khiếu nại ở nhiều nơi mà hậu quả bắt nguồn từ sự vi phạm pháp luật, tắc trách, lạm quyền của cán bộ, chính quyền nhất là cán bộ,

chính quyền cơ sở. Bên cạnh đó là những bất cập trong việc giải quyết khiếu nại, kể cả việc giải quyết theo con đường khiếu nại hành chính hay tố tụng.

Cuộc cưỡng chế, với việc đặt bom, bắn vào người thi hành công vụ của gia đình ông Đoàn Văn Vuron là đỉnh điểm bi kịch của một vụ khiếu nại, và giải quyết khiếu nại. Bi kịch bắt đầu từ sự khiếu nại của các công dân trong đó có gia đình ông Vuron cách đây đã hơn chục năm. Cùng với ông Vuron và nhiều gia đình khác, ông Vũ Văn Luân cũng đã khiếu nại ngay từ những quyết định giao đất của chính quyền (chưa nói đến khi có các quyết định thu hồi), thậm chí ông Vuron, ông Luân đã phải đưa ra cả những luận chứng kinh tế để phục vụ cho việc kiến nghị, khiếu nại của họ. Đặc biệt, khi có các quyết định thu hồi đất của chính quyền, họ đã liên tục, gay gắt kiến nghị được tiếp tục giao đất theo quy định. Tuy nhiên mọi kiến nghị, khiếu nại của họ đã không được xem xét. Khi các nguyện vọng, khiếu nại, kiến nghị không được giải quyết, họ (ông Vuron, ông Luân) đã phải kiện ra Tòa. Có thể khẳng định, những người dân ở đây đã thực thi khá tốt pháp luật trên lĩnh vực pháp luật khiếu nại, tố cáo. Từ đó càng khẳng định, chính quyền địa phương đã lạm quyền, cố tình vi phạm pháp luật không giải quyết khiếu nại để không thực hiện giao đất cho dân theo quy định của pháp luật, tự tiện thu hồi, không bồi thường, rồi để "ban phát", vì mục đích riêng tư khác. Điều đáng buồn hơn nữa là vụ việc không chỉ bay giờ mới "vỡ". Các công dân đã liên tục có đơn tới các cơ quan công quyền, các cơ quan chức năng từ tỉnh đến Trung ương, từ Văn phòng Chính phủ, Tổng Thanh tra Nhà nước (nay là Thanh tra Chính phủ), đến các Bộ, ban, ngành, đoàn thể đều đã có công văn gửi về TP. Hải Phòng, gửi về UBND huyện Tiên Lãng... nhưng rồi tất cả đã bị... "chìm xuống" và rơi vào quên lãng. Sự cầu cứu của người dân, hy vọng, niềm tin níu kéo vào công minh của các cấp Tòa rồi cũng tiêu tan, khi chính quyền ra quyết định, dùng lực lượng mạnh cưỡng chế. Tương lai, sự nghiệp, tiền bạc, tất cả nguy cơ mất sạch, bị dón vào đường cùng, việc người dân sa vào sự liêu lĩnh... cũng không có gì khó hiểu.

Nguồn: Tổng hợp tài liệu

- Công tác giải quyết tranh chấp, khiếu kiện đất đai ở một số nơi còn dựa vào cảm tính chủ quan, nể nang, chưa đúng pháp luật và thiếu công bằng. Công tác xét xử các vụ án tranh chấp về quyền sử dụng đất tại Tòa án còn bộc lộ những hạn chế, lúng túng nhất định khi áp dụng pháp luật về đất đai, pháp luật dân sự, đường lối chính sách của Nhà nước về đất đai trong từng giai đoạn lịch sử dẫn đến một số bản án, quyết định của Tòa án còn chưa thật sự chính xác thiếu khách quan. Chất lượng xét xử của Tòa án trong một số vụ chưa cao, có vụ án phải xét xử đi xét xử lại nhiều lần, kéo dài; có những vụ án có sai lầm trong áp dụng pháp luật, cấp trên phải sửa đổi hoặc hủy bản án, quyết định của Tòa án cấp dưới. .

Từ thực trạng nêu trên, thiết nghĩ cần phải thực hiện đồng bộ nhiều giải pháp cả cấp bách và lâu dài trong đó có các giải pháp cơ bản sau đây để góp phần giải quyết hiệu quả hơn các tranh chấp, khiếu kiện về đất đai.

D. Kiến nghị nhằm tăng cường hiệu quả của quá trình chuyển dịch đất đai

I. Một số kiến nghị nhằm hoàn thiện Luật Đất đai

Đất đai là vấn đề hệ trọng của bất kỳ quốc gia nào, và sự ổn định của vấn đề đất đai liên quan trực tiếp đến sự ổn định của toàn xã hội. Đối với Việt Nam, đất đai luôn là một trong những vấn đề chính trong các cuộc biến động lớn của xã hội. Từ năm 1987 đến nay, Nhà nước đã có những nỗ lực lớn trong việc luật hóa các quan hệ xã hội liên quan đến đất đai. Tuy nhiên, nỗ lực này đã không đưa đến một hệ thống các văn bản luật đất đai hoàn chỉnh và ổn định mà trong gần 30 năm qua, đã có tới 3 văn bản luật đất đai mới được ban hành, cùng với 4 lần bổ sung, sửa đổi. Tính trung bình cứ 4 năm một lần lại có những thay đổi lớn về chính sách đất đai.

Sở dĩ pháp luật về đất đai thay đổi thường xuyên như vậy là Việt Nam còn dùng dằng, không dứt khoát giữa hai hệ chuẩn: Hệ chuẩn kinh tế kế hoạch hóa tập trung, gắn với chế độ sở hữu toàn dân đối với tư liệu sản xuất nói chung và đất đai nói riêng; và hệ chuẩn kinh tế thị trường, gắn với đòi hỏi phải bảo vệ quyền tư hữu tài sản. Đây là vấn đề cốt lõi, quyết định sự ổn định của các quan hệ xã hội trong lĩnh vực đất đai. Một mặt, chúng ta kế thừa chế độ sở hữu toàn dân về đất đai từ Hiến pháp 1980 và trên thực tế đã kiểm soát quyền sử dụng, tức đoạt quyền định đoạt của các chủ sở hữu đất trước đây; mặt khác chúng ta quy định quyền của người sử dụng đất gần như tiệm cận với quyền sở hữu đất (có thể chuyển nhượng, tặng cho, thừa kế, cho thuê, cho thuê lại, hoặc dùng quyền sử dụng đất làm tài sản đảm bảo,...) để làm cơ sở cho sự vận hành của nền kinh tế thị trường. Do vậy, cho dù pháp luật có gọi tên quan hệ sở hữu về đất đai là gì đi chăng nữa, trong tâm lý và xử sự của người dân họ vẫn tự coi mình là “chủ sở hữu” chứ không phải là “chủ sử dụng”. Trong khi đó, phạm vi quyền hạn của Nhà nước trong lĩnh vực đất đai lại quá lớn, khiến cho người dân luôn mang theo những bức xúc và nỗi lo sợ “thu hồi đất”. Khi pháp luật đất đai không thừa nhận một thực tế đang diễn ra phổ biến và một yêu cầu bức bách của nền kinh tế để điều chỉnh thì không thể tìm kiếm một sự ổn định nào, dù là nhỏ.

Bên cạnh đó, quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường cũng làm thay đổi các quan hệ xã hội trong lĩnh vực đất đai và kéo theo đó là đòi hỏi hệ thống pháp luật phải thay đổi theo. Trong bối cảnh hiện nay, nếu coi tính ổn định là một tiêu chí để đánh giá chất lượng của một hệ thống pháp luật, thì pháp luật về đất đai, với việc đứng trên những cơ sở và nội dung và kỹ thuật bấp bênh nêu trên, đang tỏ ra là một hệ thống mang nhiều hoài nghi về chất lượng. Việc quy định chung chung, đồng thời giao thẩm quyền quá lớn cho chính phủ tạo ra nguy cơ cho việc hướng dẫn tùy tiện và tiềm ẩn khả năng dẫn đến lạm quyền, trong khi năng lực giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân lại không tương xứng. Thu hồi đất là một trong những vấn đề gây tranh cãi nhất hiện nay và có dấu hiệu cho thấy nội dung hướng dẫn thi hành đã được mở ra có phần quá rộng.

Có thể nói, việc sửa đổi Luật Đất đai đang là một vấn đề hết sức cấp bách. Nhận thức được điều đó, tại Hội nghị Trung ương 5 khóa XI, vấn đề sửa đổi luật đất đai cũng là một vấn đề trọng tâm. Tại hội nghị, nhiều vấn đề quan trọng về đất đai đã được phân tích và thảo luận. (xem hộp 4).

Hộp 4: Kết luận hội nghị Trung ương 5 khóa XI về vấn đề đất đai

Đất đai là tài nguyên quốc gia vô cùng quý giá, là tư liệu sản xuất đặc biệt, là nguồn sống của nhân dân; là tài sản, là nguồn lực to lớn của đất nước. Phải tiếp tục khẳng định đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý; đồng thời quy định rõ ràng, cụ thể hơn và thực thi đầy đủ, đúng đắn hơn các quyền của đại diện chủ sở hữu và quyền thống nhất quản lý của Nhà nước, đặc biệt là trong 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 phân giá trị tăng thêm từ đất mà 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 KT-XH theo quy định của pháp luật; tái định cư, tổ chức lại sản xuất và bảo đảm đời sống của nhân dân ở khu vực có đất bị thu hồi.

Quyền sử dụng đất cũng là một loại tài sản và hàng hoá đặc biệt nhưng không phải là quyền sở hữu. Người sử dụng đất được Nhà nước giao đất, cho thuê đất để sử dụng ổn định lâu dài hoặc có thời hạn; được có một số quyền (chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, tặng cho, thế chấp...) theo quy định của pháp luật và được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, có sự phân biệt các loại đất và nguồn gốc đất; đồng thời phải có nghĩa vụ chấp hành pháp luật về đất đai, phải đăng ký quyền sử dụng đất, sử dụng đất đúng mục đích, tuân thủ quy hoạch và chấp hành quyết định thu hồi đất của Nhà nước. Nhà nước không thừa nhận việc đòi lại đất đã được Nhà nước giao cho người khác sử dụng trong quá trình thực hiện các chính sách đất đai; không đặt vấn đề điều chỉnh lại đất nông nghiệp đã giao cho hộ gia đình, cá nhân.

Khẩn trương nghiên cứu sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai và hoàn thiện pháp luật về đất đai để sớm khắc phục những hạn chế, yếu kém còn tồn tại hiện nay, đáp ứng tốt hơn yêu cầu phân bổ hợp lý, sử dụng đất đai đúng mục đích, tiết kiệm và có hiệu quả, bảo đảm lợi ích trước mắt và lâu dài, bảo vệ môi trường sinh thái. Nâng cao chất lượng và bảo vệ đất canh tác nông nghiệp, bảo đảm an ninh lương thực quốc gia, giữ vững ổn định chính trị - xã hội và phát triển bền vững. Phát triển lành mạnh thị trường bất động sản, trong đó có quyền sử dụng đất, bảo đảm hài hoà lợi ích của Nhà nước, người dân và nhà đầu tư.

Tiếp tục thực hiện giao đất, cho thuê đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân có thời hạn nhưng có thể kéo dài hơn để khuyến khích nông dân gắn bó hơn với đồng ruộng và yên tâm đầu tư sản xuất. Đồng thời mở rộng hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp phù hợp với điều kiện cụ thể từng vùng, để tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình tích tụ, tập trung đất, từng bước hình thành những vùng sản xuất hàng hoá lớn trong nông nghiệp.

Nguồn: Hội nghị lần thứ 5 BCHTW Đảng khóa XI: Quyết nghị nhiều vấn đề quan trọng, www.chinhphu.vn

Bên cạnh đó, theo dự kiến đến kỳ họp thứ 5 (giữa năm 2013), Chính phủ sẽ trình Quốc hội Luật Đất đai sửa đổi và dự kiến sẽ thông qua tại kỳ họp thứ 6 (cuối năm 2013). Đồng thời công tác Tổng kết thi hành Hiến pháp 1992 cũng đang được ráo riết triển khai nhằm trình dự thảo Hiến pháp ra Quốc hội vào cuối năm 2012 và ban hành vào tháng

10/2013. Đây là cơ hội không thể tốt hơn để Việt Nam khắc phục những khuyết tật trong hệ thống pháp luật liên quan đến đất đai, không những để tránh các sự việc phát sinh, mà còn để tháo gỡ mọi trở ngại và tạo động lực mới cho nền kinh tế đột phá. Cơ hội này sẽ không được tận dụng tốt, nếu không xây dựng được hai cơ sở nền tảng cho việc thiết kế một đạo luật đất đai có chất lượng. Theo đó, việc cấp bách hiện nay là:

Thứ nhất, dứt khoát về hệ chuẩn, thừa nhận có sở hữu tư nhân về đất đai để các quan hệ sở hữu này phù hợp với các quy chuẩn của nền kinh tế thị trường;

Thứ hai, thiết kế mô hình quản trị quốc gia hiệu quả, hướng tới giám sát chặt chẽ việc sử dụng quyền lực, đồng thời đặt hệ thống tư pháp ở vị trí thực sự độc lập. Về cơ bản luật khung và cơ chế ủy quyền lập pháp vẫn cần thiết trong hệ thống pháp luật của Việt Nam hiện nay để một mặt, đảm bảo tính ổn định của văn bản luật, mặt khác đảm bảo tính mềm dẻo, linh hoạt trong hoạt động áp dụng. Do vậy, một cơ chế kiểm soát quyền lực hiệu quả sẽ hạn chế được sự lạm quyền.

Trên cơ sở hai định hướng quan trọng như trên, Luật Đất đai cần được xem xét lại để khắc phục những bất cập sau đây:

Một là, chỉnh sửa các bất cập về lý luận quyền sử dụng đất với quyền sở hữu đất làm cho nông dân trở nên yếu thế trong xã hội.

Mặc dù Việt Nam đã có những đổi mới mạnh mẽ trong chính sách đất đai nói chung và trong nông nghiệp và phát triển nông thôn nói riêng, song vẫn chưa triệt để và còn lúng túng về mặt lý luận. Trong các qui định của pháp luật về đất đai, Nhà nước đã cho người dân đến 7 quyền đối với ruộng đất như: quyền sử dụng, quyền thừa kế, quyền thế chấp, quyền cho thuê, quyền chuyển đổi, quyền tặng, quyền góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất, làm cho quyền sử dụng tiến sát đến quyền sở hữu nhưng vẫn là quyền sử dụng.

Điều này mâu thuẫn gây khó khăn trong các quyết định bán, cho, tặng, thế chấp, thừa kế và càng làm cho người dân yếu thế trong việc đảm bảo hưởng dụng các lợi ích từ đất và đặc biệt là khả năng bảo vệ đất đai của mình. Nông dân bị coi là nhóm yếu thế trong xã hội, thể hiện ở việc hiện nay quyền sở hữu tài sản ở nông thôn chưa rõ ràng. Nông dân không có quyền bảo vệ ruộng đất, thậm chí nhà ở của mình. Họ không thể bảo vệ ruộng đất, bởi vì ruộng đất đó có thể bị trưng dụng bất cứ lúc nào để ưu tiên cho phát triển công nghiệp, dịch vụ, đô thị, sân golf; nhiều trường hợp vì quyền lợi, ý muốn của nhà đầu tư giàu có. Họ không thể bảo vệ nhà cửa của mình bởi có thể bị di dời, giải phóng mặt bằng bất cứ lúc nào mà hầu như không được tham gia để biết, đàm phán trong quyết sách của chính quyền về quy hoạch, mức giá bồi thường.

Hai là, chỉnh sửa các bất cập trong các quy định về thời hạn sử dụng đất làm giảm quyền sử dụng đất:

Trong nền kinh tế quyền sử dụng đất phải được nhìn nhận như là hàng hóa, như là tài sản có thể mua bán, thế chấp, chuyển nhượng, thừa kế, cho thuê, cho thuê lại.

Nhưng vì Nhà nước chỉ giao cho người dân quyền sử dụng, kèm theo thời hạn nhất định, do đó, các quyền năng trên bị giới hạn bởi thời gian sử dụng đất. Theo quy định của Luật Đất đai 2003, thời hạn sử dụng đất nông nghiệp hiện nay là 20 năm đối với đất trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản và đất làm muối; 50 năm đối với cây lâu năm. Thật ra việc quy định như thế là chưa chứng minh tính khoa học, tức là không lý giải là tại sao phải chừng ấy thời gian mà không nhiều hơn hay ít hơn.

Đồng thời việc quy định thời gian sử dụng đất làm giảm hiệu lực của mục đích giao đất lâu dài cũng như quyền năng của các quyền thừa kế, thế chấp, cho thuê, cho thuê lại. Thực tế diễn ra thời gian qua cũng cho thấy quy định về thời hạn sử dụng đất không có ý nghĩa.

Ngoài ra, Luật đất đai thường lấy mốc từ ngày 15/3/1993 là thời điểm giao đất cho các hộ, vậy đến năm 2033³ là hết thời gian sử dụng đất thì việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất như thế nào, trong khi hiện nay nhiều nơi còn chưa cấp xong giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã giao từ năm 1993, thậm chí trước đó. Hơn nữa sẽ rất xáo trộn và tốn kém nguồn lực khi phải đo đạc lại, cưỡng chế thu hồi đất, phân chia cấp lại,... đất đai. Vì vậy, việc quy định thời gian sử dụng đất không phù hợp cần phải bãi bỏ. Một minh chứng nữa, việc quy định thời gian sử dụng đất vô tình đã triệt tiêu cơ hội để người dân tiếp cận tín dụng bởi vì các tổ chức tín dụng căn cứ vào thời gian sử dụng đất để cho vay. Nếu còn ít thời gian thì không thể vay vốn được. Như vậy, nguồn lực đất đai lẽ ra là vốn nội lực để sản xuất kinh doanh nhưng lại bị triệt tiêu.

Thứ ba, xem xét lại các quy định về hạn điền mâu thuẫn với xu hướng tích tụ và tập trung ruộng đất để phát triển kinh tế trang trại đủ sức cạnh tranh trong nền kinh tế thị trường.

Cơ sở và mục đích của hạn điền không được giải thích ở bất kỳ văn bản pháp lý nào nhưng trong thực tế việc quy định hạn điền làm giảm khả năng tích tụ và tập trung sản xuất. Hạn điền làm hạn chế quy mô sản xuất, cũng đồng nghĩa là sản xuất nhỏ, manh mún và khó tồn tại trong kinh tế thị trường toàn cầu hiện nay. Ngoài ra, hạn điền chỉ có ý nghĩa với việc giao đất chứ không có ý nghĩa đối với việc mua quyền sử dụng đất để tích tụ và tập trung ruộng đất. Càng không thể kiểm soát nổi hạn điền của người mua nhiều mảnh đất ở các địa phương khác nhau, hoặc nhờ người thân đứng tên rồi thuê lại vô thời hạn. Hệ thống thông tin kiểm soát đất đai của các cơ quan quản lý Việt Nam quá yếu để tập hợp và là cơ sở không chế trường hợp tập trung quá nhiều đất vào tay một người.

Nền nông nghiệp vận động theo xu thế sản xuất hàng hóa tất yếu sẽ dẫn đến quá trình tích tụ đất và phân công lại lao động ở nông thôn. Để thực hiện, những hộ có tiềm lực và có khả năng kinh doanh nông nghiệp sẽ tập trung ruộng đất để kinh doanh ngành, nghề phù hợp hơn. Sự tồn tại hạn điền làm lãng phí nguồn lực đất đai, ngăn chặn những

³ Theo Luật Đất đai 2003, thời hạn sử dụng đất được tính đến năm 2013, nhưng theo thông tin từ Bộ Tài Nguyên và Môi trường, thời hạn này được lùi tới năm 2033

người có khả năng sản xuất thực sự. Không thể có nền sản xuất nông nghiệp lớn theo kiểu trang trại hiện đại nếu tồn tại quy định không quá 2 hoặc 3 ha. Hạn điền chỉ có ý nghĩa đối với đất ở khu vực thành thị. Nếu dùng công cụ tài chính như thuế sử dụng đất (đất nông nghiệp và đất ở) theo kiểu lũy tiến thì hơn là quy định hạn điền.

Thứ tư, xóa bỏ sự hình thành cơ chế hai giá.

Trong các quy định hiện nay về xác lập khung giá đất vô tình nảy sinh hiện tượng tồn tại cơ chế hai giá đất tạo nên sự phức tạp trong quan hệ tổ chức – quản lý đất đai, đó là: giá đất do Nhà nước quy định và giá đất trên thị trường đất đai. Mặc dù, hầu hết các quốc gia trên thế giới hiện nay đều tồn tại song song hai hệ thống giá này, nhưng điều quan trọng là khoảng cách giữa hai hệ thống này là không quá xa và nó phản ánh gần đúng quan hệ cung cầu trên thị trường.

Thông thường trong một nền kinh tế hoạt động tốt và ổn định thì giá đất của hai hệ thống này là gần bằng nhau.

Điều này thể hiện sự thiết lập và phản ánh khá chính xác khung giá đất của cơ quan quản lý đất đai cũng như khả năng sinh lợi từ đất. Trong khi ở Việt Nam hiện nay, sự chênh lệch giữa 2 hệ thống giá là quá lớn, đồng thời giá đất thực tế ở nhiều khu vực đô thị ở Việt Nam cao hơn nhiều so với khả năng sinh lời của đất. Điều này không chỉ gây khó khăn cho cơ quan quản lý đất đai trong việc xác lập giá đất mà còn tạo thêm tâm lý của nông dân đòi hỏi giá đền bù cao và gia tăng khiếu kiện, khiếu nại.

Điểm bất cập nữa trong việc xác định khung giá đất dựa trên giá thị trường là không nêu được cơ sở để xác định giá thị trường. Giá thị trường hiện nay chứa đựng yếu tố đầu cơ không thể làm chuẩn để xác định giá đất. UBND tỉnh, thành phố chỉ được điều chỉnh vào tháng 1 hàng năm trong khi giá đất trên thị trường lại thay đổi hàng ngày. Trên thực tế, giá đất do UBND tỉnh quy định mới đạt từ 50 – 70% giá thị trường.

Những bất cập đó đã gây ra sự khó khăn trong giải phóng mặt bằng và bồi thường khi nhà nước thu hồi đất để thực hiện dự án.

Thứ năm, xác định rõ phạm vi thu hồi đất

Bộ Luật Dân sự 2005 đã thừa nhận quyền sử dụng đất là tài sản của người sử dụng đất. Nếu vậy quy vào Điều 23 của Hiến pháp 1992: “Trong trường hợp thật cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh và 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”. Do đó, việc đổi mới đầu tiên là thay tên cơ chế “Nhà nước thu hồi đất” bằng cơ chế “Nhà nước trưng mua hoặc trưng dụng quyền sử dụng đất”, và chỉ được áp dụng cơ chế này vì lý do quốc phòng an ninh và vì lợi ích quốc gia⁴. Tất nhiên, thế nào là lợi ích quốc

⁴ GS.TSKH Đặng Hùng Võ, Tiếp tục đổi mới cơ chế chuyển dịch đất đai để chặn nguy cơ rất lớn về tham nhũng, phaply.net.vn

gia cũng phải được quy định cụ thể trong Luật Đất đai để tránh sử dụng một cách không rõ ràng các quy định của pháp luật về đất đai.

Vốn dĩ, khoản 1, điều 40 Luật Đất đai 2003 quy định: “Nhà nước thực hiện việc thu hồi để sử dụng vào mục đích phát triển kinh tế trong trường hợp đầu tư xây dựng KCN, khu CNC, KKT và các dự án đầu tư lớn theo quy định của Chính phủ. Đến Nghị định 181/2004/NĐ-CP và các văn bản hướng dẫn khác, chính phủ đã diễn giải nội dung “các dự án đầu tư lớn” thành hơn 50 lĩnh vực khác nhau, trong đó có cả những lĩnh vực tiềm ẩn nhiều khả năng tranh chấp như “dự án xây dựng nhà ở”, “dự án xây dựng công trình dân dụng khác”,... Bản thân trường hợp thu hồi đất cho mục đích phát triển kinh tế đã không có trong Hiến pháp (chỉ cho phép trưng mua, trưng dụng đất cho các mục đích an ninh, quốc phòng và vì lợi ích quốc gia), việc diễn giải nội dung này của các cơ quan chấp hành – vốn gắn với nhiều lợi ích có liên quan, càng khiến cho nguy cơ lạm quyền trong cả công tác hướng dẫn lẫn thực thi trở nên rõ ràng hơn.

Thứ sáu, xây dựng bảng giá các loại đất sát với giá thị trường là tạo điều kiện thuận lợi trong công tác đền bù giải phóng mặt bằng, sẽ hạn chế rất nhiều các tranh chấp, khiếu nại, khiếu kiện liên quan đến tranh chấp bồi thường, đền bù đất đồng thời tránh được thất thu cho ngân sách Nhà nước.

- Quy định về cơ chế linh hoạt trong xác định giá đất; cần sửa đổi Luật Đất đai theo hướng tách chức năng tính thuế và chức năng xác định giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thành hai giá riêng biệt. Theo đó, giá đất Nhà nước quy định chỉ áp dụng làm căn cứ tính các loại thuế, thu tiền sử dụng đất khi Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất cho hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất và tính giá trị quyền sử dụng đất khi giao đất không thu tiền sử dụng đất. Còn khi Nhà nước giao đất, cho thuê đất mới, bồi thường giải phóng mặt bằng thì áp dụng theo giá thị trường, trên cơ sở đấu giá quyền sử dụng đất hoặc tính tương đương. Việc áp dụng giá thị trường để đền bù cho người bị thu hồi đất sẽ hạn chế nhiều về khiếu kiện liên quan đến đất đai.

- Xây dựng chính sách về khung giá chuyển mục đích sử dụng đất sản xuất thành đất ở trong khu dân cư phù hợp hơn để quản lý đất, thu thuế sử dụng đất và định giá đất khi có tranh chấp.

- Tiếp tục hoàn thiện khung giá đất nông nghiệp, làm cơ sở cho việc định giá đất. Mức giá khi Nhà nước thu hồi và bồi thường về đất cho người sử dụng khi bị thu hồi, nhất là loại đất tốt khi bị thu hồi để xây dựng các cơ sở kinh doanh thì mức giá có thể cao hơn từ 3- 10 lần so với giá đất phi nông nghiệp khác. Điều này sẽ hạn chế việc thu hồi đất trồng lúa sang sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp.

- Cần xây dựng bảng giá đất, giá cả đền bù đảm bảo lợi ích thỏa đáng của người bị thu hồi đất. Trong đó người dân cần được đền bù theo giá thị trường trong điều kiện

bình thường. Nếu làm được như vậy sẽ hạn chế và giải quyết được những tranh chấp, khiếu kiện liên quan đến công tác giải phóng mặt bằng, tranh chấp đất đai.

- Cần quy định giá quyền sử dụng đất tranh chấp là giá thị trường tại thời điểm tranh chấp; hoặc quy định giá đất sẽ do UBND cấp huyện ban hành và điều chỉnh theo từng tháng; xác lập cơ sở để tính giá đất do Nhà nước quy định và xác định giá trên thị trường theo hướng giá thị trường và giá do Nhà nước quy định không được chênh lệch quá 10%; hoặc thành lập tổ chức định giá đất và người dân có quyền thuê tổ chức đó làm sẽ đảm bảo tính khách quan hơn.

Thứ bảy, xác định nội dung tổ chức – quản lý nhà nước về đất đai rõ ràng, đặc biệt là nghĩa vụ và trách nhiệm của Nhà nước về đất đai.

Mặc dù Luật Đất đai đã được sửa đổi, bổ sung nhiều lần nhưng nội dung và trách nhiệm và nghĩa vụ của Nhà nước về đất đai chưa có quy định. Trong Luật đất đai 2003 chỉ quy định về quyền của Nhà nước đối với đất đai và quản lý nhà nước về đất đai chứ không nói tới nghĩa vụ và trách nhiệm của Nhà nước trong lĩnh vực này. Vì chưa quy định về nghĩa vụ và trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước về đất đai nên không thể yêu cầu hoặc ràng buộc trách nhiệm trong việc nâng cao hiệu quả quản lý đất đai, từ đó dễ dẫn đến hiện tượng buông lỏng quản lý và lãng phí đất đai ở nhiều địa phương.

Như vậy, cần sửa đổi một cách cơ bản Luật Đất đai hiện hành, khắc phục những vướng mắc giữa lý luận và thực tế về vấn đề sở hữu đất đai, giá đất, vấn đề thu hồi, đền bù thiệt hại về đất đai khi thực hiện các dự án đầu tư, sao cho có sự hài hòa về lợi ích giữa Nhà nước, người sử dụng đất và nhà đầu tư.

II. Kiến nghị về lập quy hoạch đất đai và thực hiện giao đất theo quy hoạch

Hướng tới đổi mới trong công tác quy hoạch và quản lý sử dụng đất trong giai đoạn tới, nhiều ý kiến đề xuất cho rằng cần tập trung vào đổi mới hệ thống chỉ tiêu quy hoạch do Quốc hội quyết định trong quy hoạch, coi đó là vấn đề quan trọng hàng đầu của quá trình lập và quản lý quy hoạch đất đai liên quan đến thực hiện nhiệm vụ chiến lược của từng ngành và từng cấp. Nhiều vấn đề bức xúc về thẩm quyền chuyển mục đích, cấp phép,... thực chất đây là sự phân cấp nhưng chưa được luật hoá nên cần được nghiên cứu làm rõ cơ sở pháp lý và tính thực tiễn để có chỉ tiêu hợp lý về loại đất, mặt nước, đất rừng nhà nước cần kiểm soát để phân cấp quản lý và sử dụng.

Quy hoạch sử dụng đất phải được xây dựng trên cơ sở mục tiêu Chiến lược phát triển KT-XH của đất nước và các Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc. Theo đó, quy hoạch sử dụng đất trên toàn quốc phải tập trung vào nội dung chiến lược nhằm xác định và cân đối nhu cầu đất cho nông nghiệp và mục đích phi nông nghiệp; diện tích đất trồng lúa cần được đảm bảo nghiêm ngặt; định rõ diện tích rừng đặc dụng, rừng phòng hộ cần bảo vệ và diện tích đất sử dụng vào mục đích an ninh, quốc phòng, phát triển KCN, đất ở đô thị và phát triển kết cấu hạ tầng, đất có di tích và danh thắng, đất bãi thải, xử lý chất thải,...

Theo đó, các cấp quy hoạch đều phải xác định diện tích các loại đất phân bổ cho các nhu cầu phát triển KT-XH, quốc phòng, an ninh. Quốc hội có thể chỉ xem xét chỉ tiêu các loại đất như Chính phủ trình và giao Chính phủ xem xét chỉ tiêu của các loại đất khác trong quy hoạch sử dụng đất của các địa phương và báo cáo Quốc hội sau khi các chỉ tiêu đã được xác định. Cụ thể:

- *Quy hoạch các KKT, KCN:*

Để đẩy nhanh nhịp độ CNH, đất công nghiệp được dự kiến nâng từ 72.000 ha năm 2010 lên 200.000 ha vào năm 2020. Thực tiễn sử dụng đất cho KCN những năm gần đây cho thấy với quy hoạch này diện tích đất chưa sử dụng có thể lên tới trên 168.320 ha, gấp 6 lần cả 10 năm trước, là quá lớn và sẽ ảnh hưởng nhiều đến đất trồng lúa. Đây là vấn đề cần được xem xét, cân nhắc thận trọng, cụ thể để xây dựng quy hoạch hợp lý, sớm khắc phục tình trạng nhiều địa phương để hoang hoá, lãng phí nhiều đất như hiện nay.

Việc điều chỉnh Quy hoạch KCN cả nước đến 2015 và hướng đến năm 2020 cần được tiến hành theo nguyên tắc hạn chế tối đa việc phát triển KCN trên đất trồng lúa; không xét duyệt các quy hoạch chuyển đất trồng lúa sang mục đích sử dụng phi nông nghiệp ở những địa phương có điều kiện sử dụng loại đất khác. Cùng với điều chỉnh quy hoạch dành đất phát triển công nghiệp hợp lý giữa các vùng, nâng cao kỹ năng lựa chọn các dự án sử dụng đất theo hướng dùng ít diện tích nhưng mang lại hiệu quả về việc làm, thu nhập, thu ngân sách và hạn chế tác động môi trường. Theo đó, cần sớm khắc phục tình trạng cấp phép tràn lan; có chế tài thống nhất nhằm thúc đẩy nhanh đưa dự án vào sử dụng, khắc phục đất hoang hoá kéo dài.

Vấn đề được dư luận quan tâm là quy hoạch dự kiến giảm đất trồng lúa 308.000 ha. Tiết kiệm tối đa việc chuyển mục đích sử dụng đất lúa là vấn đề cần được làm rõ, trước hiểm hoạ biến đổi khí hậu và nước biển dâng. Nhiều ý kiến cho rằng cần ban hành chính sách theo phân loại vùng để khuyến khích người trồng lúa yên tâm sản xuất; đặc biệt cần quan tâm xây dựng quy hoạch sử dụng đất lúa trên nguyên tắc đảm bảo vững chắc an ninh lương thực. Nhất thiết phải đảm bảo được diện tích đất nông nghiệp cần và đủ để đảm bảo an ninh lương thực cả trước mắt là lâu dài trên những địa bàn cụ thể để đảm bảo phát triển cân đối của các vùng, miền.

Một điểm khác cần lưu ý là việc quy hoạch đất nông nghiệp để xây dựng các KCN, KĐT phải gắn với phương án bố trí việc làm cho lao động, nhất là lao động bị thu hồi đất nông nghiệp: Đất đai là tư liệu sản xuất đặc biệt trong nông nghiệp, do đó, phải hạn chế tối đa lấy đất nông nghiệp cho mục đích công nghiệp và đô thị hóa. Việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp ở quy mô lớn phải do Quốc hội quyết định. Xây dựng, ban hành và giám sát chặt chẽ việc thực hiện quy hoạch sử dụng đất nông nghiệp trong cả nước một cách ổn định, lâu dài. Phương án đền bù và bố trí việc làm, đào tạo chuyển đổi nghề cho nông dân phải hợp lý. Giá đền bù phải tính tới cả những thiệt hại vật chất và

thiệt hại vô hình, bảo đảm cho người dân bị thu hồi đất có cuộc sống và việc làm ổn định. Khuyến khích doanh nghiệp sử dụng lao động tại địa phương.

Hộp 5: Một số lưu ý trong Nghị định Chính phủ về quản lý, sử dụng đất trồng lúa

Theo Nghị định số 42/2012/ND-CP của Chính phủ Về quản lý, sử dụng đất trồng lúa thì quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trồng lúa là một nội dung trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Theo đó, đất trồng lúa phải được bảo vệ nghiêm ngặt, hạn chế tối đa việc chuyển đất chuyên trồng lúa nước sang sử dụng vào các mục đích phi nông nghiệp; Khi lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, chỉ cho phép chuyển đất chuyên trồng lúa sang sử dụng vào các mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng và phải được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền xét duyệt; Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trồng lúa phải được giám sát, kiểm tra chặt chẽ, đảm bảo sử dụng đất trồng lúa đúng mục đích, tiết kiệm và hiệu quả, bảo vệ và nâng cao chất lượng đất.

Nguồn: Nghị định số 42/2012/ND-CP của Chính phủ năm 2012 Về quản lý, sử dụng đất trồng lúa

Công tác quy hoạch KCN, cụm công nghiệp và KĐT mới cần có sự tham gia của tất cả các địa phương liên quan để cho người dân nắm được quy hoạch dài hạn và từ đó chủ động trong công việc sản xuất, khi Nhà nước thu hồi đất. Phải làm rõ KCN, cụm công nghiệp ở đâu, quy mô của nó là bao nhiêu, các doanh nghiệp nào sẽ đầu tư vào đó, tránh tình trạng lãng phí đất nông nghiệp, thu hồi đất rồi để đó không kêu gọi được nhà đầu tư, trong khi nông dân không có đất để sản xuất và quy hoạch mảnh đất tốt để lại mảnh đất xấu làm nông nghiệp.

- Quy hoạch phát triển hạ tầng GTVT:

Quy hoạch phát triển ngành GTVT đòi hỏi hệ thống GTVT cần phát triển theo không gian hợp lý, phát triển và gắn kết với hành lang GTVT có trọng tâm, ưu tiên chủ yếu vào phát triển kết cấu hạ tầng phục vụ các KKT trọng điểm và hành lang kinh tế theo mô hình đa phương thức. Dự kiến, đến năm 2020, nhu cầu đất cho kết cấu hạ tầng giao thông là 757 nghìn ha (tăng 1,26%/năm). Trong những năm tới, quy hoạch GTVT cần tận dụng quỹ đất hiện có để khai thác hợp lý các loại hình GTVT dựa vào tính năng kinh tế kỹ thuật của từng loại hình. Quy hoạch giao thông cần tránh phạm vào đất nông nghiệp màu mỡ, có sản lượng cao, nhất là đất Đồng bằng Sông Hồng và Đồng bằng Sông Cửu Long. Trên cơ sở quản lý tốt hơn đất đã quy hoạch, chỉ giới đất cho xây dựng kết cấu hạ tầng công cộng, không để lấn chiếm, tái lấn chiếm và đền bù hỗ trợ kịp thời khi giải phóng mặt bằng xây dựng công trình.

- Quy hoạch khác:

Việt Nam là 1 trong 5 quốc gia chịu ảnh hưởng nặng nề về biến đổi khí hậu. Từ hệ lụy này, quan điểm quy hoạch sử dụng đất rừng cần ưu tiên cho mục tiêu phòng chống thiên tai bão lụt, hạn hán, ngập mặn, sạt lở đất, bồi lấp sông ngòi, hồ đập,... Theo đó việc sử dụng đất rừng cần hướng vào hạn chế khai thác rừng tự nhiên hoặc chỉ khai thác

lợi dụng rừng tự nhiên khi không làm tổn hại đến môi trường. Với quan điểm này, nhu cầu phát triển lâm nghiệp được hướng theo quy hoạch trên đất đồi núi, đất ngập nước, đất mặn phèn ven biển/cửa sông để trồng rừng và phục hồi diện tích rừng che phủ.

III. Kiến nghị về thu hồi đất

Những chính sách hỗ trợ người dân bị thu hồi đất về đời sống và an sinh xã hội để họ tránh được những tác động tiêu cực từ những cú sốc sau khi mất đất sản xuất, làm đảo lộn cuộc sống được xem là nội dung hết sức quan trọng. Do đó, chính sách thu hồi đất đai cần phải chú ý tới một số nội dung sau đây:

Một là, nhanh chóng cải tiến quy trình bồi thường trong thu hồi đất theo hướng:

- Xây dựng luật riêng về thu hồi đất, trong đó quy định chi tiết quyền, nghĩa vụ của các bên liên quan, trong thu hồi đất cần tính đến việc sử dụng đất đã thu hồi như thế nào⁵?

- Cần ban hành quy trình chặt chẽ hơn với mức độ tham gia đàm phán, thương thuyết cao hơn của người dân trong quá trình thu hồi đất từ bước đầu tiên khi có thông báo về việc thu hồi đất cho đến bước đền bù cuối cùng. Quy trình này cần được luật hóa và công khai hóa để cả chính quyền, nhà đầu tư và đặc biệt là người bị hồi đất có đầy đủ thông tin và có thể có những hành động hợp lý bảo vệ lợi ích hợp pháp của mình trong phạm vi cho phép. Điều đó cũng có nghĩa là mức độ công khai, dân chủ cần tăng lên trong quá trình thu hồi đất.

- Trong quá trình thu hồi đất, cần thiết lập các tòa án riêng cho lĩnh vực đất đai để giải quyết triệt để các tranh chấp về đất đai theo quy định. Người bị thu hồi đất có quyền khiếu kiện, nhưng trong khuôn khổ pháp luật. Tòa án về đất đai là nơi giải quyết cuối cùng trong quy trình thu hồi đất đai và sẽ giúp cho quá trình khiếu kiện có điểm dừng.

- Cần có quy định về khiếu nại, giải quyết đơn khiếu nại về thu hồi đất, đồng thời cần có quy trình và cơ chế giải quyết khiếu nại về giá đất rõ ràng hơn trong đó người bị thu hồi có quyền thuê tổ chức tư vấn độc lập về giá đất.

- Kiên quyết thu hồi các dự án mà nhà đầu tư không đủ năng lực tài chính để thực hiện dự án và xử lý tình trạng quy hoạch treo.

Hai là, xác định mức giá bồi thường hợp lý cho việc thu hồi đất:

- Trước hết, cần nghiêm túc thực hiện đền bù đầy đủ không chỉ giá đất mà bao gồm đầy đủ các khoản hỗ trợ ổn định tái định cư, hỗ trợ di chuyển, chi phí hỗ trợ sản xuất,... theo đúng quy định Luật Đất đai và các Nghị định (gần đây nhất là Nghị định 69/2009/NĐ-Chính phủ ngày 13/8/2009). Nếu chưa chuẩn bị được nguồn lực để thực hiện đầy đủ các khoản đền bù này thì chưa thu hồi đất;

⁵ TS. Chu Tiên Quang, Ths. Hà Huy Ngọc, Một số vấn đề trong chính sách thu hồi đất nông nghiệp hiện nay, Tạp chí Kinh tế và Dự báo, tháng 8, 2011

- Sửa đổi lại quy định về giá đền bù đất đai, Luật Đất đai sửa đổi 2003 và Nghị định số 17/2006/NĐ-CP ngày 17/01/2006 của chính phủ là bước tiến để thực hiện xác định giá đất phù hợp với giá đất thị trường, khắc phục tình trạng “hai giá”. Mặt khác, cơ chế, chính sách giá đền bù, hỗ trợ tài định cư nên có sự ổn định, tranh một số dự án trải qua nhiều chủ đầu tư và quá nhiều cơ chế giá, dễ diễn ra những thắc mắc, khiếu kiện gây cản trở trong quá trình giải phóng mặt bằng. Đặc biệt, trong quá trình xây dựng quy hoạch, nhất là quy hoạch chi tiết, cần phải thực hiện tốt việc phân tích, đánh giá cũng như tổ chức lấy ý kiến của người dân.

- Cần quy định rõ hơn các tiêu chí xác định “giá chuyển nhượng trên thị trường trong điều kiện bình thường” đối với đất đai. Những dự án phát triển kinh tế với mục đích phát triển đô thị và thương mại, nguyên tắc về “chia sẻ lợi nhuận” cần sớm được áp dụng như một tiêu chí bắt buộc đối với nhà đầu tư;

- Thời điểm áp giá đền bù cũng cần được quy định rõ và thực hiện nghiêm túc;

- Cần phân biệt chính sách thu hồi đất giữa người bị thu hồi toàn bộ đất và người bị thu hồi một phần đất.

- Khung giá đất cứng không nên áp dụng cho đất nằm ở khu vực giáp ranh giữa các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và các đô thị loại I. Ở đây nguyên tắc dựa vào giá thị trường của đất đai cần được tuân thủ một cách nghiêm túc để không tạo ra sự chênh lệch về giá đền bù giữa đất nông nghiệp liên kề thuộc 2 khu quản lý hành chính khác nhau.

- Cần xây dựng và củng cố các tổ chức định giá độc lập, chuyên nghiệp, và nghề nghiệp “định giá đất” với những chuyên gia có trình độ chuyên môn cao và đạo đức nghề nghiệp nghiêm túc. Cần ban hành một đạo luật về các tổ chức hành nghề này trong đó quy định rõ quyền hạn và trách nhiệm luật pháp rõ ràng của các tổ chức thẩm định giá bất động sản.

- Việc thực hiện nguyên tắc dân chủ, công khai về giá, về thời điểm áp dụng giá bồi thường cần thực hiện nghiêm túc và được quy định trong luật.

Ba là, xây dựng các chính sách hỗ trợ đối với người có đất bị thu hồi:

- Hỗ trợ đào tạo chuyển đổi nghề và tiếp cận việc làm: Cơ quan tổ chức thu hồi đất cần có phương án thật chi tiết đối xử với các đối tượng khác nhau trong diện bị thu hồi đất (khác nhau về độ tuổi, trình độ văn hóa, tay nghề...) để áp dụng các hình thức hỗ trợ thích hợp, có hiệu quả cho các đối tượng bị thu hồi đất cùng phát triển trong điều kiện mới. Điều quan trọng là phải có sự phân loại các đối tượng bị thu hồi đất theo tình trạng kinh tế và năng lực phát triển để áp dụng biện pháp, chính sách hỗ trợ về kinh tế và đào tạo nghề thích hợp. Sau khi lao động đã được phân loại, cần cung cấp các dịch vụ tư vấn cụ thể với từng đối tượng lao động bị thu hồi đất để giúp họ lựa chọn chính xác ngành, nghề phù hợp với khả năng và có cơ hội tìm kiếm việc phù

hợp. Đối với các đối tượng có đủ trình độ và kỹ năng làm việc trong các cơ sở công nghiệp, cần có những hợp đồng tuyển dụng cụ thể với các doanh nghiệp trên địa bàn.

- Tạo mọi điều kiện thuận lợi, hỗ trợ đào tạo nghề cho nông dân, nhất là ở những vùng chuyển đổi cơ cấu kinh tế, vùng nông dân bị thu hồi đất để phát triển công nghiệp, dịch vụ: Mở rộng quyền tự chủ, chịu trách nhiệm trong tổ chức cung cấp dịch vụ đào tạo nghề đối với các cơ sở đào tạo nghề công lập và ngoài công lập. Xây dựng cơ chế tự chủ tài chính để các đơn vị này phát huy được các tiềm năng về nhân lực, vật lực và tài lực. Bên cạnh đó cần phải có những chính sách phát triển, mở rộng quy mô đào tạo và tạo nguồn thu lớn ngoài ngân sách Nhà nước cho các cơ sở đào tạo nghề. Khuyến khích các cơ sở này năng động, chủ trong việc tạo lập các nguồn thu chính đáng. Xác định rõ ràng trách nhiệm của các bên trong hỗ trợ đào tạo nghề cho người dân bị thu hồi đất canh tác.

- Củng cố và mở rộng hoạt động các trung tâm dịch vụ việc làm: Một trong những vấn đề khó khăn của người dân bị thu hồi là tìm kiếm việc làm, khả năng tiếp cận các dịch vụ việc làm. Để tạo điều kiện cho họ hưởng thụ các dịch vụ như thông tin về cung cầu lao động, tư vấn định hướng nghề nghiệp,... trong những năm tới, cần chú trọng hoạt động thu nhập thông tin thị trường lao động như thông tin về lao động chưa có việc làm, nhu cầu tìm việc làm, thông tin xuất khẩu lao động, nhu cầu học nghề, lao động mất việc làm và có nhu cầu chuyển đổi việc làm... trên cơ sở đó, cung cấp thông tin, tư vấn, giới thiệu việc làm. Nhà nước cần tăng cường tổ chức các phiên chợ việc làm tại các vùng bị thu hồi đất nông nghiệp để tạo điều kiện cho người lao động, người sử dụng lao động, các trung tâm giới thiệu việc làm, các cơ sở đào tạo nghề trực tiếp gặp gỡ, tiếp xúc, trao đổi thông tin về nhu cầu lao động – việc làm, thông qua đó, đáp ứng nhu cầu tuyển dụng lao động của các doanh nghiệp, nhất là doanh nghiệp sản xuất – kinh doanh trên mảnh đất bị thu hồi. Đồng thời, giúp người lao động ở vùng bị thu hồi đất nghiệp tìm kiếm được việc làm, định hướng học nghề, thúc đẩy sự phát triển thị trường lao động khu vực nông thôn, nhất là khu vực bị thu hồi đất nông nghiệp.

- Hỗ trợ ổn định đời sống: Ngoài các chính sách hỗ trợ hiện nay, Nhà nước cần có các chính sách hỗ trợ bổ sung cho người dân ở các địa bàn khó khăn trong việc chuyển sinh kế. Cụ thể là, thời gian hỗ trợ ổn định đời sống và ổn định sản xuất cần kéo dài hơn so với quy định hiện nay đi kèm với các biện pháp giám sát cụ thể.

Theo quy định hiện hành, nếu người dân bị thu hồi từ 30 – 70% diện tích đất nông nghiệp đang sử dụng thì được hỗ trợ ổn định đời sống trong thời gian 6 tháng nếu không phải di chuyển chỗ ở, và trong thời gian 12 tháng nếu phải di chuyển chỗ ở. Thực tế chứng minh rằng, thời hạn này là quá ngắn cho việc ổn định đời sống, nhất là đối với các hộ nghèo, vì vậy thời gian hỗ trợ nên kéo dài, ít nhất bằng 2 – 3 chu kỳ sản xuất nông nghiệp để người dân có thời gian điều chỉnh cho việc tạo ra sinh kế mới, tức

là ít nhất từ 1 – 2 năm trở lên đối với người không phải di chuyển chỗ ở và tăng lên đối với các đối tượng bị di chuyển chỗ ở.

Bên cạnh việc bồi thường bằng tiền đối với người dân bị thu hồi đất, những hỗ trợ khác là hết sức cần thiết và cần được chú trọng để giúp người bị thu hồi đất bắt nhịp nhanh và tốt hơn với cuộc sống mới và sinh kế mới. Thực tế trong những năm vừa qua, công tác này đã được thực hiện không tốt ở rất nhiều địa phương và gây ra những cú sốc đối với nông dân mất đất.

Những giải pháp chính sách hỗ trợ người dân bị thu hồi đất về đời sống và an sinh xã hội để họ tránh được những tiêu cực từ những cú sốc sau khi mất đất sản xuất, làm đảo lộn cuộc sống phải được xem là những nội dung cơ bản, lâu dài trong chính sách đền bù đất đai ở Việt Nam những năm tới

IV. Các giải pháp nhằm giải quyết tham nhũng, khiếu nại, tố cáo về đất đai

Đất đai vốn dĩ là tài sản đặc biệt, gắn với những giá trị vật chất và tinh thần đặc biệt. Đồng thời nó cũng gắn với những tiêu cực đặc biệt mà trong đó, tham nhũng đất đai là vấn đề nổi cộm hiện nay. Việc xây dựng một đạo luật chất lượng, ổn định về đất đai đòi hỏi phải gắn liền với việc thiết kế mô hình quản trị quốc gia, trong đó nguyên tắc “của dân, do dân và vì dân” được tôn trọng triệt để và có cơ chế hiệu quả để thực thi.

Việc tìm kiếm các giải pháp hiệu quả nhằm làm giảm nguy cơ tham nhũng là không khó. Các biện pháp đã có từ lý luận và thực tiễn triển khai ở các nước, cũng như ở ngay các địa phương nước ta. Về mặt lý luận, muốn giảm tham nhũng thì phải giảm độc quyền của bộ máy hành chính, giảm độc đoán của người ra quyết định, tăng trách nhiệm giải trình của các vị trí quản lý và tăng mức độ minh bạch của quy trình quản lý. Tất nhiên, các biện pháp này phải được đưa vào trong hệ thống pháp luật, việc thực thi pháp luật, đổi mới tư duy vì dân của người quản lý, và nâng cao nhận thức của dân. Các biểu hiện cụ thể của giải pháp nói trên bao gồm:

- Công khai, minh bạch mọi thông tin về quản lý và sử dụng đất, cho phép mọi người có quyền được tiếp cận các thông tin này;

- Tăng tính độc lập, khách quan của hệ thống xây dựng quy hoạch, thực hiện đăng ký bất động sản, thẩm định dự án đầu tư, thẩm định phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, và định giá đất đưa ra khỏi hệ thống hành chính.

- Nâng cao thẩm quyền và trách nhiệm thực hiện công tác kiểm tra thanh tra của cơ quan hành chính đối với các cơ quan trực thuộc.

- Nâng cao hiệu quả công tác giám sát do hệ thống hội đồng nhân dân, các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội, cộng đồng dân cư và người dân thực hiện.

- Đổi mới trình tự, thủ tục ban hành các quyết định hành chính theo hướng giảm tính độc đoán của người có thẩm quyền ban hành quyết định.

- Có quy định cụ thể về trách nhiệm giải trình đối với từng vị trí công tác trong bộ máy quản lý đất đai.

Hộp 6: Kết luận của Thủ tướng Chính phủ về việc giải quyết khiếu nại, tố cáo liên quan đến đất đai

Tại Hội nghị trực tuyến toàn quốc về công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo giai đoạn (2008-2011). Thủ tướng Chính phủ nhấn mạnh phải coi việc giải quyết các vụ việc khiếu kiện tồn đọng, kéo dài nhiều năm là nhiệm vụ, trách nhiệm thường xuyên của các cấp chính quyền, phải tập trung một cách sâu sát, cụ thể, quyết liệt, từng vụ việc một. Thủ tướng đề ra hai hướng giải pháp: Thứ nhất là tập trung giải quyết dứt điểm, đúng pháp luật các vụ việc khiếu kiện còn tồn đọng. Thứ hai là bảo đảm tiếp tục thu hồi đất phục vụ phát triển hạ tầng nhưng không để nảy sinh khiếu kiện mới về đất đai.

Theo đó, các biện pháp cụ thể gồm:

Một là, Thủ tướng Chính phủ đề nghị lên hồ sơ tất cả vụ việc còn chưa giải quyết dứt điểm, làm rõ những bước đã giải quyết, những vấn đề còn tồn đọng, dự kiến phương hướng giải quyết... Thậm chí có thể lập các hội đồng thẩm định có sự tham gia của Mặt trận, các đoàn thể để tư vấn phương án, mời luật sư thẩm định phương án. Hội đồng này sẽ xem xét mức độ đúng sai của chính quyền, nếu sai thì nhận lỗi và sửa. Nếu không sai, kết quả giải quyết hợp lý rồi, phải xem đời sống của người dân thế nào, nếu quá khó khăn thì phải hỗ trợ họ. Kết quả giải quyết khiếu kiện có thể không thay đổi, nhưng phải cải thiện các chính sách xã hội.

Từ nay đến cuối năm tập trung làm rõ tất cả các vụ, việc tồn đọng. Chính phủ sẽ làm hết lòng, hết trách nhiệm, hết sức với các khiếu kiện của công dân, để phần lớn nhân dân thấy được lẽ phải, đồng tình và chấp hành pháp luật. Những người cố tình không chấp nhận, hoặc bị các đối tượng xấu kích động gây rối, làm mất an ninh, trật tự công cộng cũng cần được thuyết phục, kiên trì tới đa đến từng người. Nếu không thuyết phục được, vì lợi ích chung phải cưỡng chế thì phải làm chặt chẽ, đúng pháp luật. Tinh thần là không dùng vũ khí, không được để chết người, không được dùng quân đội vào cưỡng chế.

Hai là, việc giải quyết khiếu kiện nên được công khai trên báo đài, website của cơ quan thanh tra, chính quyền, cập nhật trên cơ sở dữ liệu của các cơ quan trung ương để các cấp tường tận quy trình xử lý mỗi vụ, việc, tránh chuyển đơn thư lòng vòng, từ đó thông tin đầy đủ và trả lời nhất quán cho dân.

Ba là, thực hiện dân chủ, công khai. Không để nảy sinh thêm khiếu kiện đất đai là yêu cầu của Thủ tướng khi nhấn mạnh “*Để phát triển kinh tế xã hội, ta đã xác định cũng cố kết cấu hạ tầng là khâu đột phá, tất nhiên phải thu hồi đất theo quy hoạch. Nhưng phải làm hài hòa để đừng nảy sinh thêm khiếu kiện đất đai, có mâu thuẫn phải giải quyết thỏa đáng, phù hợp*”. Thủ tướng lưu ý trước hết, quy hoạch các công trình hạ tầng phải được thẩm định chặt chẽ, công khai để dân biết. Không được tùy tiện trong lập quy hoạch. Người đứng đầu Chính phủ cũng yêu cầu từ quy hoạch đến đề ra các phương án thu hồi đất, đền bù, tái định cư phải làm đúng pháp luật và sát thực tế, chăm lo đời sống nhân dân. Muốn được như vậy, “*phải có người dân tham gia bàn bạc dân chủ, công khai theo đúng quy trình, để có sự đồng thuận và vào cuộc của cả hệ thống chính trị*”. Thủ

tướng cũng lưu ý các KKT, đô thị càng phải làm chặt chẽ hơn. Thu hồi đất để làm những công trình công ích không sinh lợi như đường sá, thủy lợi, trường học, bệnh viện, quốc phòng, an ninh có lẽ ít phức tạp, nhưng nếu chuyển đất nông nghiệp có giá trị thấp thành đất xây dựng có giá trị cao gấp nhiều lần, nếu xử lý không khéo sẽ rất phức tạp.

Bốn là, trước yêu cầu sửa đổi luật Đất đai, Thủ tướng đồng tình với ý kiến của nhiều địa phương rằng vấn đề bất cập, lúng túng, chồng chéo nhất, gây khiếu kiện nhiều hiện nay, là giá bồi thường đất. Ông cho biết một hướng Chính phủ đưa ra để thảo luận là Trung ương chỉ quy định về phương thức định giá, tổ chức kiểm tra, giám sát, địa phương quyết định theo hướng ổn định một giai đoạn chứ không thay đổi hàng năm. Trong lúc chưa hoàn thiện được các văn bản pháp luật, Thủ tướng yêu cầu các bộ, ngành, địa phương tập trung chỉ đạo giải quyết nhất quán các khiếu kiện của dân, giảm phiền hà, vất vả trong việc đi lại cho dân.

Kết luận hội nghị Thủ tướng nhấn mạnh: *“Vẫn còn 528 vụ, việc tồn tại, bức xúc kéo dài, chiếm 1/3 số vụ, việc khiếu kiện, nếu không quyết liệt, đề cao trách nhiệm, làm tới nơi tới chốn để giải quyết dứt điểm, sẽ là mầm mống gây mất ổn định chính trị, xã hội”*.

Nguồn: Tổng hợp tài liệu

Một điểm cần lưu ý nữa là về công tác tổ chức – cán bộ, cần tăng cường sự lãnh đạo, chỉ đạo, củng cố lại công tác quản lý và sử dụng đất đai từ trung ương đến địa phương; tập trung đào tạo, bồi dưỡng chuyên sâu về kiến thức, kỹ năng nghề nghiệp, đồng thời chú trọng hơn đến công tác rèn luyện phẩm chất, đạo đức cho đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác quản lý đất đai và giải quyết tranh chấp, khiếu kiện về đất đai.

Bên cạnh đó cần tăng cường công tác kiểm tra, thanh tra về quản lý, sử dụng đất đai, phát hiện, chấn chỉnh kịp thời những yếu kém, sai phạm, xử lý nghiêm minh các trường hợp vi phạm; Nâng cao chất lượng, hiệu quả giải quyết tranh chấp, khiếu kiện của nhân dân liên quan đến đất đai.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bùi Chí Bửu, Bàn về chuyển dịch và sử dụng đất nông nghiệp trong quá trình công nghiệp hóa ở nước ta, Tạp chí Cộng sản, số 814, 2010;
2. Chu Tiến Quang, Hà Huy Ngọc, Một số vấn đề trong chính sách thu hồi đất nông nghiệp hiện nay, Tạp chí Kinh tế và Dự báo, số 8, 2011;
3. Cơ chế Nhà nước thu hồi đất và chuyển dịch đất đai tự nguyện ở Việt Nam, Ngân hàng thế giới, 2011;
4. Diệu Linh, Khái quát về tình hình sử dụng đất của Hàn Quốc, www.nchq.org.vn;
5. Giải quyết vấn đề ruộng đất của nông dân, Trung tâm Thông tin – Tư liệu, CIEM, 2011;
6. Luật Đất đai năm 2003, và các Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Đất đai 2003;
7. Lê Du Phong, Vấn đề đất đai ở nông thôn Việt Nam, Tạp chí Nghiên cứu kinh tế, số 12, 2007;
8. Lê Hiếu, Về vấn đề chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp trong quá trình công nghiệp hóa, đô thị hóa, Tạp chí quản lý Nhà nước, số 174, 2010;
9. Lê Thành Ý, Từ thực tế sử dụng đất đai giai đoạn 2001 – 2010, vấn đề cần được quan tâm trong xây dựng quy hoạch 2011 – 2020, Tạp chí Nghiên cứu phát triển bền vững, số 1, 2012;
10. Lê Văn Hùng, Phạm Văn Minh, Chính sách đất đai từ khi “đổi mới”-tư duy và hiện thực, Tạp chí Nghiên cứu Kinh tế, số 7, 2007;
11. Phạm Bích Ngọc, Cải cách ruộng đất của Trung Quốc và bài học kinh nghiệm với Việt Nam, Tạp chí Nghiên cứu kinh tế số 9, 2011;
12. Phạm Văn Dũng, Chính sách đất nông nghiệp của Trung Quốc – Một vài gợi ý cho Việt Nam, Tạp chí Nghiên cứu Trung Quốc, số 3, 2011;
13. Nguyễn Tấn Phát, Giải pháp hoàn thiện quan hệ tổ chức-quản lý đất đai trong nông nghiệp và phát triển nông thôn thời kỳ chuyển đổi kinh tế ở Việt Nam, Tạp chí Nghiên cứu kinh tế số 9, 2009;
14. Nguyễn Thành Lợi, Kinh nghiệm của Trung Quốc trong hoạt động thu hồi đất nông nghiệp, Tạp chí Cộng sản, số 793, 2008;
15. Nguyễn Thị Hải Vân, Tác động của đô thị hóa, công nghiệp hóa và chính sách thu hồi ruộng đất đến lao động, việc làm ở nông thôn, Tạp chí Quản lý Nhà nước, số 183, 2011;
16. Một số nguồn khác.