

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO  
TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT TP HỒ CHÍ MINH**



1996

**TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT  
TP. HỒ CHÍ MINH**

**TRẦN XUÂN TÂY**

**PHÁP LUẬT  
VỀ ĐIỀU PHỐI ĐẤT ĐAI Ở VIỆT NAM**

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC**

**TP. HỒ CHÍ MINH, NĂM 2024**

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO  
TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT TP HỒ CHÍ MINH



1996

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT  
TP. HỒ CHÍ MINH

TRẦN XUÂN TÂY

**PHÁP LUẬT  
VỀ ĐIỀU PHỐI ĐẤT ĐAI Ở VIỆT NAM**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

Chuyên ngành: Luật Kinh tế

Mã số: 9380107

Người hướng dẫn khoa học: 1. PGS.TS. Lưu Quốc Thái  
2. TS. Võ Trung Tín

TP. HỒ CHÍ MINH, NĂM 2024

## **LỜI CAM ĐOAN**

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các số liệu nêu trong luận án là trung thực và chính xác. Các kết quả nghiên cứu trong luận án chưa từng được ai công bố trong bất kỳ công trình nào khác.

Tôi xin chịu trách nhiệm về tính chính xác và trung thực của Luận án này.

**Tác giả luận án**

**Trần Xuân Tây**

## DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

CNXH	Chủ nghĩa xã hội
ĐPĐĐ	Điều phối đất đai
GCNQSĐĐ	Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất
LĐĐ	Luật Đất đai
18 – NQ/TW	Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về “Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lí và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao”
19 – NQ/TW	Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 31/10/2012 của Ban chấp hành trung ương Đảng về “Tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kì đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, tạo nền tảng để đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại”
QHKHSĐĐ	Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất
SHTD	Sở hữu toàn dân
UBND	Ủy ban nhân dân
XLQSĐĐ	Xác lập quyền sử dụng đất

## MỤC LỤC

MỞ ĐẦU .....	1
CHƯƠNG 1. TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU VÀ CƠ SỞ LÝ THUYẾT CỦA LUẬN ÁN .....	8
1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu .....	8
1.1.1. Tình hình nghiên cứu ở nước ngoài .....	8
1.1.2. Tình hình nghiên cứu tại Việt Nam .....	13
1.1.3. Đánh giá chung và những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu .....	23
1.2. Cơ sở lý thuyết.....	24
1.2.1. Lý thuyết kinh tế học vĩ mô tổng hợp được dựa trên nền tảng lý thuyết kinh tế học của J.M. Keynes .....	24
1.2.2. Học thuyết kinh tế thị trường của Adam Smith .....	26
1.2.3. Lý thuyết địa tô của Karl Marx .....	27
1.2.4. Lý thuyết về hiệu quả của thị trường cạnh tranh (Pareto Efficiency) ..	29
1.2.5. Lý thuyết về chi phí giao dịch của R. Coase .....	30
1.2.6. Một số lý thuyết khác .....	30
1.3. Câu hỏi nghiên cứu và giả thuyết nghiên cứu .....	34
1.3.1. Câu hỏi nghiên cứu .....	34
1.3.2. Giả thuyết nghiên cứu .....	34
KẾT LUẬN CHƯƠNG 1.....	36
CHƯƠNG 2. NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ ĐIỀU PHỐI ĐẤT ĐAI VÀ VỀ PHÁP LUẬT ĐIỀU PHỐI ĐẤT ĐAI.....	38
2.1. Lý luận về điều phối đất đai.....	38
2.1.1. Khái niệm và đặc điểm của điều phối đất đai.....	38
2.1.2. Ý nghĩa của điều phối đất đai .....	42

2.1.3. <i>Yêu cầu của điều phối đất đai</i> .....	44
2.1.4. <i>Mục đích, hệ quả của điều phối đất đai</i> .....	46
2.2. <b>Lý luận pháp luật về điều phối đất đai</b> .....	50
2.2.1. <i>Khái niệm và đặc điểm của pháp luật về điều phối đất đai</i> .....	50
2.2.2. <i>Cấu trúc nội dung của pháp luật về điều phối đất đai</i> .....	53
2.2.3. <i>Yêu cầu đối với pháp luật về điều phối đất đai</i> .....	54
2.2.4. <i>Điều kiện đảm bảo thi hành pháp luật về điều phối đất đai</i> .....	58
2.2.5. <i>Thực tiễn pháp lý về điều phối đất đai của một số nước và gợi mở cho Việt Nam</i> .....	61
<b>KẾT LUẬN CHƯƠNG 2</b> .....	73
<b>CHƯƠNG 3. THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ ĐIỀU PHỐI ĐẤT ĐAI TỪ THỰC TIỄN THỰC HIỆN LUẬT ĐẤT ĐAI NĂM 2013</b> .....	75
3.1. <b>Thực trạng pháp luật về điều phối đất đai thông qua thu hồi đất từ thực tiễn thực hiện Luật Đất đai 2013</b> .....	75
3.1.1. <i>Những kết quả đã đạt được</i> .....	75
3.1.2. <i>Những hạn chế, vướng mắc và nguyên nhân</i> .....	79
3.2. <b>Thực trạng pháp luật về điều phối đất đai thông qua giao đất, cho thuê đất từ thực tiễn thực hiện Luật Đất đai năm 2013</b> .....	96
3.2.1. <i>Thực trạng pháp luật về hình thức và đối tượng giao đất, cho thuê đất từ thực tiễn thực hiện Luật Đất đai năm 2013: Những hạn chế, vướng mắc và nguyên nhân</i> .....	96
3.2.2. <i>Thực trạng pháp luật về phương thức giao đất, cho thuê đất từ thực tiễn thực hiện Luật Đất đai năm 2013: những hạn chế, vướng mắc và nguyên nhân</i> .....	99
<b>KẾT LUẬN CHƯƠNG 3</b> .....	104
<b>CHƯƠNG 4. ĐỊNH HƯỚNG, GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ ĐIỀU PHỐI ĐẤT ĐAI VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ THỰC HIỆN Ở VIỆT NAM</b> .....	106

<b>4.1. Định hướng hoàn thiện pháp luật về điều phối đất đai.....</b>	<b>106</b>
<b>4.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về điều phối đất đai ở Việt Nam.....</b>	<b>114</b>
<b>4.2.1. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về điều phối đất đai .....</b>	<b>114</b>
<b>4.2.2. Giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về điều phối đất đai ở Việt Nam.....</b>	<b>131</b>
<b>KẾT LUẬN CHƯƠNG 4.....</b>	<b>140</b>
<b>KẾT LUẬN .....</b>	<b>142</b>
<b>DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO</b>	

## MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài

Đất đai là địa bàn diễn ra mọi hoạt động của con người. Hơn nữa, đất đai là yếu tố “đầu vào” không thể thiếu được của mọi hoạt động đầu tư, sản xuất - kinh doanh; đặc biệt trong nền kinh tế thị trường, quan hệ đất đai không ngừng vận động, dịch chuyển nhằm đáp ứng nhu cầu sử dụng đất đa dạng, phong phú của xã hội. Vì vậy, việc giải quyết “bài toán” đất đai đáp ứng nhu cầu của xã hội là vấn đề mà tất cả mọi quốc gia trên thế giới đều phải thực hiện cho dù các nước xác lập mô hình sở hữu đất đai khác nhau: Sở hữu toàn dân hay sở hữu tư nhân hoặc hình thức sở hữu hỗn hợp. Để đảm bảo cho quan hệ đất đai vận động theo sự quản lý của Nhà nước và phục vụ nhu cầu sử dụng đất của xã hội thì trước hết việc điều phối đất đai phải do Nhà nước thực hiện. Điều phối đất đai là hoạt động phức tạp bao gồm quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất; thu hồi đất ... Điều phối đất đai do các cơ quan nhà nước khác nhau thực hiện mà trước tiên là giải quyết vấn đề đất đai đáp ứng nhu cầu sử dụng đất vì mục đích quốc phòng - an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng; đồng thời, phân phối đất đai cho các nhu cầu sử dụng đất khác nhau của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân ... Bên cạnh đó, hoạt động này tác động trực tiếp đến quyền và lợi ích của các nhóm chủ thể trong xã hội. Việc chuyển mục đích sử dụng đất tác động đến hoạt động quản lý nhà nước về đất đai. Trong điều kiện nguồn “cung” về đất đai không đáp ứng nhu cầu sử dụng đất của xã hội thì hoạt động giao đất, cho thuê đất chịu áp lực rất lớn trong việc trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất; bởi có không ít tổ chức, cá nhân tìm mọi cách (kể cả các biện pháp bị pháp luật cấm) để tiếp cận để có được đất đai. Việc điều phối đất đai thông qua thu hồi đất của người sử dụng đất vi phạm pháp luật đất đai; thu hồi đất để giải quyết bài toán “đất đai” cho nhu cầu phát triển đất nước ... ảnh hưởng, tác động đến sự ổn định chính trị, trật tự an toàn xã hội; đến lợi ích của các chủ thể có liên quan; đến hiệu quả thực hiện các chính sách xã hội, an sinh xã hội bền vững. Vì vậy, điều phối đất đai là hoạt động phức tạp, nhạy cảm

Với vai trò điều chỉnh hoạt động dịch chuyển đất đai giữa các chủ thể, pháp luật về điều phối đất đai đóng vai trò đặc biệt quan trọng trong đáp ứng nhu cầu sử dụng đất phục vụ mục đích quốc phòng, an ninh, phát triển kinh tế - xã hội, hoạt động điều phối đất đai trong điều kiện kinh tế thị trường và chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai. Do tính phức tạp và nhạy cảm của hoạt động điều phối đất đai, pháp luật về



điều phối đất đai với ý nghĩa là một trong các chế định cơ bản của Luật Đất đai có phạm vi và đối tượng điều chỉnh rộng và liên quan đến nhiều lĩnh vực. Trong quá trình sửa đổi Luật Đất đai qua các thời kỳ như Luật Đất đai 1988, Luật Đất đai 1993, Luật Đất đai 2003, Luật Đất đai 2013 và Luật Đất đai 2024.... các quy định về điều phối đất đai luôn là vấn đề mang tính trọng tâm, thu hút sự quan tâm của xã hội.

Mặc dù đã từng bước được hoàn thiện qua các lần sửa đổi Luật Đất đai nhưng do tính phức tạp của đối tượng điều chỉnh, các quy định về điều phối đất đai trong Luật Đất đai 2013 vẫn còn nhiều hạn chế, bất cập cần phải tiếp tục khắc phục nhất là vấn đề thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, chuyển quyền sử dụng đất. Nghị quyết 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 của Ban Chấp hành Trung Ương Đảng đã nhận định: “Chính sách, pháp luật về đất đai còn nhiều hạn chế, bất cập, chông chéo, thiếu thống nhất, ảnh hưởng đến hiệu quả quản lý, tạo kẽ hở để không ít cá nhân, tổ chức lợi dụng, tham nhũng, trục lợi, gây thất thoát, lãng phí tài sản Nhà nước” và “Việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, thu hồi đất ở một số địa phương thực hiện còn chậm, chưa đúng Nghị quyết và các quy định của pháp luật, làm ảnh hưởng đến quyền lợi, đời sống và sinh kế của người có đất bị thu hồi, gây thất thoát ngân sách Nhà nước. Chưa có cơ chế hữu hiệu và chưa kiên quyết xử lý các dự án chậm tiến độ hoặc không đưa đất vào sử dụng”. Tại Tờ trình Dự án Luật Đất đai (sửa đổi) ngày 27/9/2022 của Chính phủ nhận định: “Tuy nhiên, công tác quản lý và sử dụng đất đai về một số mặt như: quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chưa đảm bảo tính đồng bộ, tổng thể, hệ thống, chất lượng chưa cao, thiếu tầm nhìn dài hạn, chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển bền vững, thực hiện chưa nghiêm; việc tiếp cận đất đai của tổ chức, cá nhân, đặc biệt là đồng bào dân tộc thiểu số thông qua giao đất, cho thuê đất còn bất cập; việc thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư có nơi chưa đảm bảo hài hoà lợi ích của người dân; thị trường quyền sử dụng đất phát triển chưa ổn định...”.

Để khắc phục những hạn chế này, việc làm rõ cơ sở lý luận của hoạt động điều phối đất đai trong điều kiện kinh tế thị trường và chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai nhằm phát huy nguồn lực đất đai phục vụ nhu cầu sử dụng đất một cách công bằng, bảo đảm hài hoà lợi ích của Nhà nước, của người sử dụng đất và nhà đầu tư đáp ứng nhu cầu sử dụng đất phục vụ mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, đánh giá thực trạng pháp luật về điều phối đất đai qua thực tiễn áp dụng, chỉ ra được các hạn chế, bất cập cũng như nguyên nhân của chúng là việc làm rất quan trọng và cần thiết. Với những lí do trên, nghiên cứu sinh đã lựa chọn “Pháp luật về điều phối đất đai ở Việt Nam” làm đề tài luận án tiến sĩ luật, chuyên ngành Luật Kinh tế.

## **2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu**

### **2.1. Mục đích nghiên cứu**

Mục đích nghiên cứu của luận án là làm sáng tỏ những vấn đề lý luận và thực tiễn của pháp luật về điều phối đất đai, từ đó đưa ra giải pháp nhằm sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về điều phối đất đai tại Việt Nam góp phần hoàn thiện pháp luật đất đai.

### **2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu**

Để đạt được mục đích nghiên cứu, luận án xác định các nhiệm vụ nghiên cứu cụ thể như sau:

- Phân tích, hệ thống hóa và góp phần bổ sung lý luận về điều phối đất đai thông qua việc giải mã nội hàm và chỉ ra đặc điểm của điều phối đất đai; mục đích, ý nghĩa của điều phối đất đai; các phương thức điều phối đất đai; yêu cầu của điều phối đất đai.

- Làm rõ và bổ sung lý luận pháp luật về điều phối đất đai thông qua việc phân tích khái niệm và đặc điểm; cấu trúc về nội dung; yêu cầu đối với pháp luật về điều phối đất đai; điều kiện đảm bảo thực hiện; thực tiễn pháp lý về điều phối đất đai của một số nước và bài học kinh nghiệm đối với Việt Nam.

- Phân tích, đánh giá các quy định pháp luật về điều phối đất đai, tập trung vào các quy định pháp luật điều chỉnh hoạt động điều phối đất đai thông qua việc Nhà nước giao đất, thu hồi đất; đồng thời phân tích, đánh giá thực tiễn thực hiện pháp luật về điều phối đất đai nhằm chỉ ra kết quả đạt được, những hạn chế, vướng mắc và nguyên nhân của chúng.

-Nêu ra định hướng và đề xuất giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về điều phối đất đai ở Việt Nam.

## **3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu**

### **3.1. Đối tượng nghiên cứu**

Đối tượng nghiên cứu chủ yếu của luận án bao gồm:

- Các quan điểm khoa học, trường phái lý thuyết, tri thức lý luận về điều phối đất đai.

- Các quan điểm, đường lối của Đảng về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới và hội nhập quốc tế.

- Các quy định pháp luật về điều phối đất đai của Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành.
- Thực tiễn thực hiện pháp luật về điều phối đất đai ở Việt Nam.
- Thực tiễn pháp luật nước ngoài và kinh nghiệm đối với Việt Nam về điều phối đất đai.

### ***3.2. Phạm vi nghiên cứu***

Đề tài “*Pháp luật về điều phối đất đai ở Việt Nam*” có phạm vi nghiên cứu rộng, liên quan đến nhiều chế định của pháp luật đất đai và các lĩnh vực pháp luật khác có liên quan. Tuy nhiên, trong khuôn khổ của một bản luận án tiến sĩ, nghiên cứu sinh (NCS) giới hạn phạm vi nghiên cứu ở một vấn đề cụ thể sau đây:

#### *i) Giới hạn về nội dung*

Điều phối đất đai có nội hàm nghiên cứu rộng bao gồm các hoạt động quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; giao đất, cho thuê đất; cho phép chuyển mục đích sử dụng đất; thu hồi đất ... Tuy nhiên, do phạm vi của hoạt động điều phối đất đai rộng, liên quan đến nhiều lĩnh vực, do vậy trong khuôn khổ nội dung của bản luận án này, NCS giới hạn ở việc điều phối đất đai thông qua việc chuyển dịch đất đai theo cơ chế hành chính, bao gồm:

- Các quy định pháp luật về thu hồi đất
- Các quy định pháp luật về giao đất, cho thuê đất.

Các quy định pháp luật về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, chuyển mục đích sử dụng đất, thời hạn sử dụng đất, đăng ký đất đai và cấp giấy chứng nhận không thuộc phạm vi nghiên cứu của đề tài và chỉ được đề cập ở khía cạnh có liên quan đến hoạt động thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất.

Do Luật Đất đai 2024 chưa có hiệu lực thi hành nên khi đánh giá các quy định về điều phối đất đai trong Luận án này, cũng như khi phân tích, đánh giá thực tiễn, nghiên cứu sinh chủ yếu căn cứ vào các quy định trong Luật Đất đai 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành. Đối với các quy định mới của Luật Đất đai năm 2024, nghiên cứu sinh chỉ dự đoán tác động và hệ quả nếu áp dụng và đưa ra hướng giải quyết trong xây dựng các văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành.

#### *ii) Phạm vi về không gian*

Luận án nghiên cứu thực tiễn thực hiện pháp luật về điều phối đất đai trên phạm vi cả nước.

*iii) Phạm vi về thời gian*

Luận án nghiên cứu pháp luật về điều phối đất đai và thực tiễn thực hiện pháp luật về điều phối đất đai trong khoảng thời gian từ khi ban hành Luật Đất đai 2013 đến nay.

**4. Phương pháp nghiên cứu**

Để giải quyết yêu cầu mà đề tài luận án đặt ra, NCS sử dụng các phương pháp nghiên cứu cụ thể sau đây:

***- Phương pháp luận nghiên cứu duy vật biện chứng và duy vật lịch sử của Chủ nghĩa Mác - Lê Nin***

Phương pháp luận duy vật biện chứng được sử dụng để nghiên cứu bản chất, đặc điểm, nguồn gốc của hoạt động điều phối đất đai và pháp luật về điều phối đất đai; nghiên cứu mối quan hệ, sự tác động lẫn nhau giữa chế định điều phối đất đai với chế định cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; chế định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; chế định quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất ... trong pháp luật đất đai; giữa chế định điều phối đất đai với các chế định có liên quan của các lĩnh vực pháp luật khác.

Phương pháp luận duy vật lịch sử được sử dụng để nghiên cứu quá trình hình thành và phát triển của chế định pháp luật về điều phối đất đai ở nước ta.

***- Phương pháp thu thập thông tin***

*i) Phương pháp thu thập thông tin sơ cấp:* Chủ yếu sử dụng phương pháp phỏng vấn các chuyên gia, người quản lý, người sử dụng đất nhằm thu thập các quan điểm về các quy định pháp luật, thực tiễn áp dụng một cách đa chiều.

*ii) Phương pháp thu thập thông tin thứ cấp:* Được sử dụng để thu thập thông tin từ các báo cáo của cơ quan nhà nước, từ kết quả nghiên cứu của các công trình đã công bố như luận án, luận văn, sách chuyên khảo, sách tham khảo đề tài nghiên cứu khoa học trong và ngoài nước; kỷ yếu hội thảo khoa học. Để xử lý các thông tin thu thập được, tác giả đã sử dụng các phần mềm như word, excel... để thống kê, tổng hợp.

***- Phương pháp phân tích***

*i) Phương pháp phân tích định tính:* Được sử dụng để giải thích các khái niệm, thuật ngữ pháp lý, các quan điểm khoa học nhằm làm rõ nội hàm của chúng. Phương pháp này chủ yếu được sử dụng tại Chương 1 và Chương 2 của Luận án.

ii) *Phương pháp phân tích định lượng*: Được sử dụng để phân tích mối quan hệ tương tác giữa các quy định, giữa các hình thức, phương thức điều phối đất đai, để đánh giá hiệu quả kinh tế - xã hội của hoạt động điều phối đất đai. Phương pháp này chủ yếu được sử dụng ở Chương 2, Chương 3, Chương 4 của Luận án.

- *Phương pháp kinh tế học pháp luật*: Được sử dụng để phân tích mối tương quan giữa các quy định pháp luật với các lí thuyết của kinh tế học, phân tích, đánh giá khía cạnh kinh tế của các quy định pháp luật về điều phối đất đai, nhất là đánh giá hiệu quả kinh tế ở các góc độ khác nhau: trực tiếp, gián tiếp, trước mắt, lâu dài... Phương pháp này được sử dụng ở các chương của Luận án.

- *Phương pháp chứng minh*: Được sử dụng để chứng minh cho các nhận định, kết luận, chứng minh tính cần thiết, tính khả thi của các giải pháp kiến nghị.

- *Phương pháp so sánh luật học*: Được sử dụng để so sánh các quy định về điều phối đất đai của Việt Nam với quy định của một số nước. Do điều kiện kinh tế, chính trị và đặc biệt là chế độ sở hữu đất đai của Việt Nam có nhiều nét đặc thù nên khi so sánh quy định của pháp luật Việt Nam với quy định của pháp luật nước ngoài, tác giả không câu nệ về câu chữ mà đều coi những hoạt động này có chung bản chất là hoạt động dịch chuyển quyền tài sản đối với đất đai. Ví dụ hoạt động thu hồi đất theo quy định của pháp luật Việt Nam, về bản chất so với hoạt động trưng mua đất đai ở các nước thừa nhận nhiều hình thức sở hữu đối với đất đai đều có chung bản chất là Nhà nước dùng quyền lực công để lấy đất của người này trao cho người khác có nhu cầu.

## **5. Những điểm mới và ý nghĩa khoa học, thực tiễn của luận án**

### **5.1. Những điểm mới của luận án**

Luận án có những điểm mới như sau:

- Làm rõ được cơ sở lý luận về điều phối đất đai trên cơ sở xây dựng khung lí thuyết tương đối hoàn chỉnh để tiếp tục đổi mới pháp luật về điều phối đất đai.

- Đưa ra được các phân tích định lượng về mối tương quan giữa pháp luật về điều phối đất đai với các lý thuyết của kinh tế học như lý thuyết về chi phí giao dịch, lý thuyết về hiệu quả và cân bằng lợi ích, đưa ra được những đánh giá, nhận xét các quy định của pháp luật về điều phối đất đai dưới góc độ hiệu quả kinh tế.

- Đưa ra được các đánh giá, nhận xét về thực trạng pháp luật điều phối đất đai theo quy định của Luật Đất đai 2013, Luật Đất đai 2024 trên cơ sở quan điểm, chủ

trương mới nhất của Đảng Cộng sản Việt Nam và thực tiễn thực hiện trong thời gian vừa qua. Khi đánh giá thực trạng pháp luật, tác giả không chỉ đánh hoạt động này ở một vài khía cạnh cụ thể mà đánh giá một cách toàn diện, qua đó chỉ ra được mối tương quan của các hình thức điều phối như mối tương quan giữa điều phối cưỡng bức với điều phối tự nguyện để có được cái nhìn mang tính tổng thể, từ đó nhận ra vị trí, vai trò cũng như ưu điểm, hạn chế của từng hình thức, từng hoạt động cụ thể. Đây là điều mà các công trình khác chưa làm được.

- Đề xuất một số giải pháp , kiến nghị có tính mới, mang tính hệ thống, triệt để nhằm hướng tới giải quyết căn nguyên, cội rễ của những tồn tại, hạn chế thay vì là các giải pháp tình thế nhằm khắc phục những vướng mắc như giải pháp về thay đổi phương thức trao quyền sử dụng đất từ Nhà nước cho người sử dụng đất thông qua các doanh nghiệp uỷ thác, giải pháp về giá đất tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

## ***5.2. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của luận án***

- *Ý nghĩa khoa học*: góp phần xây dựng khung lý thuyết cho việc hoàn thiện pháp luật về điều phối đất đai, là tài liệu nghiên cứu có giá trị nhất định trong nghiên cứu và hoàn thiện khoa học pháp lý về đất đai.

- *Ý nghĩa thực tiễn*: góp phần hoàn thiện quy định pháp luật về điều phối đất đai, nâng cao hiệu quả áp dụng pháp luật đất đai. Là tài liệu có giá trị nhất định cho người hoạch định và thực thi chính sách pháp luật nói chung và chính sách đất đai nói riêng.

## **6. Cơ cấu của luận án**

Ngoài lời cam đoan, danh mục các từ viết tắt được sử dụng trong luận án, mục lục, các phần mở đầu, kết luận, phụ lục và danh mục tài liệu tham khảo, luận án được bố cục gồm có 4 chương cụ thể như sau:

***Chương 1. Tổng quan về tình hình nghiên cứu và cơ sở lý thuyết của luận án***

***Chương 2. Lý luận về điều phối đất đai và về pháp luật điều phối đất đai***

***Chương 3. Thực trạng pháp luật về điều phối đất đai từ thực tiễn thực hiện Luật Đất đai năm 2013***

***Chương 4. Định hướng, giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về điều phối đất đai***

## CHƯƠNG 1

### TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU VÀ CƠ SỞ LÝ THUYẾT CỦA LUẬN ÁN

#### 1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu

##### 1.1.1. Tình hình nghiên cứu ở nước ngoài

Hoạt động điều phối đất đai của các nước xác lập mô hình sở hữu tư nhân về đất đai có những điểm khác biệt với điều phối đất đai ở nước ta khi thừa nhận đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu. Xét trên bình diện quốc tế, tác giả nhận thấy có các công trình nghiên cứu sau đây có liên quan đến đề tài:

*Bàn về sở hữu đất đai*, tác giả Hernando de Soto trong quyển sách: “Sự bí ẩn của vốn” (*The Mystery of capital*)<sup>1</sup> đã phân tích phương thức để biến đất đai thành tài sản và là nguồn tư bản trong nước không lồ của mỗi quốc gia. Tác giả đã chỉ ra rằng, các nước Phương Tây rất thành công trong việc vốn hóa đất đai. Đất đai được thiết lập một hồ sơ sở hữu tài sản, vì thế mà tài sản này có một cuộc sống vô hình song hành cùng với cuộc sống vật chất của chúng và chính điều này làm cho tài sản tạo thành vốn. Tại nhiều quốc gia trên thế giới, hầu hết mọi người đã tạo lập các tài sản mà họ cần để có thể thành công như mong muốn. Tuy nhiên, do họ nắm giữ tài sản này ở dạng khiếm khuyết về quyền sở hữu nên không có khả năng tạo ra vốn để làm cho nguồn vốn nội địa của họ hoạt động. Đây là điều bí ẩn của vốn. Chính sự khiếm khuyết này làm cho đất đai khó có thể tìm kiếm giá trị thặng dư thông qua các giao dịch. Tác giả đã nhấn mạnh quyền sở hữu của tài sản: Một tài sản có khả năng phát huy hiệu quả nếu chúng thuộc về một chủ sở hữu và phải được cố định trong một hệ thống quyền sở hữu chính thức. Điều này giúp nó sẽ lưu chuyển trên thị trường một cách dễ dàng. Ngoài ra, nó cũng giúp cho việc xác định những căn cứ của giao dịch nhanh chóng được đáp ứng, làm giảm chi phí giao dịch và làm tăng giá trị tài sản một cách tương ứng. Đây chính là động lực của tăng trưởng kinh tế. Lý thuyết trên cho thấy quan điểm của Hernando de Soto nhấn mạnh đến sự minh bạch trong quyền sở hữu đất đai khi xác định cụ thể chủ thể sở hữu, đối tượng sở hữu và cách thức chuyển đất đai thành vốn khi Nhà nước đưa đất đai vào giao lưu dân sự.

---

<sup>1</sup> Hernando de Soto, *The Mystery Of Capital: Why Capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*, Basic Books, New York 2000.

Trong công trình: “Đất của ai? Kinh tế chính trị về quyền sở hữu đất trong nền kinh tế chuyển đổi” (*Whose land? The political economy of land titling in transitional economies*)<sup>2</sup> của tác giả Peter Ho và Max Spoor. Hai tác giả cho rằng, đất đai ngày càng được quản lý theo nguyên tắc thị trường mở và quyền sử dụng đất đã được “hàng hóa hóa”, Nhà nước cần đảm bảo rằng ở thị trường đất đai mới nổi không dẫn đến tập trung đất đai vào trong tay của một vài kẻ hùng mạnh. Điều này muốn nói đến sự kiểm soát của các lực lượng thị trường thông qua việc hạn chế hoặc cấm bán đất hoặc cho thuê đất.

Tác giả Jeffrey Pome và Jody W. Lipford với bài viết: “Việc phân bổ mang tính chính trị của quyền sở hữu: Một áp dụng cho quy định sử dụng đất từ cấp tiểu bang” (*The Political Allocation of Property Rights: An Application to State Land Use Regulation*)<sup>3</sup> cho biết, tại Hoa Kỳ nguồn lực đất đai được phân bổ lại liên tục thông qua quá trình trao đổi trên thị trường, như chuyển đổi mục đích sử dụng đất từ đất nông nghiệp sang mục đích khác, như: xây dựng khu dân cư, đất sản xuất - kinh doanh hoặc khu đa chức năng theo hướng sử dụng đất hiệu quả nhất. Việc chuyển mục đích sử dụng đất cũng đã dẫn đến một số tác động tiêu cực như tạo ra một khu vực quá đông dân cư, ảnh hưởng xấu môi trường, gây ra tiếng ồn quá mức hoặc có sự tranh giành trong việc mua đất dự trữ giữa các nhà phát triển tư nhân (private developer) với chính quyền, sử dụng tiền thu từ thuế, phát hành trái phiếu và phí dịch vụ của thành phố để thu mua đất hay việc mở rộng khu đô thị làm thu hẹp các không gian mở. Để hạn chế những ảnh hưởng xấu nêu trên, một số biện pháp khác nhau đã được chính quyền áp dụng như: Sáng kiến bảo tồn không gian mở, phát triển cơ sở hạ tầng, quản lý sự tăng trưởng, phát triển kinh tế địa phương, thay đổi quyền lực của chính quyền tiểu bang và địa phương... Tùy thuộc tình hình thực tế, giải pháp chính được áp dụng cho nhu cầu phân bổ lại quyền sở hữu (reallocate property rights) là tái phân bổ nếu nó có chi phí giao dịch thấp, giá trị tài sản tương đối rẻ thì các giải pháp dựa trên thị trường sẽ được lựa chọn. Ngược lại, các giải pháp chính trị (the political solution) sẽ được lựa chọn. Giải pháp chính trị thể hiện các chính trị gia có thẩm quyền trong việc phân bổ nguồn lực đất đai sẵn sàng sử dụng quyền này để ủng hộ các nhóm lợi ích (là lợi ích của công chúng chứ

<sup>2</sup> Peter Ho, Max Spoor, *Whose land? The political economy of land titling in transitional economies*, Centre for Development Studies (CDS), University of Groningen, P.O. Box 800, 9700 AV Groningen, The Netherlands Centre for the Study of Transition and Development (CESTRAD), Institute of Social Studies, Kortenaerkade 12, 2518 AX, The Hague, 5/2005. [www.elsevier.com/locate/landusepol](http://www.elsevier.com/locate/landusepol). truy cập ngày 01/5/2016.

<sup>3</sup> Jeffrey Pome, Jody W. Lipford (2002), *The Political Allocation of Property Rights: An Application to State Land Use Land Regulation*, Journal of Private Enterprise; ProQuest Central, tr. 14 - 31.



không phải là tư lợi). Pháp luật về sử dụng đất cấp tiểu bang có nhiều khả năng được thực hiện khi nhóm lợi ích có động lực kinh tế hay các lợi ích khác. Theo các tác giả, có ba nhóm lợi ích có thể ủng hộ quy định sử dụng đất là các chủ sở hữu nhà đất, các thị trường của các thành phố lớn và các nhà môi trường. Chủ sở hữu nhà ủng hộ vì thông qua quy hoạch sử dụng đất, làm tăng giá trị tài sản của họ như giảm ô nhiễm môi trường và tắc nghẽn giao thông. Các thị trường và các chính trị gia thành phố lớn khác ủng hộ hạn chế mở rộng thành phố để tạo ra sự di cư từ nội thành ra ngoại ô làm giảm mức thu thuế và các hỗ trợ cho các dự án công cộng. Các nhóm lợi ích môi trường có động lực để thúc đẩy phong trào phát triển thông minh (the smart growth) mà động cơ của họ do ý thức hệ hơn là kinh tế. Theo các tác giả, phần đất của Nhà nước thuộc sở hữu của chính phủ liên bang được xem như đất chưa phát triển, Nhà nước nên có những quy định sử dụng đất nhằm làm tăng hiệu năng sử dụng đất của Nhà nước để phát triển. Đối với đất thuộc sở hữu tư nhân việc tái phân phối qua thị trường sẽ có chi phí tương đối cao được coi là vấn đề không mong muốn trong mục tiêu thực hiện chính sách của Nhà nước. Như vậy, việc điều phối đất đai để đạt được mục tiêu cho tăng trưởng, bảo vệ môi trường có thể ảnh hưởng đến vấn đề cải thiện chính sách đất đai và mang tính chất chính trị.

*Trong bài viết: “Quyền tài sản trong lịch sử kinh tế, gợi ý cho nghiên cứu” (Property Rights in Economic History: Implications for Research)<sup>4</sup>, khi nghiên cứu về vai trò của cơ quan quản lý hành chính về đất đai, tác giả Gary D. Libecap cho rằng, thị trường đất đai là thị trường cần được điều tiết nhất trên hành tinh ngay cả khi các chính sách của các quốc gia đã tự do hóa trên 30 năm qua và vì thế, vai trò của chính phủ nên được tập trung để điều tiết đất đai. Tùy từng thời kỳ phát triển kinh tế mà mỗi chính phủ có sự phân bổ đất và có cách thức can thiệp khác nhau vào thị trường đất đai. Tác giả cho rằng sự phát triển chính sách sử dụng đất đai đang chuyển từ kiểm soát địa lý sang kiểm soát sự phát triển có thể gây ảnh hưởng tiêu cực đến thị trường đất đai.*

*Tác giả Arthur C. Nelson trong tác phẩm “Nền tảng cho việc tài trợ phát triển bất động sản” (Foundation of Real Estate Development Financing)<sup>5</sup> cho rằng: Quá trình phát triển và tái phát triển là liên tục gồm nhiều bước như mua đất, thuê đất, mua lại đất, thỏa thuận quy hoạch sử dụng đất, ... hầu hết các bước đều xảy ra trước khi xây*

<sup>4</sup> Gary D. Libecap (1986), *Property Rights in Economic History: Implications for Research*, *Exploration in Economic History* 23, tr. 227-252.

<sup>5</sup> Arthur C. Nelson (2014), *Foundation of Real Estate Development Financing*, ISLANDPRESS.

dụng phát triển kinh tế thị trường. Tác giả chỉ ra rằng, chính quyền địa phương là người ở vị trí thuận lợi nhất cho việc điều phối những bước trên cho phát triển vì chính quyền địa phương là người nắm quyền lực công gần nhất với cộng đồng, với vai trò lãnh đạo có thể tổ chức các cuộc họp liên quan đến đất đai khi cần thiết.

Tác giả Daniel P.Selmi Công trình: “*Sự chuyển hóa hợp đồng trong quy định sử dụng đất*” (*The Contract Transformation in Land Use Regulation*)<sup>6</sup> khi nghiên cứu về hình thức pháp lý trong trao quyền sử dụng đất đã cho rằng: Hợp đồng sử dụng đất cung cấp cho các nhà phát triển sự bảo đảm chắc chắn các quyền phát triển trên đất. Chính quyền địa phương thông qua hợp đồng đặt ra những yêu cầu cải tạo cơ sở hạ tầng cùng với tiền phí sử dụng đất. Bằng hợp đồng, chính quyền địa phương sẽ xác định các yêu cầu nhằm hạn chế các quy định bổ sung trong quá trình đầu tư phát triển của các nhà đầu tư. Thông qua cách làm này, các hợp đồng sẽ loại bỏ nhiều sự không chắc chắn về chi phí đầu tư của nhà đầu tư cho sự phát triển bất động sản. Đây là yếu tố mà các nhà đầu tư hướng đến và nó có ảnh hưởng đến hoạt động điều phối của Nhà nước.

Trong bài viết: “*Quyền sử dụng đất tại Trung Quốc*” (*Land use rights in China*)<sup>7</sup>, tác giả Zhenhuan Yuan cho biết: Tại Trung Quốc (quốc gia có chế độ sở hữu đất đai tương đồng với Việt Nam), đối với đất đô thị thì quyền sử dụng đất có thể được giao, chuyển nhượng theo hình thức đấu giá, đấu thầu hoặc thỏa thuận giữa các bên có liên quan, do Chính phủ lo ngại rằng phí sử dụng đất có thể không được đánh giá một cách chính xác. Việc xác lập giao dịch giữa cơ quan nhà nước và người sử dụng đất được thiết lập trên cơ sở hợp đồng. Hợp đồng này ghi nhận quyền của cả hai bên được bồi thường trong trường hợp một trong hai bên vi phạm hợp đồng. Các cơ quan hành chính ở các thành phố lớn như Bắc Kinh, Thẩm Quyển, Thượng Hải, Quảng Châu... đã thiết lập ra mẫu hợp đồng chuẩn cho việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất.

Trong bài viết “*Quyền sở hữu và quản lý công về vấn đề đất đai có mang lại hiệu quả cho thị trường đất đai?*” (*Does Public Ownership and Management of land Matter for Land Market Outcomes?*)<sup>8</sup>, Tác giả Robin Rajack cho rằng, nhiều thành

<sup>6</sup> Daniel P. Selmi (2011), *The Contract Transformation in Land Use Regulation*, *Selmi - 63 Stan.L.Rev.*591-.643.

<sup>7</sup> Zhenhuan Yuan (2004), *Land use rights in China*, *Cornell real estate Review*,3,73-78, hoặc <http://scholarship.sha.cornell.edu>

<sup>8</sup> Robin Rajack (2009), “*Does Public Ownership and Management of land Matter for Land Market Outcomes?*”, Somik V. Lall, Mila Freire, Belinda Yuen, Robin Rajack, Jean-Jacques Helluin (2009), *Urban Land Markets, Improving Land Management for Successful Urbanization*, Springer.

phổ đang phát triển có một số lượng lớn đất công được quản lý dưới mức tối ưu làm thất bại thị trường đất đai. Việc chuyển quyền sử dụng hay quyền sở hữu cho khu vực tư nhân sẽ cải thiện điều kiện sử dụng đất và giúp tăng nguồn thu cho ngân sách Nhà nước, đồng thời làm giảm tham nhũng. Nhiều nhà nghiên cứu chỉ ra sự không hoàn hảo của thị trường đất đai và bất động sản, như: Sự bất đối xứng thông tin, sự không linh hoạt của chủ sở hữu đất và chi phí giao dịch lớn. Sự không hoàn hảo của thị trường thường là một thất bại của thị trường đất đai. Sự can thiệp của Nhà nước vào thị trường đất đai bằng nhiều cách khác nhau như chính sách thuế, quy định về kiểm soát hoặc tham gia trực tiếp vào thị trường. Một trong những điểm hạn chế phổ biến nhất của quản lý đất công là Nhà nước thường không có chiến lược đưa đất vào thị trường để tăng cường nguồn cung đất đai khi xã hội nhu cầu cao. Điều này không nhất thiết yêu cầu Nhà nước phải hoạt động như một nhà phát triển mà nó có thể được thực hiện thông qua sự chuyển quyền sở hữu, chiếm giữ đất đai bằng cách cho thuê hoặc công cụ chiếm giữ hay hưởng dụng khác như thông qua đấu giá đất đai.

Nhìn chung, trên thế giới đã có nhiều công trình nghiên cứu bàn về việc chuyển dịch đất đai (hoặc quyền sử dụng đất) từ Nhà nước cho các nhà đầu tư và phục vụ các mục đích công cộng. Từ các nghiên cứu này có thể đưa ra những nhận định chủ yếu sau đây:

*Thứ nhất*, về sở hữu. Mô hình sở hữu đất đai của nhiều nước trên thế giới áp dụng mô hình tư hữu mà ở đó, đất đai được chia thành đất công và đất thuộc sở hữu tư nhân. Nhà nước chuyển đất công vào khu vực tư và cũng là bên nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất tư thành sở hữu toàn dân để phục vụ cho nhu cầu của mình. Chế độ sở hữu có ảnh hưởng lớn đến việc điều phối đất đai và thị trường đất đai.

*Thứ hai*, để một diện tích đất chuyển từ Nhà nước đến người sử dụng thường thông qua biện pháp hành chính hoặc các giao dịch dân sự. Để đảm bảo hiệu quả của việc luân chuyển đất đai, Nhà nước phải có sự cân bằng trong việc bảo vệ lợi ích chung của cả cộng đồng, bảo vệ môi trường và các lợi ích kinh tế - xã hội..

*Thứ ba*, nguồn thu từ đất đai đô thị là yếu tố quan trọng của ngân sách Nhà nước. Việc Nhà nước chuyển giao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất để thu về một giá trị bằng tiền là hoạt động kinh doanh phải phù hợp với kinh tế thị trường.

*Thứ tư*, một số quốc gia đã tổ chức thành công thị trường đất công (thị trường sơ cấp). Thị trường được vận hành theo các nguyên tắc thị trường có sự điều tiết của

Nhà nước, việc chuyển giao quyền sử dụng đất từ Nhà nước cho các nhà đầu tư được điều tiết theo nguyên tắc thị trường. Việt Nam có thể học hỏi các mô hình này.

### ***1.1.2. Tình hình nghiên cứu tại Việt Nam***

Ở Việt Nam, đã có nhiều công trình nghiên cứu liên quan đến điều phối đất đai. Mỗi công trình nghiên cứu tìm hiểu từng khía cạnh của pháp luật về điều phối đất đai. Theo tìm hiểu của tác giả có một số công trình tiêu biểu liên quan đến pháp luật về điều phối đất đai ở mức độ và phạm vi khác nhau được công bố, cụ thể:

*Vấn đề ruộng đất ở Việt Nam (sách), Lâm Quang Huyền, Nxb Khoa học xã hội, 2007.*

Đây là công trình nghiên cứu tương đối toàn diện về chính sách ruộng đất ở Việt Nam; đặc biệt là ở Nam Bộ từ thời Pháp thuộc đến giai đoạn thực hiện chính sách giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài vào mục đích nông nghiệp theo Luật Đất đai năm 1993. Tuy đây không phải là công trình nghiên cứu chuyên sâu dưới góc độ pháp lý và chỉ giới hạn ở những vấn đề có liên quan đến đất chính sách nông nghiệp đối với các hợp tác xã (HTX), tập đoàn sản xuất và hộ gia đình, cá nhân trong lịch sử nhưng chứa đựng nhiều thông tin có giá trị lịch sử để đánh giá cơ chế pháp lý về giao đất, cho thuê đất ở các tỉnh Nam Bộ.

*Thu nhập, đời sống, việc làm của người có đất bị thu hồi để xây dựng các khu công nghiệp, khu đô thị kết cấu hạ tầng kinh tế-xã hội các công trình công cộng phục vụ lợi ích quốc gia, Lê Du Phong (chủ biên), Nxb Chính trị quốc gia, 2007.*

Đây là công trình nghiên cứu chuyên sâu về bảo đảm thu nhập, đời sống, việc làm của người có đất bị thu hồi. Tuy không trực tiếp đề cập vấn đề thu hồi đất một cách toàn diện và có nhiều nội dung đã lạc hậu so với pháp luật hiện hành nhưng một số nội dung của công trình vẫn có giá trị tham khảo khi nghiên cứu về vấn đề bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất với ý nghĩa là một nội dung của đề tài luận án.

*Pháp luật về hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất (luận án tiến sĩ), Trần Quang Huy, Viện Nhà nước và Pháp luật, 2008.*

Đây là công trình nghiên cứu chuyên sâu về hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất. Trong công trình này, tác giả đã phân tích cơ sở lý luận và thực tiễn của giao đất có thu tiền sử dụng đất, đánh giá một cách toàn diện và sâu sắc thực trạng

pháp luật về giao đất có thu tiền sử dụng đất. Tuy nhiên, tác giả Trần Quang Huy chỉ đề cập một khía cạnh rất hẹp liên quan đến giao đất có thu tiền sử dụng đất, chưa có sự xâu chuỗi vấn đề giao đất có thu tiền sử dụng đất với hoạt động giao đất không thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất, thu hồi đất với ý nghĩa là những khâu của một quá trình điều phối đất đai. Vấn đề giao đất có thu tiền sử dụng đất được chuyển tải trong luận án này không phải với ý nghĩa là cơ chế pháp lí mà thiên về khía cạnh coi nó như một căn cứ để xác định quyền và nghĩa vụ của người được giao đất. Mặt khác, do được công bố từ năm 2008 nên công trình này chưa cập nhật được những sửa đổi, bổ sung của pháp luật đất đai sau năm 2008 và quan điểm mới của Đảng và Nhà nước ta về sửa đổi Luật Đất đai.

- Trong công trình “*Nhận diện và giảm thiểu các rủi ro dẫn đến tham nhũng trong quản lý đất đai ở Việt Nam*”<sup>9</sup> do Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam, Đại sứ quán Đan Mạch, Đại sứ quán Thụy Điển (2011) phối hợp thực hiện đã chỉ ra rằng, đất đai và việc phân phối đất, sử dụng, quản lý và tài chính đóng vai trò trung tâm trong việc định hình tương lai và sự ổn định về kinh tế, môi trường và xã hội ở Việt Nam. Trong chiến lược phòng, chống tham nhũng của Chính phủ thì đất đai được xác định là một trong những lĩnh vực dễ nảy sinh tham nhũng, tiêu cực cần phải được quan tâm xử lý. Tham nhũng trên quy mô lớn và nghiêm trọng gắn liền với việc thu hồi đất và giao, cho thuê đất công ngày càng phổ biến ở các địa phương. Báo cáo đã xác định những nguy cơ và hình thức tham nhũng chủ yếu trong quản lý đất đai. Nhóm tác giả khẳng định hoạt động giao đất, cho thuê đất có thể tạo ra các lợi ích đặc biệt về kinh tế. Những lợi ích này được tạo ra khi pháp luật, các quy định hoặc cơ cấu thị trường mở ra khả năng thu lợi nhuận kinh tế lớn hơn giá trị cơ hội, những đặc lợi có thể xuất phát từ việc tiếp cận độc quyền các thông tin đất đai như quy hoạch sử dụng đất; chính sách đất đai ...; trong khi các thông tin này không được nhiều người biết đến. Lợi ích kinh tế nảy sinh từ những cơ hội tìm kiếm lợi nhuận cao mà không phải cạnh tranh dựa trên năng lực.

Nhóm tác giả cũng nhận định: Quy hoạch sử dụng đất đô thị và việc điều chỉnh bị cho là bị bóp méo vì lợi ích thương mại riêng của nhà đầu tư. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất thường được sửa đổi một cách nhanh chóng, điều chỉnh hoàn toàn mục tiêu phát triển và thay đổi triệt để giá lô đất trong thời gian ngắn. Việc làm đó tạo nguy cơ khiến các quyết định về quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch đô thị

<sup>9</sup> Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam, Đại sứ quán Đan Mạch, Đại sứ quán Thụy Điển (13).

bị bóp méo vì sự tìm kiếm đặc lợi riêng của các nhà đầu tư, dễ dàng thực hiện bằng những mục đích không rõ ràng.

- Khi bàn đến cơ quan có thẩm quyền chuyển giao quyền sử dụng đất theo thủ tục hành chính, trong ấn phẩm “*Cơ chế Nhà nước thu hồi đất và chuyển dịch đất đai tự nguyện tại Việt Nam*”<sup>10</sup> của Ngân hàng thế giới, báo cáo chỉ ra rằng tại Việt Nam một số các giao dịch chuyển nhượng quyền sử dụng đất từ Nhà nước đến các nhà đầu tư thông qua tổ chức phát triển quỹ đất. Tổ chức này hiện không xác định rõ hình thức hoạt động là tổ chức dịch vụ công hay doanh nghiệp nhà nước hay đơn vị sự nghiệp có thu tự chủ về tài chính, .... Vì thế trong thời gian tới cần hoàn thiện cơ chế hoạt động của tổ chức này để thay thế cơ quan hành chính nhằm khắc phục sự quan liêu và tư lợi của bộ máy hành chính, đồng thời tạo được tính đồng thuận giữa các bên khi tham gia giao dịch quyền sử dụng đất.

Báo cáo cũng so sánh rằng: tại Hàn Quốc có tổng công ty đất đai (quốc gia) được thành lập để thực hiện chương trình phát triển các khu đô thị tương tự như tổ chức phát triển quỹ đất ở Việt Nam. Báo cáo cũng khuyến nghị Việt Nam nên mở rộng phạm vi áp dụng hình thức góp vốn bằng quyền sử dụng đất hoặc giá trị bồi thường về đất. Đây là mô hình có nhiều điểm tiến bộ và phù hợp với cơ chế thị trường. Báo cáo cũng đề xuất trong trường hợp dự án có mục đích kinh doanh mà phải áp dụng cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện và đã nhận được phần lớn diện tích đất cho dự án tối thiểu là 80% tổng diện tích đất. Phần diện tích đất còn lại không nhận được sự đồng thuận của những người đang sử dụng đất sẽ được áp dụng cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc.

- Tại công trình nghiên cứu “*Những cấp trung gian của quyền sở hữu và thị trường nhà đất đang nổi lên tại thành phố Hồ Chí Minh, Việt Nam*” (*Intermediate levels of property rights and the emerging housing market in Ho Chi Minh City, Vietnam*)<sup>11</sup> của tác giả Truong Thien Thu và Perera đã chỉ ra rằng tại Thành phố Hồ Chí Minh đã xuất hiện nhiều cấp độ giao dịch trung gian của tài sản vô hình từ khi Nhà nước thực hiện quy hoạch sử dụng đất cho đến khi bất động sản chính thức được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho đất hoặc giấy chứng nhận quyền sử dụng đất quyền sở hữu nhà ở và tài sản gắn liền với đất cho nhà và đất. Cấp độ trung gian được thực hiện qua nhiều giai đoạn khác nhau và khá thường

<sup>10</sup> Ngân hàng thế giới (2011), *Cơ chế nhà nước thu hồi đất và chuyển dịch đất đai tự nguyện tại Việt Nam*, Hà Nội.

<sup>11</sup> Truong Thien Thu, Ranjith Perera, *Intermediate levels of property rights and the emerging housing market in HCM city, Vietnam*, Land Use Policy 28 (2010), tr. 124-138.

xuân. Các cấp độ trung gian bắt đầu từ khi dự án kinh doanh bất động sản được giao cho chủ đầu tư và chỉ số giao dịch trung gian tỷ lệ với dự án ở cấp độ trung gian như dự án mới được phê duyệt, dự án đang xây dựng và dự án bị hoãn. Các tác giả chia mức độ trung gian thành 4 cấp độ; cấp độ thứ nhất khi Nhà nước thực hiện quy hoạch sử dụng đất, cấp độ thứ hai và thứ ba khi có quyết định thu hồi đất và giao đất cho chủ đầu tư dự án, cấp độ thứ tư khi chủ đầu tư được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Tất cả những giao dịch này đều dựa trên những giấy tờ pháp lý do cơ quan chính phủ cấp nhưng không được đóng thuế; vì Nhà nước không thể thu thuế trên tài sản chưa định hình rõ ràng này. Những chủ đầu tư dự án, những nhà đầu cơ và những viên chức liên quan là người nhận được lợi ích từ cơ chế giao dịch này. Do đó, các viên chức ngầm hỗ trợ giao dịch trung gian cho lợi ích cá nhân và họ không quan tâm đến việc thực hiện dự án. Các tác giả cho rằng có sự nhầm lẫn trong cách hiểu về chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai. Nhà nước cần thành lập các thể chế mới để quản lý cũng như làm giảm các cấp trung gian liên quan đến giao dịch này.

Với những công trình trên, các tác giả nước ngoài đã phân tích điều phối đất đai tại Việt Nam dưới góc độ điều phối theo cơ chế thị trường, như vai trò chủ thể thị trường của Tổ chức phát triển quỹ đất, các căn cứ tiến hành điều phối đất đai. Từ đó, họ chỉ ra những bất cập và đề xuất giải pháp hoàn thiện pháp luật đất đai Việt Nam trong hoạt động điều phối đất đai. Đây là những nghiên cứu có giá trị tham khảo bổ ích cho việc hoàn thiện cơ chế điều phối đất đai tại Việt Nam.

*Tác giả Đặng Hùng Võ trong bài viết: “Chuyển dịch đất đai: vương mắc và giải pháp” đã nhận định: “Thực tiễn ở nước ta thời gian qua cho thấy, đất đai luôn là vấn đề “nóng”, số lượng đơn, thư khiếu nại, tố cáo của người dân ở mức độ cao, vẫn nạn tham nhũng trong lĩnh vực chuyển dịch đất đai tương đối nghiêm trọng. Đối mới phương thức chuyển dịch đất đai là rất cấp thiết để thực hiện mục tiêu phát triển bền vững, đưa nước ta trở thành quốc gia phát triển”<sup>12</sup>. Tác giả bài viết cũng chỉ ra hai cơ chế chuyển dịch đất đai: Chuyển dịch đất đai bắt buộc và chuyển dịch đất đai tự nguyện. Trong đó, cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc còn nhiều hạn chế, vương mắc, đặc biệt là vấn đề bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất. Từ đây, tác giả đưa ra nhiều giải pháp quan trọng để hoàn thiện cơ chế chuyển dịch đất đai.*

<sup>12</sup> Đặng Hùng Võ, (2022), *Chuyển dịch đất đai: vương mắc và giải pháp*, <https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/nguyen-cu/-/2018/824942/chuyen-dich-dat-dai--vuong-mac-va-giai-phap.aspx>, truy cập 01/02/2023.

- Trong quyển sách “*Chế độ pháp lý về sở hữu và quyền tài sản đối với đất đai*”<sup>13</sup>, tác giả Phạm Văn Võ đã chỉ ra rằng: Hình thức sở hữu toàn dân trong chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai đã chính thức được ghi nhận. Sự xác lập hình thức sở hữu toàn dân chính là phương thức thực hiện quyền sở hữu toàn dân đối với đất đai. Để thực hiện quyền sở hữu đối với đất đai, Nhà nước cũng phải thông qua các cơ quan nhà nước và thông qua đội ngũ công chức có thẩm quyền chuyển giao quyền sử dụng đất cho cá nhân, tổ chức để các chủ thể này trực tiếp khai thác sử dụng với tư cách là người sử dụng đất. Quá trình này không phải thực hiện bằng hình thức giao dịch dân sự mà được thông qua những hoạt động quản lý mang tính quyền lực Nhà nước. Những cơ quan được trao quyền định đoạt đối với đất đai lại không phải là chủ sở hữu đối với đất đai; nên sự thực hiện quyền sở hữu của họ bị giới hạn theo sự phân cấp dẫn đến hạn chế việc chủ động, sáng tạo trong quá trình thực hiện, không quan tâm đến hiệu quả của việc thực hiện quyền sở hữu; vì hiệu quả này không gắn với lợi ích của họ. Bên cạnh đó, đội ngũ công chức đã lợi dụng thẩm quyền được giao để thao túng quá trình thực hiện quyền sở hữu vì lợi ích cá nhân. Mặt khác, do cơ chế thực hiện quyền sở hữu mang tính đa cấp độ, làm thất thoát nguồn thu từ đất, gia tăng chi phí quản lý và giao dịch. Đối với người sử dụng đất trong suốt quá trình sử dụng vẫn phải thực hiện nghĩa vụ tài chính mang bản chất địa tô đối với Nhà nước, phải xin phép khi chuyển mục đích sử dụng, thay đổi hình thức sử dụng và có thể phải trả tiền để “mua” những quyền năng và lợi ích phát sinh từ việc thay đổi đó.

Tác giả Phạm Văn Võ cho rằng việc chuyển quyền sử dụng đất từ Nhà nước đến người sử dụng đất diễn ra ở tầng thứ nhất (thị trường sơ cấp) cũng được xem là những hoạt động của thị trường sử dụng đất, vì quan hệ này là quan hệ tài sản. Trong quan hệ này có nghịch lý là đất đai thuộc sở hữu toàn dân nhưng nguồn thu cho ngân sách Nhà nước từ đất đai là rất nhỏ so với lợi ích và tiềm năng thu được từ đất trên thực tế. Hoạt động giao đất và cho thuê đất; xét về bản chất là hoạt động xuất phát từ quyền sở hữu nhưng lại được thực hiện bởi các hoạt động mang tính quyền lực Nhà nước. Việc cho thuê đất bằng hợp đồng không phải là hợp đồng dân sự mà là hợp đồng chuyển giao quyền sử dụng đất mang tính hình thức; vì tất cả các nội dung đều do Nhà nước ấn định. Việc giao đất, cho thuê đất vẫn còn trường hợp giao cho các chủ đầu tư không có năng lực. Một số doanh nghiệp được ưu ái giao

<sup>13</sup> Phạm Văn Võ (2012), *Chế độ pháp lý về sở hữu và quyền tài sản đối với đất đai*, Nxb Lao Động, Hà Nội.



đất, cho thuê đất trên danh nghĩa thực hiện dự án đầu tư nhưng thực chất là để đầu cơ, mua đi bán lại.

Trong công trình nghiên cứu trên, tác giả Phạm Văn Võ đã đề xuất mô hình phân cấp thị trường. Theo đó, Nhà nước sẽ thành lập những doanh nghiệp để quản lý kinh doanh quỹ đất của mình, ủy thác cho họ thay mặt Nhà nước thực hiện quyền sử dụng theo quy trình, tạo quỹ đất ủy thác. Doanh nghiệp được ủy thác có quyền đưa quỹ đất ủy thác vào khai thác, sử dụng theo cơ chế thị trường dưới dạng những giao dịch dân sự. Theo tác giả Phạm Văn Võ, tiêu chí khách quan nhất trong đánh giá sự đúng đắn mục đích của chế độ sở hữu là phải tìm cho tài sản những người chủ thực sự gắn bó với nó bằng quyền lợi và nghĩa vụ mà không phải là người mang quyền sở hữu tài sản đến cho những người chủ danh nghĩa và trù tượng. Nhà nước cần phát huy tối đa tiềm năng của đất đai và bảo đảm quyền và lợi ích chính đáng của tổ chức, cá nhân. Áp dụng nguyên tắc thị trường trong điều phối đất đai; nhất là mối quan hệ giữa Nhà nước và người sử dụng đất nhằm tạo ra một thị trường quyền sử dụng đất minh bạch.

- Trong bài viết: “*Yếu tố thị trường trong quan hệ đất đai giữa Nhà nước và người sử dụng đất trong thị trường quyền sử dụng đất sơ cấp*”<sup>14</sup>, tác giả Lưu Quốc Thái cho rằng, việc đưa quan hệ đất đai tuân theo nguyên tắc thị trường là khách quan. Quan hệ giữa Nhà nước với tư cách là chủ sở hữu đất đai và người sử dụng đất là quan hệ của thị trường sơ cấp, thông qua quan hệ này quyền sử dụng đất của người sử dụng đất được xác lập hoặc chấm dứt. Quan hệ giao đất, cho thuê đất chính là quan hệ nhằm xác lập hay chuyển giao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất. Những quan hệ này phát sinh trong quá trình thực hiện quyền sở hữu của Nhà nước đối với đất đai và có thể xem là một bộ phận phát sinh trong quá trình thực hiện quyền sở hữu của Nhà nước. Quan hệ đất đai giữa Nhà nước và người sử dụng đất cũng là loại quan hệ tài sản, cho dù có bị pha lẫn tính quyền lực nhà nước.

Tác giả Lưu Quốc Thái cũng cho rằng: Quan hệ giao đất mang tính hành chính mệnh lệnh và quan hệ cho thuê đất có tính tài sản rất bình đẳng giữa các bên. Tuy nhiên, nếu nghiên cứu một cách toàn diện các quy định pháp luật có liên quan thì đây chỉ là sự phân biệt mang tính hình thức; bởi quy định mang tính thực thi hoạt động giao đất, cho thuê đất về cơ bản không có gì khác nhau. Hợp đồng cho

<sup>14</sup> Lưu Quốc Thái, “Yếu tố thị trường trong quan hệ đất đai giữa Nhà nước và người sử dụng đất trong thị trường quyền sử dụng đất sơ cấp”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật số 11/2007*, tr.68.

thuê đất được ký kết giữa Nhà nước và người sử dụng đất chỉ là cái “vỏ bọc” tài sản được “khoác” lên quan hệ hành chính đã được xác định về nội dung. Đối với quan hệ giao đất việc sử dụng quyết định hành chính chỉ thích hợp đối với những trường hợp mà quyền sử dụng đất không được xem là hàng hóa, đó là khi Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất để phục vụ cho lợi ích chung của xã hội (như quốc phòng - an ninh; mục đích công cộng...) hoặc không nhằm mục đích kinh doanh vì lợi nhuận.

Về vấn đề giao đất, cho thuê đất thông qua hình thức đấu giá, theo tác giả Lưu Quốc Thái, việc đấu giá này cũng thông qua một ban gồm đại diện các cơ quan Nhà nước có liên quan do ủy ban nhân dân có thẩm quyền thành lập, hội đồng đấu giá này khó làm tốt công việc mang tính chuyên môn. Tác giả đề xuất nên giao cho một doanh nghiệp có chức năng hoặc một tổ chức chuyên nghiệp về bán đấu giá. Bên cạnh đó, việc xác lập quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất trúng đấu giá cuối cùng được thực hiện thông qua quyết định hành chính về giao, cho thuê đất giống như thẩm quyền giao đất, cho thuê đất. Tác giả đề xuất đối với các quan hệ chuyển giao đất từ Nhà nước đến người sử dụng đất mang tính chất tài sản nên thực hiện thông qua hợp đồng. Chỉ có phương thức này mới có thể thay đổi suy nghĩ và nhận thức từ phía Nhà nước về địa vị của mình trong quan hệ với người sử dụng đất. Khi giao kết hợp đồng về việc sử dụng đất; Nhà nước phải đứng ngang bằng chứ không thể đứng cao hơn người sử dụng đất chỉ vì được nắm quyền lực công trong tay. Đồng thời, cách làm này hoàn toàn không ảnh hưởng gì đến chế độ sở hữu toàn dân về đất đai, quyền đại diện chủ sở hữu đất đai của Nhà nước. Ngược lại, nó càng giúp nâng cao hiệu quả sử dụng đất; quan hệ đất đai giữa Nhà nước và người sử dụng đất sẽ được minh bạch, rõ ràng và bình đẳng hơn.

- Trong luận án tiến sĩ luật học “*Pháp luật về thị trường quyền sử dụng đất - thực trạng và hướng hoàn thiện*”<sup>15</sup>, tác giả Lưu Quốc Thái cho rằng: Do việc thừa nhận quyền sử dụng đất là hàng hóa cho thấy sự tuân thủ quy luật kinh tế trước nhu cầu lưu thông đất đai theo các nguyên tắc thị trường. Việc lưu thông này được thực hiện thông qua trao đổi quyền sử dụng đất như một hàng hóa, làm sản sinh và hình thành thị trường quyền sử dụng đất. Thị trường quyền sử dụng đất có đặc điểm được hình thành trên cơ sở chế độ sở hữu đất đai đặc biệt, mang tính địa phương, là thị

<sup>15</sup> Lưu Quốc Thái, (2009), *Pháp luật về thị trường quyền sử dụng đất - thực trạng và hướng hoàn thiện*, Luận án tiến sĩ luật học Trường Đại học luật TP HCM.

trường không hoàn hảo, mang tính chu kỳ, nhạy cảm và có mối quan hệ mật thiết với các loại thị trường khác.

Khi bàn về giá đất, tác giả Lưu Quốc Thái nhận định: Giá đất áp dụng trong mối quan hệ giữa Nhà nước với người sử dụng đất chưa bình đẳng, do quan hệ giữa Nhà nước và người sử dụng đất trong thị trường sơ cấp mang tính độc quyền. Giá đất thường biến động lớn và có quan hệ mật thiết với nạn đầu cơ đất đai ảnh hưởng tiêu cực đến đời sống xã hội, làm méo mó sự vận hành của thị trường bất động sản với các sản phẩm dở dang, kém chất lượng, bởi việc đầu tư thì rủi ro hơn hoạt động đầu cơ đất đai. Giá đất tăng do nạn đầu cơ sẽ làm cho việc tiếp cận đất đai của các doanh nghiệp sử dụng đất vào hoạt động sản xuất - kinh doanh khác sẽ càng khó khăn hơn.

Tác giả Lưu Quốc Thái cũng đưa ra một số giải pháp về chuyển quyền sử dụng đất cụ thể về hàng hóa quyền sử dụng đất là đối tượng của các giao dịch không phân biệt cấp độ thị trường về loại chủ thể nắm giữ hàng hóa này. Nếu quyền sử dụng đất đối với chủ thể sử dụng đất này là hàng hóa thì đối với chủ thể sử dụng đất khác cũng phải được coi là hàng hóa.

*Trong bài viết “Quá trình thị trường hóa đất đai ở Trung Quốc một số đánh giá và bài học kinh nghiệm”,<sup>16</sup> tác giả Lưu Quốc Thái cho rằng, vào thời kỳ trước năm 1982 tại Trung Quốc; đất đai bị loại ra khỏi các giao dịch mang tính kinh tế vì bản thân đất đai không có giá trị, dẫn đến đất đai bị sử dụng một cách lãng phí và không hiệu quả, điều này đi ngược với quy luật khách quan của sự phát triển kinh tế - xã hội. Từ năm 1998, cơ quan quản lý đất đai của Trung Quốc đã thiết lập hệ thống kinh tế thị trường và xác định việc chuyển giao đất từ Nhà nước đến người sử dụng đất phải theo cơ chế thị trường thông qua hình thức đấu thầu và đấu giá quyền sử dụng đất, tăng cường quản lý đất đai dưới góc độ là quản lý tài sản và từ thực tiễn này Trung Quốc đã thành công đáng kể trong việc thị trường hóa đất đai. Chính sách, pháp luật đất đai của Việt Nam so với Trung Quốc không có sự khác biệt lớn. Vì thế, việc Việt Nam cần phải xây dựng một thị trường đất đai với những giao dịch mà một bên là Nhà nước đại diện cho chủ sở hữu đất đai là điều cần thiết hiện nay.*

*- Trong nghiên cứu LGAP (Land Governance Assessment Framework: triển khai khung đánh giá quản trị đất đai) về vấn đề cải thiện quản trị đất đai ở Việt*

<sup>16</sup> Lưu Quốc Thái (2007), *Quá trình thị trường hóa đất đai ở Trung Quốc một số đánh giá và bài học kinh nghiệm*, Tạp chí Khoa học pháp lý số 2(39)/2007.

Nam, tác giả Đặng Hùng Võ, Nguyễn Văn Thắng, T&C Consulting cho rằng<sup>17</sup>: Đất công (public land) được hiểu là tất cả các loại đất thuộc sở hữu toàn dân. Ở hầu hết các nước đa sở hữu về đất đai, đất công được hiểu là đất chưa chuyển quyền sở hữu cho các chủ thể tư nhân. Ở Việt Nam, việc coi quyền sử dụng đất khi Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất hoặc giao đất để sử dụng vào mục đích công là quyền sở hữu của Nhà nước như đa số các nước khác.

Tác giả Đặng Hùng Võ cho rằng, khái niệm quyền sử dụng đất tại Việt Nam tương đương với quyền sở hữu ở nước khác. Với cơ chế Nhà nước thu hồi đất, định giá đất và thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trong giai đoạn 10 năm (từ 2003 đến 2013) có nhiều bất cập và là nguyên nhân gây ra tham nhũng trong quản lý đất đai mà chưa kiểm soát được; đồng thời, khiếu kiện của dân về đất đai ngày càng tăng. Về mặt thể chế, còn những điểm chưa rõ ranh giới giữa thẩm quyền quyết định về tài sản công trên đất (thuộc Bộ tài chính) và thẩm quyền quyết định về đất đai (thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh (UBND cấp tỉnh)). UBND vừa có thẩm quyền quyết định về đất đai với tư cách đại diện chủ sở hữu vừa có thẩm quyền quyết định với tư cách cơ quan quản lý đất đai. Hệ thống pháp luật về đất đai của Việt Nam chắc chắn sẽ còn nhiều sửa đổi cho phù hợp hơn với cơ chế thị trường.

- Tác giả Trần Thị Minh Châu trong công trình nghiên cứu “Vốn hóa đất đai trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam”<sup>18</sup> đã xác định, đất đai muốn được vốn hóa thì phải được hàng hóa hóa. Tức là, nó phải có giá cả, có thị trường đất đai và có khả năng chuyển hóa thành một món tiền. Do đất đai là tài sản của người chủ sở hữu nên việc nhường quyền sử dụng đất cho người khác sử dụng với tư cách tài sản kinh doanh phải có giá như khi nhường quyền sử dụng tiền với tư cách vốn. Tác giả nhấn mạnh rằng, để tăng cường vốn hóa quyền sử dụng đất thì giao dịch giữa các cơ quan được giao quyền quản lý đất đai nên chuyển sang giao dịch mang tính trao đổi hàng hóa càng nhiều càng tốt và thị trường sơ cấp chính là thị trường bán hàng có tính độc quyền của Nhà nước. Tác giả chỉ ra những hạn chế cần phải được khắc phục trong giao dịch quyền sử dụng đất ở thị trường sơ cấp là ngoài biện pháp cải cách quản lý nhà nước đối với đất đai thì hầu như chưa có nhiều cán bộ quan tâm đến đất như là tài sản quốc gia, chưa am hiểu các phương thức giao dịch

<sup>17</sup> Đặng Hùng Võ, Nguyễn Văn Thắng, T&C Consulting, *Cải thiện quản trị đất đai tại Việt Nam, Triển khai khung đánh giá Quản trị đất đai (LGAF)*, The World Bank (12/2013).

<sup>18</sup> Trần Thị Minh Châu (2013), *Vốn hóa đất đai trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam*, Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật, Hà Nội.

dân sự về tài sản quyền sử dụng đất, về xác định giá giao dịch thị trường đối với quyền sử dụng đất.

Khi bàn về thể chế hóa chế độ sở hữu toàn dân về đất đai, tác giả Trần Thị Minh Châu cho rằng: Phân định rõ quyền của người sở hữu, quyền của người sử dụng và quyền của Nhà nước trong lĩnh vực đất đai, nếu không được thể chế hợp lý sẽ ngăn cản quá trình thương mại hóa đất đai và qua đó cản trở vốn hóa đất đai. Để tạo điều kiện thương mại hóa đất đai cần thể chế hóa chế độ sở hữu toàn dân theo hướng, giao dịch đất đai trong khu vực tư được thực hiện theo nguyên tắc thị trường. Giao dịch giữa chủ thể tư nhân trong sử dụng đất và cơ quan Nhà nước vừa theo nguyên tắc thị trường (chuyển nhượng đất đai không vì mục đích công cộng, an ninh - quốc phòng) vừa theo nguyên tắc ưu tiên mua của cơ quan nhà nước (cho các mục đích chuyển nhượng an ninh - quốc phòng và lợi ích công cộng), chuyển trọng tâm từ quản lý hành chính đối với tài nguyên đất đai sang quản lý việc kinh doanh tài sản đất đai quốc gia. Với cơ chế này vừa tạo điều kiện cho thị trường đất đai phát triển; đồng thời vẫn giữ được nguyên tắc XHCN trong sở hữu và phân chia lợi ích từ đất đai.

- Trong luận án *“Pháp luật về chuyển nhượng quyền sử dụng đất trong kinh doanh bất động sản ở Việt Nam”*<sup>19</sup>, tác giả Nguyễn Thị Hồng Nhung nhận định, việc chuyển giao quyền sử dụng đất giữa Nhà nước và các tổ chức, cá nhân là chuyển nhượng theo “chiều dọc”. Quan hệ theo “chiều dọc” là quan hệ hành chính, là quan hệ quản lý nhà nước với các chủ thể kinh doanh bất động sản. Còn quan hệ chuyển nhượng quyền sử dụng đất trong kinh doanh là quan hệ kinh tế, dân sự mang tính tự do bình đẳng trên thị trường nhằm mục đích lợi nhuận.

- Tác giả Phan Trung Hiền với bài viết: *“Xác định giá đất để tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất”*<sup>20</sup> đã phân tích những điểm mới về giá đất tính bồi thường theo Luật Đất đai năm 2013, chỉ ra những bất cập trong việc xác định giá đất, từ đó đề xuất những giải pháp khả thi, thích hợp trong việc xác định giá đất tính bồi thường. Đây là một nội dung quan trọng liên quan đến quá trình điều phối đất đai; bởi nếu giá đất tính tiền bồi thường không phù hợp sẽ dẫn đến những trở ngại lớn cho việc luân chuyển đất đai theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, v.v..

<sup>19</sup> Nguyễn Thị Hồng Nhung (2012), *“Pháp luật về chuyển nhượng quyền sử dụng đất trong kinh doanh bất động sản ở Việt Nam”* Luận án tiến sĩ luật học tại Trường Đại học Luật Hà Nội.

<sup>20</sup> Phan Trung Hiền, (2017), *Xác định giá đất để tính tiền bồi thường Khi Nhà nước thu hồi đất*, <http://www.lapthap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=207993> , truy cập 03/02/2023.

### ***1.1.3. Đánh giá chung và những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu***

Các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước trong thời gian qua tuy đã giải quyết được một số vấn đề lý thuyết và thực tiễn liên quan đến hoạt động điều phối đất đai nhưng vẫn còn một số vấn đề còn bỏ ngỏ hoặc đã được giải quyết nhưng chưa triệt để sau đây:

- Chưa gắn các vấn đề lý thuyết về điều phối, chuyển dịch đất đai với điều kiện, hoàn cảnh thực tiễn tại Việt Nam. Các công trình được công bố ở nước ngoài chủ yếu tiếp cận vấn đề điều phối đất đai trên cơ sở chế độ sở hữu đa hình thức đối với đất đai, trên cơ sở lý thuyết kinh tế học đơn thuần mà chưa đặt chúng với các yếu tố ảnh hưởng mang tính đặc thù như vấn đề hệ tư tưởng, chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai.

- Các công trình nghiên cứu ở trong nước chủ yếu đề cập hoạt động điều phối đất đai ở một vài góc độ và phương thức cụ thể như giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, chuyển quyền sử dụng đất mà chưa giải mã được các quy định của từng phương thức này trên cơ sở hoạt động dịch chuyển quyền sử dụng đất với ý nghĩa là những yếu tố cấu thành trong một hệ thống và mối quan hệ tương tác giữa chúng.

- Các công trình nghiên cứu của các tác giả Việt Nam về hoạt động điều phối đất đai đã công bố chủ yếu được thực hiện trên cơ sở quan điểm, đường lối, chủ trương được thể hiện tại Nghị quyết số 19-NQ/TW của Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Khóa XI ngày 31/10/2012 ngày 31/10/2012 về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, tạo nền tảng để đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại, Luật Đất đai năm 1993, Luật Đất đai năm 2003 ... mà chưa cập nhật những chủ trương, đường lối, chính sách hiện hành như Nghị quyết số 18 - NQ/TW của Hội nghị lần thứ 5 Ban Chấp hành Trung ương Khóa XIII ngày 16/06/2022 về “Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao”, Luật Đất đai năm 2013, Luật Đất đai 2024...

Có thể khẳng định, các công trình nghiên cứu đã công bố ở Việt Nam trong thời gian qua mặc dù đã giải quyết được một số vấn đề liên quan đến đề tài nhưng còn rất nhiều vấn đề chưa được giải quyết hoặc giải quyết chưa triệt để, chưa đặt vấn đề cần nghiên cứu trong điều kiện, hoàn cảnh mới.

Từ những đánh giá trên, nghiên cứu sinh xác định những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu trong phạm vi đề tài của luận án bao gồm: i) Nghiên cứu cấu trúc, đặc trưng quyền sở hữu đất đai tại Việt Nam; cấu trúc này có ảnh hưởng gì đến việc điều phối đất đai, ii) Nghiên cứu cơ chế chuyển giao quyền sử dụng đất của Nhà nước thông qua các hoạt động dịch chuyển đất đai tự nguyện (thỏa thuận) và dịch chuyển đất đai bắt buộc (thu hồi đất để trao quyền sử dụng cho người có nhu cầu); iii) Hoàn thiện pháp luật về điều phối đất đai tại Việt Nam để thúc đẩy phát triển kinh tế, đảm bảo công bằng xã hội và hạn chế tình trạng tham nhũng, tiêu cực trong lĩnh vực đất đai.

Trong bối cảnh có nhiều đổi mới về chính sách, pháp luật đất đai, việc thực hiện đề tài luận án: “Pháp luật về điều phối đất đai ở Việt Nam” là cần thiết, có ý nghĩa khoa học và thực tiễn góp phần hoàn thiện pháp luật về điều phối đất đai nói riêng và pháp luật đất đai nói chung ở nước ta hiện nay.

## 1.2. Cơ sở lý thuyết

### 1.2.1. Lý thuyết kinh tế học vĩ mô tổng hợp được dựa trên nền tảng lý thuyết kinh tế học của J.M. Keynes<sup>21</sup>

Lý thuyết này được khởi xướng bởi nhà kinh tế học **J.M. Keynes** qua cuốn “The General Theory of Employment, Interest and Money”<sup>22</sup> xuất bản năm 1936 và được tiếp tục phát triển bởi **Martin Evans, Ian Gough, Susan Harkness, Andrew McKay....** Đây là lý thuyết đề cao vai trò của Nhà nước trong quản lý nền kinh tế vĩ mô, coi chính sách quản lý tổng cầu là phương tiện để giữ ổn định nền kinh tế vĩ mô, hạn chế những sai lệch của thị trường tự do nhằm đạt được tăng trưởng kinh tế tối ưu. Trong một số trường hợp nhất định, các giải pháp thị trường tự nhiên tỏ ra kém hiệu quả, đòi hỏi phải có sự can thiệp của Nhà nước. Luận án đã vận dụng lý thuyết này vào việc lý giải vai trò của Nhà nước trong việc điều phối đất đai đảm bảo cân đối đất đai cho các nhu cầu sử dụng đất của xã hội; hạn chế những lệch lạc, méo mó của quá trình dịch chuyển đất đai do tác động của những mặt trái của cơ chế thị trường gây ra.

Trên cơ sở điều kiện và bối cảnh cụ thể của Việt Nam, lý thuyết kinh tế học vĩ mô đã được một số nhà khoa học nghiên cứu mà tiêu biểu là tác giả Nguyễn Kế

<sup>21</sup> Đinh Văn Thông, (2009), *Học thuyết Keynes và những vấn đề kích cầu nhằm chống giảm suy thoái kinh tế ở nước ta*, <https://js.vnu.edu.vn/EAB/article/view/1366>, truy cập ngày 02/02/2023.

<sup>22</sup> John Maynard Keynes (1936), “*The General Theory of Employment, Interest and Money*”, Macmillan Cambridge University Press

Tuấn với lý thuyết về vai trò của Nhà nước trong tạo lập kinh tế thị trường<sup>23</sup>. Theo đó, Nhà nước được coi là đại diện cả cộng đồng quốc gia, được cộng đồng quốc gia bầu ra một cách trực tiếp hay gián tiếp, được cộng đồng quốc gia giao quyền và trách nhiệm thực hiện các chức năng quản lý đất nước. Để thực thi trách nhiệm của mình, một mặt, Nhà nước nhân danh đại diện chủ sở hữu toàn dân sử dụng các tài sản quốc gia; mặt khác, Nhà nước tạo ra tài sản thuộc sở hữu của mình bằng những cách khác nhau, trong đó có cả việc sử dụng tài sản thuộc sở hữu toàn dân. Nhà nước sử dụng tài sản này để tạo ra nền tảng vững chắc cho sự phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia và những yếu tố kinh tế vừa đủ khả năng khắc phục những trục trặc của thị trường sẽ được coi là hướng đi tích cực. Ngược lại, Nhà nước quá quan tâm đến việc làm kinh tế thông qua sử dụng ngân sách đầu tư, xây dựng lực lượng kinh tế các doanh nghiệp nhà nước, tạo ra những ưu đãi cho lực lượng kinh tế của mình, sử dụng tài sản thuộc sở hữu toàn dân để mưu lợi cá nhân hoặc lợi ích nhóm thì cần phải có chế tài xử lý nghiêm khắc từ chính Nhà nước và cộng đồng xã hội. Cộng đồng xã hội cần có cơ chế giám sát chặt chẽ việc Nhà nước thực hiện quyền đại diện để tránh sự lạm quyền hoặc sử dụng quyền lực công cho việc mưu cầu lợi ích riêng (sự tha hóa quyền lực Nhà nước).

Với tư cách là đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai, Nhà nước khi thực hiện các chức năng quản lý nhà nước phải phù hợp với các nguyên tắc thị trường. Nhà nước sẽ không trực tiếp thực hiện các quyền năng trong khai thác, sử dụng đất mà giao cho các chủ thể kinh tế khác quản lý và sử dụng theo những yêu cầu của Nhà nước. Nhà nước không nhất thiết phải giao tài sản thuộc sở hữu toàn dân cho người “của Nhà nước”, biến họ trở thành những công chức làm kinh doanh, mà phải thực hiện nguyên tắc “giao tài sản cho chủ thể nào có thể bảo đảm sử dụng chúng một cách có hiệu quả nhất”. Đây chính là cách thức vận dụng nguyên lý tách rời giữa quyền sở hữu với quyền quản lý và quyền sử dụng. Người được giao quyền quản lý tài sản sẽ được hưởng một phần lợi ích sinh ra từ việc sử dụng tài sản, đồng thời có trách nhiệm bảo toàn và đảm bảo hiệu quả sử dụng các tài sản được giao. Các quyền lợi và trách nhiệm ấy được quy định trong pháp luật của Nhà nước và các hợp đồng tương ứng.

Mối quan hệ giữa thực hiện quyền đại diện, quyền phân phối tài sản và thực hiện cơ chế phân phối được xác lập thông qua hoạt động quản lý hành chính nhà nước và quyền đại diện của chủ sở hữu. Những nội dung này được luận án thể hiện

<sup>23</sup> Nguyễn Kế Tuấn (Chủ biên) (2010), *Vấn đề sở hữu trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam*, Nxb Chính trị Quốc gia Sự thật, Hà Nội.



dựa trên lý thuyết cơ bản sau khi Nhà nước nắm giữ tư liệu sản xuất thì có quyền quyết định phân phối chính tư liệu sản xuất ấy, nghĩa là quyết định tư liệu sản xuất sẽ được phân bổ vào việc gì và với mức độ bao nhiêu. Họ sẽ chỉ đưa ra quyết định khi tính toán rằng việc phân phối ấy sẽ mang lại lợi ích cho họ, khi lợi ích từ sử dụng tư liệu sản xuất vào một việc gì đó càng lớn, động lực thúc đẩy chủ sở hữu phân phối tư liệu sản xuất của mình vào làm việc đó càng mạnh, đó là sự phân phối “đầu vào” của quá trình sản xuất. Trong phân phối đất đai thuộc sở hữu toàn dân, Nhà nước phải đảm bảo phân phối chúng một cách có hiệu quả nhất đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, phục vụ lợi ích của cả cộng đồng xã hội. Khi quan hệ phân phối được tổ chức một cách hợp lý, nó sẽ tạo động lực mạnh mẽ thúc đẩy quá trình phát triển và tạo điều kiện củng cố quan hệ sở hữu. Ngược lại, một sai lầm, thậm chí cực đoan trong thực hiện nghĩa vụ phân phối không những làm triệt tiêu động lực phát triển, mà còn làm tổn hại đến quan hệ sở hữu. Trong quá trình phát triển, dù với thể chế chính trị nào thì điều quan trọng hàng đầu phải quan tâm chính là chất lượng và hiệu quả của sự phát triển. Trong khi đó, tự bản thân quan hệ sở hữu chỉ tạo được những điều kiện mang tính tiền đề chứ không trực tiếp đảm bảo được yêu cầu đó, mà yêu cầu này phụ thuộc chủ yếu vào trình độ tổ chức quản lý quá trình tái sản xuất ở cả phạm vi vĩ mô và phạm vi vi mô<sup>24</sup>. Lý thuyết Kinh tế học vĩ mô được sử dụng trong luận án để khẳng định vai trò của Nhà nước trong hoạt động điều phối đất đai với tư cách là đại diện chủ sở hữu toàn dân và chủ thể của quyền lực công thực hiện chức năng quản lý xã hội nói chung.

### ***1.2.2. Học thuyết kinh tế thị trường của Adam Smith***

Nội dung, tư tưởng chủ đạo của lý thuyết này là đề cao vai trò của cá nhân, ca ngợi cơ chế tự điều tiết của kinh tế thị trường, thực hiện tự do cạnh tranh, ủng hộ sở hữu tư nhân và Nhà nước không can thiệp vào kinh tế.

Việt Nam đã thừa nhận kinh tế thị trường nên cũng phải tôn trọng các quy luật của nó thì những giá trị ưu việt của mô hình kinh tế này mới phát huy tác dụng. Đặc biệt là lý thuyết về bàn tay vô hình có vai trò sàng lọc tự nhiên thông qua cạnh tranh tự do trên thị trường sẽ giúp tối đa hóa lợi ích và sự tổng hòa các lợi ích cá nhân sẽ tạo nên lợi ích cho cả cộng đồng<sup>25</sup>. Vì vậy, qua học thuyết này, Nhà

<sup>24</sup> Nguyễn Kế Tuấn, TLDD (33), tr.89.

<sup>25</sup> Xem thêm: Nguyễn Văn Dương, (2022), *Bàn tay vô hình là gì? Đặc điểm và lợi ích xã hội từ bàn tay vô hình*, <https://kinhtevimo.vn/ban-tay-vo-hinh-la-gi-dac-diem-va-loi-ich-xa-hoi-tu-ban-tay-vo-hinh/>, truy cập ngày 02/02/2023.

nước chỉ can thiệp vào các quan hệ đất đai trong quá trình điều phối khi thực sự cần thiết. Những công việc còn lại sẽ được “bàn tay vô hình” của thị trường giải quyết.

Lý thuyết này được luận án sử dụng để đánh giá vai trò của thị trường trong điều phối đất đai mà đặc biệt là phân tích, tìm hiểu sự dịch chuyển đất đai theo cơ chế tự nguyện. Hơn nữa, tiếp cận lý thuyết này, luận án làm rõ ý tưởng là cho dù Nhà nước là tổ chức chính trị - quyền lực, đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai và thống nhất quản lý đất đai thực hiện việc điều phối đất đai song đặt trong nền kinh tế thị trường thì Nhà nước cũng cần có thái độ ứng xử, hành động phù hợp với các nguyên tắc của kinh tế thị trường, tôn trọng các nguyên tắc của kinh tế thị trường; hay nói cách khác, hoạt động điều phối đất đai của Nhà nước phải biết khai thác, tận dụng những ưu việt của kinh tế thị trường trong quá trình thực hiện. Có như vậy thì hoạt động này mới mang lại hiệu quả mong muốn và xử lý, giải quyết thấu đáo những khó khăn, vướng mắc phát sinh trong quá trình thực hiện.

### ***1.2.3. Lý thuyết địa tô của Karl Marx***

Lý thuyết này được thể hiện tại tác phẩm “*Tư bản phê phán khoa kinh tế, chính trị, quyển thứ 3, tập III, toàn bộ quá trình của sản xuất tư bản chủ nghĩa*”. Bộ sách này của Marx nghiên cứu bản chất và quy luật kinh tế thị trường giai đoạn chủ nghĩa tư bản thế kỷ thứ XIX. Về cơ bản, lý thuyết địa tô của Marx chỉ ra con đường dẫn tới sự giàu có của các nhà sản xuất tư bản: Một phần chiếm hữu giá trị thặng dư từ địa tô, phần giá trị thặng dư này phát sinh từ quyền sở hữu đất đai, nhưng chủ sở hữu đất đai không được hưởng dụng. Để đảm bảo sự công bằng trong phân phối giá trị thặng dư, Marx cho rằng đất đai phải thuộc công hữu và thuộc sở hữu toàn dân. “Nhà nước vừa bảo vệ chế độ công hữu về tư liệu sản xuất, vừa bảo vệ bình đẳng về lao động và bình đẳng trong việc phân chia các sản phẩm”<sup>26</sup>. Tuy nhiên, quan điểm này không phải lúc nào cũng đúng mà còn tùy thuộc vào hoàn cảnh của từng quốc gia, chế độ Nhà nước. Theo Marx: “Địa tô là một số trội ra trên lợi nhuận bình quân, nghĩa là trên cái phần giá trị thặng dư<sup>27</sup> chia theo tỷ lệ mà mỗi tư bản cá biệt nhận được trong giá trị thặng dư do tổng tư bản xã hội sản xuất ra”<sup>28</sup>. Đối với các nhà tư bản nông nghiệp, địa tô mang hình thái một khoản tiền thuê do khế ước quy định, và đối với những nhà kinh

<sup>26</sup> C.Mác, Ph.Ăng-Ghen, V.I.Lê-Nin, *Về chủ nghĩa xã hội và chủ nghĩa cộng sản*, Nxb Sự thật, Hà Nội - 1986.tr.267.

<sup>27</sup> Là thời gian người công nhân tạo ra một sản phẩm “thặng dư” sau thời gian lao động “tất yếu” không được nhà tư bản trả công. V.I. Lê-nin, Mác - Ăng-Ghen- *Chủ nghĩa Mác*, Mát-xcơ-va 1976, Nxb Tiến bộ, tr.21.

<sup>28</sup> Các Mác, (13), tr. 233.

doanh khác, địa tô mang hình thái tiền thuê những nhà cửa dùng vào việc kinh doanh. Những bộ phận này, do giá trị thặng dư phân giải mà ra, biểu hiện thành những yếu tố sáng tạo ra giá trị thặng dư, một bộ phận của giá cả hàng hóa.

Về hình thức, địa tô là hình thái dưới góc độ quyền sở hữu đất đai được thực hiện về mặt kinh tế, tức là làm ra giá trị. Hàng năm, nhà sản xuất tư bản phải trả cho người chủ sở hữu ruộng đất<sup>29</sup> một số tiền do hợp đồng quy định, thông thường là hợp đồng thuê, để được kinh doanh sử dụng tư bản của mình vào lĩnh vực sản xuất đặc thù, dù là trả về ruộng đất canh tác hay đất xây dựng, hầm mỏ, ngư trường, rừng gỗ đều gọi là địa tô. Trong thời gian thuê đất, nhà tư bản đầu tư thêm vào đất dưới nhiều hình thức khác nhau gọi là “ruộng đất- tư bản”. Khi thời gian thuê đất do hợp đồng thuê đất hết hạn thì những việc làm để cải thiện ruộng đất thuộc cả về người chủ đất; vì đó là những cái không thể tách rời thể chất của đất, do đó theo đà phát triển mà chủ đất tìm cách rút ngắn thời hạn cho thuê đất. Đây là một trong những bí ẩn giải thích tại sao cùng với sự phát triển kinh tế, địa tô ngày càng bành trướng và giá trị tiền tệ của đất đai ngày càng tăng lên. Trong nông nghiệp thì quá trình này không biểu hiện rõ bằng trong trường hợp đất được sử dụng để xây dựng nhà cửa.

Về nội dung, địa tô được chia thành nhiều loại: Địa tô chênh lệch, địa tô độc quyền và địa tô tuyệt đối. Địa tô chênh lệch là địa tô khác biệt giữa hai thửa đất có lợi thế sản xuất khác nhau nhưng cùng một lượng chi phí đầu tư như nhau. Thửa đất nào có lợi thế sản xuất tốt hơn thì tạo ra nhiều lợi nhuận siêu ngạch hơn<sup>30</sup>. Chính sự chênh lệch của lợi nhuận siêu ngạch này là do lợi thế của thửa đất đem lại chứ không phải do sự đầu tư của nhà sản xuất tư bản. Theo Marx, địa tô được chia thành các loại: Địa tô chênh lệch 1, địa tô chênh lệch 2, địa tô tuyệt đối và địa tô độc quyền.

Lý thuyết địa tô đặt ra nhu cầu điều tiết địa tô phải bảo đảm công bằng cho toàn thể Nhân dân trong một xã hội. Theo Marx, bảo đảm công bằng xã hội là tư liệu sản xuất không còn riêng của cá nhân nữa mà thuộc về toàn xã hội, bất cứ quyền nào cũng đều có nghĩa là áp dụng một tiêu chuẩn duy nhất cho những người khác nhau,

<sup>29</sup> C.Mác cho rằng địa chủ có thể là tư nhân hay Nhà nước. C. Mác, (13), tr. 249.

<sup>30</sup> Lợi nhuận siêu ngạch là số chênh lệch giữa giá cả sản xuất cá biệt của những người sản xuất có điều kiện thuận lợi hơn ấy và giá cả sản xuất chung ( tức là giá cả sản xuất xã hội có tác dụng điều tiết thị trường trong toàn bộ ngành sản xuất đó). Lợi nhuận siêu ngạch là do phần trội lên của lợi nhuận cá biệt so với lợi nhuận bình quân mà ra. C.Mác, (13), tr. 44.

cho những người thật ra là không giống nhau và cũng không ngang nhau. Không còn tình trạng người bóc lột người vì không ai có thể chiếm tư liệu sản xuất, công xưởng, máy móc đất đai...làm của riêng<sup>31</sup>. Lý thuyết này, theo nghiên cứu sinh chỉ đúng một phần bởi thực tế ở các nước tư bản phát triển, việc tư hữu tư liệu sản xuất vẫn đem lại thịnh vượng và phúc lợi xã hội tốt, mà điển hình là các nước Bắc Âu<sup>32</sup>.

Liên hệ với lý thuyết địa tô, công bằng xã hội thì khi đất đai phải là tài sản chung của toàn xã hội, lý thuyết về sở hữu đất đai đã được tác giả Phạm Duy Nghĩa thể hiện như sau<sup>33</sup>: Ban đầu, khái niệm “sở hữu” chỉ áp dụng đối với đồ vật có thực, song ngày nay càng có nhiều tài sản vô hình có giá trị đối với thương mại như quyền khai thác, quyền kinh doanh.... Khái niệm “quyền tài sản” đã ra đời như là một quyền đối với vật. Nền đại công nghiệp tư bản hình thành đã tách các quyền của chủ sở hữu, làm cho chiếm hữu, sử dụng và định đoạt ngày càng được nhiều chủ thể khác nhau thực hiện. Khái niệm sở hữu trừu tượng ngày càng mất ý nghĩa, thay vào đó là sự tập hợp của các quyền tài sản mà việc sử dụng chúng phụ thuộc vào người có quyền kiểm soát chúng. Bản chất của quyền tài sản là sự phân chia, giới hạn kiểm soát tài nguyên khan hiếm.

Lý thuyết về địa tô được luận án sử dụng để đánh giá pháp luật về điều phối đất đai dưới khía cạnh bảo đảm quyền sở hữu đất đai của toàn dân; nhất là dưới góc độ kinh tế thông qua việc điều tiết địa tô chênh lệch, điều tiết phần giá trị tăng lên của đất.

#### ***1.2.4. Lý thuyết về hiệu quả của thị trường cạnh tranh (Pareto Efficiency)***

Đây là lý thuyết được đưa ra bởi nhà kinh tế học người Ý Vilfredo Pareto và được coi là cơ sở cho lý thuyết kinh tế phúc lợi và kinh tế công cộng. Nội dung cơ bản của hiệu quả Pareto hay còn gọi là hiệu quả cấp phát cho rằng tính hiệu quả sẽ xảy ra khi không thể tổ chức lại sản xuất khiến cho tất cả mọi người được tốt hơn mà không có ai bị xấu đi. Tính lợi ích của người này chỉ có thể tăng lên khi tính lợi ích của người khác giảm đi. Tối ưu Pareto là một phúc lợi tối đa được xác định như một vị trí mà từ đó không thể cải thiện được phúc lợi của bất cứ ai bằng cách thay đổi sản xuất hoặc trao đổi mà lại không gây hại đến phúc lợi của một người nào khác. Với một mức độ nhất định của các nguồn lực và kỹ thuật, nền kinh tế có thể

<sup>31</sup> C.Mác, Ph.Ăng-Ghen, V.I.Lê-Nin, (39) tr.266.

<sup>32</sup> Phạm Thị Thu Lan, (2020), *Hệ thống phúc lợi xã hội ở các nước Bắc Âu và một số gợi ý đối với Việt Nam*, <https://www.tapchiconsan.org.vn/web/guest/the-gioi-van-de-su-kien/-/2018/816503/he-thong-phuc-loi-xa-hoi-o-cac-nuoc-bac-au-va-mot-so-goi-y-doi-voi-viet-nam.aspx>, truy cập 04/02/2023.

<sup>33</sup> Phạm Duy Nghĩa (2012), *Giáo trình Luật Kinh tế*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội, tr.95.

có rất nhiều điểm phân bổ có hiệu quả Pareto, các điểm này khác nhau trong việc phân phối của cải giữa mọi người. Dưới những điều kiện chặt chẽ, điểm cân bằng của thị trường cạnh tranh là điểm có tính hiệu quả Pareto”.<sup>34</sup> Một sự thay đổi làm cho hoàn cảnh của ít nhất một người tốt hơn lên mà không làm cho hoàn cảnh của người khác bị tồi đi; như vậy được gọi là một hoàn thiện Pareto”<sup>35</sup>.

Việc áp dụng lí thuyết hiệu quả của Pareto giúp nghiên cứu sinh chỉ ra được sự bất lực của thị trường trong việc điều chỉnh quan hệ điều phối đất đai, xác định được sự cần thiết phải có sự can thiệp của Nhà nước nhằm thực hiện sự đền bù/bồi thường về lợi ích thông qua các công cụ kinh tế phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội trong từng giai đoạn khác nhau nhằm hướng tới mục tiêu cân bằng về lợi ích giữa người sử dụng đất, Nhà nước và chủ đầu tư.

### ***1.2.5. Lý thuyết về chi phí giao dịch của R. Coase***

Theo R. Coase, nguyên nhân dẫn đến gia tăng chi phí giao dịch chính là do sự xuất hiện của những yếu tố ngoại tác. Do vậy, để giảm chi phí giao dịch cần phải hạn chế sự tham gia của các yếu tố này bằng cách giới định quyền của các bên tham gia giao dịch là các quyền tài sản để họ sử dụng quyền này thương lượng với nhau theo cơ chế thị trường. Xuất phát từ nguyên lí này, Ronald N Coase đã phát biểu nội dung sau đây trong tạp chí Luật pháp Kinh tế dưới bài viết nhan đề "Vấn đề chi phí xã hội" xuất bản tháng 3/1960, gọi là định lý Coase. Xét về mặt kinh tế, phân tích theo mô hình ý tưởng của định lý Coase thể hiện được quy luật cơ bản của kinh tế thị trường là quy luật cung - cầu và thể hiện tính hiệu quả Pareto trong hoạt động kinh tế. Lý thuyết này là cơ sở để nghiên cứu sinh đưa ra những đề xuất nhằm giảm bớt chi phí giao dịch trong điều phối đất đai trên cơ sở giảm bớt sự tham gia của các yếu tố ngoại tác thông qua việc giới định quyền của các bên để họ sử dụng quyền này thoả thuận dịch chuyển quyền sử dụng đất với nhau nhằm giảm chi phí giao dịch.

### ***1.2.6. Một số lý thuyết khác***

#### ***i) Lý thuyết cạnh tranh***

Luận án còn tham khảo lý thuyết cạnh tranh được diễn giải theo cách hiểu của tác giả Phạm Duy Nghĩa trong “Giáo trình Luật Kinh tế”. Tác giả cho rằng, khi bàn về cạnh tranh thường đặt ra vấn đề làm thế nào để cạnh tranh mang lại hiệu quả lâu

<sup>34</sup> Nguyễn Thế Chinh (2003), Giáo trình Kinh tế môi trường, Trường Đại học Kinh tế quốc dân, Tr.75

<sup>35</sup> Nguyễn Thế Chinh (2003), Giáo trình Kinh tế môi trường, Trường Đại học Kinh tế quốc dân, tr.75

dài cho nền kinh tế Việt Nam? Những đặc thù cạnh tranh tại Việt Nam hiện hành gồm: i) Cơ quan Nhà nước chưa quen từ bỏ các biện pháp quản lý kinh tế cũ để sử dụng phương pháp điều tiết mới, tìm cách can thiệp mạnh mẽ vào đời sống kinh tế, từ đó cản trở tự do cạnh tranh. ii) Một số doanh nghiệp nhà nước vốn có vị trí độc quyền từ thời bao cấp. Sử dụng vị trí thống lĩnh thị trường để né tránh sức ép cạnh tranh. iii) Một số doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài lợi dụng những ưu thế vượt trội về tiềm lực tài chính, công nghệ, thị trường tiêu thụ và kinh nghiệm cạnh tranh để không chế thị trường Việt Nam. Hơn nữa từ trung ương đến địa phương, quyền lập pháp và tự xét đoán của cơ quan hành chính Việt Nam là rất lớn, tác động trực tiếp đến môi trường kinh doanh.

Các vấn đề trên đây được tác giả Phạm Duy Nghĩa đặt ra để cạnh tranh thực sự mang lại hiệu quả kinh tế lâu dài gồm: *Thứ nhất*, tạo thuận lợi cho khu vực tư nhân gia nhập thị trường, giảm bớt độc quyền Nhà nước hạn chế can thiệp theo tư duy cũ của công quyền vào đời sống kinh tế, tạo cho Nhân dân ngày càng có nhiều cơ hội tiệm cận các thị trường; *Thứ hai*, giám sát sự can thiệp của cơ quan Nhà nước lạm dụng thẩm quyền để gây hạn chế cạnh tranh; *Thứ ba*, kiểm soát độc quyền doanh nghiệp nhà nước, so với doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân, doanh nghiệp nhà nước vẫn có những lợi thế cạnh tranh hơn trong việc tiếp cận nguồn lực từ Nhà nước; *Thứ tư*, khuyến khích doanh nghiệp nhỏ và vừa do doanh nghiệp Việt Nam thua kém đối thủ nước ngoài về mặt tài chính, kinh nghiệm thương trường; *Thứ năm*, cạnh tranh cần môi trường thông tin, tín hiệu thị trường cần tức thời tác động đến hành vi của những ganh đua. Chính sách điều tiết kinh tế của Nhà nước là một trong những nguồn thông tin đó, thậm chí là nguồn thông tin quyết định. Nếu chính sách minh bạch, có thể dự báo trước được, dễ tiệm cận và đáng tin cậy cho mọi đối thủ cạnh tranh thì cuộc đua có thể diễn ra công bằng hơn, người có năng lực đóng góp vào thị trường sẽ được bù đắp tương xứng.

*ii) Công bằng trong phân phối nguồn lực đất đai*

Đồng thời với việc sử dụng một số luận điểm của các lý thuyết kể trên, nghiên cứu sinh còn vận dụng quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam về công bằng trong phân phối nguồn lực đất đai thể hiện ở những điểm chủ yếu sau đây: Thể chế hóa quyền tài sản bao gồm quyền sở hữu, quyền sử dụng, quyền định đoạt và hưởng lợi từ sử dụng tài sản của Nhà nước, tổ chức và cá nhân được quy định trong Hiến pháp năm 2013; Bảo đảm công khai, minh bạch về nghĩa vụ và trách nhiệm

trong thủ tục hành chính và dịch vụ công để quyền tài sản được giao dịch thông suốt; Bảo đảm quyền quản lý, thu lợi của Nhà nước đối với tài sản công và quyền bình đẳng trong việc tiếp cận, sử dụng tài sản; Hoàn thiện cơ chế giải quyết tranh chấp dân sự, tranh chấp kinh tế trong bảo vệ quyền tài sản; Nhà nước thể chế hóa nghị quyết của Đảng, xây dựng, tổ chức thực hiện pháp luật, chính sách, bảo đảm các loại thị trường ngày càng hoàn thiện và vận hành thông suốt, cạnh tranh công bằng, bình đẳng và kiểm soát độc quyền kinh doanh; tiếp tục đẩy mạnh cải cách hành chính, cải cách tư pháp, cải thiện môi trường đầu tư, kinh doanh<sup>36</sup>.

Nguyên tắc bình đẳng cũng đặt ra yêu cầu không tồn tại đặc lợi kinh tế “đặc lợi này được tạo ra khi pháp luật và các quy định hoặc cơ cấu thị trường mở ra khả năng thu lợi nhuận lớn hơn giá trị cơ hội. Các đặc lợi có thể xuất phát từ việc tiếp cận độc quyền các thông tin mà những thông tin này không được nhiều người biết đến”<sup>37</sup>.

Việc phát triển các hình thức sở hữu, các thành phần kinh tế, các loại hình doanh nghiệp. Đổi mới, hoàn thiện luật pháp, cơ chế, chính sách về sở hữu đối với đất đai, tài nguyên, vốn và các loại tài sản công khác để tài nguyên, vốn và các tài sản công được quản lý, sử dụng có hiệu quả, khắc phục tình trạng thất thoát, lãng phí. Đất đai, tài nguyên, vốn, tài sản do Nhà nước đại diện chủ sở hữu được giao cho các chủ thể thuộc mọi thành phần kinh tế sử dụng theo nguyên tắc hiệu quả. Các chủ thể có quyền và nghĩa vụ như nhau trong sử dụng có hiệu quả các nguồn lực của Nhà nước<sup>38</sup>.

### *iii) Lý thuyết nhóm lợi ích*

Các vấn đề của Luận án được lý giải và phân tích dựa trên “lý thuyết nhóm lợi ích”<sup>39</sup>. Nội dung cơ bản của lý thuyết nhóm lợi ích là nhóm người có chung mức lợi ích khác biệt so với xã hội trong một giai đoạn do các điều kiện tự nhiên, chính trị, xã hội mang lại. Lý thuyết này nhấn mạnh đến khả năng ảnh hưởng, tác động của nhóm lợi ích đến hiệu quả chi tiêu ngân sách, phân phối thành quả lao động không công bằng, là nhóm được lợi hơn so với công lao đóng góp cho xã hội. Phần lợi ích vượt trội này có thể xem như phần thiệt hại của một số người khác hoặc là phần thiệt hại chung của tất

<sup>36</sup> Báo cáo chính trị Ban Chấp hành trung ương Đảng khóa XI tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng, truy cập ngày 10/2/2017 từ <http://www.dangcongsan.vn/tu-lieu-van-kien/van-kien-dang/van-kien-dai-hoi/khoa-xii/doc-3331201610175046.html>

<sup>37</sup> Ngân hàng thế giới tại Việt Nam, Đại sứ quán Đan Mạch, Đại sứ quán Thụy Điển, (6), tr.6.

<sup>38</sup> Nghị quyết số 07/NQ - CP ngày 22/01/2014 Ban hành chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 31 tháng 10 năm 2012 của Ban chấp hành Trung ương Đảng (khóa XI).

<sup>39</sup> Nguyễn Duy Hùng, Chủ tịch hội đồng biên tập, *Các lý thuyết kinh tế vận dụng vào Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội-2012.

cả mọi người trong xã hội. Tình trạng này làm giảm sự sáng tạo và nhiệt tình đóng góp của nhóm chịu thiệt, chưa kể đến nguy cơ xung đột, nội chiến trong một số trường hợp.

Lý thuyết “lợi ích nhóm” tức là lợi ích của một nhóm người nào đó liên kết với nhau để trục lợi, vơ vét của chung, của Nhà nước và tập thể để mưu lợi cho lợi ích mình gắn kết. Hay nói cách khác, lợi ích nhóm là lợi ích của nhóm người móc nối với nhau, thông đồng với nhau để “lách luật”, làm những điều phi pháp để trục lợi, xâm phạm đến lợi ích của Nhà nước, tập thể và của cá nhân. Để đạt được lợi ích nhóm theo nghĩa này, con người phải lợi dụng sơ hở, lợi dụng quyền lực, lợi dụng quan hệ để móc nối kiếm lợi. Lợi ích nhóm thực ra là sự cấu kết của những cán bộ đương chức thoái hóa, biến chất với những kẻ lợi dụng những người này để có được những chính sách có lợi cho mình. Bộ máy hành chính có liên quan lúc đầu phục vụ cho mọi người, sau dần dần chỉ lo lắng cho lợi ích của cá nhân mình và của những thành viên. Khi có sự hội tụ lợi ích giữa các nhóm có tính thể chế và những nhóm hợp tác thì lập tức một liên minh được hình thành, tạo thành những cụm chính sách, những chùm lợi ích xoay quanh một chính sách. Các vành đai lợi ích được khoanh vùng, có hàng loạt vành đai cùng tồn tại và tất yếu dẫn đến việc lợi ích công cộng bị xé nhỏ ra. Vì quyền lợi cục bộ, lợi ích nhóm có khi làm biến dạng cả nền kinh tế đất nước, làm cho nguồn lực quốc gia không được phân bổ hiệu quả, bị lũng đoạn bởi các lợi ích khác nhau<sup>40</sup>.

Để hạn chế và kiểm soát lợi ích nhóm, tác giả Trần Ngọc Đường cho rằng, bản chất của kiểm soát quyền lực nhà nước là khắc phục sự tha hóa quyền lực, đưa quyền lực nhà nước trở về đúng nghĩa của nó là quyền lực của Nhân dân. Việc thiết kế một chính quyền nhà nước trước hết là làm cho bộ máy nhà nước có khả năng kiểm soát được xã hội và sau đó là buộc Nhà nước phải kiểm soát được chính mình. Xét theo nghĩa hẹp, kiểm soát quyền lực nhà nước là toàn bộ những phương thức, quy trình, quy định mà dựa vào đó, Nhà nước và xã hội có thể ngăn chặn, loại bỏ những hoạt động sai trái của các thiết chế quyền lực nhà nước, phát hiện và điều chỉnh được việc thực thi đúng mục đích chung và đạt được hiệu quả cao nhất<sup>41</sup>. Để kiểm soát quyền lực nhà nước, tác giả Trần Ngọc Đường đưa ra ba giải pháp căn bản sau đây: *Thứ nhất*, giới hạn phạm vi quyền lực nhà nước bằng văn bản hiến pháp, đạo luật cao nhất do Nhân dân phê chuẩn thông qua trưng cầu dân ý; *Thứ hai*,

<sup>40</sup> Lê Quốc Lý (2014), *Lợi ích nhóm thực trạng và giải pháp*, Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật, Hà Nội, tr.18.

<sup>41</sup> Trần Ngọc Đường (2012), *Phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực với việc sửa đổi hiến pháp năm 1992*, Nxb Chính trị Quốc gia Sự thật, Hà Nội.



sự kiểm soát của Nhân dân và xã hội thông qua bầu cử theo nhiệm kỳ, thông qua việc thực hiện quyền bãi miễn, thông qua trưng cầu dân ý, thông qua sự kiểm soát của xã hội dân sự; *Thứ ba*, kiểm soát quyền lực nhà nước bằng phân công một cách rạch ròi trong việc thực hiện quyền lực nhà nước, bằng những thể chế trách nhiệm của những người có thẩm quyền trong bộ máy nhà nước.

Trên đây là những lý thuyết căn bản được nghiên cứu sinh áp dụng để xem xét, giải quyết các vấn đề của luận án về đề tài pháp luật điều phối đất đai.

### **1.3. Câu hỏi nghiên cứu và giả thuyết nghiên cứu**

#### **1.3.1. Câu hỏi nghiên cứu**

##### **- Câu hỏi chung**

Pháp luật điều chỉnh hoạt động điều phối đất đai tại Việt Nam cần phải tiếp tục hoàn thiện như thế nào để đáp ứng yêu cầu nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao trong bối cảnh hội nhập quốc tế và phát triển nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa?

##### **- Câu hỏi nghiên cứu cụ thể**

*Thứ nhất*, điều phối đất đai là gì? Hoạt động điều phối đất đai trong điều kiện kinh tế thị trường và chế độ sở hữu toàn dân có bản chất, vai trò như thế nào? Hoạt động này có những đặc điểm gì và những vấn đề pháp lý đặt ra từ những đặc điểm này? Những yêu cầu đặt ra đối với hoạt động điều phối đất đai?

*Thứ hai*, thực trạng pháp luật về điều phối đất đai ở Việt Nam hiện nay còn những tồn tại, hạn chế nào cần tiếp tục khắc phục nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng đất, bảo đảm công bằng xã hội tạo động lực thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội? Nguyên nhân của những tồn tại, hạn chế đó (nguyên nhân chủ quan, nguyên nhân khách quan)?

*Thứ ba*, để khắc phục những hạn chế vướng mắc của pháp luật về điều phối đất đai, cần phải có những định hướng và giải pháp cụ thể nào?

#### **1.3.2. Giả thuyết nghiên cứu**

Trên cơ sở các câu hỏi nghiên cứu, nền tảng khung lý thuyết, khung pháp lý quy định tại Luật Đất đai năm 2013 và các quy định của pháp luật liên quan đến

điều phối đất đai, để trả lời 3 câu hỏi nghiên cứu nêu trên, luận án dựa vào ba giả thuyết khoa học sau đây:

*Thứ nhất*, điều phối đất đai với bản chất là hoạt động của Nhà nước với tư cách đại diện chủ sở hữu toàn dân đối với đất đai nhằm mục đích điều chỉnh và phân phối đất đai đáp ứng nhu cầu sử dụng đất phục vụ mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội; nhu cầu sử dụng đất vì mục đích quốc phòng - an ninh và đáp ứng các nhu cầu sử dụng đất khác của xã hội. Do chế độ sở hữu đất đai và cơ chế thực hiện quyền sở hữu đất đai ở nước ta có nhiều nét đặc thù, nên để hoàn thiện pháp luật về điều phối đất đai thì vấn đề mấu chốt là phải nhận diện được đầy đủ, cụ thể những nét đặc trưng của hoạt động này làm cơ sở cho việc xác định những vấn đề pháp lý đặt ra.

*Thứ hai*, hoạt động điều phối đất đai theo quy định của pháp luật đất đai hiện hành còn nhiều tồn tại, hạn chế dẫn đến chưa phát huy được nguồn lực đất đai trong phát triển đất nước, tình trạng không bảo đảm công bằng trong điều phối đất đai đã và đang gây mất ổn định chính trị, xã hội; tranh chấp, khiếu kiện phức tạp, kéo dài; bức xúc trong xã hội ... Trong thời gian qua, mặc dù Luật Đất đai đã từng bước được hoàn thiện qua các lần sửa đổi (Luật Đất đai năm 1993, Luật Đất đai năm 2003, Luật Đất đai năm 2013) nhưng dường như vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn đặt ra.

*Thứ ba*, khắc phục những tồn tại hạn chế của pháp luật về điều phối đất đai là công việc vô cùng khó khăn, phức tạp. Để có thể đưa ra được những định hướng, giải pháp đột phá, khắc phục được những căn nguyên, cội rễ của những tồn tại, hạn chế chúng ta cần phải có hướng tiếp cận khoa học trên cơ sở chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai, cơ chế thị trường; trong đó tập trung vào giải quyết những vấn đề bức xúc như vấn đề thu hồi đất, vấn đề tài chính đất đai...

## KẾT LUẬN CHƯƠNG 1

Pháp luật về điều phối đất đai là một trong các nội dung quan trọng của pháp luật đất đai. Đây là lĩnh vực pháp luật có phạm vi điều chỉnh rộng, liên quan đến nhiều quy định khác nhau như các quy định về quy hoạch sử dụng đất; các quy định về giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất và các quy định về thu hồi đất; bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất ... Vì vậy việc xây dựng, hoàn thiện và thực hiện pháp luật về điều phối đất đai gặp không ít những khó khăn, vướng mắc, trở ngại. Thời gian qua đã có nhiều công trình nghiên cứu về điều phối đất đai và pháp luật về điều phối đất đai ở phạm vi, khía cạnh, mức độ khác nhau được công bố. Tuy nhiên, do nội dung nghiên cứu rộng, phức tạp, nhạy cảm và thực tiễn thực hiện phát sinh nhiều vấn đề khó, mới đòi hỏi phải có sự tháo gỡ, giải quyết để góp phần duy trì sự ổn định chính trị; thúc đẩy sự tăng trưởng kinh tế; nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia, cải thiện môi trường đầu tư, kinh doanh; bảo đảm lợi ích của Nhà nước, của doanh nghiệp, giới đầu tư; của người sử dụng đất ... nên vấn đề này còn nhiều dư địa để tiếp tục nghiên cứu, tìm hiểu. Đặc biệt là trong bối cảnh đổi mới chính sách, pháp luật đất đai hiện nay. Tuy nhiên, việc lựa chọn hướng tiếp cận nghiên cứu như thế nào để không trùng lặp với các kết quả nghiên cứu đã công bố; tiết kiệm thời gian, nguồn lực song vẫn mang lại hiệu quả mong muốn, đề xuất các giải pháp vừa mang tính đột phá vừa phù hợp, có tính khả thi cao để tháo gỡ những vướng mắc, khó khăn và giải quyết kịp thời những vấn đề phát sinh từ thực tiễn thực hiện điều phối đất đai có ý nghĩa rất quan trọng và mang tính quyết định. Muốn vậy, luận án trước tiên phải đánh giá tổng quan tình hình nghiên cứu trong nước và ở nước ngoài liên quan đến luận án; trên cơ sở đó xác định lý thuyết nghiên cứu; câu hỏi nghiên cứu và xây dựng giả thuyết nghiên cứu. Đây là những vấn đề định hướng chiến lược cho việc nghiên cứu các chương tiếp theo nhằm giải quyết các yêu cầu mà đề tài luận án đặt ra. Với nhận thức và cách tiếp cận như vậy, Chương 1 của luận án đã đạt được những kết quả chủ yếu sau đây:

1. Đánh giá khái quát tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài thông qua việc tìm hiểu một số công trình nghiên cứu của các học giả nước ngoài và một số công trình nghiên cứu của các học giả trong nước (nội dung này được đề cập cụ thể tại Tiểu mục 1.1.1). Từ việc nghiên cứu, tìm hiểu nội dung một số công trình nghiên cứu trong và ngoài nước có liên quan đến đề tài, luận án đưa ra nhận xét, đánh giá chung về kết quả đạt được; những vấn đề nghiên cứu nhưng chưa giải quyết trọn vẹn; những

vấn đề còn bỏ ngỏ hoặc những vấn đề được nghiên cứu song đặt trong bối cảnh hiện tại không còn tính thời sự, bị lạc hậu. Trên cơ sở đó, luận án kế thừa các kết quả nghiên cứu và tiếp tục đi sâu nghiên cứu, tìm hiểu về điều phối đất đai và pháp luật về điều phối đất đai ở nước ta hiện nay tham chiếu với các quan điểm, đường lối của Đảng thể hiện trong Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII; Nghị quyết số 18-NQ/TW của Hội nghị lần thứ 5 Ban Chấp hành Trung ương Khóa XIII ngày 16/06/2023; quan điểm, chính sách về sửa đổi Luật Đất đai năm 2013 nói chung và sửa đổi chế định về điều phối đất đai nói riêng.

2. Dựa trên kết quả nghiên cứu của Tiểu mục 1.1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài, luận án xây dựng khung lý thuyết nghiên cứu. Trên cơ sở yêu cầu của đề tài đặt ra, Luận án xây dựng khung lý thuyết nghiên cứu bao gồm một số lý thuyết chủ yếu gồm: Lý thuyết kinh tế học vĩ mô tổng hợp được dựa trên nền tảng lý thuyết kinh tế học của J.M. Keynes; học thuyết kinh tế thị trường của Adam Smith; lý thuyết địa tô của Karl Marx; lý thuyết về hiệu quả của thị trường cạnh tranh (Pareto Efficiency); lý thuyết về chi phí giao dịch của R. Coase Những trường phái lý thuyết này được nghiên cứu vận dụng để nghiên cứu các chương tiếp theo của luận án.

3. Khép lại nội dung Chương 1 là các câu hỏi nghiên cứu được đặt ra dựa trên sự nhận thức về yêu cầu của đề tài. Việc trả lời các câu hỏi này là sự định hướng cho việc xây dựng, phát triển nội dung về lý luận, phân tích thực trạng pháp luật về điều phối đất đai và đánh giá thực tiễn thực hiện; đề xuất định hướng, giải pháp hoàn thiện pháp luật về điều phối đất đai và nâng cao hiệu quả thực hiện tại Việt Nam tại Chương 2, Chương 3, Chương 4.

Giả thuyết nghiên cứu được NCS quan niệm là những vấn đề cần phải được làm rõ, được đặt ra cho việc đi tìm phương án trả lời cho các câu hỏi nghiên cứu mà luận án đề ra. Nội dung các câu hỏi nghiên cứu và giả thuyết nghiên cứu được NCS phân tích, trình bày cụ thể, chi tiết tại Tiểu mục 1.1.3 của Chương 1 Luận án.

## CHƯƠNG 2

### NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ ĐIỀU PHỐI ĐẤT ĐAI VÀ VỀ PHÁP LUẬT ĐIỀU PHỐI ĐẤT ĐAI

#### 2.1. Lý luận về điều phối đất đai

##### 2.1.1. Khái niệm và đặc điểm của điều phối đất đai

###### 2.1.1.1. Khái niệm

Thuật ngữ điều phối được sử dụng khá phổ biến trong đời sống xã hội và trong các văn bản pháp luật. Ví dụ: Điều phối hàng hóa phục vụ Tết nguyên đán; điều phối xăng dầu góp phần bình ổn giá; điều phối điện đáp ứng nhu cầu của các hộ sử dụng điện ... Mặc dù được sử dụng khá phổ biến trong giao tiếp hàng ngày song điều phối đất đai không phải là thuật ngữ được sử dụng chính thức trong pháp luật đất đai hiện hành. Trong các luật đất đai như Luật Đất đai năm 1993, Luật Đất đai năm 2003, Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành không có điều khoản nào giải nghĩa chính thức về thuật ngữ này. Tuy nhiên trong khoa học pháp lý, thuật ngữ “điều phối đất đai” được sử dụng trong giáo trình Luật Đất đai của Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh. Trong Giáo trình này có một chương viết về hoạt động “điều phối đất đai”<sup>42</sup>.

Khái niệm điều phối đất đai được giải mã về nội hàm trong một số tài liệu sau:

- Theo tác giả Võ Công Nhị của Trường Đại học Mở thành phố Hồ Chí Minh: “*Điều phối đất đai là hoạt động do cơ quan nhà nước thực hiện nhằm phân phối, điều chỉnh việc sử dụng đất đai thông qua các hoạt động như lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, giao đất, cho thuê đất ... theo quy định của pháp luật*”<sup>43</sup>.

- “*Điều phối đất đai là việc phân phối, điều chỉnh đất đai của Nhà nước theo nhu cầu của đời sống xã hội và để thực hiện quyền sở hữu toàn dân, thực hiện chức năng quản lý Nhà nước về đất đai*”<sup>44</sup>.

- *Điều phối đất đai là hoạt động của cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhằm chuyển giao đất (phân phối) đến người sử dụng (theo nhu cầu của đời sống xã hội) và điều chỉnh việc sử dụng đất theo một trình tự, thủ tục nhất định*<sup>45</sup> v.v.

<sup>42</sup> Xem Giáo trình Luật Đất đai, Trường Đại học Luật TP.HCM, Nxb Hồng Đức, TP.HCM 2015

<sup>43</sup> Võ Công Nhị, Tập bài giảng Luật Đất đai, Trường Đại học Mở thành phố Hồ Chí Minh; nguồn: <http://khoaluat.ou.edu.vn>

<sup>44</sup> Bài giảng Điều phối đất đai; nguồn: <https://text.xemtailieu.net>

<sup>45</sup> Bài giảng Luật Đất đai- Chương 4. Điều phối đất đai; nguồn: <https://tailieubachkhoa.net>

Cho dù có nhiều cách hiểu khác nhau về điều phối đất đai, song tựu chung lại giới nghiên cứu luật học nước ta thống nhất với nhau về nội hàm điều phối đất đai ở một số điểm sau đây: *Một là*, điều phối đất đai là hoạt động của Nhà nước trong việc phân phối, điều chỉnh đất đai đáp ứng nhu cầu sử dụng đất của xã hội; *Hai là*, hoạt động điều phối đất đai vừa thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai vừa thực hiện chức năng quản lý đất đai của Nhà nước; *Ba là*, hoạt động điều phối đất đai của Nhà nước được thực hiện trên cơ sở các quy định của pháp luật. Như vậy, dưới góc độ khoa học pháp lí, khái niệm điều phối đất đai thường được hiểu là hoạt động điều chỉnh và phân phối đất đai để đáp ứng nhu cầu xã hội. Theo cách tiếp cận này, hoạt động điều phối đất đai bao gồm những hoạt động cụ thể sau đây:

*Thứ nhất*, hoạt động quy hoạch kế hoạch sử dụng đất.

Với ý nghĩa là hoạt động “*phân bổ và khoanh vùng đất đai theo không gian sử dụng cho các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường và thích ứng biến đổi khí hậu trên cơ sở tiềm năng đất đai và nhu cầu sử dụng đất của các ngành, lĩnh vực đối với từng vùng kinh tế - xã hội và đơn vị hành chính trong một khoảng thời gian xác định*”,<sup>46</sup> việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất có vai trò là hoạt động có tính chất quyết định đến hiệu quả của điều phối đất đai. Nó xác định căn cứ, cơ sở để thực hiện các hoạt động cụ thể của điều phối đất đai như giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất và thu hồi đất....

*Thứ hai*, mặc dù, điều phối đất đai bao gồm quy hoạch sử dụng đất; giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất ... Tuy nhiên, trong điều kiện quỹ đất do Nhà nước quản lý được giao, cho thuê cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài thì dường như một trong những hoạt động điều phối đất đai chủ yếu được thực hiện thông qua:

(1) *Dịch chuyển bắt buộc*. Có nghĩa là Nhà nước sử dụng quyền lực công để điều tiết đất đai của người này chuyển sang cho người khác. Việc điều tiết đất đai này xuất phát từ lý do khách quan vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia công cộng hay vì lý do chủ quan của người sử dụng đất gây ra (thu hồi đất do vi phạm pháp luật đất đai; trực tiếp đe dọa tính mạng con người ...). Ở các nước thừa nhận sở hữu tư nhân đối với đất đai, Nhà nước điều phối đất đai vì mục đích công cộng chủ yếu thông qua hoạt động trưng mua đất. Ở Việt Nam, đất đai

<sup>46</sup> Khoản 2 điều 3 của Luật Đất đai 2013

thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu, Nhà nước điều phối đất đai thông qua hoạt động thu hồi đất của người đang sử dụng đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng - an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Như vậy trong trường hợp này, việc điều phối đất đai được thực hiện theo phương thức hành chính; Nhà nước với tư cách đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai sử dụng quyền lực Nhà nước (quyền lực công) để thu hồi (“tước đoạt”) quyền sử dụng đất của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất phục vụ lợi ích chung (vì mục đích quốc phòng - an ninh; phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng). Chủ thể có liên quan trực tiếp đến hoạt động điều phối đất đai này bao gồm: Cơ quan Nhà nước có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất; người đang sử dụng đất; người được Nhà nước trao quyền sử dụng đất sau khi thu hồi đất.

(2) *Dịch chuyển đất đai tự nguyện.* Trong trường hợp này, Nhà nước không sử dụng quyền lực công để điều phối đất đai của người sử dụng đất mà họ tự nguyện chuyển dịch đất đai; ví dụ: người sử dụng đất tự nguyện trả lại đất được giao; người sử dụng đất chết mà không có người tiếp tục thừa kế; đất giao có thời hạn mà khi hết thời hạn không được Nhà nước gia hạn ... Vì vậy, Nhà nước thu hồi đất dựa trên cơ sở đồng thuận của người sử dụng đất để giao, cho thuê đất này cho những tổ chức, hộ gia đình, cá nhân khác có nhu cầu, năng lực, điều kiện sử dụng đất hợp lý, có hiệu quả tránh để đất bị bỏ hoang không sử dụng gây lãng phí tài nguyên đất đai.

*Thứ ba,* hoạt động giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất. Đây là hoạt động điều phối đất đai trong việc điều chuyển, phân phối đất đai thuộc sở hữu toàn dân sang cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất. Hay nói cách khác là hoạt động điều phối quyền sử dụng đất của chủ sở hữu toàn dân về đất đai cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân để sử dụng đất ổn định lâu dài. Hoạt động điều phối đất đai này được thực hiện giữa Nhà nước với tư cách đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai với tổ chức, hộ gia đình, cá nhân thông qua một quyết định hành chính có tên gọi là quyết định giao đất, quyết định cho thuê đất làm phát sinh quyền sử dụng đất đối với tổ chức, hộ gia đình, cá nhân.

*Thứ tư,* điều phối đất đai còn bao gồm hoạt động đăng ký đất đai, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với người được Nhà nước giao đất, cho thuê đất; hoạt động thanh tra, kiểm tra, đánh giá hiệu quả quản lý và sử dụng đất, xử lý vi phạm pháp luật về đất đai; giải quyết tranh chấp đất đai và thu hồi đất....

Trên cơ sở các khái niệm trên đây về điều phối và dựa vào nội dung các quy định của pháp luật về điều phối đất đai; theo nghiên cứu sinh (NCS), khái niệm về điều phối đất đai được hiểu như sau: *Điều phối đất đai là hoạt động của Nhà nước với tư cách đại diện chủ sở hữu toàn dân đối với đất đai và chủ thể quản lý xã hội nhằm điều chỉnh và phân phối đất đai đáp ứng nhu cầu sử dụng đất phục vụ mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ dựa trên các quy định của pháp luật đất đai đảm bảo đất đai được sử dụng đúng mục đích, hợp lý, tiết kiệm, đạt hiệu quả kinh tế cao và phát huy vai trò là nguồn vốn, nguồn lực để phát triển đất nước.*

#### *2.1.1.2. Đặc điểm của điều phối đất đai*

*Một là*, điều phối đất đai liên quan đến một loại tài sản đặc biệt là đất đai. Đây là nguồn tài nguyên thiên nhiên hữu hạn không do con người tạo ra, cố định về vị trí địa lý và thuộc sở hữu toàn dân về đất đai do Nhà nước đại diện chủ sở hữu. Sở dĩ ở nước ta, đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu là do đất đai là thành quả cách mạng, là kết quả của quá trình đấu tranh khai phá, bồi đắp, cải tạo và giữ gìn đất đai của các thế hệ người Việt Nam trải qua hàng ngàn năm Nhân dân ta mới tạo dựng được vốn đất đai như ngày nay. Vì vậy, Nhà nước ta do Nhân dân lao động thiết lập nên đại diện cho ý chí, nguyện vọng và lợi ích của Nhân dân, được Nhân dân ủy quyền thay mặt Nhân dân quản lý đất đai nhằm trước tiên là bảo vệ lợi ích của xã hội, lợi ích của người dân trong lĩnh vực đất đai. Nhà nước đứng ra thực hiện điều phối đất đai đáp ứng nhu cầu sử dụng đất vào mục đích quốc phòng - an ninh, phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng, phát triển kinh tế- xã hội và nhu cầu sử dụng đất của các cá nhân, tổ chức trong xã hội.

*Hai là*, như phần trên đã đề cập, đất đai ở nước ta thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu nên hoạt động điều phối đất đai là một trong những phương thức thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai. Nó được thực hiện dựa trên cơ sở quyền lực nhà nước (quyền lực công) do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền thực hiện vì lợi ích của Nhà nước, của xã hội. Điều này có nghĩa là không phải bất cứ cơ quan nhà nước nào cũng có thẩm quyền điều phối đất đai mà chỉ các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền theo quy định của pháp luật mới được thực hiện quyền này.

Hơn nữa, trong điều kiện quỹ đất hữu hạn nên nguồn cung về đất đai không đáp ứng nhu cầu sử dụng đất ngày càng tăng của xã hội, đặc biệt trong nền kinh tế thị trường, đất đai được trả lại những giá trị ban đầu vốn có của nó nên ngày càng



có giá thì việc điều phối đất đai chịu áp lực rất lớn. Để có được đất đai thì không ít tổ chức, cá nhân sẵn sàng chi ra những khoản tiền lớn để hối lộ, bôi trơn tác động đến cơ quan nhà nước, công chức nhà nước có thẩm quyền điều phối đất đai ... Vì vậy, hoạt động điều phối đất đai phải tuân thủ các quy định của pháp luật về căn cứ, nguyên tắc, thẩm quyền và trình tự, thủ tục rất chặt chẽ.

*Ba là*, điều phối đất đai liên quan đến nhiều hoạt động, nhiều cơ quan, tổ chức, cá nhân trong quản lý Nhà nước về đất đai. Điều phối đất đai bắt đầu từ việc lập, thẩm định, xét duyệt, điều chỉnh, thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất; đăng ký đất đai, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đến thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất ... Hoạt động này đòi hỏi sự hợp tác, phối hợp chặt chẽ, thống nhất, đồng bộ và hiệu quả của các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền. Đây là vấn đề không hề đơn giản và trên thực tế gặp không ít khó khăn, vướng mắc; đồng thời, Nhà nước phải huy động nguồn lực về vốn, trang thiết bị, con người và thời gian để thực hiện.

*Bốn là*, trong điều kiện xây dựng và phát triển nền kinh tế thị trường cho dù muốn hay không muốn thì hoạt động điều phối đất đai chịu tác động của các quy luật khách quan của thị trường như quy luật cung - cầu, quy luật giá trị, quy luật cạnh tranh ... Điều này có nghĩa là điều phối đất đai trong nền kinh tế thị trường phải chú trọng đến nhu cầu sử dụng đất của xã hội; bảo đảm sự cân đối về đất đai cho các nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; cho mục đích quốc phòng - an ninh; tránh tình trạng giao đất, cho thuê đất không sử dụng hoặc sử dụng kém hiệu quả, bừa bãi, bỏ hoang hóa đất đai gây lãng phí đến nguồn tài nguyên đất đai.

### **2.1.2. Ý nghĩa của điều phối đất đai**

#### **2.1.2.1. Đối với Nhà nước.**

*Một là*, điều phối đất đai là một phương thức thực hiện vào bảo vệ quyền đại diện của chủ sở hữu toàn dân về đất đai. Như phần trên đã phân tích, hoạt động điều phối đất đai bao gồm giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng và thu hồi đất ... Các hoạt động này của Nhà nước làm phát sinh, thay đổi hoặc chấm dứt quyền sử dụng đất của các cơ quan, tổ chức, hộ gia đình, cá nhân. Không phải bất cứ cơ quan nhà nước nào cũng có quyền điều phối đất đai mà chỉ cơ quan nhà nước được pháp luật đất đai quy định mới có thẩm quyền này<sup>47</sup>. Quyền đại diện chủ sở hữu

<sup>47</sup> Xem Điều 59. Thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất; Điều 66. Thẩm quyền thu hồi đất của Luật Đất đai năm 2013

toàn dân về đất đai bao gồm một trong các quyền năng: Quyết định thu hồi đất, trưng dụng đất; quyết định trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất (Điều 13 Luật Đất đai năm 2013); Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất thông qua quyết định giao đất, quyết định cho thuê đất, quyết định công nhận quyền sử dụng đất (Điều 17 Luật Đất đai năm 2013). Hơn nữa, điều phối đất đai còn là một hoạt động thể hiện chức năng thống nhất quản lý đất đai trong phạm vi cả nước của Nhà nước. Việc sử dụng đất của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân chịu sự điều chỉnh của hoạt động điều phối đất đai do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện dựa trên quy định của pháp luật.

*Hai là*, thông qua điều phối đất đai, Nhà nước thực hiện việc điều hòa, phân phối đất đai dựa trên quy hoạch sử dụng đất đảm bảo việc cân đối quỹ đất đai của quốc gia cho các nhu cầu sử dụng đất của xã hội mà trước hết là nhu cầu sử dụng đất của Nhà nước, của xã hội. Điều này có nghĩa là cho dù trên cơ sở đất đai thuộc sở hữu toàn dân với tư cách đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai; Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất sử dụng ổn định lâu dài nhằm khuyến khích họ đầu tư, bồi bổ, cải tạo, bảo vệ và nâng cao hiệu quả sử dụng đất. Tuy nhiên, khi Nhà nước có nhu cầu sử dụng đất vì mục đích quốc phòng - an ninh, phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng thì Nhà nước vẫn có quyền điều phối đất đai thông qua hoạt động thu hồi đất. Mặt khác, hoạt động điều phối đất đai góp phần nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai; ngăn ngừa và xử lý có hiệu quả việc sử dụng đất bừa bãi, lãng phí, bỏ hoang hóa đất đai thông qua việc thu hồi đất do vi phạm pháp luật đất đai ...

#### **2.1.2.2. Đối với người sử dụng đất.**

*Một là*, điều phối đất đai là một trong những phương thức phân phối đất đai trong điều kiện đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu nhằm đáp ứng nhu cầu sử dụng đất phong phú, đa dạng của tổ chức, doanh nghiệp, hộ gia đình, cá nhân ... bằng việc Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất thông qua việc ban hành quyết định giao đất, quyết định cho thuê đất, quyết định chuyển mục đích sử dụng đất. Như vậy, thông qua điều phối đất đai thì người sử dụng đất được tiếp cận đất đai và sử dụng đất theo đúng nhu cầu, nguyện vọng của mình.

*Hai là*, điều phối đất đai góp phần nâng cao ý thức chấp hành pháp luật đất đai của người sử dụng đất. Bởi lẽ, khi tổ chức, hộ gia đình, cá nhân có nhu cầu sử

dụng đất thì sẽ có nhiều phương thức mà họ lựa chọn để đạt được mục đích này. Nếu Nhà nước không thực hiện điều phối đất đai thì tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sẽ tìm đến những phương thức phi chính thức để tiếp cận đất đai đáp ứng nhu cầu sử dụng đất của mình như lấn, chiếm đất đai; chuyển nhượng, mua bán đất đai “ngầm” ... Điều này không chỉ gây rối loạn, phá vỡ trật tự quản lý đất đai của Nhà nước khiến các cơ quan nhà nước không thể kiểm soát được hiện trạng sử dụng đất và những biến động về sử dụng đất mà còn tiềm ẩn nguy cơ quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất không được pháp luật bảo hộ. Các trường hợp lấn, chiếm đất đai; sử dụng đất trái mục đích, không phù hợp với quy hoạch sử dụng đất ... sẽ không được Nhà nước xem xét cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và bị Nhà nước thu hồi đất do vi phạm pháp luật đất đai. Đồng thời, người sử dụng đất trong các trường hợp này cũng không được chuyển quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật. Với những phân tích, lập luận nêu trên thì rõ ràng việc thực hiện điều phối đất đai góp phần nâng cao ý thức chấp hành pháp luật đất đai đối với tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất v.v.

### ***2.1.3. Yêu cầu của điều phối đất đai***

*Một là, tuân thủ đúng các quy định của pháp luật.*

Mọi hoạt động nói chung và điều phối đất đai phải tuân thủ pháp luật. Đây là yêu cầu mang tính phổ quát. Theo đó, việc điều phối đất đai được thực hiện dựa trên các quy định của pháp luật về căn cứ, nguyên tắc; thẩm quyền, trình tự, thủ tục ... Điều này đảm bảo hoạt động điều phối đất đai nằm dưới sự quản lý chặt chẽ của Nhà nước; đồng thời, chịu sự giám sát của người dân. Có như vậy mới ngăn ngừa tình trạng vi phạm pháp luật trong việc điều phối đất đai; đất đai được trao cho người có khả năng và điều kiện sử dụng đúng mục đích, tiết kiệm, đạt hiệu quả kinh tế.

*Hai là, điều phối đất đai phải phù hợp với các nguyên tắc của thị trường.*

Ở nước ta, đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu. Nhà nước thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu đất đai thông qua một trong những phương thức là giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất và thu hồi đất ... Tuy nhiên, trong nền kinh tế thị trường thì hoạt động điều phối đất đai của Nhà nước cho dù có mong muốn hay không mong muốn phải phù hợp với các nguyên tắc của thị trường. Ví dụ: Quy luật cung cầu của thị trường tác động đến hoạt động điều phối đất đai thể hiện khi nhu cầu sử dụng đất của xã hội xuất hiện và ngày càng tăng đòi hỏi Nhà nước

phải đảm bảo một quỹ đất đáp ứng nhu cầu này. Nếu không thể đáp ứng được (yếu tố cung về đất đai thấp hơn yếu tố cầu về đất đai) sẽ khiến giá đất trở nên tăng cao. Lúc này yếu tố đầu cơ đất đai xuất hiện, có nghĩa là sẽ có một số tổ chức, cá nhân đứng ra tìm mọi cách để thuê mua đất đai sau đó bán lại, chuyển nhượng lại nhằm mục đích kiếm lời. Mặt khác, để giải quyết nhu cầu sử dụng đất, tổ chức, cá nhân có nhu cầu không thể “chờ đợi” trong một thời gian dài vào sự điều phối đất đai của Nhà nước. Họ sẽ tìm đến thị trường đất đai không chính thức (thị trường đất đai “ngầm”) thông qua việc mua bán, chuyển nhượng “trao tay” hoặc lấn, chiếm đất đai ... Điều này phá vỡ trật tự quản lý đất đai và làm vô hiệu hóa hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai và xâm phạm nghiêm trọng chế độ sở hữu toàn dân về đất đai.

*Ba là*, điều phối đất đai phải đảm bảo quỹ đất phục vụ cho nhu cầu phát triển - kinh tế xã hội của đất nước, vì mục đích công cộng của xã hội; đảm bảo đất đai được sử dụng đúng mục đích, tiết kiệm và mang lại hiệu quả kinh tế cao.

Đất đai là nguồn tài nguyên thiên nhiên hữu hạn. Trong điều kiện tổng quỹ đất tự nhiên của nước ta không nhiều; vì vậy, trước hết điều phối đất đai phải đảm bảo giải quyết “bài toán” đất đai cho nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, vì mục đích công cộng của xã hội. Có nghĩa là trong hoạt động điều phối đất đai, Nhà nước phải đặt ra thứ tự ưu tiên cho các nhu cầu sử dụng đất. Ưu tiên đầu tiên đặt lên hàng đầu của hoạt động điều phối đất đai là đảm bảo đất đai cho nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, vì mục đích công cộng của xã hội. Bởi lẽ, kinh tế - xã hội của đất nước có phát triển thì mới đảm bảo cân đối vĩ mô, mới tạo thêm nhiều việc làm mới, tăng nguồn thu cho ngân sách nhà nước để thực hiện tái đầu tư công, thực hiện bền vững các chính sách an sinh xã hội; quốc phòng - an ninh, bảo vệ môi trường, xóa đói giảm nghèo ... Đảm bảo đất đai sử dụng cho các mục đích công cộng làm cho mọi người dân được thụ hưởng, sử dụng các dịch vụ công tiện ích góp phần nâng cao đời sống vật chất, tinh thần và nâng cao chỉ số hạnh phúc của quốc gia ... Bên cạnh đó, điều phối đất đai phải đảm bảo đất đai sử dụng đúng mục đích, tiết kiệm, mang lại hiệu quả kinh tế cao. Với yêu cầu này, đòi hỏi cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải chịu trách nhiệm trước Đảng, trước Nhân dân trong việc điều phối đất đai cho các tổ chức, doanh nghiệp, cá nhân sử dụng đất đúng mục đích, hợp lý, tiết kiệm; kiên quyết thu hồi, xử lý nghiêm minh những tổ chức, cá nhân sử dụng đất sai mục đích, bỏ hoang hóa, lãng phí đất đai; lấn chiếm đất đai hoặc làm cho đất bị thoái hóa, bạc màu ...

*Bốn là*, điều phối đất đai phải quán triệt và thực hiện tốt quan điểm, đường lối của Đảng về khai thác, phát huy vai trò của đất đai là nguồn lực, nguồn vốn to lớn để phát triển đất nước.

Quán triệt quan điểm, đường lối của Đảng về khai thác, phát huy vai trò của đất đai là nguồn lực, nguồn vốn to lớn để phát triển đất nước thì hoạt động điều phối đất đai phải hướng vào việc minh bạch hóa, đảm bảo cho thị trường bất động sản vận hành thông suốt, đồng bộ. Muốn vậy, hoạt động điều phối đất đai góp phần vào việc xây dựng hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu đất đai chi tiết, cụ thể tích hợp với hệ thống cơ sở dữ liệu dân cư quốc gia; nâng cao hiệu quả đăng ký đất đai, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Mặt khác, điều phối đất đai phải tạo ra hiệu ứng tích cực góp phần thu đúng, thu đủ tiền sử dụng đất, tiền thuê đất khi Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất; chống thất thu thuế sử dụng đất; trốn tránh nghĩa vụ nộp thuế nói riêng và nghĩa vụ tài chính nói chung từ phía người sử dụng đất. Hơn nữa, hoạt động điều phối đất đai phải đáp ứng nhu cầu sử dụng đất cho phát triển kinh tế - xã hội trong giai đoạn 05 năm của cả nước và từng địa phương; đồng thời, hoạt động này phải giải quyết nhanh chóng, kịp thời đất đai để thực hiện các dự án đầu tư đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cấp giấy phép đầu tư cũng như không tạo ra những rào cản, vướng mắc cho việc tiếp cận đất đai của doanh nghiệp, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất vào mục đích sản xuất - kinh doanh v.v.

#### ***2.1.4. Mục đích, hệ quả của điều phối đất đai***

##### ***i) Điều phối đất đai của Nhà nước nhằm trao quyền sử dụng đất***

Phương thức điều phối đất đai nhằm trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất dường như chủ yếu được thực hiện cụ thể như sau:

*Thứ nhất*, thông qua hoạt động giao đất, cho thuê đất.

Phương thức điều phối đất đai nhằm trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất được hiểu là ở nước ta, đất đai không thuộc sở hữu của cá nhân, tổ chức mà thuộc sở hữu toàn dân (đất đai thuộc sở hữu chung của toàn thể Nhân dân) do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Để điều phối đất đai cho các nhu cầu sử dụng đất; Nhà nước thực hiện việc giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất. Đây là cơ sở pháp lý làm phát sinh quyền sử dụng đất của người sử dụng đất. Có nghĩa là thông qua việc Nhà nước ra quyết

định giao đất, quyết định cho thuê đất, quyết định công nhận quyền sử dụng đất thì người sử dụng đất có quyền hợp pháp trong việc tiếp cận, sử dụng đất đai và quyền sử dụng đất của họ được pháp luật bảo hộ. Xét về bản chất pháp lý, phương thức điều phối đất đai này là việc chuyển giao quyền sử dụng đất - một quyền năng của chủ sở hữu toàn dân về đất đai sang cho người sử dụng đất. Họ thực hiện quyền năng này trên thực tế để sử dụng đất đúng mục đích, tiết kiệm, hiệu quả. Tuy nhiên, quyền sở hữu toàn dân về đất đai mà Nhà nước làm người đại diện không được chuyển giao cho người sử dụng đất. Họ sử dụng đất trên cơ sở chế độ sở hữu toàn dân về đất đai. Trong quá trình sử dụng đất, nếu người sử dụng đất vi phạm pháp luật đất đai như sử dụng đất không đúng mục đích, cố tình không thực hiện nghĩa vụ tài chính đối với Nhà nước hoặc nhận đất mà không sử dụng trong thời hạn 12 tháng liền mà không được cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất cho phép thì sẽ bị Nhà nước thu hồi đất (thu lại quyền sử dụng đất mà Nhà nước đã trao) để giao lại, cho thuê lại cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân có năng lực, điều kiện sử dụng đất hiệu quả hơn, tốt hơn. Tuy nhiên, phương thức điều phối đất đai này dường như không chịu sự tác động mạnh mẽ của các nguyên tắc thị trường mà chủ yếu được thực hiện dựa trên ý chí của Nhà nước - vừa với tư cách là tổ chức chính trị quyền lực vừa với vai trò là người đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai và thống nhất quản lý đất đai. Với địa vị pháp lý như vậy, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền điều phối đất đai có quyền lực rất lớn trong việc phân bổ nguồn lực đất đai. Vì vậy, nếu hệ thống pháp luật không thống nhất, đầy đủ, đồng bộ và cơ chế giám sát, kiểm soát quyền lực nhà nước của các cơ quan công quyền trong việc thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai nói chung và điều phối đất đai nói riêng dễ phát sinh tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm mà các vụ án tham nhũng về đất đai như vụ cựu Bí thư Tỉnh ủy Bình Dương Trần Văn Nam; vụ Vũ “Nhôm”; vụ án đất đai của hai nguyên Chủ tịch UBND tỉnh Khánh Hòa có sai phạm về giao đất, cho thuê đất làm thất thoát tài sản của Nhà nước là những ví dụ điển hình ...

*Thứ hai, thông qua việc chuyển mục đích sử dụng đất.*

Trên thực tế, việc sử dụng đất của người sử dụng đất có những biến động; chịu tác động của những lý do chủ quan, lý do khách quan như chuyển đổi cơ cấu kinh tế, phương án sản xuất - kinh doanh nhằm đáp ứng nhu cầu của thị trường; do tác động từ sự khủng hoảng của nền kinh tế thế giới, thiên tai, dịch bệnh ... thì việc chuyển mục đích sử dụng đất là điều khó tránh khỏi. Dẫu vậy, những trường hợp

này không thể tách rời sự quản lý của Nhà nước với tư cách đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai. Sự điều phối đất đai của Nhà nước trong hoạt động chuyển mục đích sử dụng đất được thể hiện:

*Một là*, đối với những trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất không phải xin phép<sup>48</sup> có nghĩa là người sử dụng đất tự chuyển mục đích sử dụng đất cho phù hợp với năng lực, điều kiện cụ thể của mình và đáp ứng nhu cầu của thị trường mà không cần có sự cho phép của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền. Trong các trường hợp này, sự điều phối của Nhà nước được thể hiện ở yêu cầu người sử dụng đất phải thực hiện nghĩa vụ tài chính theo quy định của pháp luật; chế độ sử dụng đất, quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất được áp dụng theo loại đất sau khi được chuyển mục đích sử dụng.

*Hai là*, đối với trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất như chuyển đất trồng lúa sang đất trồng cây lâu năm, đất trồng rừng, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối; chuyển đất trồng cây hàng năm khác sang đất nuôi trồng thủy sản nước mặn, đất làm muối, đất nuôi trồng thủy sản dưới hình thức ao, hồ, đầm; chuyển đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ, đất rừng sản xuất sang sử dụng vào mục đích khác trong nhóm đất nông nghiệp; chuyển đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp ... thì người sử dụng đất phải xin phép của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền<sup>49</sup>. Điều này có nghĩa là trong các trường hợp này, người sử dụng đất muốn chuyển mục đích sử dụng đất phải xin phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền - đây chính là biểu hiện của hoạt động điều phối đất đai của Nhà nước.

*ii) Điều phối đất đai làm chấm dứt quyền sử dụng đất*

Thu hồi đất là hoạt động làm chấm dứt quyền sử dụng đất của người sử dụng đất; bởi lẽ, “*Nhà nước thu hồi đất là việc Nhà nước quyết định thu lại quyền sử dụng đất của người được Nhà nước trao quyền sử dụng đất hoặc thu lại đất của người sử dụng đất vi phạm pháp luật về đất đai*”<sup>50</sup>. Như vậy, thu hồi đất là hoạt động điều phối đất đai của Nhà nước nhằm điều hòa, phân bổ đất đai một cách hợp lý hơn thông qua việc thu lại quyền sử dụng đất của người sử dụng đất không đúng mục đích, kém hiệu quả giao lại cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân khác có năng lực,

<sup>48</sup> Xem khoản 2 Điều 57 Luật Đất đai năm 2013

<sup>49</sup> Cơ quan Nhà nước có thẩm quyền bao gồm UBND cấp tỉnh nếu người sử dụng đất là tổ chức, cơ sở tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài; doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài; tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao; UBND cấp huyện nếu người sử dụng đất là cộng đồng dân cư, hộ gia đình, cá nhân

<sup>50</sup> Khoản 11 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013

điều kiện sử dụng đất hợp lý, hiệu quả hơn hoặc thu lại quyền sử dụng đất của người đang sử dụng đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng - an ninh; phát triển kinh tế, xã hội vì lợi ích quốc gia, cộng đồng. Thu hồi đất có hai hình thức:

*Thứ nhất*, thu hồi đất bắt buộc. Điều này có nghĩa là việc thu hồi đất phụ thuộc phần lớn vào ý chí của Nhà nước mà dường như sự đồng thuận của người bị thu hồi đất không đóng vai trò quyết định. Tuy nhiên, để bảo hộ quyền sử dụng đất của người sử dụng; phòng ngừa việc thu hồi đất bừa bãi, tiềm ẩn nguy cơ tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm hoặc lạm dụng quyền lực Nhà nước trong thu hồi đất (sự tha hóa quyền lực Nhà nước) ...; pháp luật đất đai quy định chi tiết, cụ thể về các trường hợp thu hồi đất; căn cứ, thẩm quyền, trình tự, thủ tục thu hồi đất ...<sup>51</sup>. Tham chiếu nội dung các quy định về thu hồi đất của Luật Đất đai năm 2013 cho thấy có hai trường hợp Nhà nước thu hồi đất:

*Một là*, thu hồi đất do lỗi của người sử dụng đất gây ra như sử dụng đất không đúng mục đích; người sử dụng đất cố ý hủy hoại đất đai<sup>52</sup> ..., vi phạm quy định của pháp luật đất đai. Trong trường hợp này, thu hồi đất là biện pháp chế tài của Nhà nước nhằm xử lý đối với hành vi vi phạm của người sử dụng đất. Vì vậy, họ không được bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất.

*Hai là*, thu hồi đất vì lý do khách quan (không do lỗi của người sử dụng đất gây ra) như thu hồi đất sử dụng vào mục đích quốc phòng - an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, cộng đồng. Trong trường hợp này, thu hồi đất không phải là biện pháp chế tài của Nhà nước áp dụng đối với người sử dụng đất. Vì vậy, họ được bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất.

*Thứ hai*, thu hồi đất dựa trên cơ sở tự nguyện. Đây là trường hợp thu hồi đất không mang tính bắt buộc (đối lập với trường hợp thu hồi đất bắt buộc) mà dựa trên sự tự nguyện, chủ động đồng thuận của người sử dụng đất. Do đó, trường hợp thu hồi đất này không gặp phải khó khăn, vướng mắc, phức tạp; tranh chấp, khiếu kiện đất đai kéo dài như trường hợp thu hồi đất bắt buộc. Trường hợp thu hồi đất tự nguyện được quy định tại Điều 65 của Luật Đất đai năm 2013: “ *Các trường hợp thu hồi đất do chấm dứt việc sử dụng đất theo pháp luật, tự nguyện trả lại đất, có nguy cơ đe dọa tính mạng con người bao gồm: a) Tổ chức được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất, được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất mà tiền sử dụng đất có*

<sup>51</sup> Xem Điều 61, Điều 62, Điều 63, Điều 64, Điều 65, Điều 67, Điều 69 Luật Đất đai năm 2013

<sup>52</sup> Xem Điều 64 Luật Đất đai năm 2013



*nguồn gốc từ ngân sách Nhà nước bị giải thể, phá sản, chuyển đi nơi khác, giảm hoặc không còn nhu cầu sử dụng đất; người sử dụng đất thuê của Nhà nước trả tiền thuê đất hàng năm bị giải thể, phá sản, chuyển đi nơi khác, giảm hoặc không còn nhu cầu sử dụng đất; b) Cá nhân sử dụng đất chết mà không có người thừa kế; c) Người sử dụng đất tự nguyện trả lại đất; d) Đất được Nhà nước giao, cho thuê có thời hạn nhưng không được gia hạn; đ) Đất ở trong khu vực bị ô nhiễm môi trường có nguy cơ đe dọa tính mạng con người; e) Đất ở có nguy cơ sạt lở, sụt lún, bị ảnh hưởng bởi hiện tượng thiên tai khác đe dọa tính mạng con người”.*

## **2.2. Lý luận pháp luật về điều phối đất đai**

### **2.2.1. Khái niệm và đặc điểm của pháp luật về điều phối đất đai**

#### *i) Khái niệm*

Đất đai là tài nguyên thiên nhiên không do con người tạo ra mà do tự nhiên tạo ra có trước con người. Đất đai tham gia vào mọi hoạt động của con người từ việc tạo lập nhà ở, nơi cư trú của mỗi con người; sử dụng để xây dựng các công trình kinh tế- xã hội, văn hóa; các cơ sở sản xuất - kinh doanh, trụ sở cơ quan Nhà nước đến việc sử dụng vào mục đích quốc phòng - an ninh ... Nó là nguồn tài nguyên thiên nhiên hữu hạn, cố định về vị trí địa lý; bị giới hạn bởi không gian, diện tích; trong khi đó, nhu cầu sử dụng đất ngày càng tăng do sự gia tăng dân số, mở rộng quy mô sản xuất, phát triển kinh tế - xã hội ... Trong điều kiện nguồn cung về đất đai không đáp ứng đủ, kịp thời về nhu cầu sử dụng đất của xã hội thì hoạt động điều phối đất đai tiềm ẩn nguy cơ tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm nếu không được quản lý chặt chẽ và đặt dưới sự điều chỉnh của pháp luật; bởi nguồn lợi thu được từ sự chênh lệch về địa tô do việc chuyển mục đích sử dụng đất từ đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp; từ việc thu hồi đất của nhóm người này giao lại cho nhóm người khác ... Đặc biệt ở Việt Nam, khi mà chúng ta xây dựng Nhà nước pháp quyền “của dân, do dân và vì dân” thì việc điều phối đất đai nói riêng và mọi hoạt động của Nhà nước nói chung đều được thực hiện vì lợi ích của Nhân dân. Vì vậy, pháp luật đất đai được xây dựng với một trong những nhiệm vụ là điều chỉnh quan hệ điều phối đất đai vận hành thông suốt, đồng bộ, lành mạnh; vì lợi ích của người dân, vì lợi ích của xã hội.

Pháp luật về điều phối đất đai là một bộ phận, một nội dung của lĩnh vực pháp luật đất đai. Từ quan niệm “pháp luật” của Lý luận Nhà nước và pháp luật và nội dung pháp luật đất đai hiện hành, có thể đưa ra khái niệm pháp luật về điều phối

đất đai như sau: *Pháp luật về điều phối đất đai bao gồm tổng hợp các quy phạm pháp luật do Nhà nước ban hành và đảm bảo thực hiện bằng sức mạnh cưỡng chế của Nhà nước nhằm điều chỉnh nhóm quan hệ xã hội về điều phối đất đai, bảo đảm hoạt động điều phối vận hành thông suốt, đồng bộ, lành mạnh, đáp ứng nhu cầu sử dụng đất của các chủ thể sử dụng đất, bảo đảm đất đai được sử dụng đúng mục đích, tiết kiệm và đạt hiệu quả cao.*

*ii) Đặc điểm của pháp luật về điều phối đất đai*

Pháp luật về điều phối đất đai có một số đặc điểm chủ yếu sau đây:

*Thứ nhất*, pháp luật về điều phối đất đai thuộc lĩnh vực pháp luật công.

Pháp luật về điều phối đất đai điều chỉnh nhóm quan hệ xã hội phát sinh trong hoạt động điều phối đất đai giữa một bên là Nhà nước thông qua các cơ quan nhà nước có thẩm quyền với bên kia là người sử dụng đất và tổ chức, cá nhân có liên quan. Xét về bản chất, đây là mối quan hệ xã hội giữa các chủ thể có địa vị pháp lý khác nhau: Nhà nước tham gia vừa với tư cách là tổ chức chính trị quyền lực đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai, vừa với tư cách là chủ thể quản lý đất đai với bên kia là người sử dụng đất và tổ chức, cá nhân khác. Nhà nước là tổ chức chính trị quyền lực có quyền ban hành pháp luật quy định quyền và nghĩa vụ của các chủ thể trong quan hệ điều phối đất đai. Quy định này buộc tất cả các thành viên trong xã hội bắt buộc phải tuân thủ.

*Thứ hai*, pháp luật về điều phối đất đai bao gồm các quy phạm pháp luật của Luật Đất đai, quy phạm pháp luật của Luật Quy hoạch, quy phạm pháp luật của Luật Tổ chức chính quyền địa phương, quy phạm pháp luật của Luật Tổ chức Quốc hội, quy phạm pháp luật của Luật Tổ chức chính phủ, quy phạm pháp luật của Luật Tổ cáo; quy phạm pháp luật của Luật Khiếu nại; quy phạm pháp luật của Luật Xử lý vi phạm hành chính ...

- Luật Đất đai quy định về căn cứ giao đất, cho thuê đất; chuyển mục đích sử dụng đất; quy định về căn cứ thu hồi đất; quy định về thẩm quyền giao đất, cho thuê đất; chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất; quy định về trình tự, thủ tục giao đất, cho thuê đất; chuyển mục đích sử dụng đất; quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất ...

- Luật Quy hoạch quy định về hệ thống quy hoạch (bao gồm quy hoạch sử dụng đất); quy định về thẩm quyền lập, thẩm định, xét duyệt, điều chỉnh và thực

hiện quy hoạch; quy định về trình tự, thủ tục lập, thẩm định, xét duyệt, điều chỉnh và thực hiện quy hoạch; quy định về căn cứ, nguyên tắc lập quy hoạch; quy định về nội dung quy hoạch ...

- Luật Tổ chức chính quyền địa phương quy định cơ cấu, tổ chức bộ máy của chính quyền địa phương; quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương (trong đó có chức năng, nhiệm vụ quản lý Nhà nước về đất đai ở địa phương) ...

- Luật Tố cáo quy định về nguyên tắc tố cáo và giải quyết tố cáo; quy định về quyền và nghĩa vụ của người tố cáo và người bị tố cáo; quy định về thẩm quyền giải quyết tố cáo; quy định về trình tự, thủ tục giải quyết tố cáo nói chung và giải quyết tố cáo về điều phối đất đai nói riêng ...

- Luật Khiếu nại quy định về nguyên tắc khiếu nại và giải quyết khiếu nại; quy định về quyền và nghĩa vụ của người khiếu nại và người bị khiếu nại; quy định về thẩm quyền giải quyết khiếu nại; quy định về trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại nói chung và giải quyết khiếu nại về điều phối đất đai nói riêng ...

- Luật Xử lý vi phạm hành chính quy định về nguyên tắc xử lý vi phạm hành chính; quy định về quyền và nghĩa vụ của các bên trong quan hệ xử lý vi phạm hành chính; quy định về thẩm quyền xử lý vi phạm hành chính; quy định về trình tự, thủ tục thực hiện xử lý vi phạm hành chính nói chung và thực hiện xử lý vi phạm hành chính về điều phối đất đai nói riêng ...

*Thứ ba*, pháp luật về điều phối đất đai bao gồm các quy phạm mang tính pháp lý; các quy phạm vừa mang tính pháp lý vừa mang tính kỹ thuật chuyên môn.

Nhóm các quy phạm mang tính pháp lý bao gồm quy định về nguyên tắc điều phối đất đai; quy định về căn cứ điều phối đất đai; quy định về thẩm quyền điều phối đất đai; quy định về xử lý vi phạm pháp luật trong hoạt động điều phối đất đai; quy định về khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động điều phối đất đai; quy định về giải quyết tranh chấp phát sinh trong hoạt động điều phối đất đai ...

Nhóm các quy phạm vừa mang tính pháp lý vừa mang tính kỹ thuật chuyên môn bao gồm quy định về tiêu chuẩn định mức kinh tế - kỹ thuật trong lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; quy định về đo đạc, lập bản đồ địa chính, bản đồ hiện trạng sử dụng đất; quy định về các phương pháp xác định giá đất làm căn cứ tính bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất ...

*Thứ tư*, pháp luật về điều phối đất đai có các quy định về “nội dung” và các quy định về “hình thức”.

Các quy định về “nội dung” bao gồm quy định về căn cứ điều phối đất đai; quy định về nguyên tắc điều phối đất đai; quy định về thẩm quyền điều phối đất đai; quy định về giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất; quy định về thu hồi đất; quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất; quy định về xử lý vi phạm pháp luật trong hoạt động điều phối đất đai ...

Các quy định về “hình thức” bao gồm quy định về trình tự, thủ tục giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất; quy định về trình tự, thủ tục thu hồi đất; quy định về trình tự, thủ tục bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất; quy định về trình tự, thủ tục xử lý vi phạm pháp luật trong hoạt động điều phối đất đai v.v.

### ***2.2.2. Cấu trúc nội dung của pháp luật về điều phối đất đai***

Xét về cơ cấu, pháp luật về điều phối đất đai có những nhóm quy định pháp luật sau đây:

*Một là*, nhóm quy định chung về điều phối đất đai.

Nhóm này bao gồm các quy định về đối tượng, phạm vi áp dụng; quy định về nguyên tắc; chính sách của Nhà nước đối với hoạt động điều phối đất đai; các hành vi bị cấm trong hoạt động điều phối đất đai.

Tiếp cận nội dung nhóm quy định này giúp người sử dụng đất và các chủ thể có liên quan nắm bắt được phạm vi, đối tượng áp dụng; thái độ của Nhà nước trong điều phối đất đai và những hành vi không được thực hiện hoặc hành vi trái pháp luật trong hoạt động điều phối đất đai. Điều này giúp cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền thuận lợi trong việc áp dụng trên thực tế và tác động đến hành vi ứng xử của các chủ thể có liên quan phù hợp với yêu cầu của pháp luật.

*Hai là*, nhóm quy định về nội dung điều phối đất đai.

Nhóm này bao gồm các quy định về căn cứ điều phối đất đai; thẩm quyền điều phối đất đai; các phương thức điều phối đất đai thông qua việc giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất và thu hồi đất; khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo liên quan đến điều phối đất đai; quy định về xử lý vi phạm pháp luật về điều phối đất đai; tranh chấp và giải quyết tranh chấp về điều phối đất đai ...

*Ba là*, nhóm quy định liên quan đến khía cạnh hình thức của điều phối đất đai.

Nhóm này bao gồm các quy định về trình tự, thủ tục giao đất, cho thuê đất; trình tự thủ tục chuyển mục đích sử dụng đất; trình tự, thủ tục về thu hồi đất; trình tự, thủ tục về bồi thường, hỗ trợ tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất; trình tự thủ tục về xử lý vi phạm pháp luật về điều phối đất đai; trình tự, thủ tục về giải quyết khiếu nại, tố cáo về điều phối đất đai; trình tự, thủ tục về giải quyết tranh chấp trong hoạt động điều phối đất đai v.v.

### ***2.2.3. Yêu cầu đối với pháp luật về điều phối đất đai***

*Một là*, đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp.

Trong hệ thống pháp luật, Hiến pháp là đạo luật cơ bản, là đạo luật gốc và có giá trị pháp lý cao nhất. Hiến pháp quy định chế độ chính trị, chế độ kinh tế, văn hóa - xã hội, khoa học công nghệ và môi trường; quyền cơ bản của con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân; quy định về tổ chức bộ máy Nhà nước như chế độ Chủ tịch nước, chế độ Chính phủ, chế độ Tòa án Nhân dân tối cao, chế độ Viện Kiểm sát Nhân dân tối cao ... Các đạo luật khác cần tuân thủ nội dung của Hiến pháp và có các quy định không được trái với Hiến pháp. Trong trường hợp nội dung một số quy định của các đạo luật trái với quy định của Hiến pháp thì các quy định của các đạo luật này phải được bãi bỏ, sửa đổi để phù hợp với Hiến pháp. Đây là yêu cầu bắt buộc trong xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật và được Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 quy định: “*Bảo đảm tính hợp hiến, tính hợp pháp và tính thống nhất của văn bản quy phạm pháp luật trong hệ thống pháp luật*”<sup>53</sup>. Luật Đất đai năm 2013 và chế độ pháp luật về điều phối đất đai cũng không phải là một trường hợp ngoại lệ. Bảo đảm tính hợp hiến trong các quy định về điều phối đất đai được hiểu là nội dung các quy định về điều phối đất đai không được trái với Hiến pháp năm 2013. Vì vậy, đánh giá tính hợp hiến của pháp luật về điều phối đất đai có nghĩa là xem xét nội dung các quy định về điều phối đất đai có trái, không phù hợp hoặc mâu thuẫn với Hiến pháp năm 2013 hay không.

Tính hợp pháp đòi hỏi các quy định về điều phối đất đai phải được xây dựng, ban hành không chỉ quán triệt sâu sắc quan điểm, đường lối của Đảng mà còn tuân thủ đúng trình tự, thủ tục do Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 quy định về thể thức, thời gian, thẩm quyền, trình tự, thủ tục ...

---

<sup>53</sup> Khoản 1 Điều 5 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015

*Hai là, đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ về nội dung.*

Tính thống nhất của pháp luật về điều phối đất đai được hiểu là nội dung các quy định về căn cứ điều phối đất đai; nguyên tắc điều phối đất đai; thẩm quyền về điều phối đất đai; trình tự, thủ tục về điều phối đất đai; xử lý vi phạm pháp luật về điều phối đất đai ...không được mâu thuẫn, chông chéo với nhau. Tính thống nhất của pháp luật về điều phối đất đai còn được hiểu là quy định được ban hành sau thay thế quy định trước phải đảm bảo tính kế thừa về sự hợp lý, phù hợp với thực tiễn và được thực tiễn chấp nhận, không triệt tiêu, mâu thuẫn với nhau; đồng thời có quy định về việc chuyển tiếp, xử lý vấn đề còn dở dang khi thực hiện quy định mới. Các quy định về điều phối đất đai có nội dung thống nhất với những chế định khác của pháp luật đất đai như chế định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; chế định về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (GCNQSDĐ); chế định quản lý Nhà nước về đất đai; chế định về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất ... và thống nhất với nội dung của các lĩnh vực pháp luật khác có liên quan trong hệ thống pháp luật như Bộ luật dân sự năm 2015, Luật Nhà ở năm 2014, Luật Kinh doanh bất động sản năm 2014, Luật Doanh nghiệp năm 2020 và Luật Đầu tư năm 2020 v.v.

Tính đồng bộ của pháp luật về điều phối đất đai được hiểu là nội dung các quy định về điều phối đất đai phải đồng bộ với các chế định khác của pháp luật đất đai và các lĩnh vực pháp luật khác có liên quan. Những bất đồng, mâu thuẫn, chông chéo về nội dung của các quy định về điều phối đất đai được phát hiện, sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện kịp thời thông qua việc thường xuyên rà soát, đánh giá hệ thống pháp luật nói chung và pháp luật đất đai nói riêng. Tính đồng bộ của pháp luật về điều phối đất đai được hiểu trên hai khía cạnh cơ bản: Đồng bộ theo “chiều dọc” và đồng bộ theo “chiều ngang”

- Tính đồng bộ theo “chiều dọc” được hiểu là các quy định về điều phối đất đai của Luật Đất đai năm 2013 không chông chéo, chông lán về nội dung với Hiến pháp năm 2013; các văn bản hướng dẫn thi hành của các bộ, ngành và với các văn bản tổ chức thực hiện của Ủy ban Nhân dân các cấp (UBND các cấp) không được trái, không được mâu thuẫn với các văn bản luật. .

- Tính đồng bộ theo “chiều ngang” được hiểu là các quy định về điều phối đất đai của Luật Đất đai năm 2013 không chông chéo, chông lán về nội dung có liên quan của các đạo luật khác như Bộ luật dân sự năm 2015, Luật Nhà ở năm 2014,

Luật Kinh doanh bất động sản năm 2014, Luật Doanh nghiệp năm 2020 và Luật Đầu tư năm 2020...

Thực tiễn thực hiện pháp luật về điều phối đất đai cho thấy nếu nội dung các quy định này không đảm bảo thống nhất, đồng bộ thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền sẽ gặp khó khăn, trở ngại không biết áp dụng quy định của văn bản quy phạm pháp luật nào để giải quyết, xử lý vụ việc cụ thể và ngược lại. Vì vậy, đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ là một yêu cầu cơ bản đánh giá hiệu quả của hệ thống pháp luật nói chung và pháp luật về điều phối đất đai nói riêng.

*Ba là*, đảm bảo tính khả thi, đáp ứng yêu cầu của quản lý nhà nước về đất đai và nhu cầu sử dụng đất của Nhà nước, của xã hội.

Pháp luật là sản phẩm do con người tạo ra. Có nghĩa là quy định của pháp luật là kết quả của quá trình tư duy sáng tạo ở trình độ cao của nhà làm luật. Tuy nhiên, nội dung của pháp luật phải phức đáp được những yêu cầu, đòi hỏi khách quan của thực tế cuộc sống thì pháp luật mới thực hiện được chức năng điều chỉnh các quan hệ xã hội. Việc xây dựng pháp luật nói chung và pháp luật về điều phối đất đai nói riêng phải dựa trên cơ sở thực tiễn và đáp ứng yêu cầu của thực tiễn. Có như vậy, pháp luật mới được thực tiễn chấp nhận và đi vào cuộc sống, phát huy vai trò, giá trị tích cực. Hay nói cách khác thực tiễn là thước đo, là sự thẩm định chính xác nhất, khách quan, công bằng nhất mức độ phù hợp về nội dung các quy định của pháp luật. Yêu cầu này góp phần bảo đảm sự tiết kiệm, tính hiệu quả kinh tế về thời gian, nguồn lực con người và các nguồn lực vật chất cần thiết khác trong quá trình xây dựng và thực hiện pháp luật. Mặt khác, việc xây dựng các quy định về cấp điều phối đất đai còn phải hướng tới việc nâng cao hiệu quả quản lý Nhà nước về đất đai. Bởi lẽ, điều phối đất đai không chỉ là một nội dung của quản lý Nhà nước về đất đai mà còn là một phương thức, một biểu hiện của việc thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai của Nhà nước do cơ quan quản lý Nhà nước về đất đai có thẩm quyền thực hiện. Điều này có nghĩa là không phải bất cứ ai, bất cứ cơ quan Nhà nước nào cũng có quyền điều phối đất đai mà chỉ cơ quan Nhà nước có thẩm quyền theo quy định của pháp luật mới được thực hiện quyền năng này. Hơn nữa, trong quá trình điều phối đất đai, cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phải tuân thủ các quy định của pháp luật về nguyên tắc, căn cứ; trình tự, thủ tục điều phối đất đai ... Việc điều phối đất đai được thực hiện đúng pháp luật, chặt chẽ sẽ ngăn ngừa tình trạng giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất và thu hồi đất ... bừa bãi, lãng phí, kém hiệu quả tiềm

ảnh nguy cơ tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm phá vỡ trật tự quản lý Nhà nước về đất đai làm giảm hiệu lực, hiệu quả của quản lý Nhà nước về đất đai. Hậu quả là người dân bị mất lòng tin vào sự quản lý của Nhà nước trong lĩnh vực đất đai ...

*Bốn là*, phải đảm bảo công khai, minh bạch, dân chủ, công bằng và có thể dự liệu trước được.

Công khai, minh bạch là một yêu cầu cơ bản và là tiêu chí cơ bản để đánh giá mức độ, hiệu quả của quản trị đất đai tốt. Công khai minh bạch góp phần ngăn ngừa tình trạng nhũng nhiễu, tham nhũng, tiêu cực hoặc lợi ích nhóm về đất đai.

Công khai các quy định về điều phối đất đai được hiểu là sự công bố rộng rãi nội dung các quy định về điều phối đất đai cho mọi người được biết. Điều này có nghĩa là pháp luật về điều phối đất đai phải được công bố trên các phương tiện thông tin đại chúng như báo, đài, tivi; trên các nền tảng xã hội facebook; tik tok; internet; công bố thông qua việc dán tại trụ sở UBND các cấp, trụ sở cơ quan quản lý Nhà nước về đất đai; văn phòng đăng ký đất đai cấp tỉnh, chi nhánh văn phòng đăng ký đất đai cấp huyện, tại bộ phận một cửa tiếp nhận hồ sơ của các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền; tại các điểm sinh hoạt dân cư công cộng, các điểm sinh hoạt cộng đồng ở cơ sở ... để người dân nói chung và tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nói riêng dễ dàng tiếp cận, tra cứu nắm bắt, tìm hiểu.

Minh bạch trong các quy định về điều phối đất đai được hiểu là nội dung các quy định này phải rõ ràng, rành mạch, dễ hiểu, tránh quy định chung chung, thiếu cụ thể, chi tiết hoặc gây ra cách hiểu khác nhau, không thống nhất. Điều này đòi hỏi trong quá trình xây dựng, ban hành pháp luật về điều phối đất đai; các nhà làm luật phải sử dụng từ ngữ phổ thông, trong sáng, dễ hiểu đối với người dân; hạn chế việc sử dụng từ đa nghĩa, từ ẩn dụ, so sánh hoặc từ ngữ mang tính học thuật chuyên môn sâu, không mang tính phổ thông, đại chúng trong nội dung các quy phạm pháp luật; sử dụng dạng thức câu đơn, văn phong trong sáng ...

Dân chủ, công bằng trong các quy định về điều phối đất đai được hiểu là nội dung pháp luật không thể hiện bất kỳ một sự phân biệt, kỳ thị đối xử đối với bất cứ tổ chức, cá nhân nào; ngược lại, pháp luật cũng không có bất cứ sự ưu ái, o bế nào, dành bất cứ sự ưu tiên, đặc quyền nào. Mọi tổ chức, cá nhân (kể cả các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền) đều phải tuân thủ quy định của pháp luật; được pháp luật đối xử như nhau về quyền và nghĩa vụ; không ai có quyền “đứng trên” hoặc “đứng ngoài” pháp luật trong hoạt động điều phối đất đai. Pháp luật về điều phối đất đai



cần có những quy định để tham vấn ý kiến của người dân nói chung và các chủ thể khác nói riêng; quy định về cơ chế lấy ý kiến góp ý của người sử dụng đất về quy trình, thủ tục điều phối đất đai và tạo điều kiện để người dân giám sát việc thực thi pháp luật về điều phối đất đai cũng như quy định về trách nhiệm giải trình của các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền.

Tính dự liệu trước trong nội dung các quy định về điều phối đất đai được hiểu là không chỉ nội dung các quy định này được trình bày đơn giản, dễ hiểu, gần gũi với quần chúng; đảm bảo công khai minh bạch mà nó còn giúp cho cán bộ, công chức Nhà nước; tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất ... có thể dự liệu trước được những chế tài xử lý nếu vi phạm các quy định này hoặc dự liệu được quyền và lợi ích hợp pháp của mình được Nhà nước bảo hộ nếu thực hiện tốt các nghĩa vụ do pháp luật quy định.

#### **2.2.4. Điều kiện đảm bảo thi hành pháp luật về điều phối đất đai**

##### *i) Điều kiện pháp luật*

Pháp luật về điều phối đất đai thực hiện có hiệu quả hay không phụ thuộc rất lớn vào mức độ hoàn thiện của hệ thống văn bản pháp luật về điều phối đất đai. Bản thân các văn bản pháp luật đó phải có chất lượng thì mới đảm bảo việc thực hiện pháp luật đạt kết quả tốt. Vì vậy, văn bản pháp luật về điều phối đất đai phải đảm bảo các tiêu chí sau:

*Một là*, bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất. Nội dung các văn bản pháp luật về điều phối đất đai không trái với Hiến pháp, không chồng chéo, mâu thuẫn nhau và không mâu thuẫn với các văn bản pháp luật có liên quan. Nhưng vẫn phải có đặc điểm riêng biệt của hoạt động điều phối đất đai. Riêng nhưng đều liên quan chặt chẽ với nhau, trong mỗi hoạt động đều có ý nghĩa, tác dụng, ảnh hưởng của hoạt động khác. Thông qua việc thực thi hoạt động điều phối đất đai, những quy định cơ bản của pháp luật về đất đai, pháp luật về quy hoạch đô thị, pháp luật về dân sự ... được tuyên truyền đến người dân và các chủ thể sử dụng đất. Hoạt động này cung cấp tri thức, sự hiểu biết về pháp luật, xây dựng tình cảm, thái độ đúng đắn đối với pháp luật, làm cho mọi người nhận thức được quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của mình, hình dung được hành vi xử sự nào là đúng đắn.

*Hai là*, trách nhiệm tổ chức thực hiện pháp luật về điều phối đất đai không chỉ của hệ thống chính trị, của các cơ quan quản lý Nhà nước về đất đai mà còn là

trách nhiệm của mọi người dân. Lâu nay khi đề cập đến vấn đề thực hiện pháp luật, chúng ta thường coi đó là trách nhiệm của các cơ quan hành pháp, tư pháp. Thực tiễn tổ chức thực hiện pháp luật về điều phối đất đai cho thấy, ngoài các cơ quan Nhà nước, nếu những thành viên khác của hệ thống chính trị đều nêu cao trách nhiệm, có hình thức tổ chức tuyên truyền, giải thích, vận động phù hợp với vai trò, chức năng của mình thì sẽ đem lại hiệu quả cao hơn trong thực hiện pháp luật. Tổ chức Đảng, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận các cấp, nhất là ở cấp cơ sở, phải lồng ghép việc tuyên truyền điều phối đất đai vào công tác vận động quần chúng sẽ góp phần nâng cao ý thức, trách nhiệm và sự đồng thuận của xã hội. Tổ chức thực hiện pháp luật về điều phối đất đai với sự tham gia của toàn bộ hệ thống chính trị dưới những hình thức đa dạng, phong phú, sinh động sẽ tạo nên dư luận xã hội ủng hộ, đồng tình với những hành vi xử sự đúng đắn, lên án những hành vi xử sự trái pháp luật, qua đó góp phần định hướng hành vi của công dân xử sự theo yêu cầu của pháp luật. Tuy nhiên, hiệu quả thực hiện pháp luật về điều phối đất đai sẽ không cao nếu mọi người dân không tự giác chấp hành pháp luật về điều phối đất đai.

*Ba là, xử lý nghiêm minh, kịp thời mọi hành vi vi phạm pháp luật về điều phối đất đai.* Công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục, hướng dẫn, tổ chức vận động thực hiện pháp luật có tác dụng nâng cao ý thức pháp luật cho các chủ thể. Tuy nhiên, vai trò này tác động đến các chủ thể không phải lúc nào cũng đạt kết quả như nhau, trong xã hội vẫn có những người vi phạm pháp luật. Để bảo đảm cho pháp luật được thực hiện đòi hỏi phải xử lý nghiêm minh, kịp thời mọi hành vi vi phạm pháp luật. Đó là nội dung yêu cầu khách quan trong tổ chức thực hiện pháp luật, bảo đảm cho pháp luật được thực hiện trong thực tế. Các văn bản pháp luật về điều phối đất đai có quy định về khen thưởng và xử lý vi phạm. Tùy theo tính chất, mức độ của vi phạm mà bị xử lý kỷ luật, xử phạt hành chính hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự; nếu gây thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật.

*ii) Điều kiện trình độ, năng lực, phẩm chất chính trị và đạo đức của cán bộ, công chức quản lý nhà nước về đất đai*

Trình độ, năng lực, phẩm chất chính trị và đạo đức của đội ngũ cán bộ, công chức làm nhiệm vụ quản lý Nhà nước về đất đai là một trong những yếu tố quyết định, bảo đảm thực hiện pháp luật về điều phối đất đai đạt hiệu quả cao. Sinh thời Chủ tịch Hồ Chí Minh đã từng nói "cán bộ là cái gốc của mọi công

việc"<sup>54</sup> hoặc "muôn việc thành công hoặc thất bại, đều do cán bộ tốt hoặc kém"<sup>55</sup>. Cán bộ, công chức làm nhiệm vụ quản lý Nhà nước về đất đai phải là người có đủ trình độ, năng lực hoàn thành tốt công việc được giao; đồng thời là người có phẩm chất chính trị, đạo đức tốt. Thực tiễn đã chứng minh rằng các chủ thể này mà trình độ, năng lực yếu kém, lại thiếu trách nhiệm, thiếu nhiệt tình trong công việc thì việc thực hiện pháp luật về điều phối đất đai đạt hiệu quả thấp. Phẩm chất chính trị, đạo đức của cán bộ, công chức làm nhiệm vụ quản lý Nhà nước về đất đai có ảnh hưởng trực tiếp đến việc thực hiện lĩnh vực pháp luật này. Họ phải biết kết hợp giữa quan điểm, đường lối của Đảng, pháp luật, chính sách của Nhà nước với điều kiện kinh tế - xã hội, điều kiện thực tiễn của đất nước, của từng địa phương để thực hiện pháp luật về điều phối đất đai đạt hiệu quả. Bản thân cán bộ, công chức làm nhiệm vụ quản lý Nhà nước về đất đai phải là người gương mẫu trong chấp hành pháp luật, là người có uy tín, có đạo đức trong cộng đồng thì mới có thể thuyết phục được người khác. Như vậy, để bảo đảm thực hiện pháp luật về điều phối đất đai đạt hiệu quả cao cần nâng cao kiến thức pháp luật, trình độ chuyên môn, năng lực, kỹ năng nghiệp vụ, bên cạnh đó còn phải tăng cường giáo dục, rèn luyện phẩm chất chính trị, đạo đức, lối sống cho đội ngũ cán bộ, công chức làm nhiệm vụ quản lý Nhà nước về đất đai.

*iii) Điều kiện ý thức pháp luật của các chủ thể trong thực hiện pháp luật về điều phối đất đai*

Ý thức pháp luật thể hiện sự nhận thức của các chủ thể và thái độ của họ đối với các quy định của pháp luật. Pháp luật về điều phối đất đai được thực hiện tốt hay không phụ thuộc vào nhiều yếu tố, trong đó ý thức pháp luật của các chủ thể là yếu tố chủ quan có ý nghĩa rất quan trọng. Các chủ thể thực hiện pháp luật về điều phối đất đai bao gồm: các cơ quan Nhà nước, cán bộ, công chức Nhà nước có thẩm quyền, doanh nghiệp, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư, cơ sở tôn giáo sử dụng đất và mọi người dân ... Trong nhiều trường hợp vi phạm pháp luật, không tuân thủ pháp luật là do trình độ văn hóa thấp, thiếu hiểu biết pháp luật của một bộ phận Nhân dân; nhưng cũng có trường hợp công dân có trình độ văn hóa nhất định, có hiểu biết pháp luật nhưng đạo đức, nhân cách kém nên vẫn cố tình vi phạm pháp luật hoặc một bộ phận cán bộ, công chức Nhà nước có thẩm quyền lợi dụng chức vụ quyền hạn, công việc được giao để tham nhũng, tiêu cực, trục lợi, thực hiện hành vi trái pháp luật. Trong một xã hội ngày càng phát triển, trình độ văn hóa của Nhân

<sup>54</sup> Hồ Chí Minh toàn tập (1978), Nxb Sự thật, Hà Nội, tr. 269

<sup>55</sup> Hồ Chí Minh toàn tập (1978), Nxb Sự thật, Hà Nội, tr. 240

dân sẽ ngày càng được nâng cao, tạo cơ sở cho việc nâng cao ý thức pháp luật; bởi vì phải có trình độ văn hóa nhất định thì mới có thể tiếp thu, nhận thức về pháp luật, xây dựng tình cảm, lòng tin vào pháp luật; qua đó chuyển hóa thành hành vi tích cực thực hiện theo yêu cầu của pháp luật. Sự bảo đảm thực hiện pháp luật về điều phối đất đai không chỉ xuất phát từ ý thức pháp luật của các cơ quan Nhà nước, cán bộ, công chức Nhà nước có thẩm quyền, các tổ chức, đoàn thể mà còn từ ý thức pháp luật của các doanh nghiệp, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất và người dân .... Do vậy, nâng cao ý thức pháp luật của các chủ thể trong thực hiện pháp luật về điều phối đất đai là một giải pháp hữu hiệu để bảo đảm thực hiện tốt lĩnh vực pháp luật này.

*iv) Điều kiện về nguồn vốn, cơ sở vật chất*

Thực hiện pháp luật nói chung và thực hiện pháp luật về điều phối đất đai nói riêng đòi hỏi phải có những chi phí nhất định. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là một trong những căn cứ để điều phối đất đai thông qua hoạt động giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất và thu hồi đất ... Để lập, thẩm định, xét duyệt, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đòi hỏi phải huy động nguồn nhân lực con người có trình độ, chuyên môn, nghiệp vụ; kỹ năng hành nghề chuyên nghiệp với sự đầu tư cơ sở vật chất, trang bị máy móc hiện đại. Điều này đòi hỏi Nhà nước phải đầu tư một nguồn vốn lớn sử dụng vào mục đích này. Thực tế đã chứng minh làm bất cứ điều gì mà thiếu kinh phí, cơ sở vật chất thì khó có thể thực hiện được. Điều này không phải là trường hợp ngoại lệ đối với việc thực hiện pháp luật về điều phối đất đai. Hiện nay, phần lớn nguồn kinh phí đầu tư cho hoạt động này chủ yếu dựa vào ngân sách Nhà nước chi trả. Tuy nhiên, trong điều kiện ngân sách Nhà nước eo hẹp và hạn chế nên việc thực thi pháp luật về điều phối đất đai chưa đạt hiệu quả mong muốn. Để khắc phục hạn chế này, Nhà nước cần nghiên cứu sửa đổi cơ chế huy động các nguồn vốn của xã hội; tranh thủ sự hợp tác giúp đỡ về kỹ thuật, vật chất của các tổ chức quốc tế, tổ chức phi chính phủ và các nước trong việc xây dựng, hoàn thiện hệ thống thông tin đất đai, cơ sở dữ liệu đất đai; thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất v.v.

**2.2.5. Thực tiễn pháp lý về điều phối đất đai của một số nước và gợi mở cho Việt Nam**

*i) Nhật Bản<sup>56</sup>*

---

<sup>56</sup> Phần nội dung này tham khảo bài viết “Chuyên dịch đất đai trong pháp luật một số quốc gia và kinh nghiệm cho Dự thảo sửa đổi Luật Đất đai Việt Nam” của Đoàn Thị Phương Diệp & Dương Kim Thế Nguyên - Kỹ yếu Hội thảo “Cơ chế chuyên dịch đất đai và chính sách pháp lý đột phá cho Thành phố Hồ Chí Minh” do Trường Đại học Kinh tế - Luật, Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh Tổ chức, tháng 6/2023

Chuyển dịch đất đai là một phương thức chủ yếu và cơ bản nhất của điều phối đất đai. Chuyển dịch đất đai ở Nhật Bản được thực hiện theo một trong hai thủ tục: Chuyển dịch bắt buộc hoặc chuyển dịch tự nguyện.

*\* Chuyển dịch đất đai tự nguyện*

Việc chuyển dịch đất đai ở Nhật Bản được quyết định bởi quy hoạch sử dụng đất. Điều này có nghĩa là chỉ đất đai ở khu vực được quy hoạch mới có thể chuyển dịch. Chủ yếu là việc chuyển dịch đất nông nghiệp sang sử dụng vào mục đích khác (mà phổ biến là đất xây dựng). Quy hoạch sử dụng đất ở Nhật Bản chia đất ra thành 13 khu vực cho những mục đích và cấp độ sử dụng khác nhau. 13 khu vực này được chia thành 3 nhóm đất: Đất khu dân cư, đất thương mại và đất công nghiệp. Trong đó, riêng đất khu dân cư lại được tiếp tục phân chia thành 8 khu vực với các mức độ cấp phép xây dựng khác nhau; đặc biệt có khu dân cư nông thôn. Khu vực này được chỉ định để thúc đẩy việc sử dụng đất nông nghiệp và bảo vệ môi trường liên quan đến nhà ở hài hòa với việc sử dụng đất nông nghiệp. Nói cách khác, khu dân cư nông thôn được sử dụng như vùng đệm để bảo vệ đất nông nghiệp, bảo vệ môi trường, hạn chế tốc độ đô thị hóa. Về nguyên tắc, có 3 loại đất nông nghiệp không được phép chuyển dịch sang các loại đất khác. *Một là*, đất nông nghiệp trong khu vực sử dụng đất nông nghiệp; *Hai là*, đất nông nghiệp loại A; *Ba là*, đất nông nghiệp loại 1. Đây là những loại đất nông nghiệp cho năng suất cao và thuộc sở hữu của nông dân. Về nguyên tắc, việc chuyển đổi sang đất nông nghiệp là không được phép thực hiện ở những khu vực này. Như vậy, chỉ có thể dịch chuyển đất đai tự nguyện, hoặc bán, hoặc chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp ở những khu vực được phép. Việc chuyển dịch đất đai nếu được thực hiện bởi chủ đất (landowner) gọi là chuyển mục đích sử dụng đất<sup>57</sup>.

Theo quy định tại Điều 41 Luật Đất trồng trọt (Cropland Act sửa đổi, bổ sung năm 2015); người chuyển đổi đất trồng trọt thành đất không trồng trọt phải được sự cho phép của Tỉnh trưởng (hoặc khi đất đó nằm trong khu vực của thành phố đã được Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp, Lâm nghiệp và Thủy sản chỉ định để thực hiện việc đô thị hóa để đảm bảo sử dụng có hiệu quả về mặt nông nghiệp). Tuy nhiên, việc xin phép không áp dụng cho các trường hợp cụ thể được liệt kê (chẳng hạn như trường hợp bang hoặc tỉnh ... thực hiện chuyển đổi đất trồng trọt thành đất không trồng trọt để làm đường, công trình tưới tiêu nông nghiệp và các công trình khác được coi là rất cần thiết trong các điều khoản về phát triển vùng hoặc khuyến nông nhằm phục

<sup>57</sup> Tsutsumi Jun, The Land Conversion Process due to Landowners' Land- Use Decisions in the Rural - Urban; Fringe of Maebashi City, Geographical Review of Japan, Vol 76, No 5, 349-366, 2003

vụ bất kỳ mục đích nào được chỉ định theo lệnh của Bộ Nông nghiệp, Lâm nghiệp và Thủy sản). Để được cấp phép cho sự dịch chuyển, Tỉnh trưởng cần lắng nghe ý kiến của Ủy ban đất nông nghiệp và trong trường hợp cần thiết cần phải có ý kiến của cơ quan chuyên môn cấp tỉnh (prefecture agency)<sup>58</sup>. Luật Đất trồng trọt không quy định về điều kiện để chuyển dịch mà chỉ quy định về những trường hợp không được phép (cấm) chuyển dịch đất trồng trọt sang mục đích kinh doanh, bao gồm: 1) Trường hợp người nộp đơn dự định chuyển đổi đất trồng trọt sau đây thành đất không trồng trọt: a) Đất canh tác trên diện tích đất nông nghiệp theo quy định của Đạo luật thành lập các vùng khuyến nông; b) Đất trồng trọt dù không phải là đất trồng trọt đề cập tại điểm a nhưng được chỉ định bởi sắc lệnh của nội các là đất trồng trọt tồn tại chung hoặc đất trồng trọt có điều kiện quản lý nông nghiệp thuận lợi; 2) Trường hợp người nộp đơn không chắc chắn sẽ sử dụng tất cả đất trồng trọt liên quan đến đơn đăng ký làm nhà ở, cơ sở vật chất để sử dụng cho doanh nghiệp hoặc các mục đích khác liên quan đến đơn đăng ký vì người nộp đơn không có nguồn tài chính và tín dụng cần thiết để chuyển đổi đất trồng trọt trong đơn đăng ký sang đất không trồng trọt ...

*\* Chuyển dịch đất đai bắt buộc (land compulsory conversion)*

Việc chuyển dịch đất đai bắt buộc được tiến hành ở Nhật Bản bởi Tổ chức thu hồi đất và đền bù (The Japan Organization for Land Acquisition and Compensation) được thành lập lần đầu tiên vào năm 1989 với tư cách là một công ty công ích và đã chuyển thành một quỹ hợp nhất (foundation) năm 2012. Việc chuyển dịch đất đai bắt buộc ở Nhật Bản được thực hiện để đáp ứng mục tiêu sử dụng đất công cho những công trình công cộng (public use). Điều này có nghĩa là ngoài các mục tiêu công; việc chuyển dịch đất đai phải được thực hiện dựa trên cơ sở thương lượng, thỏa thuận và mua lại trực tiếp từ chủ đầu tư; chủ đất (private use). Điều 29 Hiến pháp Nhật Bản quy định: “*Quyền sở hữu hoặc nắm giữ tài sản là bất khả xâm phạm. Quyền tài sản sẽ được xác định bởi pháp luật phù hợp với phúc lợi công cộng. Tài sản tư nhân có thể được sử dụng cho mục đích công cộng khi chỉ cần bồi thường cho việc đó*”. Trên cơ sở quy định này, việc chuyển dịch đất đai cho mục đích công (public interest) được thực hiện thông qua một trong hai phương thức: *Thứ nhất*, thương lượng để ký hợp đồng mua đất. Việc thương lượng và mua lại được tiến hành trên cơ sở các quy định về mua bán của Bộ luật dân sự; *Thứ hai*, trong trường hợp việc thương lượng và ký hợp đồng mua bán không thành công nhưng nhu cầu sử dụng đất công đã được

<sup>58</sup> Khoản 4 & 5 Điều 4 Luật Đất trồng trọt Nhật Bản

xác định thì hoạt động sung công đất (land expropriation) được thực hiện trên cơ sở quy định của Luật Sung công đất. Điều đặc biệt của quy trình sung công này là tiền bồi thường cho đất bị sung công sẽ được xác định trên cơ sở giá cả thị trường và án lệ của Tòa án tối cao năm 1973 đã có sự giải thích cụ thể về vấn đề định giá. Theo đó, việc sung công sẽ được thực hiện trên cơ sở bồi thường của Nhà nước và “bồi thường thiệt hại phải là bồi thường toàn bộ, nghĩa là giá trị tài sản của người bị thiệt hại không thay đổi trước và sau khi bị kết án và số tiền phải đủ để mua đất thay thế gần đó tương đương với đất bị sung công”<sup>59</sup>.

Việc chuyển dịch bắt buộc với thủ tục thứ hai trên đây được tiến hành bởi Ủy ban sung công đất (Expropriation Committee). Ủy ban sung công là một hội đồng hành chính được thành lập ở mỗi quận bao gồm 7 chuyên gia (gồm 3 nhóm lĩnh vực luật, hành chính, kinh tế) và nhiệm vụ của Ủy ban này là đánh giá tổng số tiền bồi thường do thực hiện dự án đã được phê duyệt, chẳng hạn như giá trị, chi phí di chuyển, thu nhập thiệt hại và tài sản đất đai, nhà cửa, cây cối trên cơ sở đảm bảo nguyên tắc “mục đích công cộng được tạo ra từ dự án cần sung công đất phải lớn hơn lợi ích tự nhiên bị mất đi”<sup>60</sup>. Mặt khác, để bảo đảm công bằng trong tiến trình chuyển dịch đất đai tự nguyện nêu trên, trên cơ sở quy định tại Điều 16, Điều 17 Hiến pháp Nhật Bản “*Mọi người đều có quyền kiến nghị ôn hòa về việc khắc phục thiệt hại, cách chức công chức, ban hành, bãi bỏ hoặc sửa đổi luật, pháp lệnh hoặc quy định và các vấn đề khác; bất kỳ người nào cũng sẽ không bị phân biệt, đối xử dưới bất kỳ hình thức nào khi thực hiện một bản kiến nghị như vậy*” “*Mọi người có quyền kiện Nhà nước hoặc cơ quan Nhà nước để được Nhà nước hoặc cơ quan Nhà nước bồi thường theo quy định của pháp luật trong trường hợp mình bị thiệt hại do hành vi trái pháp luật của Nhà nước*”. Các quy định này cho phép tiến hành một vụ kiện chống lại Ủy ban sung công đất trong trường hợp Ủy ban này có hành vi trái pháp luật và gây thiệt hại cho chủ thể bị sung công đất.

#### *ii) Đài Loan*

Ở Đài Loan, việc điều phối đất đai được thực hiện dựa trên quy hoạch sử dụng đất. Vì vậy, việc xây dựng, phê duyệt quy hoạch sử dụng đất là bước đầu tiên của quá trình điều phối đất đai.

<sup>59</sup> Yamashita Yasuhiro, Land acquisition and compensation for public use in Japan, JOLAC (Japan Organization for Land Acquisition and compensation), 2015

<sup>60</sup> Victor Boro, The Regulation System of Land Expropriation and its Compensation in Japan, ACITYA WISESA (Journal of Multidisciplinary Research) Vol.1. Issue 3, 2022, <https://journal.jfpublisher.com/index.php/jmr>, truy cập ngày 07/1/2023

*\* Quy hoạch sử dụng đất*

Khi xây dựng quy hoạch sử dụng đất, Đài Loan rất quan tâm đến các yếu tố mang tính chất dự báo như: Dự báo dân số (đặc biệt là dự báo số người già trong tương lai để quy hoạch đất xây dựng bệnh viện, nhà dưỡng lão ...); coi trọng cơ chế điều chỉnh của thị trường và pháp luật; chú trọng đến vấn đề an ninh công cộng (hệ thống đường giao thông), vấn đề bảo vệ môi trường và công bằng xã hội. Nên những người được hưởng lợi từ đất đai phải có nghĩa vụ đóng góp một phần kinh phí cho Nhà nước. Hơn nữa, Đài Loan cũng rất chú trọng đến quy hoạch phát triển không gian, bởi lẽ đất đai ở thành phố chiếm khoảng 12,3% tổng diện tích tự nhiên nhưng có đến 78% dân số sinh sống ở thành thị. Do đó, việc sử dụng đất phải hết sức tiết kiệm và hợp lý. Những yêu cầu đặt ra đối với công tác quy hoạch sử dụng đất ở Đài Loan:

- Đối với quy hoạch tổng thể phải đặc biệt coi trọng quy hoạch sử dụng đất đô thị;

- Quy hoạch tổng thể phải gắn liền với quy hoạch chi tiết. Nội dung quy hoạch chi tiết phải giải quyết được 3 vấn đề: Xây dựng đô thị, chỉnh trang đô thị và phát triển mở rộng đô thị;

- Quá trình xây dựng quy hoạch phải luôn luôn gắn với sự tham gia của các tầng lớp Nhân dân, đặc biệt là những người sinh sống và làm việc trong khu vực liên quan đến quy hoạch;

- Thường xuyên tổ chức giám sát việc thực hiện quy hoạch, định kỳ 3 năm kiểm điểm việc thực hiện quy hoạch, đề xuất những điều chỉnh hoặc biện pháp để cơ quan Nhà nước có thẩm quyền giải quyết nhằm thúc đẩy tiến độ thực hiện quy hoạch.

*\* Quyền trưng dụng đất đai*

Ở Đài Loan, khi Nhà nước cần xây dựng các công trình phục vụ sự nghiệp công cộng, quốc phòng, an ninh thì được phép trưng thu đất đai tư hữu trong giới hạn mà pháp luật quy định. Nhà nước thực hiện trưng thu đất đai theo 2 hình thức sau đây: (i) Trưng thu theo từng khu vực: Để thực thi các chính sách kinh tế của Nhà nước, xây dựng quốc phòng và sự nghiệp công cộng; (ii) Trưng thu bảo lưu là việc Nhà nước trưng thu đất nhưng chưa tiến hành xây dựng ngay mà để một thời gian nhất định mới xây dựng theo quy hoạch. Thời gian bảo lưu được quy định không quá từ 3 năm đến 5 năm; tùy theo tính chất từng loại công trình; nếu quá thời hạn quy định này mà không tiến hành xây dựng thì việc trưng thu bảo lưu không



còn hiệu lực. Đất đai trưng thu nếu làm giảm hiệu quả sử dụng đất của người sử dụng đất lân cận thì người bị thiệt hại được bồi thường với giá trị tương đương, nhưng không vượt quá mức giá đất bị ảnh hưởng. Đất đai trưng thu theo từng khu vực, sau khi chỉnh lý, phân khu vực mới; nếu diện tích còn thừa sẽ được đưa ra bán hoặc cho thuê và trong trường hợp này thì người chủ sở hữu cũ được quyền ưu tiên mua lại. Người có quyền sở hữu đất đai cũ (người bị trưng thu đất) đã được bồi thường đầy đủ; nếu sau 1 năm Nhà nước vẫn chưa bắt đầu sử dụng đất theo kế hoạch trưng thu thì được làm đơn mua lại đất đó (theo mức giá trưng thu);

*\* Quyền tiên mại*

Trường hợp chủ đất bán đất khai báo giá thấp hơn khung giá đất của Chính phủ thì Chính phủ có quyền được ưu tiên mua trước theo giá đất mà chủ đất đã khai báo khi bán.

*iii) Bang New South Wales - Australia*

Bang New South Wales là bang mà kinh tế, thương mại, du lịch và dịch vụ phát triển nhất Australia với thủ phủ là thành phố Sydney nổi tiếng. Để giải quyết bài toán đất đai cho nhu cầu phát triển thì việc thu hồi đất là điều khó tránh khỏi ở Bang New South Wales; bởi lẽ, Hiến pháp của Australia quy định đất đai thuộc về Nữ hoàng. Tổ chức, cá nhân thuê đất của Nữ hoàng để sử dụng. Thu hồi đất gây những tác động tiêu cực đến quyền và lợi ích của người sử dụng đất. Bồi thường là một phương thức nhằm hạn chế đến mức thấp nhất những tác động tiêu cực do việc thu hồi đất gây ra cho người sử dụng đất.

*\* Về các chủ thể tham gia vào quá trình thu hồi đất*

Theo quy định của đạo Luật về thu hồi đất năm 1991 Bang New South Wales (sau đây gọi là đạo Luật về thu hồi đất năm 1991) thì Chính quyền Bang có thể thu hồi đất và các lợi ích gắn liền với đất để phục vụ cho các mục đích công cộng. Việc Nhà nước thu hồi đất được thực hiện theo một trong hai phương thức là thương lượng hoặc cưỡng chế. Trong trường hợp người có thẩm quyền thu hồi đất không thể đạt được thoả thuận với chủ đất về mức giá bồi thường đối với mảnh đất bị thu hồi thì mảnh đất đó có thể bị cưỡng chế thu hồi.

Trường hợp mảnh đất được thu hồi thông qua thương lượng thì người có thẩm quyền thu hồi đất và chủ đất sẽ thoả thuận với nhau về mức giá bồi thường, lúc này không cần có sự tham gia của Hội đồng định giá (“Valuer General”). Tuy nhiên, nếu

mảnh đất bị cưỡng chế thu hồi thì Hội đồng định giá phải tham gia để xem xét quyết định mức giá bồi thường. Hội đồng định giá được bổ nhiệm bởi Thống đốc Bang để giám sát hệ thống định giá. Hội đồng định giá có vai trò hoàn toàn độc lập trong quá trình cưỡng chế thu hồi đất và không đứng về phía chủ đất hay người có thẩm quyền thu hồi đất. Theo quy định tại tiết 4, phần 1 đạo Luật về thu hồi đất năm 1991 của Bang New South Wales (The Land Acquisition (Just Terms Compensation) Act 1991) thì người có thẩm quyền thu hồi đất là một trong những chủ thể sau đây : a) Một Bộ trưởng (a Minister of the Crown); b) Một cơ quan pháp định đại diện cho Hoàng gia; hoặc c) Một Hội đồng hoặc một Hội đồng của Hạt được quy định trong đạo Luật về chính quyền địa phương năm 1993; hoặc d) Bất kỳ cơ quan nào khác được trao quyền để thu hồi đất theo quy trình cưỡng chế thu hồi. Người có thẩm quyền thu hồi đất chịu trách nhiệm thương lượng với chủ đất và phải đề nghị với chủ đất hoặc người có lợi ích trên khu đất thu hồi về mức bồi thường đã được xác định bởi Hội đồng định giá. Theo mục 5, phần 3 đạo Luật về thu hồi đất năm 1991, nếu chủ đất không đồng ý với mức bồi thường mà Hội đồng định giá xác định thì họ có thể khởi kiện ra Toà án về Đất đai và Môi trường (“Land and Environment Court”) trong thời hạn 90 ngày kể từ ngày nhận được thông báo về việc bồi thường.

*\* Căn cứ xác định mức bồi thường*

Mức bồi thường phải được xác định phù hợp với các quy định của đạo Luật về thu hồi đất năm 1991 của Bang và phải thích đáng. Khi xác định mức bồi thường các yếu tố sau sẽ được xem xét: a) Giá thị trường của mảnh đất; b) Bất kỳ giá trị đặc biệt nào đối với chủ đất; c) Bất kỳ tổn thất nào liên quan tới việc chia cắt; d) Bất kỳ tổn thất nào liên quan tới sự xáo trộn; e) Những tổn thất do phải di dời; g) Bất kỳ sự tăng hoặc giảm sút giá trị của bất kỳ mảnh đất nào khác (năm liền kề hoặc được tách ra từ mảnh đất bị thu hồi) thuộc sở hữu của chủ đất tại thời điểm thu hồi (tiết 55, mục 4, phần 3 đạo Luật về thu hồi đất năm 1991).

*\* Giá thị trường của mảnh đất*

Theo quy định tại tiết 56, mục 4, phần 3 đạo Luật về thu hồi đất năm 1991 thì giá thị trường của đất là số tiền sẽ được trả cho đất hoặc các lợi ích gắn liền với đất, nếu đất được bán tại thời điểm đó bởi một người bán tự nguyện cho một người mua tự nguyện. Khi xác định giá trị thị trường của đất tại thời điểm mà đất bị thu hồi, các yếu tố sau sẽ không được tính đến: *Một là*, bất kỳ sự tăng lên hoặc sụt giảm giá trị của đất xuất phát từ việc thực thi hoặc kế hoạch thực thi các mục đích công cộng

mà vì các mục đích đó đất bị thu hồi; *Hai là*, bất kỳ sự tăng lên giá trị của đất xuất phát từ việc thực hiện các cải tiến vì mục đích công cộng trước khi đất bị thu hồi; *Ba là*, bất kỳ sự tăng lên giá trị của đất do việc sử dụng đất trái với các quy định của pháp luật.

Tổng giá trị thị trường của các lợi ích trên đất không được vượt quá giá trị thị trường của mảnh đất tại thời điểm thu hồi. Các lợi ích gắn liền với đất được hiểu là tài sản hợp pháp trên đất, hoặc là quyền địa dịch, quyền lợi, quyền hạn hoặc đặc quyền đối với hoặc liên quan đến đất.

Các lợi ích gắn liền với đất có thể được bồi thường bao gồm<sup>61</sup>: a) Quyền sở hữu tuyệt đối với đất (fee simple); b) Quyền địa dịch; c) Các lợi ích gắn liền với đất của người thuê nhà/đất; d) Lợi ích đến từ việc cho thuê nhà hay đất; e) Các lợi ích tài chính hợp pháp khác gắn liền với đất. Đạo Luật về thu hồi đất bảo đảm rằng khi đất bị thu hồi thì mức bồi thường sẽ không thấp hơn giá trị trường của đất. Khi xác định giá thị trường của đất, bất kỳ sự nghi ngờ nào sẽ được giải quyết theo hướng có lợi cho chủ đất nhằm bảo đảm rằng mức bồi thường sẽ không thấp hơn giá thị trường. Tuy nhiên, nếu như việc thu hồi đất này làm tăng giá trị một mảnh đất khác của chủ đất thì mức tăng lên đó sẽ được xem xét để bù trừ vào mức bồi thường.

*\* Giá trị đặc biệt của đất*

Giá trị đặc biệt của đất là giá trị tài chính của bất kỳ lợi thế nào ngoài giá trị thị trường, cho người có quyền đòi bồi thường thiệt hại liên quan đến việc sử dụng đất của người đó (theo tiết 57, mục 4, phần 3 đạo Luật về thu hồi đất năm 1991). Ví dụ: Mảnh đất bị thu hồi đang được sử dụng để kinh doanh buôn bán lẻ và người chủ sở hữu của cửa hàng cũng đồng thời đang sử dụng mảnh đất liền kề để sản xuất những mặt hàng đang bán. Chủ đất có thể định giá mảnh đất bị thu hồi cao hơn giá thị trường do lợi thế từ việc khai thác mảnh đất liền kề tạo ra.

*\* Các tổn thất liên quan tới việc chia cắt đất*

Các tổn thất liên quan tới việc chia cắt đất được đạo Luật về thu hồi đất năm 1991 định nghĩa là “bất kỳ sự giảm sút nào về giá trị thị trường của bất kỳ mảnh đất nào khác của người có quyền đòi bồi thường xuất phát từ việc mảnh đất đầy bị chia cắt từ một mảnh đất khác của người đó” (tiết 58, mục 4, phần 3).

<sup>61</sup> Xem hướng dẫn của Hội đồng định giá bang New South Wales trên website <[http://www.valuergeneral.nsw.gov.au/\\_\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0019/200359/Compensation\\_following\\_compulsory\\_acquisition\\_16-08-2017.pdf](http://www.valuergeneral.nsw.gov.au/___data/assets/pdf_file/0019/200359/Compensation_following_compulsory_acquisition_16-08-2017.pdf)>.

Bồi thường cho việc chia cắt xuất phát từ việc tách hoặc chia đất của chủ sở hữu đất do bị thu hồi và lô đất còn lại bị giảm sút giá trị. Ví dụ: Một trang trại bò sữa bị cắt thành hai thửa đất do việc xây dựng xa lộ. Kết quả là các lô đất còn lại không tiếp tục sử dụng để làm trang trại được nữa. Do đó, đất bị mất giá trị.

Khi xem xét liệu bồi thường hay không, Hội đồng định giá phải xem xét tất cả các yếu tố, bao gồm cả việc thu hồi đã làm tăng giá trị của một số mảnh đất.

*\*Những tổn thất do sự xáo trộn*

Theo tiết 59, mục 4, phần 3 đạo Luật về thu hồi đất năm 1991, những tổn thất do sự xáo trộn là những chi phí hợp lý mà chủ đất phải gánh chịu do đất bị thu hồi, bao gồm bất kỳ những tổn thất nào sau đây: *Một là*, các chi phí hợp pháp và các loại phí định giá hợp lý mà chủ đất phải gánh chịu do đất bị cưỡng chế thu hồi, ngoại trừ các chi phí trả cho người đại diện của chủ đất; *Hai là*, các chi phí hợp lý mà chủ đất phải gánh chịu liên quan tới việc di dời/tái định cư; *Ba là*, chi phí hợp lý phát sinh (hoặc có thể phát sinh) liên quan tới phí trước bạ do chủ đất mua lại đất khác để tái định cư. Chi phí này không được vượt quá số tiền sẽ phải trả cho việc mua lại mảnh đất khác có giá trị tương đương với mảnh đất vừa bị cưỡng chế thu hồi; *Bốn là*, chi phí hợp lý phát sinh (hoặc có thể phát sinh) liên quan tới việc chấm dứt khoản thế chấp cũ và thực hiện thế chấp mới. Số tiền này không được vượt quá số tiền sẽ phát sinh nếu khoản thế chấp mới bảo đảm việc hoàn trả số dư nợ đối với khoản thế chấp cũ; *Năm là*, bất kỳ chi phí tài chính nào khác phát sinh một cách hợp lý (hoặc có thể phát sinh) liên quan đến việc sử dụng đất thực tế và là kết quả trực tiếp và tự nhiên của việc thu hồi đất. Những chi phí chưa phát sinh tại thời điểm thu hồi đất nhưng có thể phát sinh một cách hợp lý sau đó thì vẫn được xem xét bồi thường. Tuy nhiên tính hợp lý được hiểu là thời điểm phát sinh chi phí đó không được quá lâu tính từ thời điểm đất bị thu hồi. Theo đạo Luật về thu hồi đất năm 1991, các chi phí hoặc phí được coi là hợp lý khi: a) Liên quan trực tiếp đến quá trình thu hồi đất; b) Nếu chưa phát sinh thì phải có khả năng phát sinh; c) Trả lại chủ đất cho hoàn cảnh tương đương với hoàn cảnh trước khi đất của họ bị thu hồi.

Các chi phí gắn với việc tái định cư và các chi phí liên quan tới việc sử dụng đất thực tế phải được xem xét trên cơ sở trả lại cho chủ đất hoàn cảnh tương đương với trước khi đất của họ bị thu hồi. Ví dụ: nếu mảnh đất trước khi bị thu hồi có hệ thống điện ba pha và việc thu hồi một phần mảnh đất đã làm loại bỏ dịch vụ đó thì chi phí thiết lập lại dịch vụ sẽ được xem là chi phí hợp lý cần được thanh toán.

*\* Các tổn thất do phải di dời*

Các tổn thất do phải di dời (quy định tại tiết 60, mục 4, phần 3 đạo Luật về thu hồi đất năm 1991) là sự bồi thường cho những tổn thất phi tài chính phát sinh từ việc một người phải chuyển nơi cư trú chính của họ (nhà) do bị thu hồi đất. Số tiền tối đa phải trả cho những bất lợi do phải di dời được quy định bởi Chính quyền Bang và được điều chỉnh hàng năm. Nó được xuất bản trong Công báo của Bang vào cuối tháng 2 hàng năm.

Bồi thường thiệt hại do phải di dời thường được mô tả như là một khoản thanh toán cho sự bất tiện, căng thẳng và sự gấn bó vật lý với mảnh đất.

Bồi thường thiệt hại do phải di dời chỉ được thanh toán khi một người phải di dời nơi cư trú chính của họ như là kết quả của việc đất bị thu hồi (bao gồm cả những người thuê nhà).

Người đang thuê nhà có quyền được bồi thường những bất lợi do phải di dời nếu như căn nhà đó là nơi cư trú chính của họ. Trường hợp nhà mà chủ đất đang ở và cũng được cho thuê thì cả hai bên (chủ đất và bên thuê nhà) có thể được hưởng một khoản tiền bồi thường thiệt hại do phải di dời. Với điều kiện khu nhà ở của mỗi bên phải riêng biệt, có lối đi riêng biệt và tiện nghi riêng biệt như nhà bếp, phòng tắm, nhà vệ sinh, phòng ngủ và khu vực sinh hoạt.

Khi đánh giá, xem xét mức bồi thường, đạo Luật về thu hồi đất năm 1991 quy định phải xem xét tất cả các yếu tố liên quan, bao gồm: a) Các lợi ích trên đất của người có quyền đòi bồi thường; b) Sự bất tiện mà người đó phải gánh chịu do việc phải di chuyển khỏi mảnh đất của mình; c) Khoảng thời gian sau khi đất bị thu hồi mà người đó đã được (hoặc sẽ được) ở lại trên đất; d) Trong trường hợp thuê nhà thì phải xem xét thời gian người đó cư trú trên đất (cụ thể là người đó đang cư trú trên đất tạm thời hay là không xác định thời hạn). Theo chỉ dẫn hiện hành của Bang New South Wales thì nếu chỉ mới bắt đầu thuê (dưới 1 năm) thì mức bồi thường tối đa là 3,750 Đô - la Úc, nếu thời gian thuê từ 1 năm tới 5 năm thì mức bồi thường tối đa là 7,500 Đô-la Úc, nếu thời gian thuê từ 5 năm tới 10 năm thì mức bồi thường tối đa là 22,500 Đô-la Úc, và nếu thời gian thuê là trên 10 năm thì mức bồi thường tối đa là 37,500 Đô-la Úc.<sup>62</sup>

<sup>62</sup> Xem hướng dẫn của Bang New South Wales về xác định mức bồi thường thiệt hại do di dời trên website < [https://www.finance.nsw.gov.au/sites/default/files/Solatum%20Guidelines\\_Determination\\_compensation\\_disadvantage\\_relocation.pdf](https://www.finance.nsw.gov.au/sites/default/files/Solatum%20Guidelines_Determination_compensation_disadvantage_relocation.pdf) > .

*\* Sự gia tăng hoặc giảm sút giá trị của mảnh đất khác*

Theo quy định của đạo Luật về thu hồi đất năm 1991, khi xác định mức bồi thường thì phải tính đến bất kỳ sự gia tăng hoặc giảm sút giá trị của đất do nằm liền kề hoặc được tách ra từ mảnh đất bị thu hồi vì mục đích công cộng. Trường hợp giá đất tăng lên, vì được hưởng lợi từ mục đích công cộng, thì phải giảm số tiền bồi thường theo số tiền tăng giá trị đó. Nếu giá trị của mảnh đất bị giảm xuống do ảnh hưởng của các mục đích công cộng đối với mảnh đất đó hoặc do không còn khả năng sử dụng cho mục đích sử dụng trước đây vì nó đã bị tách ra khỏi mảnh đất bị thu hồi. Trong trường hợp này, cơ quan có thẩm quyền thực hiện bồi thường phải tăng mức bồi thường căn cứ trên giá trị bị giảm sút của mảnh đất.

*iv) Bài học kinh nghiệm đối với Việt Nam*

Trên cơ sở tiếp cận, tìm hiểu nội dung cơ bản của pháp luật về điều phối đất đai thông qua hoạt động Nhà nước thu hồi đất của Nhật Bản, Đài Loan; Bang New South Wales - Australia có thể rút ra một số kinh nghiệm tham khảo cho Việt Nam như sau:

*Một là*, ở Nhật Bản và Đài Loan, việc điều phối đất đai được thực hiện dựa trên cơ sở quy hoạch sử dụng đất. Vì vậy, các nước này rất chú trọng đến công tác lập quy hoạch sử dụng đất trước khi thực hiện điều phối đất đai. Điều này đảm bảo việc điều phối đất đai được thực hiện quy củ, bài bản, chặt chẽ; tránh việc tùy tiện; đồng thời, đảm bảo hài hòa lợi ích giữa người sử dụng đất với Nhà nước.

*Hai là*, Nhật Bản, Đài Loan, Bang New South Wales - Australia chỉ cho phép điều phối đất đai thông qua hoạt động thu hồi đất vì mục đích công cộng. Xin đơn cử: theo đạo Luật về thu hồi đất năm 1991 của Bang New South Wales thì việc thu hồi đất của chủ sở hữu tư nhân về đất đai chỉ được thực hiện vì mục đích công cộng. Có nghĩa là đạo Luật về thu hồi đất năm 1991 của Bang New South Wales chỉ cho phép chính quyền Bang được thu hồi đất của chủ sở hữu tư nhân về đất đai (sự hạn chế quyền sở hữu tư nhân về đất đai) cho các mục đích công cộng (vì lợi ích chung của cộng đồng). Điều này ngăn ngừa sự lạm dụng (tha hóa) quyền lực Nhà nước của cơ quan công quyền trong việc thu hồi đất và đảm bảo về mặt pháp lý đối với quyền và lợi ích hợp pháp của chủ sở hữu đất đai.

*Ba là*, ở Nhật Bản việc điều phối đất đai được thực hiện thông qua việc chuyển dịch đất đai theo cơ chế bắt buộc và cơ chế tự nguyện. Cơ chế bắt buộc

được thực hiện trong trường hợp Nhà nước điều phối đất đai vì mục đích công. Pháp luật Nhật Bản quy định “mục đích công cộng được tạo ra từ dự án cần sung công đất phải lớn hơn lợi ích tự nhiên bị mất đi”. Bên cạnh đó, Nhật Bản, Đài Loan, Bang New South Wales - Australia cũng rất quan tâm đến việc giải quyết bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp cho người bị thu hồi đất. Ví dụ:

- Ở Bang New South Wales còn quan tâm bảo vệ quyền lợi chính đáng của những người không phải là chủ sở hữu của mảnh đất bị thu hồi nhưng bị ảnh hưởng bởi việc thu hồi đất gây ra; ví dụ như những người thuê nhà trên mảnh đất bị thu hồi ... Đây là một trong những điểm khác biệt so với pháp luật Việt Nam về thu hồi đất.

- Ở Đài Loan, có chế định trưng thu bảo lưu là việc Nhà nước trưng thu đất nhưng chưa tiến hành xây dựng ngay mà để một thời gian nhất định mới xây dựng theo quy hoạch. Thời gian bảo lưu được quy định không quá từ 3 năm đến 5 năm; tùy theo tính chất từng loại công trình; nếu quá thời hạn quy định này mà không tiến hành xây dựng thì việc trưng thu bảo lưu không còn hiệu lực. Đất đai trưng thu nếu làm giảm hiệu quả sử dụng đất của người sử dụng đất lân cận thì người bị thiệt hại được bồi thường với giá trị tương đương, nhưng không vượt quá mức giá đất bị ảnh hưởng. Đất đai trưng thu theo từng khu vực, sau khi chỉnh lý, phân khu vực mới; nếu diện tích còn thừa sẽ được đưa ra bán hoặc cho thuê và trong trường hợp này thì người chủ sở hữu cũ được quyền ưu tiên mua lại. Người có quyền sở hữu đất đai cũ (người bị trưng thu đất) đã được bồi thường đầy đủ; nếu sau 1 năm Nhà nước vẫn chưa bắt đầu sử dụng đất theo kế hoạch trưng thu thì được làm đơn mua lại đất đó (theo mức giá trưng thu) v.v.

## KẾT LUẬN CHƯƠNG 2

Trên cơ sở kết quả nghiên cứu lý luận về điều phối đất đai và lý luận pháp luật về điều phối đất đai có thể rút ra một số kết luận chủ yếu sau đây:

1. Điều phối đất đai là hoạt động tất yếu thực hiện nhằm phân phối, điều hòa đất đai cho các nhu cầu sử dụng đất phong phú, đa dạng của xã hội trong điều kiện đất đai - nguồn tài nguyên thiên nhiên ngày càng khan hiếm. Hoạt động điều phối đất đai do Nhà nước thực hiện trước hết nhằm đảm bảo cân đối đất đai phục vụ nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh và mục đích công cộng. Tiếp đó, điều phối đất đai còn giải quyết “bài toán” đất đai cho các nhu cầu sử dụng đất của xã hội. Đây còn là việc thu hồi đất của người sử dụng đất không đúng mục đích, cô tình hủy hoại đất đai, sử dụng đất lãng phí, không hiệu quả ... để giao, cho thuê đối với tổ chức, hộ gia đình, cá nhân có nhu cầu, năng lực, điều kiện sử dụng đất hợp lý, tiết kiệm và hiệu quả hơn.

Ở nước ta, đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý nên hoạt động điều phối đất đai do Nhà nước thực hiện nhằm “hiện thực hóa” quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai trong việc trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất thông qua giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất và thu hồi đất ... Với ý nghĩa quan trọng như vậy, nên điều phối đất đai phải đáp ứng các yêu cầu cơ bản gồm: Tuân thủ đúng các quy định của pháp luật; phải phù hợp các nguyên tắc của thị trường; đảm bảo quỹ đất phục vụ cho nhu cầu phát triển - kinh tế xã hội của đất nước, vì mục đích công cộng của xã hội; đảm bảo đất đai được sử dụng đúng mục đích, tiết kiệm và mang lại hiệu quả kinh tế cao; phải quán triệt và thực hiện tốt quan điểm, đường lối của Đảng về khai thác, phát huy vai trò của đất đai là nguồn lực, nguồn vốn to lớn để phát triển đất nước.

Các phương thức điều phối đất đai bao gồm: Điều phối đất đai nhằm trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất; điều phối đất đai nhằm chấm dứt quyền sử dụng đất của người sử dụng đất ...

2. Pháp luật về điều phối đất đai là một nội dung của pháp luật đất đai. Nó bao gồm tổng hợp các quy phạm pháp luật do Nhà nước ban hành và đảm bảo thực hiện bằng sức mạnh cưỡng chế của Nhà nước nhằm điều chỉnh nhóm quan hệ xã hội về điều phối đất đai góp phần nâng cao hiệu quả quản lý và sử dụng đất; đồng thời, khai thác, phát huy tiềm năng, thế mạnh của đất đai là nguồn lực, nguồn vốn to lớn để phát triển đất nước.



Lĩnh vực pháp luật này có một số đặc điểm cơ bản sau đây: i) Đây là lĩnh vực pháp luật công; ii) Là lĩnh vực pháp luật bao gồm quy phạm pháp luật có một số ngành luật có liên quan như Luật Đất đai, Luật Quy hoạch, Luật Xử lý vi phạm hành chính, Luật Tổ chức chính quyền địa phương ...; iii) Bao gồm các quy phạm mang tính pháp lý; các quy phạm vừa mang tính pháp lý vừa mang tính kỹ thuật chuyên môn; iv) Có các quy định về nội dung và các quy định về hình thức.

Cấu trúc nội dung của pháp luật về điều phối đất đai bao gồm: Nhóm quy định chung; nhóm quy định về nội dung điều phối đất đai; nhóm quy định liên quan đến khía cạnh hình thức của điều phối đất đai.

Yêu cầu đặt ra đối với pháp luật về điều phối đất đai gồm: i) Đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp; ii) Đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ về nội dung; iii) Đảm bảo tính khả thi, đáp ứng yêu cầu của quản lý Nhà nước về đất đai và nhu cầu sử dụng đất của Nhà nước, của xã hội; iv) Đảm bảo công khai minh bạch, dân chủ, công bằng và có thể dự liệu trước được.

Pháp luật về điều phối đất đai sẽ không thể thực hiện được hoặc thực hiện không đạt hiệu quả nếu thiếu các điều kiện đảm bảo. Các điều kiện này bao gồm: Điều kiện về pháp luật; điều kiện trình độ, năng lực, phẩm chất chính trị và đạo đức của cán bộ, công chức quản lý Nhà nước về đất đai; điều kiện ý thức pháp luật của các chủ thể trong thực hiện pháp luật về điều phối đất đai; điều kiện về nguồn vốn, cơ sở vật chất.

3. Kết quả nghiên cứu lý luận pháp luật về điều phối đất đai sẽ thiếu sức thuyết phục cũng như chiều sâu nghiên cứu nếu không tìm hiểu thực tiễn pháp lý về điều phối đất đai của một số nước. Điều này lại càng có ý nghĩa trong điều kiện nước ta hội nhập sâu rộng vào quá trình toàn cầu hóa. Nhận thức sâu sắc vấn đề này, luận án đi sâu tìm hiểu pháp luật về điều phối đất đai của một số nước bao gồm: Nhật Bản, Đài Loan; Bang New South Wales - Australia. Trên cơ sở kết quả nghiên cứu, luận án rút ra một số bài học kinh nghiệm có giá trị tham khảo đối với Việt Nam trong quá trình xây dựng, hoàn thiện pháp luật đất đai nói chung và pháp luật về điều phối đất đai nói riêng.

### CHƯƠNG 3

## THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ ĐIỀU PHỐI ĐẤT ĐAI TỪ THỰC TIỄN THỰC HIỆN LUẬT ĐẤT ĐAI NĂM 2013

### **3.1. Thực trạng pháp luật về điều phối đất đai thông qua thu hồi đất từ thực tiễn thực hiện Luật Đất đai 2013**

Cấu trúc về nội dung của pháp luật về điều phối đất đai đã được đề cập trong của chương 2 luận án, theo đó, pháp luật về điều phối đất đai có 3 nhóm quy định chủ yếu sau đây: 1. Nhóm các quy định chung về điều phối đất đai; 2. Nhóm quy định về nội dung điều phối đất đai; 3. Nhóm các quy định về hình thức của điều phối đất đai.

Để bảo đảm tính logic của việc trình bày và theo truyền thống, tại chương 3 của Luận án cần phân tích, đánh giá thực trạng pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật về điều phối đất đai theo 3 nhóm quy phạm nói trên.

Tuy nhiên, trong bối cảnh cụ thể Luật Đất đai năm 2024 đã được Quốc hội thông qua và trong khuôn khổ của luận án tiến sĩ luật, nghiên cứu sinh đã chọn cách tiếp cận có phần khác đi.

Cụ thể là: Trong chương 3 của luận án, nghiên cứu sinh phân tích, đánh giá thực trạng pháp luật về điều phối đất đai từ thực tiễn thực hiện Luật Đất đai năm 2013, từ đó nêu những hạn chế, vướng mắc trong các quy định pháp luật và chỉ ra nguyên nhân của chúng.

#### ***3.1.1. Những kết quả đã đạt được***

*Thứ nhất*, việc thực hiện pháp luật về điều phối đất đai thông qua hoạt động thu hồi đất ở các địa phương là một trong những phương thức đưa các quan điểm, đường lối của Đảng về lĩnh vực đất đai nói chung và thu hồi đất nói riêng đi vào cuộc sống và phát huy tác dụng tích cực. Như phần trên đã phân tích, Nhà nước thể chế hóa quan điểm, đường lối của Đảng thành các quy phạm pháp luật mang tính bắt buộc chung buộc các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân và mọi thành viên trong xã hội phải tuân thủ trong quá trình quản lý và sử dụng đất. Suy cho cùng pháp luật là sự thể chế hóa quan điểm, đường lối của Đảng thành các quy phạm pháp luật. Tuy nhiên, những quan điểm, tư tưởng của Đảng vẫn “nằm trên giấy” nếu không tổ chức thực hiện hoặc thực hiện không hiệu quả.

*Thứ hai*, việc thực hiện pháp luật về điều phối đất đai thông qua thu hồi đất đã giải quyết “bài toán” đất đai cho nhu cầu phát triển; đồng thời điều hòa đất đai từ người sử dụng kém hiệu quả hoặc không có nhu cầu tiếp tục sử dụng sang người có khả năng, điều kiện sử dụng đất đai hợp lý, có hiệu quả hơn. Việc thu hồi đất đã cơ bản đáp ứng nhu cầu đất đai cho mục đích quốc phòng, an ninh, phát triển kinh tế - xã hội<sup>63</sup>. Báo cáo tổng kết thi hành Luật Đất đai của 61 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, Nhà nước đã thu hồi 109.402,8 ha đất để thực hiện 930 dự án cho mục đích quốc phòng, an ninh; 1.042.274,02 ha đất để thực hiện 23.724 dự án phát triển kinh tế - xã hội. Mặt khác, việc thực hiện pháp luật về điều phối đất đai thông qua thu hồi đất đã khẳng định vai trò của Nhà nước với tư cách là đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai trong việc thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu đất đai trong việc trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất thông qua hoạt động giao đất, cho thuê đất hoặc thu lại quyền sử dụng đất của người sử dụng đất thông qua việc thu hồi đất.

*Thứ ba*, việc thực hiện pháp luật về điều phối đất đai thông qua thu hồi đất đã nhận được sự quan tâm chỉ đạo của cả hệ thống chính trị của các địa phương. Các cấp Ủy đảng và chính quyền đã vào cuộc quyết liệt, chỉ đạo sát sao về công tác thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; ưu tiên nguồn vốn thực hiện chế độ, chính sách về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư phục vụ cho công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng; sự phối hợp của các ngành, địa phương được tăng cường hiệu quả. Vì vậy, các công trình dự án được triển khai, hoàn thành theo kế hoạch đề ra. Những vướng mắc được giải quyết nhanh gọn, hiệu quả trên cơ sở quy định của pháp luật, hạn chế được nhiều sai sót.

Trung tâm Phát triển quỹ đất được thành lập, củng cố về cơ cấu, tổ chức ở các huyện, tỉnh trong cả nước là đơn vị được giao nhiệm vụ thực hiện công tác giải phóng mặt bằng, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Các trung tâm này đã dần khẳng định vai trò, vị trí của mình trong việc thực hiện nhiệm vụ theo quy định của pháp luật đất đai và từng bước thực hiện cơ chế kinh doanh quyền sử dụng đất dựa trên các nguyên tắc thị trường. Nếu làm tốt vai trò mới này thì công tác điều phối đất đai thông qua thu hồi đất sẽ thực hiện có hiệu quả hơn dựa trên các nguyên tắc của thị trường.

*Thứ tư*, việc thực hiện pháp luật về điều phối đất đai thông qua thu hồi đất đã góp phần nâng cao nhận thức về pháp luật đất đai nói chung và pháp luật về điều

---

<sup>63</sup> Báo cáo tổng kết thi hành Luật Đất đai của 61 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, Nhà nước đã thu hồi 109.402,8 ha đất để thực hiện 930 dự án cho mục đích quốc phòng, an ninh; 1.042.274,02 ha đất để thực hiện 23.724 dự án phát triển kinh tế - xã hội.

phối đất đai thông qua thu hồi đất nói riêng cho đội ngũ cán bộ, công chức làm nhiệm vụ quản lý nhà nước về đất đai; cho người sử dụng đất.

Quá trình áp dụng pháp luật về điều phối đất đai thông qua thu hồi đất trong cả nước góp phần nâng cao ý thức chấp hành pháp luật đất đai của người dân và đội ngũ cán bộ, công chức làm nhiệm vụ quản lý nhà nước về đất đai. Điều này thể hiện:

- Để áp dụng đúng pháp luật về bồi thường, giải phóng mặt bằng khi Nhà nước thu hồi đất, đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước làm nhiệm vụ quản lý nhà nước về đất đai nói chung và cán bộ, công chức của các Trung tâm phát triển quỹ đất nói riêng phải nghiên cứu, tìm hiểu, nắm bắt kịp thời, đầy đủ và sâu sắc nội dung các quy phạm pháp luật về đất đai; quy phạm pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất. Bởi lẽ, chỉ khi hiểu biết kịp thời, cặn kẽ các quy phạm pháp luật về lĩnh vực này thì mới áp dụng chính xác, đúng pháp luật tránh sai phạm, khiếu kiện dẫn đến việc phải bồi thường thiệt hại theo Luật Bồi thường nhà nước.

- Thông qua việc áp dụng pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất không chỉ giúp người bị thu hồi đất nâng cao kiến thức pháp luật mà còn có ý thức tuân thủ pháp luật. Bởi lẽ, để tự bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình trong sử dụng đất; người sử dụng đất nói chung và người bị thu hồi đất ở nói riêng phải tự nghiên cứu, tìm hiểu và tự giác tuân thủ các quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất ở. Mặt khác, thu hồi đất đối với người có hành vi vi phạm pháp luật đất đai có ý nghĩa giáo dục không chỉ đối với người vi phạm mà còn có tác dụng lan tỏa đối với tổ chức, cá nhân có liên quan và lan tỏa trong cộng đồng xã hội về tính nghiêm minh của pháp luật.

- Thực tiễn áp dụng pháp luật về điều phối đất đai thông qua việc Nhà nước thu hồi đất; bồi thường, giải phóng mặt bằng góp phần bảo đảm nguyên tắc pháp chế cũng như tính nghiêm minh của pháp luật; đồng thời góp phần nâng cao hiệu lực hiệu quả quản lý đất đai của Nhà nước.

Tuân thủ pháp luật nói chung và các quy định về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất ở nói riêng là yêu cầu bắt buộc không chỉ đối với người bị thu hồi đất mà còn là yêu cầu đối với mọi chủ thể quản lý, sử dụng đất. Mọi hành vi vi phạm pháp luật trong quản lý và sử dụng đất đai đều bị xử lý kịp thời, nghiêm minh đúng pháp luật. Điều này không chỉ có tác dụng răn đe đối với người có hành vi vi phạm pháp luật đất đai mà còn có tác dụng giáo dục đối với những người khác. Có như vậy, pháp luật mới được mọi người dân trong xã hội tự giác tuân thủ.

Mặt khác, xác lập, bảo hộ quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất là một nội dung quản lý nhà nước về đất đai do cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện. Thông qua việc áp dụng pháp luật về điều phối đất đai; bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất trong phạm vi cả nước góp phần bảo hộ quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất nói chung và người bị thu hồi đất ở nói riêng; đồng thời, đấu tranh ngăn chặn và từng bước đẩy lùi các hành vi vi phạm pháp luật; xác lập trật tự quản lý đất đai và từng bước đưa quan hệ đất đai vào “quỹ đạo” quản lý thống nhất của Nhà nước.

*Thứ năm*, thực tiễn áp dụng pháp luật về điều phối đất đai thông qua việc thu hồi đất góp phần nâng cao tính dân chủ, công khai, minh bạch trong việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.

Trong quá trình thực hiện bồi thường, giải phóng mặt bằng nhằm thực hiện điều tiết đất đai, các cơ quan chức năng ở các địa phương đã áp dụng các quy định về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất của Luật đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành. Họ phải công bố công khai thông báo thu hồi đất; công bố công khai quyết định thu hồi đất, danh sách người bị thu hồi đất được bồi thường, người bị thu hồi đất không được bồi thường; phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; điều kiện được bồi thường; giá đất tính bồi thường và trình tự, thủ tục bồi thường, hỗ trợ, tái định cư v.v tại trụ sở Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn (gọi chung là UBND cấp xã) nơi có đất thu hồi, tại địa điểm sinh hoạt chung của cộng đồng và trên các phương tiện thông tin đại chúng để người dân biết. Người bị thu hồi đất có quyền đóng góp ý kiến đối với phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư do Tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng xây dựng. Các ý kiến đóng góp của người bị thu hồi đất được tiếp thu, báo cáo với cơ quan nhà nước có thẩm quyền và có giải trình việc tiếp thu hay không tiếp thu đi kèm với lý do giải thích.

*Thứ sáu*, thực tiễn áp dụng pháp luật về điều phối đất đai thông qua hoạt động thu hồi đất đã góp phần giải quyết quỹ đất “sạch” đáp ứng nhu cầu của sự nghiệp công nghiệp hóa - hiện đại hóa đất nước và giải quyết bài toán đất đai cho các dự án phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng; sử dụng đất vào mục đích quốc phòng - an ninh. Điều này góp phần thúc đẩy tốc độ tăng trưởng kinh tế - xã hội của các địa phương và từng bước giải quyết vấn đề an sinh xã hội một cách bền vững v.v.

### **3.1.2. Những hạn chế, vướng mắc và nguyên nhân**

#### **Về hạn chế, vướng mắc**

Bên cạnh kết quả đạt được thì thực tiễn thực hiện pháp luật về điều tiết đất đai thông qua hoạt động thu hồi đất còn bộc lộ một số hạn chế, vướng mắc cơ bản sau đây:

#### **a) Về các trường hợp thu hồi đất.**

Với hệ quả là làm chấm dứt quyền sử dụng đất của người bị thu hồi, thu hồi đất có tác động đặc biệt lớn đến người sử dụng đất do có thể làm mất đi một tài sản có giá trị đặc biệt lớn có vai trò lớn trong sản xuất, kinh doanh, trong bảo đảm sự ổn định về chỗ ở. Tài sản mất đi bởi thu hồi đất không chỉ là tư liệu sản xuất, tư liệu tiêu dùng, không chỉ có ý nghĩa về kinh tế, thu nhập, việc làm mà. Còn có ý nghĩa về tinh thần (ví dụ đất hương hỏa, đất do cha mẹ, ông bà để lại...). Do tầm quan trọng của đất đai cũng như nhu cầu mang tính tất yếu tự nhiên trong sử dụng đất việc quy định những trường hợp thu hồi đất có ý nghĩa vô cùng quan trọng trong bảo vệ quyền tài sản của tổ chức, cá nhân, bảo đảm ổn định chính trị - xã hội và sự phát triển kinh tế của quốc gia. Về nguyên tắc, Nhà nước chỉ được thu hồi đất trong những trường hợp theo quy định của luật (Điều 54 của Hiến pháp). Khoản 3 điều 54 của Hiến pháp 2013 quy định: *“Nhà nước thu hồi đất do tổ chức, cá nhân đang sử dụng trong trường hợp thật cần thiết do luật định vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng”*. Như vậy, theo Hiến pháp 2013, việc thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội phải đảm bảo yêu cầu cụ thể sau: (1) chỉ thu hồi đất để thực hiện công trình, dự án vì lợi ích quốc gia, công cộng; (2) đối với các dự án vì lợi ích quốc gia, công cộng, Nhà nước cũng chỉ thu hồi trong trường hợp thật cần thiết. Có thể nói Điều 54 của Hiến pháp 2013 là quy định tiến bộ, hạn chế việc sử dụng quyền lực công để lấy đất của người này trao cho người khác. Trong quá trình hoàn thiện dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi), một trong các vấn đề gây nhiều tranh cãi nhất chính là quy định về các trường hợp thu hồi đất. Có nhiều ý kiến cho rằng, nếu để Quốc hội quy định các trường hợp thu hồi đất bằng cách liệt kê từng trường hợp cụ thể thì không thể bao quát hết các trường hợp cần phải thu hồi đất. Nếu qua thực tiễn áp dụng, nếu cần bổ sung thì lại phải sửa đổi luật vốn dĩ phải theo một trình tự, thủ tục phức tạp, mất nhiều thời gian. Do vậy, Luật chỉ nên quy định tiêu chí xác định các trường hợp thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội và giao cho Chính phủ quy định các trường hợp cụ thể. Tuy nhiên, nếu tiếp

cận theo cách này lại trái với Hiến pháp. Theo Điều 79 của Luật Đất đai 2024, Quốc hội vẫn tiếp cận cách quy định về các trường hợp thu hồi đất bằng cách liệt kê từng trường hợp cụ thể, nhưng để đảm bảo tính linh hoạt trong giải quyết vướng mắc phát sinh từ thực tiễn thì khi cần sửa đổi, bổ sung các trường hợp này sẽ theo một thủ tục rút gọn. Hoặc khi quy định về các trường hợp thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội cụ thể, nhiều đại biểu quốc hội cũng cho rằng có những trường hợp trong dự thảo không bám sát tinh thần Hiến pháp do không phải để thực hiện dự án vì lợi ích quốc gia, công cộng như thu hồi đất để thực hiện dự án nhà ở thương mại vì đây là dự án kinh doanh chủ yếu vì mục tiêu lợi nhuận, ý nghĩa về xã hội, lợi ích quốc gia, công cộng mờ nhạt.

Theo Luật Đất đai 2013, Luật Đất đai 2024, Nhà nước thu hồi đất trong 3 trường hợp sau:

- 1) Thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh, thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng (Điều 61, 62 của Luật Đất đai 2013, Điều 78, 79 Luật Đất đai 2024).
- 2) Thu hồi đất do hành vi vi phạm pháp luật đất đai của người sử dụng đất (Điều 54 của Luật Đất đai 2013, Điều 81 Luật Đất đai 2024).
- 3) Thu hồi đất do quyền sử dụng đất chấm dứt theo quy định pháp luật, do đe dọa tính mạng con người (Điều 65 của Luật Đất đai 2013, Điều 82 Luật Đất đai 2024).

Qua các quy định của Luật Đất đai 2013, Luật Đất đai 2024 và thực tiễn áp dụng quy định về các trường hợp thu hồi đất trong Luật Đất đai 2013 cho thấy các quy định này phát sinh một số hạn chế sau:

- **Thứ nhất**, các trường hợp thu hồi đất chưa bao quát hết những trường hợp cần thiết phải thu hồi phát sinh trong thực tế, ví dụ như hồi đất do hành vi vi phạm pháp luật, Luật Đất đai 2013 chỉ giới hạn trong trường hợp vi phạm pháp luật đất đai. Vậy đối với những trường hợp không vi phạm pháp luật đất đai nhưng vi phạm pháp luật về đầu tư dẫn đến dự án chấm dứt hoạt động thì quyền sử dụng đất sẽ được xử lý như thế nào? có bị thu hồi hay không? lại không quy định trong luật mà được quy định bởi Nghị định của Chính phủ (Điều 15b của Nghị định 43/2014). Giống như Luật Đất đai 2013, Luật Đất đai 2024 cũng không có quy định về trường hợp thu hồi đất do hành vi vi phạm pháp luật bên cạnh những trường hợp thu hồi đất do hành vi vi phạm pháp luật đất đai.

- **Thứ hai**, đối với trường hợp thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội, theo Luật Đất đai 2013, Nhà nước chỉ thu hồi đất để thực hiện các dự án được quy định tại Điều 62. Đối với dự án không thuộc Điều 62, chủ đầu tư phải nhận quyền sử dụng đất thông qua thoả thuận. Qua thực tiễn áp dụng đã cho thấy những trường hợp chủ đầu tư không thể xác lập quyền sử dụng đất để thực hiện dự án nếu Nhà nước không thu hồi như trường hợp theo quy định của pháp luật họ không được nhận chuyển quyền sử dụng đất thông qua thoả thuận (ví dụ trường hợp tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài không được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất) hoặc người đang sử dụng đất không được chuyển quyền sử dụng đất (ví dụ người thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm, tổ chức được nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất...). Trong những trường hợp này thu hồi để giao không được vì không thuộc trường hợp thu hồi theo luật định, nhận chuyển quyền sử dụng cũng không được vì pháp luật không cho phép chuyển quyền hoặc nhận chuyển quyền. Ngoài ra, thực tiễn áp dụng cũng cho thấy ngay cả trường hợp người đang sử dụng đất được phép chuyển quyền, chủ đầu tư được nhận chuyển quyền nhưng chủ đầu tư cũng rất khó khăn trong xác lập quyền sử dụng đất vì người đang sử dụng đất lợi dụng lợi thế vị trí đưa ra mức giá quá cao, gấp nhiều lần giá phổ biến trên thị trường. Theo Luật Đất đai 2024, các trường hợp thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội được quy định tại Điều 79 cũng chưa bổ sung những trường hợp cần thiết này.

Về các trường hợp thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội được liệt kê trong Luật Đất đai 2013, Luật Đất đai 2024 cho thấy vẫn còn một số trường hợp chưa bám sát tinh thần Điều 54 của Hiến pháp. Theo Điều 54 của Hiến pháp, Nhà nước chỉ thu hồi đất để thực hiện dự án kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Khi góp ý về các trường hợp thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội được quy định tại Điều 79 của Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi, Đại biểu Quốc hội Vũ Tiến Lộc cho rằng: *“tất cả các dự án trong kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội được các cấp có thẩm quyền, bao gồm cả Quốc hội, Chính phủ và cả UBND các địa phương phê duyệt và thông qua đều là các dự án phục vụ cho mục đích quốc gia, dân tộc”*<sup>64</sup>. Theo tác giả, sở dĩ có tình trạng có quan điểm khác nhau về việc xác định thế nào là “dự án vì lợi ích quốc gia, công cộng” là do chúng ta chưa có giải thích chính thức quy định tại Điều 54 của Hiến pháp nên dẫn đến có nhiều cách hiểu khác nhau và có

<sup>64</sup> Minh Anh, Đề xuất Nhà nước đứng ra thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội, Thời báo Tài chính, truy cập 9h34 ngày 25/01/2024



thể dẫn đến quy định cụ thể không bám sát tinh thần của Hiến pháp. Theo tác giả, Dự án vì lợi ích quốc gia, công cộng phải là những dự án gắn với lợi ích chung, bên cạnh lợi ích về kinh tế thì phải bao gồm lợi ích về xã hội và không thể bao gồm những dự án vì mục tiêu lợi nhuận đơn thuần. Nếu chúng ta cho rằng, mọi dự án đều giải quyết nhu cầu việc làm, thu nhập cho người lao động, đều đóng góp cho nguồn thu ngân sách nên đề là vì lợi ích quốc gia, công cộng thì có thể đến tình trạng thu hồi đất tràn lan, gây mất ổn định chính trị và phủ nhận sự cần thiết của Điều 54 Hiến pháp 2013. Do chưa có tiêu chí cụ thể để xác định thể nào là dự án vì lợi ích quốc gia, công cộng nên quy định về các trường hợp thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội tại Luật Đất đai 2013, Luật Đất đai 2024 vẫn còn một số trường hợp chưa thuyết phục. Ví dụ: Theo Luật Đất đai 2013, tất cả các dự án do Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư đều thuộc diện Nhà nước thu hồi đất (khoản 1 điều 62). Đến khoản 31 điều 79 của Luật Đất đai 2024, ngoài dự án do Quốc hội quyết định đầu tư còn mở rộng thêm trường hợp dự án do Thủ tướng Chính phủ chấp thuận, quyết định chủ trương đầu tư. Vậy có phải mọi dự án do Quốc hội, Thủ tướng chính phủ chấp thuận, quyết định chủ trương đầu tư đề là các dự án vì lợi ích quốc gia, công cộng? Theo tác giả rõ ràng là không phải vì theo Luật Đầu tư thì căn cứ để xác định thẩm quyền chấp thuận, quyết định chủ trương đầu tư ngoài lĩnh vực đầu tư còn có tiêu chí quy mô dự án.

So với quy định về các trường hợp thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội được quy định tại Điều 62 của Luật Đất đai 2013, các trường hợp thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội được quy định tại Điều 79 của Luật Đất đai 2024 có xu hướng mở rộng. Nếu như các dự án đầu tư do Thủ tướng Chính phủ chấp thuận, quyết định, theo Luật đất đai 2013, cũng chỉ thu hồi nếu thuộc trường hợp được quy định tại điểm a, điểm b và điểm c khoản 2 Điều 62 thì theo khoản 31 Điều 79 Luật Đất đai 2024 tất cả các dự án do Thủ tướng chính phủ chấp thuận, quyết định đầu tư đề thuộc diện thu hồi đất. Theo Điều 62 của Luật Đất đai 2013, đối với dự án sử dụng đất công trình sự nghiệp, Nhà nước chỉ thu hồi đất để thực hiện dự án công trình sự nghiệp công cấp quốc gia thì theo khoản 15, 16 Điều 79 Luật đất đai 2024, tất cả các dự án y tế, giáo dục không phân biệt là dự án công hay do doanh nghiệp đầu tư đều thuộc trường hợp thu hồi đất... Theo tác giả, việc mở rộng các trường hợp thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội trong Luật Đất đai 2024 là chưa bám sát tinh thần Hiến pháp và có thể gây mất ổn định chính trị. Kinh nghiệm thực tế cho thấy, do Luật Đất đai 2003 quy định quá nhiều trường hợp được thu hồi đất để

phát triển kinh tế nên đã dẫn đến tình trạng thu hồi tràn lan, tình trạng người dân mất đất, mất sinh kế có phản ứng tiêu cực gây nên nhiều hệ lụy về ổn định chính trị xã hội như vụ ecopark Hưng Yên... Từ thực tiễn này, Luật đất đai 2013 đã thu hẹp các trường hợp thu hồi đất như không thu hồi đất để sử dụng vào mục đích phát triển kinh tế đơn thuần như Luật Đất đai 2003. Nhờ đó mà tình trạng mất ổn định chính trị, xã hội trong thời gian qua do thu hồi đất đã giảm bớt về cơ bản. Khi quy định về thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội trong Luật Đất đai 2024 được triển khai áp dụng, tác giả dự báo sẽ tái diễn tình trạng như quá trình thực hiện Luật Đất đai 2003 nếu không có giải pháp phòng ngừa hiệu quả.

Các trường hợp thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội được quy định trong Luật Đất đai 2013 còn nhiều trường hợp chưa rõ ràng như trường hợp thu hồi đất để thực hiện dự án chỉnh trang đô thị tại khoản 3 của Điều 62 do không có giải thích thế nào là dự án chỉnh trang đô thị. Để khắc phục tình trạng này, Điều 79 của Luật Đất đai 2024 quy định cụ thể từng trường hợp thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội theo hướng xác định rõ từng loại hình dự án, mục đích sử dụng của dự án. Tuy nhiên, do cách thức tiếp cận nên đã dẫn đến tính trạng quá cụ thể, quá chi tiết, không bao quát. Một số căn cứ xác định chưa rõ, chưa hợp lý như đối với dự án *“Xây dựng cơ sở y tế, cơ sở dịch vụ xã hội được Nhà nước thành lập hoặc cho phép hoạt động, bao gồm: cơ sở y tế (cơ sở khám bệnh, chữa bệnh; cơ sở phục hồi chức năng; cơ sở y tế dự phòng; cơ sở dân số; cơ sở kiểm nghiệm; cơ sở kiểm chuẩn, kiểm định; cơ sở giám định y khoa; cơ sở giám định pháp y; cơ sở sản xuất thuốc; cơ sở sản xuất thiết bị y tế); trung tâm cung cấp dịch vụ công tác xã hội, cơ sở bảo trợ xã hội; trung tâm chữa bệnh, giáo dục, lao động xã hội; trung tâm điều dưỡng người có công; cơ sở trợ giúp trẻ em; cơ sở tham vấn, tư vấn chăm sóc người cao tuổi, người khuyết tật, trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt, người nhiễm HIV/AIDS, người tâm thần; cơ sở cai nghiện ma túy; cơ sở nuôi dưỡng người già, trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt;”* được quy định tại khoản 15 Điều 79. Theo tác giả trường hợp này không nên liệt kê từng loại hình cơ sở y tế mà nên dẫn chiếu quy định của pháp luật về khám bệnh, chữa bệnh. Ngoài ra, theo quy định của Luật Khám bệnh, chữa bệnh, Giấy phép hoạt động của cơ sở khám bệnh, chữa bệnh chỉ được cấp sau khi hoàn thành việc xây dựng cơ sở y tế. Theo trình tự thủ tục thực hiện dự án đầu tư xây dựng công trình thì Giấy phép hoạt động được cấp sau khi thu hồi đất. Do vậy nếu chúng ta thay thế điều kiện được phép hoạt động bằng điều kiện được phép thành lập sẽ phù hợp hơn.

- **Thứ ba**, các quy định về trường hợp thu hồi đất trong Luật Đất đai 2013, Luật Đất đai 2024 chưa quan tâm đến việc quy định cụ thể về trường hợp thu hồi đất tự nguyện.

Có thể nói về trường hợp thu hồi đất tự nguyện, Luật Đất đai 2013, Luật Đất đai 2024 đều mới chỉ giới hạn ở trường hợp tự nguyện trả lại đất. Trong thực tiễn áp dụng Luật Đất đai 2013 còn cho thấy nhu cầu thu hồi đất do thoả thuận giữa người đang sử dụng đất với chủ đầu tư. Ví dụ B là chủ đầu tư, có nhu cầu sử dụng đất của A để thực hiện dự án, nếu Dự án do B làm chủ đầu tư lại không thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất nên B phải thoả thuận để nhận chuyển quyền sử dụng đất với điều kiện A được chuyển quyền và B được nhận chuyển quyền. Tuy nhiên nếu A không được chuyển quyền hoặc B không được nhận chuyển quyền thì A và B thường có thoả thuận B trả cho A một khoản tiền để A tự nguyện trả lại đất cho Nhà nước để Nhà nước căn cứ vào lí do “người sử dụng đất tự nguyện trả lại đất” ra quyết định thu hồi đất của A để trao quyền sử dụng cho B. Tuy nhiên, khi áp dụng phương thức này đã nảy sinh rào cản là do chưa có quy định cụ thể nhất là giá trị pháp lý của thoả thuận giữa A và B nên nếu A tự nguyện trả lại đất thì có căn cứ để bảo đảm khi thu hồi đất của A Nhà nước sẽ trao quyền sử dụng đất cho B hay không? Tương tự như vậy là trường hợp người dân hiến đất để xây dựng trường học, xây dựng công trình phục vụ lợi ích chung của cộng đồng cũng phải theo thủ tục tự nguyện trả lại đất cho Nhà nước nhưng chưa có quy định bảo đảm là khi Nhà nước thu hồi đất có dùng đất đó để sử dụng theo nguyện vọng của người trả lại đất hay không?

Thực tiễn áp dụng Luật Đất đai 2013 cho thấy, việc thu hồi đất tự nguyện theo thoả thuận giữa người có đất và người có nhu cầu là rất phổ biến, Ví dụ:

(1) Chuyển nhượng toàn bộ hoặc một phần dự án có sử dụng đất: khi chuyển nhượng dự án, đối tượng của giao dịch này là quyền và nghĩa vụ phát sinh từ dự án mà bên chuyển nhượng chuyển giao cho bên nhận chuyển nhượng. Nếu bên chuyển nhượng dự án có quyền chuyển nhượng quyền sử dụng đất, bên nhận chuyển nhượng dự án có quyền được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất thì đối tượng chuyển nhượng dự án bao gồm cả giá trị quyền sử dụng đất. Còn nếu bên chuyển nhượng dự án không có quyền chuyển nhượng quyền sử dụng đất hoặc bên nhận chuyển nhượng dự án không được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất thì quyền sử dụng đất sẽ chuyển giao thông qua thủ tục hành chính theo quy trình: bên chuyển nhượng dự án

làm thủ tục tự nguyện trả lại đất cho Nhà nước để Nhà nước căn cứ vào điểm c khoản 1 Điều 65 của Luật Đất đai 2013 ra quyết định thu hồi đất của bên chuyển nhượng dự án và trao quyền sử dụng đất cho bên nhận chuyển nhượng<sup>65</sup>. Mặc dù trong trường hợp này, quyền sử dụng đất được dịch chuyển theo thủ tục hành chính nhưng về bản chất vẫn là theo cơ chế thoả thuận vì giá trị quyền sử dụng đất không thể tách rời giá trị dự án chuyển nhượng, việc làm thủ tục tự nguyện trả lại đất cho Nhà nước để nhà nước thu hồi và trao cho bên nhận chuyển nhượng được coi là nghĩa vụ phát sinh từ hợp đồng chuyển nhượng dự án nhằm chuyển giao quyền sử dụng đất khi bên chuyển nhượng không được chuyển nhượng hoặc nhận chuyển nhượng dự án không được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất.

(2) Mua bán tài sản gắn liền với đất: tương tự như trường hợp chuyển nhượng dự án, trong trường hợp một chủ thể muốn xác lập quyền sử dụng đất đối với một thửa đất nhưng họ lại không được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất (ví dụ doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài) hoặc người đang sử dụng đất không được chuyển quyền sử dụng đất (ví dụ sử dụng đất dưới hình thức Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm) thì các bên vẫn có thể chuyển giao quyền sử dụng đất cho nhau thông qua giao dịch mua bán tài sản gắn liền với đất (về bản chất là quyền sử dụng đất), bên bán tài sản làm thủ tục tự nguyện trả lại đất cho Nhà nước để Nhà nước thu hồi và trao quyền sử dụng đất cho bên mua tài sản gắn liền với đất<sup>66</sup>.

### ***Về đơn giá tính tiền bồi thường***

Một điểm chung của các dự án vướng mắc mặt bằng trong nhiều năm là tại thời điểm thống kê bồi thường, người bị thu hồi đất ở không nhận tiền bồi thường ngay vì chưa chấp thuận với đơn giá bồi thường mà kiến nghị, khiếu kiện qua nhiều năm. Khi đồng ý nhận bồi thường thì người bị thu hồi đất ở lại yêu cầu chi trả theo đơn giá bồi thường tại thời điểm hiện tại. Điều này khiến phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất của nhiều dự án phải liên tục thay đổi, ảnh hưởng lớn đến tiến độ thi công triển khai thực hiện cũng như tổng mức vốn đầu tư; đồng thời, làm lỡ cơ hội đầu tư, kinh doanh của nhà đầu tư và làm giảm tính hấp dẫn của môi trường đầu tư kinh doanh của nước ta nói chung và của từng địa phương nói riêng.

***Thứ nhất***, mặc dù Luật Đất đai năm 2013 quy định có 02 loại giá đất do Nhà nước xác định bao gồm bảng giá đất và giá đất cụ thể; trong đó, giá đất cụ thể được

<sup>65</sup> Xem khoản 3 điều 51 của Luật Kinh doanh bất động sản

<sup>66</sup> Xem Điều 16 của Nghị định 43/2014 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai 2013.

sử dụng làm căn cứ để Nhà nước tính bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi thu hồi đất. Đến Luật Đất đai 2024, giá đất để tính tiền bồi thường về đất cũng giống như Luật Đất đai 2013 là giá đất cụ thể.

Giá đất cụ thể mang tính “cá biệt”, nó không có sẵn trên thực tế như giá đất trong bảng giá mà giá đất này được xác định cho từng thửa đất cụ thể, tại một thời điểm cụ thể để áp dụng vào mục đích cụ thể. Như vậy, về mặt lý thuyết thì giá đất cụ thể có điều kiện “sát” với giá thị trường hơn so với giá đất trong bảng giá bởi thời điểm xác định và áp dụng nó.

Cũng theo quy định tại khoản 3, 4 Điều 114 của Luật Đất đai 2013, thẩm quyền xác định giá đất tính tiền bồi thường thuộc về ủy ban nhân dân cấp tỉnh nơi có đất. Giá đất cụ thể được xác định dựa trên cơ sở “tổng hợp, phân tích thông tin về thửa đất, giá đất thị trường”<sup>67</sup>. Như vậy, về mặt kỹ thuật, giá đất cụ thể mang tính “thời giá”, sát với giá đất thị trường bởi nó được xác định dựa trên cơ sở giá thị trường, dù có yếu tố chủ quan từ cơ quan nhà nước có thẩm quyền định giá đất.

Tuy nhiên, so với quy định của pháp luật trước ngày 01/07/2014 (ngày Luật Đất đai 2013 có hiệu lực), cách xác định giá đất tính tiền bồi thường không có điểm mới thực sự về bản chất. Cụ thể, trước đây, theo Điều 11 Nghị định 69/2009/NĐ-CP ngày 13/08/2009 (gọi tắt là Nghị định 69/2009/NĐ-CP) quy định bổ sung về quy hoạch sử dụng đất, giá đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư thì giá đất cụ thể theo cách gọi hiện nay chính là “Giá đất trong Bảng giá đất” được xác định lại theo Nghị định 69/2009.

Như vậy, thực tế dù khái niệm “giá đất cụ thể” không được nêu trong Luật Đất đai 2003 nhưng nó cũng đã được quy định trong văn bản dưới luật là Nghị định 69/2009/NĐ-CP. Giá đất này về lý thuyết cũng là “giá thị trường”, bởi nó không bị khống chế bởi giá đất trong khung giá của Chính phủ (*không bị giới hạn bởi các quy định tại khoản 5 Điều 1 Nghị định số 123/2007/NĐ-CP ngày 27 tháng 7 năm 2007 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 188/2004/NĐ-CP ngày 16 tháng 11 năm 2004 về phương pháp xác định giá đất và khung giá các loại đất*) như quy định hiện hành.

Như vậy, từ khi Nghị định 69/2009/NĐ-CP có hiệu lực, pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất đã “cố gắng” đảm bảo quyền lợi cho người có

<sup>67</sup> Khoản 1 Điều 15 Nghị định 44/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014.

đất bị thu hồi không bị thiệt thòi về quyền lợi. Tuy nhiên, vấn đề mang tính quyết định giá đất tính tiền bồi thường có phù hợp không là cơ chế thực hiện định giá đất và việc thực thi trên thực tế như thế nào để quyền lợi chính đáng cho người bị thu hồi đất được đảm bảo. Khi Nhà nước thu hồi đất, người có trách nhiệm bồi thường cho người có đất bị thu hồi là nhà nước. Việc để người có trách nhiệm chi trả tiền bồi thường, hỗ trợ quyết định đơn giá tính tiền bồi thường là không đảm bảo tính khách quan. Mặc dù trong quá trình định giá đất, để có cơ sở quyết định, theo quy định của pháp luật là phải thuê tổ chức có chức năng tư vấn về giá đất thẩm định giá nhưng giá do tư vấn đưa ra chỉ có tính chất tham khảo để cơ quan có thẩm quyền quyết định. Theo quy định của Luật Đất đai 2013 (Khoản 2 Điều 74, Khoản 3 Điều 114) , người bị thu hồi đất không được tham gia vào bất cứ giai đoạn nào của quá trình định giá đất bồi thường. Điều này khó có thể chấp nhận được, thể hiện sự không bình đẳng giữa Nhà nước với người sử dụng đất. Chúng ta đều biết, trong quan hệ giao đất, cho thuê đất, Nhà nước với tư cách là người cung cấp hàng hóa và người sử dụng đất là khách hàng; người sử dụng đất phải nộp tiền sử dụng đất hoặc tiền thuê đất theo giá đất do Nhà nước - người cung cấp hàng hóa quyết định. “Tuy nhiên, ở quan hệ thu hồi đất, Nhà nước lại đứng ở vị trí “khách hàng” còn người sử dụng đất lại là người bán hàng “bất đắc dĩ”. Lẽ ra, Nhà nước cũng phải để cho người có đất bị thu hồi làm công việc mà Nhà nước đã làm ở vị trí này. Việc quy định cho Nhà nước quyết định giá bồi thường như đã nói ở trên là thiếu sòng phẳng, bất công vì nó có thể và thực tế đã gây ra tổn hại đến lợi ích chính đáng của người có đất bị thu hồi”<sup>68</sup>. Thực tiễn cho thấy, khi quyết định đơn giá đất tính tiền bồi thường, các cơ quan có thẩm quyền thường đưa ra mức giá thấp hơn giá thị trường nhằm giảm chi phí bồi thường, hỗ trợ cho Nhà nước<sup>69</sup>. Có thể nói, cơ chế định giá đất tính tiền bồi thường theo quy định hiện hành và trong Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi là tồn tại cơ bản nhất dẫn đến vấn đề giá đất tính tiền bồi thường không đảm bảo tính khách quan, công bằng. Một khi còn để Nhà nước vừa là người chi trả tiền bồi thường, vừa là người quyết định giá đất tính tiền bồi thường vừa là người tài phán giải quyết mâu thuẫn, bất đồng thì dù có áp dụng phương pháp định giá nào cũng khó có thể cho ra được giá đất đảm bảo

<sup>68</sup> Lưu Quốc Thái (2011), *Cơ chế hình thành và áp dụng giá đất theo pháp luật hiện hành*, Tạp chí Khoa học pháp lý, số (03)/2011, tr.41.

<sup>69</sup> Phan Trung Hiền (2017), *Xác định giá đất để tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất*, <http://www.lapthap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=207993>, truy cập ngày 03/06/2023.

yêu cầu, hài hoà lợi ích của các bên, Do vậy, sửa đổi cơ chế định giá đất tính tiền bồi thường theo tác giả nên coi là giải pháp mang tính đột phá.

Kinh nghiệm một số nước trên thế giới cho thấy, trường hợp người bị thu hồi đất không tán thành với phương án bồi thường thiệt hại do Nhà nước xác định, họ có quyền thuê một tổ chức định giá tư nhân để tiến hành định giá lại các chi phí thiệt hại và Nhà nước sẽ chỉ trả tiền thuê định giá lại<sup>70</sup>. Tại Hàn Quốc, việc định giá đất bồi thường phải do ít nhất hai cơ quan định giá thực hiện. Đây là các tổ chức tư vấn về giá đất hoạt động độc lập theo hình thức doanh nghiệp hoặc công ty cổ phần có chức năng tư vấn về giá đất. Trong trường hợp chủ đất (người bị nhà nước thu hồi đất) có yêu cầu về việc xác định giá bồi thường thì chủ đầu tư thực hiện dự án có thể lựa chọn thêm một tổ chức tư vấn về định giá đất thứ ba. Giá đất được lựa chọn làm căn cứ xác định bồi thường là giá trung bình cộng của kết quả định giá của hai hoặc ba cơ quan dịch vụ tư vấn về giá đất độc lập được thuê định giá<sup>71</sup>.

Về phương pháp định giá đất tính tiền bồi thường, theo quy định của pháp luật hiện hành bao gồm nhiều phương pháp như so sánh trực tiếp, thu nhập, thặng dư, chiết trừ và hệ số điều chỉnh. Tuy nhiên vấn đề đặt ra hiện nay là pháp luật không quy định thứ tự ưu tiên áp dụng các phương pháp. Nếu 1 thửa đất bị thu hồi nhưng áp dụng những phương pháp định giá khác nhau cho ra kết quả khác nhau thì sẽ ưu tiên sử dụng phương pháp nào? Trên thực tế, người có đất bị thu hồi luôn muốn áp dụng phương pháp cho giá cao nhất, còn về phía cơ quan nhà nước thường lại có xu hướng áp dụng phương pháp cho ra kết quả ngược lại, thậm trí người có thẩm quyền muốn áp dụng phương pháp có lợi cho người bị thu hồi đất họ cũng không có cơ sở pháp lý và để hạn chế rủi ro pháp lý, người có thẩm quyền quyết định thường đưa quyết định theo hướng đảm bảo an toàn cho mình là áp dụng phương pháp nào mà sẽ giúp Nhà nước giảm số tiền phải bỏ ra để bồi thường cho người dân.

Có thể nói, yếu tố quyết định đến giá đất tính tiền bồi thường không phải là loại giá nào mà chính là cơ chế xác định giá. Để giá đất cụ thể phù hợp với giá chuyển nhượng đất thực tế trên thị trường, đạo Luật này quy định cơ quan quản lý

<sup>70</sup> Xem thêm: Cao Đình Lành (2018), *Thực thi pháp luật bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất ở*, <https://tapchitoaan.vn/bai-viet/phap-luat/thuc-thi-phap-luat-boi-thuong-ve-dat-khi-nha-nuoc-thu-hoi-dat-o>, truy cập ngày 03/06/2023.

<sup>71</sup> Xem thêm: Nguyễn Quang Tuyền (2013), *Kinh nghiệm của một số nước về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất*, <https://quochoi.vn/UserControls/Publishing/News/BinhLuan/pFormPrint.aspx?UrlListProcess=/content/tintuc/Lists/News&ItemID=27119>, truy cập ngày 05/6/2023.

đất đai cấp tỉnh được mời tổ chức tư vấn xác định giá đất trong việc xác định giá đất cụ thể. Tuy nhiên, cơ chế pháp lý trong việc xác định giá đất cụ thể được ghi nhận trong Luật Đất đai năm 2013 vẫn chịu sự chi phối của UBND cấp tỉnh. Hay nói cách khác, việc xác định giá đất cụ thể dường như chưa có sự đổi mới căn bản về thực chất mà chủ yếu vẫn do các cơ quan công quyền quyết định (phụ thuộc vào ý chí của Nhà nước); nên khó có thể giải quyết hài hòa lợi ích của Nhà nước, lợi ích của người bị thu hồi đất và lợi ích của chủ đầu tư; cụ thể như sau: *“UBND cấp tỉnh quyết định giá đất cụ thể. Cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh có trách nhiệm giúp UBND cấp tỉnh tổ chức việc xác định giá đất cụ thể. Trong quá trình thực hiện, cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh được thuê tổ chức có chức năng tư vấn xác định giá đất để tư vấn xác định giá đất cụ thể. Căn cứ kết quả tư vấn xác định giá đất, cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh trình Hội đồng thẩm định giá đất xem xét trước khi trình UBND cùng cấp quyết định”*<sup>72</sup>. Như vậy, Luật Đất đai năm 2013 vẫn tiếp tục giao cho UBND cấp tỉnh thẩm quyền quyết định giá đất. Điều này có thể phù hợp với chế độ sở hữu đất đai ở nước ta, trong đó Nhà nước là đại diện chủ sở hữu, có quyền định đoạt mọi vấn đề liên quan đến đất đai, trong đó có giá đất. Nhưng cơ chế này sẽ không giải quyết triệt để những vướng mắc, bất cập xung quanh việc thu hồi đất. Bởi lẽ, quy định một cơ quan vừa có thẩm quyền thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, vừa có thẩm quyền quyết định giá đất sẽ chứa đựng nguy cơ tham nhũng và khiếu kiện rất cao. Bên cạnh đó, mặc dù quy định: *“giá đất do tổ chức có chức năng tư vấn định giá đất xác định là một trong các căn cứ để cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định, quyết định giá đất”* nhưng quy định này cho thấy, giá đất do tổ chức tư vấn định giá đất xác định chỉ có giá trị để UBND cấp tỉnh tham khảo trước khi quyết định, chưa tạo đủ “sức nặng” cũng như hiệu quả của cơ chế này đối với quyết định giá đất, do đó khó có thể giải quyết được khiếu kiện trong thu hồi đất liên quan đến việc xác định giá đất để thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và vấn đề tham nhũng trong giao đất, cho thuê đất. Nghị quyết số 19-NQ/TW của BCH Trung ương ngày 31/10/2012 về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới đã đặt ra hướng *“kiện toàn cơ quan định giá đất của Nhà nước, nâng cao năng lực đội ngũ cán bộ làm công tác định giá đất và thẩm định giá đất; cơ quan tham mưu xây dựng giá đất và cơ quan thẩm định giá đất là 2 cơ quan độc lập; làm rõ trách nhiệm cơ quan giải quyết khiếu nại về giá đất trong bồi thường giải phóng mặt bằng... Có cơ chế giám sát các cơ quan chức*

<sup>72</sup> Khoản 3 Điều 114 Luật đất đai năm 2013



*năng và tổ chức định giá đất độc lập trong việc định giá đất".* Đây là những đòi hỏi mới quan trọng về định hướng quản lý giá đất của Đảng, là kim chỉ nam để tiếp tục nghiên cứu, thể chế hóa trong các quy định của Luật và các văn bản dưới luật, góp phần đưa giá đất và đấu giá quyền sử dụng đất được công khai, minh bạch, trở thành công cụ đắc lực trong phòng, chống tham nhũng về đất đai. Một số nội dung của Nghị quyết số 19-NQ/TW đã được luật hoá trong Luật Đất đai năm 2013, nhưng cũng còn nhiều nội dung chưa được thể hiện trong Luật Đất đai và các Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Đất đai. Hơn nữa, có một số nội dung được luật hoá chưa đúng với tinh thần Nghị quyết này. Ví dụ, Nghị quyết viết rằng "*kiện toàn cơ quan định giá đất của Nhà nước*" nhưng trong Luật Đất đai năm 2013 không có quy định nào về "*cơ quan định giá đất của Nhà nước*" mà vai trò này vẫn giao cho cơ quan hành chính là UBND cấp tỉnh.

Mặt khác, công tác xác định giá đất gặp rất nhiều khó khăn vướng mắc, bởi lẽ:

*Một là, một trong những nguyên tắc xác định giá đất được quy định tại Điều 112 của Luật Đất đai năm 2013 là: "Phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng, giá trúng đấu giá quyền sử dụng đất đối với những nơi có đấu giá quyền sử dụng đất hoặc thu nhập từ việc sử dụng đất"*<sup>73</sup>. Đây là quy định mang tính "định tính" không mang tính "định lượng" gây ra các hiểu khác nhau; tạo điều kiện để các địa phương tùy tiện trong việc xác định giá đất theo ý muốn của quan của mình; đồng thời gây khó khăn cho việc xác định giá đất.

*Hai là, việc xác định giá đất phổ biến trên thị trường gặp rất nhiều khó khăn do tình trạng người dân, tổ chức khi xác lập các giao dịch về chuyển quyền sử dụng đất không kê khai giá chuyển nhượng thực sự. Họ thường kê khai giá chuyển nhượng thấp hơn giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trong hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất để giảm tiền thuế phải nộp cho Nhà nước. Có không ít văn phòng công chứng lại tiếp tay cho việc làm này của khách hàng. Mặt khác, giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất tại các sàn giao dịch bất động sản cũng không phản ánh chính xác giá chuyển nhượng thực tế với lý do tương tự nêu trên. Trong khi đó, giá đất trên thị trường thường là giá ảo bị tổ chức, cá nhân đầu tư đất đai "thời phòng" đẩy lên quá cao so với giá trị thật theo những mục đích của các tổ chức, cá nhân này.*

<sup>73</sup> Điểm c khoản 1 Điều 112 Luật Đất đai năm 2013

*Ba là*, đối với các khu vực miền núi, vùng sâu, vùng xa hoặc những nơi kinh tế chậm phát triển; tỷ lệ hộ nghèo đói còn rất cao ... thì dường như không có các giao dịch về chuyển quyền sử dụng đất trên thực tế. Vì vậy, không có điều kiện, thông tin về giá đất thực tế trên thị trường để có thể xác định giá đất theo nguyên tắc này của Điều 112 Luật Đất đai năm 2013.

*Bốn là*, theo số liệu thống kê không chính thức, ở nước ta có khoảng 300 doanh nghiệp tư vấn về giá đất thuộc mọi thành phần kinh tế. Với số lượng hạn chế như vậy không đáp ứng được nhu cầu của các địa phương trong việc xác định giá đất. Mặt khác, trong quá trình đấu tranh quyết liệt với tham nhũng, tiêu cực nói chung và tham nhũng, tiêu cực trong lĩnh vực đất đai nói riêng có không ít doanh nghiệp tư vấn về giá đất vi phạm pháp luật đất đai đến mức bị truy cứu trách nhiệm hình sự. Điều này vô hình chung làm cho các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, cán bộ, công chức nhà nước và doanh nghiệp tư vấn về giá đất né tránh, sợ trách nhiệm hoặc “chùn tay” trong việc thực hiện các quy định về giá đất ...

*Thứ ba*, khoản 2 Điều 69 của Luật Đất đai năm 2013 quy định việc tham vấn người dân trong lập, thẩm định phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được thực hiện như sau:

- Tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng (GPMB) có trách nhiệm lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và phối hợp với UBND cấp xã nơi có đất thu hồi tổ chức lấy ý kiến về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư theo hình thức tổ chức họp trực tiếp với người dân trong khu vực có đất thu hồi, đồng thời niêm yết công khai phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư tại trụ sở UBND cấp xã, địa điểm sinh hoạt chung của khu dân cư nơi có đất thu hồi.

Việc tổ chức lấy ý kiến phải được lập thành biên bản có xác nhận của đại diện UBND cấp xã, đại diện Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp xã, đại diện những người có đất thu hồi.

Tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, GPMB có trách nhiệm tổng hợp ý kiến đóng góp bằng văn bản, ghi rõ số lượng ý kiến đồng ý, số lượng ý kiến không đồng ý, số lượng ý kiến khác đối với phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; phối hợp với UBND cấp xã nơi có đất thu hồi tổ chức đối thoại đối với trường hợp còn có ý kiến không đồng ý về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; hoàn chỉnh phương án trình cơ quan có thẩm quyền.

- Cơ quan có thẩm quyền thẩm định phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trước khi trình UBND cấp có thẩm quyền quyết định thu hồi đất.

Với quy định trên đây, NCS cho rằng quy định này của Luật Đất đai năm 2013 còn thiếu rõ ràng, cụ thể; đó là:

i) Về nguyên tắc đồng thuận đối với phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.

Luật Đất đai năm 2013 không thể hiện rõ quan điểm lựa chọn nguyên tắc đồng thuận nào trong tham vấn người dân về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư: “Phương án đồng thuận tuyệt đối”<sup>74</sup> hay “Phương án đồng thuận tương đối”<sup>75</sup>. Điều này có nghĩa là Luật Đất đai năm 2013 mới chỉ dừng lại ở quy định tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, GPMB có trách nhiệm lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và phối hợp với UBND cấp xã nơi có đất thu hồi tổ chức lấy ý kiến về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư theo hình thức tổ chức họp trực tiếp với người dân trong khu vực có đất thu hồi; đồng thời, niêm yết công khai phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư tại trụ sở UBND cấp xã, địa điểm sinh hoạt chung của khu dân cư nơi có đất thu hồi; Tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, GPMB có trách nhiệm tổng hợp ý kiến đóng góp bằng văn bản, ghi rõ số lượng ý kiến đồng ý, số lượng ý kiến không đồng ý, số lượng ý kiến khác đối với phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; phối hợp với UBND cấp xã nơi có đất thu hồi tổ chức đối thoại đối với trường hợp còn có ý kiến không đồng ý về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; hoàn chỉnh phương án trình cơ quan có thẩm quyền. Đạo luật này không quy định rõ tỷ lệ bao nhiêu % ý kiến người bị thu hồi đất đồng ý với phương án bồi thường thì được coi là đồng tình (75% hay 100%), bao nhiêu % ý kiến người bị thu hồi đất không đồng ý với phương án bồi thường thì được coi là không đồng tình và trong trường hợp đa số ý kiến người bị thu hồi đất không đồng tình với phương án bồi thường thì phương án này có được điều chỉnh không? Trường hợp nào thì điều chỉnh toàn bộ, trường hợp nào điều chỉnh một phần phương án bồi thường.

ii) Luật Đất đai năm 2013 không quy định rõ trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong trường hợp không thay đổi phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi đại đa số ý kiến người bị thu hồi đất không đồng tình với phương án này.

<sup>74</sup> Đồng thuận tuyệt đối khi có 100% ý kiến người dân được hỏi đồng tình với phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư

<sup>75</sup> Đồng thuận tương đối khi có ít nhất từ 75% trở lên ý kiến người dân được hỏi đồng tình với phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư

Chính sự không rõ ràng và thiếu cụ thể trong tham vấn người dân về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất dễ làm cho chúng ta có cảm nhận việc làm này mang nặng tính hình thức và không thực chất.

### ***Thứ hai, cơ chế giải quyết bất đồng về đơn giá tính tiền bồi thường***

Thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng là một hoạt động quản lý nhà nước, được thực hiện bởi các cơ quan hành chính theo thủ tục hành chính. Vì vậy, nếu người bị thu hồi đất không đồng ý với đơn giá tính tiền bồi thường, hỗ trợ thì chỉ có thể khiếu nại hoặc khiếu kiện hành chính (Điều 204 Luật Đất đai 2013) chứ không thể khởi kiện theo thủ tục tố tụng dân sự. Cơ chế này đã đặt người bị thu hồi đất vào một vị thế bất bình đẳng và bất lợi so với cơ quan nhà nước, bởi trong trường hợp khiếu nại thì người giải quyết khiếu nại vẫn là cơ quan có quyết định, hành vi hành chính bị khiếu nại hoặc cơ quan cấp trên. Trong trường hợp khiếu kiện hành chính mặc dù vụ việc do Tòa hành chính giải quyết những xét về cấu trúc bộ máy nhà nước thì toà án nhân dân cũng là cơ quan nhà nước, việc người dân thắng kiện trong vụ án hành chính là một việc rất khó khăn. Ngoài ra, có những trường hợp thắng kiện những cơ quan (người chịu trách nhiệm) phải thực hiện phán quyết của Tòa án có tình không thực hiện bản án thì quyền lợi hợp pháp của người bị thu hồi đất cũng không được giải quyết kịp thời<sup>76</sup>.

Theo quan điểm của tác giả, quan hệ thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng là quan hệ của thị trường QSDĐ sơ cấp. Vì vậy, việc dịch chuyển đất đai cần tôn trọng các quy luật của kinh tế thị trường. Việc Nhà nước dùng quyền lực của mình để thu hồi đất để phục vụ cho mục đích phát triển kinh tế - xã hội và ấn định giá bồi thường trong thời gian qua là điều không phù hợp.

Về phương thức bồi thường, theo Luật Đất đai 2013 và Luật Đất đai 2024 có 2 phương thức bồi thường về đất là bồi thường bằng tiền và bồi thường bằng đất. Trong trường hợp bồi thường bằng đất về nguyên tắc, vẫn phải căn cứ vào đơn giá để quy giá trị đất bị thu hồi và đất dùng để bồi thường ra tiền để xác định phần chênh lệch. Tuy nhiên, so với bồi thường bằng tiền, bồi thường bằng đất có ưu điểm là vẫn đảm bảo cho người có đất để ổn định đời sống, sản xuất. Các quy định về bồi thường bằng đất trong Luật Đất đai 2013 và Luật Đất đai 2014 có điểm hạn chế là chỉ cho phép bồi

<sup>76</sup> Xem thêm: Hà Mi (2023), 'Thắng kiện chính quyền, mòn mỏi chờ bồi thường': Yêu cầu báo cáo việc thi hành án, <https://tuoitre.vn/thang-kien-chinh-quyen-mon-moi-cho-boi-thuong-yeu-cau-bao-cao-viec-thi-hanh-an-20230318053956772.htm>, truy cập ngày 05/6/2023.

thường bằng loại đất có cùng mục đích sử dụng với đất bị thu hồi. Thu hồi đất ở thì chỉ có thể bồi thường bằng đất ở chứ không bồi thường bằng các loại đất khác. Qua thực tiễn áp dụng tại TP. Hồ Chí Minh cho thấy, quy định này là cứng nhắc và rất khó thực hiện do khó tìm kiếm quỹ đất để bồi thường. Thành phố Hồ Chí Minh là thành phố đang có nhu cầu lớn về đất phi nông nghiệp do công nghiệp hoá, đô thị hoá. Để có đất sử dụng vào mục đích công nghiệp, thương mại dịch vụ, một trong các nguồn chủ yếu là thu hồi đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân. Do quy định nếu thu hồi đất nông nghiệp thì chỉ được bồi thường bằng đất nông nghiệp nên không có quỹ đất để bồi thường. Trong khi đó, người dân có đất nông nghiệp bị thu hồi có nhu cầu được bồi thường bằng đất thương mại, dịch vụ lại không thể thực hiện được. Đây cũng chính là lý do khi xin cơ chế chính sách đặc thù cho phát triển thành phố Hồ Chí Minh, chính quyền địa phương đã xin Quốc hội cho phép bồi thường bằng đất khác mục đích sử dụng với đất bị thu hồi. Thiết nghĩ đây là nhu cầu chính đáng, phù hợp với đòi hỏi của thực tiễn nên cần áp dụng thống nhất trên phạm vi cả nước.

### ***Nguyên nhân của những hạn chế, vướng mắc***

#### *i) Nguyên nhân khách quan*

*Một là*, đất đai có nguồn gốc rất phức tạp, xáo trộn, biến động; chính sách, pháp luật đất đai thường xuyên thay đổi, không nhất quán qua các thời kỳ; việc quản lý đất đai được thực hiện trong cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước là đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý, người sử dụng đất được trao nhiều quyền, trong khi quyền sử dụng đất là hàng hóa đặc biệt cũng đặt ra nhiều vấn đề mới mà chúng ta còn thiếu kinh nghiệm trải nghiệm. Mặt khác, công tác nghiên cứu, tổng kết thực tiễn để làm rõ cơ sở khoa học, lý luận về quản lý và sử dụng đất nói chung và điều phối đất đai thông qua việc thu hồi đất còn hạn chế.

*Hai là*, pháp luật về đất đai còn một số nội dung chưa đủ rõ, chưa phù hợp; các văn bản quy phạm pháp luật về đất đai được ban hành nhiều nhưng còn thiếu đồng bộ, có mặt còn chồng chéo, mâu thuẫn, thiếu thống nhất giữa pháp luật đất đai với các lĩnh vực pháp luật khác có liên quan. Việc phân cấp thẩm quyền trong quản lý đất đai chưa đi đôi với quy định cơ chế bảo đảm quản lý thống nhất của Trung ương; mặt khác chưa phù hợp với năng lực thực hiện pháp luật của địa phương. Chế tài xử lý vi phạm pháp luật về đất đai còn thiếu và chưa đủ mạnh để ngăn chặn các hành vi vi phạm.

*Ba là*, quy định của pháp luật về giải quyết tranh chấp, khiếu nại về đất đai nói chung và tranh chấp, khiếu nại về điều phối đất đai thông qua thu hồi đất; bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất nói riêng chưa đủ rõ ràng, đồng bộ dẫn đến công tác xét xử, giải quyết các tranh chấp, khiếu kiện về đất đai còn nhiều hạn chế; bất cập.

*Bốn là*, chính sách, pháp luật về đất đai thường xuyên thay đổi trong từng giai đoạn lịch sử, không ổn định, còn thiếu đồng bộ, chồng chéo, mâu thuẫn với pháp luật về dân sự, pháp luật về khiếu nại, tố cáo dẫn đến tình trạng khó phân định thẩm quyền giải quyết, chất lượng giải quyết chưa cao đối với một số trường hợp khiếu kiện của công dân dẫn đến tình trạng khiếu nại không có điểm dừng, không rõ trách nhiệm giải quyết cuối cùng thuộc về cơ quan nhà nước nào v.v.

*ii) Nguyên nhân chủ quan*

*Một là*, công tác tổ chức thực hiện pháp luật về đất đai nói chung và thực hiện các quy định về điều phối đất đai; bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất nói riêng chưa nghiêm; việc phổ biến, giáo dục pháp luật về đất đai (trong đó có các quy định về điều phối đất đai thông qua hoạt động thu hồi đất; bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất) còn chưa được chú trọng quan tâm, kém hiệu quả; việc thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước về đất đai (bao gồm chỉ đạo xây dựng, thực hiện, kiểm tra, sơ kết, tổng kết rút kinh nghiệm trong việc thi hành pháp luật) chưa đầy đủ, kịp thời; một bộ phận cán bộ làm công tác quản lý đất đai còn yếu kém về năng lực, phẩm chất; còn lợi dụng chức vụ, quyền hạn để trục lợi, tham nhũng về đất đai, gây ảnh hưởng xấu trong xã hội và bất bình trong Nhân dân; việc thanh tra, kiểm tra, giám sát và xử lý các hành vi sai phạm trong quản lý đất đai chưa kịp thời; ý thức chấp hành pháp luật về đất đai của một bộ phận Nhân dân còn hạn chế.

*Hai là*, ý thức chấp hành pháp luật của một bộ phận người sử dụng đất còn hạn chế. Nhiều người dân không khiếu kiện ra tòa mà tiếp tục gửi đơn khiếu nại đến các cơ quan Đảng, cơ quan Nhà nước đề nghị xem xét giải quyết; các cơ quan này khi nhận được đơn lại tiếp tục xử lý, chuyển đơn không đúng quy định của pháp luật dẫn đến việc giải quyết khiếu kiện về đất đai nói chung và khiếu kiện về điều phối đất đai thông qua thu hồi đất; bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất nói riêng kéo dài, giải quyết không dứt điểm.

*Ba là*, việc giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo, tranh chấp liên quan đến điều phối đất đai thông qua thu hồi đất; bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu

hồi đất còn mang tính chủ quan, nể nang, nặng về mệnh lệnh hành chính, chưa thường xuyên tham vấn cộng đồng, nhiều quyết định giải quyết chưa thấu tình đạt lý. Việc tổ chức thực hiện các quyết định giải quyết đã có hiệu lực pháp luật còn thiếu kiên quyết, dẫn đến vụ việc không được giải quyết dứt điểm, khiếu kiện kéo dài. Hình thức văn bản giải quyết một số vụ việc chưa đảm bảo tuân thủ đúng quy định của pháp luật như việc ban hành công văn, thông báo... để thay thế quyết định giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai nói chung và về điều phối đất đai thông qua thu hồi đất; bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất nói riêng.

*Bốn là*, cơ sở vật chất kỹ thuật phục vụ cho công tác quản lý đất đai nói chung và về điều phối đất đai thông qua thu hồi đất; bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất còn lạc hậu, chưa đáp ứng yêu cầu; năng lực đội ngũ cán bộ quản lý đất đai nói chung và cán bộ, công chức làm nhiệm vụ bồi thường, GPMB còn nhiều hạn chế.

Công tác quản lý điều hành tại các bộ phận, mặc dù đã được bổ nhiệm các chức danh quản lý nhưng hiệu quả chưa cao và chưa sâu sát. Trong quản lý, điều hành tính cả nể, ngại va chạm vẫn chưa được khắc phục.

Một số cán bộ chưa nhiệt tình, thiếu tập trung và chưa chủ động nghiên cứu về Luật Đất đai và các văn bản hướng dẫn thi hành dẫn đến sai sót trong kiểm đếm về tài sản, vật kiến trúc, cây cối trên đất.

Công tác lập quy hoạch, lập dự án đầu tư và xử lý các vướng mắc để trình xin bán đấu giá quyền sử dụng đất và giao đất tái định cư thực hiện còn chậm so với kế hoạch. Một số thửa đất đã bán đấu giá nhưng khi tiến hành giao đất trên thực địa vẫn còn vướng mắc về xử lý tài sản trên đất chưa được giải quyết dứt điểm v.v.

### **3.2. Thực trạng pháp luật về điều phối đất đai thông qua giao đất, cho thuê đất từ thực tiễn thực hiện Luật Đất đai năm 2013**

#### ***3.2.1. Thực trạng pháp luật về hình thức và đối tượng giao đất, cho thuê đất từ thực tiễn thực hiện Luật Đất đai năm 2013: Những hạn chế, vướng mắc và nguyên nhân***

Theo Luật Đất đai 2013, Luật Đất đai 2024 hình thức giao đất, cho thuê đất bao gồm:

- Giao đất không thu tiền sử dụng đất (Điều 54 Luật Đất đai 2013, Điều 118 Luật Đất đai 2024)

- Giao đất có thu tiền sử dụng đất (Điều 55 Luật Đất đai 2013, Điều 119 Luật Đất đai 2024)

- Cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm (Điều 56 Luật Đất đai 2013, Khoản 2 điều 120 Luật Đất đai 2024)

- Cho thuê đất thu tiền thuê đất một lần (Điều 56 Luật Đất đai 2013, Khoản 1 điều 120 Luật Đất đai 2024).

Nhìn chung các quy định về hình thức và đối tượng giao đất cho thuê đất qua các lần sửa đổi Luật Đất đai đã dần tiệm cận sự hợp lí, tuy nhiên xét trong mối quan hệ với chính sách, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, trong mối quan hệ với mục tiêu phát triển bền vững, các quy định về hình thức và đối tượng giao đất, cho thuê đất trong thời gian qua vẫn còn những hạn chế, vướng mắc chủ yếu sau đây:

**Thứ nhất**, quy định về hình thức và đối tượng giao đất, cho thuê đất theo Luật Đất đai 1988, Luật Đất đai 1993, Luật Đất đai 2003 và Luật Đất đai 2013, Luật Đất đai 2024 thiếu sự ổn định, thường xuyên thay đổi dẫn đến có sự đa dạng về nguồn gốc sử dụng đất. Ví dụ đối với đất khu công nghiệp, theo Luật Đất đai 2003 thuộc trường hợp được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, theo Luật Đất đai 2013 loại đất này chỉ được cho thuê và người thuê đất có thể lựa chọn thuê đất trả tiền hàng năm hoặc trả trước một lần cho cả thời gian thuê nhưng theo Luật Đất đai 2024 thì chỉ áp dụng hình thức cho thuê đất thu tiền thuê đất một lần. Trong khi đó, nguồn gốc sử dụng đất lại là căn cứ quan trọng nhất để xác định quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất. Cùng sử dụng đất vào một mục đích nhưng nếu được Nhà nước trao quyền sử dụng đất ở những thời điểm khác nhau thì hình thức trao quyền cũng có thể khác nhau. Ví dụ đối với đất thương mại, dịch vụ, nếu theo Luật Đất đai 2003 thuộc trường hợp giao đất có thu tiền sử dụng đất nhưng nếu theo Luật Đất đai 2013 thì thuộc trường hợp chỉ được cho thuê đất. Tình trạng này đã dẫn đến sự không công bằng giữa các chủ thể sử dụng đất khi xác lập quyền sử dụng đất ở những giai đoạn khác nhau, sự biến động về hình thức sử dụng (được giao nhưng sau đó phải chuyển sang thuê đất).

**Thứ hai**, việc xác định hình thức giao đất, cho thuê đất thường chỉ quan tâm đến lợi ích trước mắt, chưa lường trước những tác động tiêu cực về lâu dài. Ví dụ, theo quy định tại Điều 172 của Luật Đất đai 2013 những đối tượng được Nhà nước cho thuê đất tại Điều 56 của Luật này được lựa chọn hình thức trả tiền thuê đất hàng năm hoặc trả trước tiền thuê đất 1 lần cho cả thời gian thuê. Trong trường hợp thuê đất trả trước tiền



thuê đất một lần, giá đất tính tiền thuê đất trả trước là giá đất tại thời điểm trả tiền, trong khi đó, xu hướng của giá đất là gia tăng theo thời gian. Khi giá đất tăng, Nhà nước không thể điều tiết địa tô cho người thuê đất trả tiền 1 lần vì không thể áp dụng đơn giá mới tính tiền thuê đất mà họ phải thanh toán. Đây chính là biểu hiện của cái gọi là: *“giá trị QSDĐ trong nhiều trường hợp vẫn đặt ở trạng thái “tĩnh” nên không thể phản ánh giá đất ở từng thời điểm cụ thể làm căn cứ xác định nghĩa vụ của người sử dụng một cách linh hoạt, công bằng. Ví dụ, trường hợp thuê đất trả tiền thuê đất một lần với thời hạn 70 năm thì nghĩa vụ trả tiền thuê đất cho suốt 70 năm đều được xác định trên cơ sở giá trị QSDĐ tại thời điểm cho thuê”*<sup>77</sup>. Đến Luật Đất đai 2024 các trường hợp cho thuê đất thu tiền một lần đã bị giới hạn, cụ thể chưa bao gồm những trường hợp được quy định tại khoản 2 Điều 120. Việc giới hạn các trường hợp cho thuê đất thu tiền thuê đất một lần trong Luật Đất đai 2024 là cần thiết nhưng dẫn đến những hạn chế như đã phân tích tại mục thứ nhất.

**Thứ ba**, việc xác định hình thức và đối tượng giao đất, cho thuê đất vẫn chưa tuân thủ triệt để cơ chế thị trường, vẫn còn tàn dư của cơ chế bao cấp. Cụ thể theo Điều 54 của Luật Đất đai 2013, hình thức giao đất không thu tiền sử dụng đất có phạm vi áp dụng tương đối rộng như đất quốc phòng, an ninh, tổ chức sự nghiệp chưa tự chủ về tài chính sử dụng đất xây dựng công trình sự nghiệp... Trong điều kiện kinh tế thị trường, việc điều phối đất đai phải thực hiện trên cơ sở đất đai là hàng hoá, người được Nhà nước trao quyền phải trả tiền để được xác lập quyền sử dụng đất. Hình thức giao đất không thu tiền sử dụng đất là hình thức trao quyền mang nặng tính bao cấp, người được Nhà nước trao quyền không phải trả tiền để nhận quyền sử dụng đất từ Nhà nước như trường hợp giao đất có thu tiền sử dụng đất. Các quy định này đã dẫn đến tình trạng thất thu cho ngân sách nhà nước và đặc biệt là dẫn đến tình trạng sử dụng đất lãng phí, không hiệu quả. Do được Nhà nước giao không phải trả tiền, nên các đối tượng được Nhà nước giao đất không căn cứ vào nhu cầu sử dụng để xác định diện tích xin giao để giảm chi phí phải trả mà có xu hướng xin giao càng nhiều càng tốt rồi để hoang hoá, hoặc sử dụng đất không hiệu quả. Nếu pháp luật buộc những chủ thể này phải thuê đất của Nhà nước thì do áp lực trả tiền thuê đất, họ sẽ phải cân đối nhu cầu, khả năng chi trả tiền thuê đất để xác định diện tích, giá trị khu đất mà mình sử dụng. Ví dụ hiện nay có rất nhiều trường đại học ở Thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội đang sử dụng các khu đất ở vị trí trung tâm, có giá đất rất cao, tuy nhiên việc di dời ra ngoại thành các cơ

<sup>77</sup> Phạm Văn Võ, TLDD (46), tr.109

sở này là rất khó khăn. Nhưng nếu Nhà nước bắt họ phải chuyển sang thuê đất và số tiền thuê phải trả lên đến hàng trăm tỷ đồng một năm thì theo tác giả, chắc chắn họ sẽ tự nguyện trả lại đất cho Nhà nước để chuyển sang thuê những khu đất ở ngoại thành nhằm giảm chi phí sử dụng đất.

### ***3.2.2. Thực trạng pháp luật về phương thức giao đất, cho thuê đất từ thực tiễn thực hiện Luật Đất đai năm 2013: những hạn chế, vướng mắc và nguyên nhân***

#### ***Về phương thức giao đất, cho thuê đất***

Phương thức giao đất, cho thuê đất là cách thức thực hiện hoạt động giao đất, cho thuê đất. Theo pháp luật hiện hành, việc giao đất, cho thuê đất được thực hiện theo một trong hai phương thức:

- Giao đất, cho thuê đất thông qua đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất;
- Giao đất, cho thuê đất không thông qua đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất.

Trong nền kinh tế thị trường, để bảo đảm công bằng trong tiếp cận quyền sử dụng đất và tăng nguồn thu cho ngân sách nhà nước từ đất đai, phương thức giao đất cho thuê đất thông qua đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất là phương thức phù hợp và được ưu tiên áp dụng<sup>78</sup>. Giao đất cho thuê đất thông qua đấu giá quyền sử dụng đất về bản chất chính là đấu giá đất để tính tiền sử dụng đất, tính tiền thuê đất nhằm tăng nguồn thu cho ngân sách. Hoạt động này khác với đấu giá quyền sử dụng đất để tính tiền chuyển nhượng như đấu giá quyền sử dụng đất để xử lý tài sản là quyền sử dụng đất thế chấp hoặc đấu giá quyền sử dụng đất để thi hành án dân sự. Người trúng đấu giá sẽ được nhà nước giao đất (Quyết định công nhận kết quả trúng đấu giá sẽ thay thế cho quyết định giao đất) và phải nộp tiền sử dụng đất, tiền thuê đất theo giá trúng đấu giá. Thực tiễn thực hiện việc giao đất, cho thuê đất thông qua đấu giá đã cho thấy hiệu quả của phương thức này, giá trúng đấu giá cao hơn nhiều lần giá khởi điểm. Năm 2021, TP. HCM đã tổ chức giao đất có thu tiền sử dụng đất lô đất 3 - 12 của khu đô thị mới Thủ Thiêm, kết quả là công ty TNHH MTV Ngôi sao Việt đã trúng đấu giá với giá 24 nghìn 500 tỷ đồng cao hơn 8 lần giá khởi điểm. Khác với giao

<sup>78</sup> Nghị quyết số 18/2022 của Hội nghị lần thứ năm Ban chấp hành TW Đảng khoá XIII về "Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao"

đất, cho thuê đất thông qua đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất không xác lập quyền sử dụng đất cho người trúng đấu thầu mà chỉ dừng lại ở việc lựa chọn chủ đầu tư dự án, người được xác lập quyền sử dụng đất đối với dự án trúng đấu thầu. Sau khi trúng đấu thầu, chủ dự án lựa chọn sẽ xác lập quyền sử dụng đất thông qua giao đất, cho thuê đất hoặc nhận chuyển quyền sử dụng đất và sẽ phải thực hiện nghĩa vụ tài chính đất đai theo cam kết theo kết quả trúng đấu thầu (cam kết nộp ngân sách). Việc đấu thầu dự án có sử dụng đất chủ yếu hướng tới mục đích lựa chọn người sử dụng đất một cách công bằng, minh bạch, tránh tình trạng ưu ái giao đất, cho thuê đất trong chỉ định chủ đầu tư.

Luật Đất đai 2013 đã quy định rõ trường hợp, điều kiện giao đất, cho thuê đất thông qua đấu giá quyền sử dụng đất (Điều 118, 119 của Luật Đất đai 2013, Điều 14 của Nghị định 43/2014...). Về các trường hợp đấu thầu dự án có sử dụng đất, trình tự thủ tục đấu thầu dự án có sử dụng đất đã được quy định cụ thể trong Luật Đấu thầu và Nghị định 25/2020.

Qua thực tiễn thực hiện, nghiên cứu sinh nhận thấy vấn đề giao đất cho thuê đất thông qua đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất còn các hạn chế, vướng mắc cần tiếp tục khắc phục sau đây:

**Thứ nhất**, quy định về các trường hợp bắt buộc phải giao đất, cho thuê đất thông qua đấu giá quyền sử dụng đất vẫn còn những kẽ hở có thể lợi dụng để tránh đấu giá. Cụ thể tại khoản 2 điều 118 của Luật Đất đai 2013 quy định về trường hợp giao đất, cho thuê đất không thông qua đấu giá quyền sử dụng đất có trường hợp “Các trường hợp khác do Thủ tướng Chính phủ quyết định”. Việc cho phép Thủ tướng Chính phủ quyết định những trường hợp giao đất, cho thuê đất không thông qua đấu giá đã dẫn đến tình trạng địa phương đưa ra những lí do khác nhau để xin Thủ tướng cho mình được giao đất, cho thuê đất theo phương thức chỉ định như vì dự án có tính cấp bách...<sup>79</sup>

**Thứ hai**, chưa nhận thức đúng bản chất, mục đích của hoạt động giao đất, cho thuê đất thông qua đấu giá quyền sử dụng đất nên đã tạo sức ép không đáng có cho người tổ chức thực hiện, người tham gia đấu giá. Mục đích của giao đất, cho thuê đất thông qua đấu giá quyền sử dụng đất là đẩy giá đất lên mức cao nhất có thể. Tuy nhiên, qua thực tiễn đấu giá đất Thủ Thiêm, khi công ty TNHH MTV Ngôi Sao

<sup>79</sup> Đình Sơn, Tân Phú, Kiến nghị chỉ định thầu tại khu đô thị mới Thủ Thiêm, Báo Thanh Niên online, truy cập 10 giờ ngày 27/9/2023, <https://thanhnien.vn/kien-nghi-chi-dinh-thau-tai-khu-do-thi-moi-thu-thiem-185500691.htm>

Việt trúng đấu giá với giá 2,4 tỷ đồng/ m<sup>2</sup> thì đã có rất nhiều cơ quan, cán bộ quản lý đặt vấn đề tại sao giá đất lại cao như vậy, cần phải sửa đổi các quy định về đấu giá để tránh tình trạng người tham gia đấu giá trả giá quá cao gây mất ổn định thị trường, cần phải xử lý doanh nghiệp tham gia đấu giá.

**Thứ ba**, việc áp dụng các quy định về giao đất, cho thuê đất thông qua đấu giá quyền sử dụng đất vẫn còn nhiều sai sót, chủ yếu chỉ quan tâm đến việc làm giá, tăng nguồn thu cho ngân sách. Ví dụ khi đấu giá các lô đất thuộc khu đô thị mới Thủ Thiêm, TP. HCM, hầu hết các chủ thể trúng đấu giá đều từ chối kết quả do không có khả năng tài chính để nộp tiền sử dụng đất theo giá trúng đấu giá. Theo tác giả, nếu khi tổ chức cuộc đấu giá, người tổ chức, người thực hiện thực hiện đúng quy định về điều kiện giao đất theo quy định tại Điều 58 của Luật Đất đai, Điều 14 của Nghị định 43/2014 như điều kiện về năng lực tài chính (vốn chủ sở hữu phải chiếm ít nhất 20% tổng vốn đầu tư của dự án, phải có phương án huy động vốn...) thì chắc chắn các doanh nghiệp này không thể tham gia đấu giá vì không đủ điều kiện theo quy định. Ngoài ra, ở nhiều địa phương khi giao đất ở cho hộ gia đình cá nhân thông qua đấu giá hầu như không xem xét điều kiện để hộ gia đình, cá nhân được giao đất ở nên đã để cho các cá nhân không đủ điều kiện tham gia đấu giá và đã có cá nhân trúng đấu giá hàng trăm lô đất tại một địa phương.

Thực tiễn đấu giá QSDĐ của Nhà nước trong thời gian gần đây có nhiều hạn chế bất, cập. Có trường hợp có dấu hiệu thông đồng dàn xếp để “dim giá” hoặc trường hợp cố tình đẩy giá lên bất hợp lý nhằm các mục đích không lành mạnh khác. Vụ đấu giá QSDĐ tại Thủ Thiêm – TP. Hồ Chí Minh vào năm 2021 là 1 điển hình. Giá đất trúng đấu giá đạt mức cao chưa từng có với số tiền 37.346 tỷ đồng, diện tích hơn 30.014m<sup>2</sup> (tính ra giá bình quân hơn 2,4 tỷ đồng/m<sup>2</sup>). Tuy nhiên sau đó cả bốn doanh nghiệp trúng đấu giá QSDĐ đều bỏ tiền đặt trước hơn 1.051 tỷ đồng mà không mua QSDĐ theo kết quả trúng đấu giá. Mục đích của việc tham gia đấu giá của các doanh nghiệp này được cho là để “đánh bóng” thương hiệu, tạo niềm tin cho xã hội để phát hành trái phiếu huy động vốn mang tính chất lừa đảo. Một số vụ việc có liên quan đã được khởi tố hình sự và đang trong quá trình xử lý<sup>80</sup>. Vụ đấu giá gần 8 ha đất tại khu An Hội – An Hải, huyện Côn Đảo thuộc tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu bị nghi vấn vì có nhiều dấu hiệu vi phạm từ khâu

<sup>80</sup> TH (2022), *Khởi tố, bắt tạm giam chủ tịch Tập đoàn Tân Hoàng Minh Đỗ Anh Dũng*, <https://dangcongsan.vn/phap-luat/khoi-to-tam-giam-chu-tich-tap-doan-tan-hoang-minh-do-anh-dung-607495.html>, truy cập 20/02/2023.

chuẩn bị đấu giá đến việc thực hiện đấu giá<sup>81</sup>. Trong trường hợp đấu giá này, những người tham gia đấu giá được cho là có mối quan hệ gần gũi với một tập đoàn lớn và mức trả giá chênh lệch với nhau cũng như giá khởi điểm rất thấp và chỉ trả giá một lần. Việc xác nhận số dư tài khoản của các cá nhân tham gia đấu giá có dấu hiệu bất thường khi cùng một số tiền được luân phiên chuyển đến các tài khoản này nhằm mục đích hợp thức hóa điều kiện tham gia đấu giá. Vụ việc đã được chuyển đến cơ quan công an để thẩm tra nhưng đến nay chưa có kết quả<sup>82</sup>.

Một trong những nguyên cơ bản làm phát sinh tiêu cực trong đấu giá QSDĐ nói trên là do pháp luật về vấn đề này còn nhiều bất cập. Thứ nhất là về tiền đặt cọc khi tham gia đấu giá. Theo khoản 1 Điều 39 Luật Đấu giá tài sản thì khoản tiền đặt cọc do tổ chức đấu giá tài sản và người có tài sản đấu giá thỏa thuận, nhưng tối thiểu là năm phần trăm và tối đa là hai mươi phần trăm giá khởi điểm của tài sản đấu giá. Đây là quy định khá chung chung, tạo điều kiện cho chủ thể tham gia đấu giá đặt trước số tiền với tỉ lệ thấp để dễ dàng bỏ cuộc khi trúng giá vì các mục đích khác. Thứ hai, pháp luật hiện hành không có quy định về việc dừng đấu giá QSDĐ khi có dấu hiệu bất thường (như vụ đấu giá đất ở Côn Đảo nói trên). Điều này dẫn đến nguy cơ gây thất thoát tài sản của Nhà nước khi có sự thông đồng đìm giá trong các cuộc đấu giá QSDĐ.

Trên cơ sở quan điểm chỉ đạo của Nghị quyết 18 Trung ương Khóa XIII, Luật đất đai 2024 tiếp tục mở rộng và hoàn thiện các quy định về giao đất, cho thuê đất thông qua đấu giá quyền sử dụng đất. Mặc dù các quy định trong Luật Đất đai 2024 chưa được quy định chi tiết nhưng qua các quy định tại Điều 124, 125, 126 của Luật này tác giả cho rằng còn một số điểm chưa hợp lí cần phải lưu ý khi quy định chi tiết thi hành như sau:

**Một là**, về các trường hợp giao đất cho thuê đất thông qua đấu thầu dự án. Theo Điều 126 Luật Đất đai 2024, chỉ những dự án thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất mới thuộc trường hợp đấu thầu để lựa chọn nhà đầu tư. Tác giả cho rằng quy định này là chưa bám sát bản chất và mục đích của đấu thầu lựa chọn chủ đầu tư dự án có sử dụng đất. Khác với giao đất, cho thuê đất thông qua đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án là phương thức lựa chọn chủ đầu tư cho dự án có sử dụng đất

<sup>81</sup> Xem thêm: Minh Khang – Bùi Yên – Hà Dương – Công Lý, (2021), *Nghị án thông đồng đìm giá khu đất ngàn tỷ tại Côn Đảo*, <https://baophapluat.vn/bds/nghi-an-thong-dong-dim-gia-khu-dat-ngan-ty-tai-con-dao-bai-1-hang-loat-dau-hieu-vi-pham-ngay-tu-khau-chuan-bi-dau-gia-post399346.html>, truy cập 20/02/2023.

<sup>82</sup> Xem thêm: Đông Hà (2021), *Giao công an thẩm tra vụ trúng đấu giá đất ở Côn Đảo, làm rõ những “trùng khớp”*, <https://tuoitre.vn/giao-cong-an-tham-tra-vu-trung-dau-gia-dat-o-con-dao-lam-ro-nhung-trung-khop-20201118121809324.htm>, truy cập 20/02/2013.

nghĩa là lựa chọn người sẽ được giao đất, cho thuê đất hoặc xác lập quyền sử dụng đất bằng những phương thức khác như nhận chuyển quyền sử dụng đất. Đấu thầu dự án không phải là hoạt động làm phát sinh, là căn cứ xác lập quyền sử dụng đất. Do vậy việc đấu thầu dự án thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật Đấu thầu. Mục đích của đấu thầu dự án có sử dụng đất là nhằm đảm bảo sự công bằng, công khai, minh bạch trong lựa chọn chủ đầu tư. Sau khi được lựa chọn làm chủ đầu tư, người được lựa chọn sẽ bằng các cách thức khác nhau theo quy định của pháp luật để xác lập quyền sử dụng đất. Trong trường hợp không thu hồi đất, chủ đầu tư được lựa chọn có thể thông qua thoả thuận để nhận chuyển quyền sử dụng đất, mua tài sản gắn liền với đất, nhận chuyển nhượng quyền được thuê đất. Do vậy, Luật Đất đai giới hạn chỉ các các dự án thuộc diện thu hồi mới thực hiện việc đấu thầu là quá hẹp. Theo Luật Đấu thầu, việc lựa chọn chủ đầu tư dự án có sử dụng đất ngoài những điều kiện theo quy định trong Dự thảo còn phải có các điều kiện khác như điều kiện về kinh nghiệm, điều kiện về kinh tế, thương mại....

**Hai là,** Luật Đất đai cần có sự phân biệt giữa các trường hợp đấu giá quyền sử dụng đất. Trên thực tế, đấu giá quyền sử dụng đất bao gồm 2 trường hợp phổ biến: (1) đấu giá quyền sử dụng đất để xác định giá đất tính tiền chuyển nhượng (đấu giá quyền sử dụng đất để xử lý quyền sử dụng đất thế chấp, đấu giá quyền sử dụng đất để thi hành án dân sự); (2) đấu giá quyền sử dụng đất để tính tiền sử dụng đất, tiền thuê đất mà người được giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc người được thuê đất phải trả cho Nhà nước (Giao đất, cho thuê đất thông qua đấu giá quyền sử dụng đất). Thực chất, đấu giá quyền sử dụng đất được quy định tại Điều 118 của Luật Đất đai 2013, Điều 125 của Luật Đất đai 2024 là đấu giá quyền sử dụng đất khi Nhà nước giao đất, cho thuê đất. Do vậy, người tham gia đấu giá phải đáp ứng được điều kiện để được giao đất, cho thuê đất. Có thể nhà làm luật cho rằng quy định này là không cần thiết vì đã được quy định tại Điều 122 Luật Đất đai 2024 nhưng qua thực tiễn áp dụng như trường hợp đấu giá đất Thủ Thiêm như đã nói ở trên, các cơ quan Nhà nước vẫn còn có sự nhầm lẫn giữa các trường hợp đấu giá nên không quan tâm đến điều kiện của người tham gia đấu giá nên quy định này theo tác giả là rất cần thiết.

### KẾT LUẬN CHƯƠNG 3

Trên cơ sở kết quả nghiên cứu về thực trạng pháp luật về điều phối đất đai thông qua hoạt động thu hồi đất và thực tiễn thực hiện ở nước ta có thể rút ra một số kết luận sau:

1. Pháp luật về điều phối đất đai thông qua hoạt động thu hồi đất được quy định hai cơ chế chuyển dịch đất đai: Cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc và cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện.

Phần thứ nhất của Chương 3 tìm hiểu pháp luật về điều phối đất đai thông qua hoạt động thu hồi đất giới hạn vào một số nội dung cơ bản sau: Nguyên tắc thu hồi đất; yêu cầu thu hồi đất, trình tự, thủ tục thu hồi đất; thẩm quyền thu hồi đất; giá đất được xác định làm căn cứ để bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất; các trường hợp thu hồi đất; xử lý vi phạm pháp luật về điều phối đất đai thông qua hoạt động thu hồi đất. Nội dung những vấn đề này được phân tích, bình luận chi tiết, cụ thể tại Tiểu mục 3.1 của Chương 3.

2. Việc đánh giá thực tiễn thực hiện pháp luật về điều phối đất đai thông qua hoạt động thu hồi đất ở nước ta cho thấy những kết quả đạt được; những hạn chế, vướng mắc và nguyên nhân cụ thể như sau:

i) Những kết quả đạt được

- Việc thực hiện pháp luật về điều phối đất đai thông qua hoạt động thu hồi đất ở các địa phương là một trong những phương thức đưa các quan điểm, đường lối của Đảng về lĩnh vực đất đai nói chung và thu hồi đất nói riêng đi vào cuộc sống và phát huy tác dụng tích cực.

- Việc thực hiện pháp luật về điều phối đất đai thông qua thu hồi đất đã giải quyết “bài toán” đất đai cho nhu cầu phát triển; đồng thời điều hòa đất đai từ người sử dụng kém hiệu quả hoặc không có nhu cầu tiếp tục sử dụng sang người có khả năng, điều kiện sử dụng đất đai hợp lý, có hiệu quả hơn.

- Việc thực hiện pháp luật về điều phối đất đai thông qua thu hồi đất đã nhận được sự quan tâm chỉ đạo của cả hệ thống chính trị của các địa phương.

- Việc thực hiện pháp luật về điều phối đất đai thông qua thu hồi đất đã góp phần nâng cao nhận thức về pháp luật đất đai nói chung và pháp luật về điều phối đất đai thông qua thu hồi đất nói riêng cho đội ngũ cán bộ, công chức làm nhiệm vụ quản lý nhà nước về đất đai; cho người sử dụng đất.

- Thực tiễn áp dụng pháp luật về điều phối đất đai thông qua việc thu hồi đất góp phần nâng cao tính dân chủ, công khai, minh bạch trong việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.

- Thực tiễn áp dụng pháp luật về điều phối đất đai thông qua hoạt động thu hồi đất đã góp phần giải quyết quỹ đất “sạch” đáp ứng nhu cầu của sự nghiệp công nghiệp hóa - hiện đại hóa đất nước và giải quyết bài toán đất đai cho các dự án phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng; sử dụng đất vào mục đích quốc phòng - an ninh v.v.

#### ii) Về hạn chế, vướng mắc

- Một điểm chung của các dự án vướng mắc mặt bằng trong nhiều năm là tại thời điểm thống kê bồi thường, người bị thu hồi đất ở không nhận tiền bồi thường ngay vì chưa chấp thuận với đơn giá bồi thường mà kiến nghị, khiếu kiện qua nhiều năm.

- Vướng mắc trong quy định của Luật Đất đai năm 2013 về giá đất và cơ chế xác định giá đất.

- Quy định việc tham vấn người dân trong lập, thẩm định phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất còn có bất cập, chưa đạt được hiệu quả thực chất và mang tính hình thức.

- Luật Đất đai năm 2013 chưa giải thích cụ thể về khái niệm phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng và xây dựng các tiêu chí để nhận diện các dự án này ...

Những hạn chế, vướng mắc nêu trên có nguyên nhân khách quan và chủ quan. Các nguyên nhân này được phân tích, luận giải chi tiết tại Tiểu mục 3.2.3 của Chương 3 luận án v.v.



## CHƯƠNG 4

### ĐỊNH HƯỚNG, GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ ĐIỀU PHỐI ĐẤT ĐAI VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ THỰC HIỆN Ở VIỆT NAM

#### 4.1. Định hướng hoàn thiện pháp luật về điều phối đất đai

Trên cơ sở kết quả nghiên cứu lý luận về điều phối đất đai và pháp luật về điều phối đất đai tại Chương 2; phân tích thực trạng pháp luật về điều phối đất đai và đánh giá thực tiễn thực hiện để chỉ ra thành tựu, vướng mắc, hạn chế và nguyên nhân tại Chương 3; nghiên cứu sinh cho rằng để khắc phục những hạn chế, vướng mắc của pháp luật về điều phối đất đai thì việc hoàn thiện lĩnh vực pháp luật này cần dựa trên định hướng cơ bản sau đây:

*Thứ nhất*, hoàn thiện pháp luật về điều phối đất đai cần quán triệt sâu sắc và thể chế hóa đầy đủ, toàn diện các quan điểm, đường lối của Đảng về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao.

Ở nước ta, Đảng Cộng sản Việt Nam (sau đây gọi là Đảng) là lực lượng lãnh đạo xã hội. Hiến pháp năm 2013 quy định: “*Đảng Cộng sản Việt Nam - Đội tiên phong của giai cấp công nhân, đồng thời là đội tiên phong của Nhân dân lao động và của dân tộc Việt Nam, đại biểu trung thành lợi ích của giai cấp công nhân, Nhân dân lao động và của cả dân tộc, lấy chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh làm nền tảng tư tưởng, là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội*”<sup>83</sup>. Một trong những phương thức lãnh đạo của Đảng là ban hành các văn kiện chính trị, nghị quyết thể hiện quan điểm, đường lối của Đảng. Dựa trên các quan điểm, đường lối của Đảng, Nhà nước thể chế hóa thành các quy định có tính bắt buộc chung để điều chỉnh các quan hệ xã hội. Như vậy, quan điểm, đường lối của Đảng là sự định hướng về mặt chính trị cho công tác xây dựng, tổ chức thực hiện pháp luật mà việc xây dựng, hoàn thiện pháp luật đất đai nói chung và các quy định về điều phối đất đai cũng không phải là một trường hợp ngoại lệ. Quan điểm, đường lối của Đảng trong lĩnh vực đất đai được thể hiện trong các văn kiện, nghị quyết mà tiêu biểu là Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII, Nghị quyết số 18- NQ/TW ngày 16/06/2022 của Hội nghị lần thứ 5 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý

<sup>83</sup> Khoản 1 Điều 4 Hiến pháp năm 2013

và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao (sau đây gọi là Nghị quyết số 18- NQ/TW) ...; cụ thể:

*Một là, về quan điểm.*

Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước là đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Nhà nước thực hiện quyền của chủ sở hữu thông qua việc quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền 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 không phải do người sử dụng đất tạo ra. Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào các mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng theo quy định của pháp luật, bảo đảm công bằng, công khai, minh bạch, đề cao trách nhiệm giải trình. Quản lý và sử dụng đất phải đảm bảo lợi ích chung của toàn dân; Nhân dân được tạo điều kiện tiếp cận, sử dụng đất công bằng, công khai, hiệu quả và bền vững.

*Hai là, về nhiệm vụ, giải pháp.*

*- Đổi mới và nâng cao chất lượng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất*

Các quy hoạch quốc gia cũng như quy hoạch sử dụng đất và các quy hoạch ngành, lĩnh vực có sử dụng đất phải đảm bảo phù hợp, thống nhất, đồng bộ, gắn kết chặt chẽ thúc đẩy lẫn nhau để phát triển. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được lập ở cấp quốc gia, cấp tỉnh và cấp huyện, đáp ứng yêu cầu thực hiện Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội nhanh, bền vững; bảo đảm quốc phòng, an ninh; bảo vệ môi trường, thích ứng với biến đổi khí hậu. Nội dung quy hoạch sử dụng đất phải kết hợp giữa chỉ tiêu các loại đất gắn với không gian, phân vùng sử dụng đất, hệ sinh thái tự nhiên, thể hiện được thông tin đến từng thửa đất. Việc xác định chỉ tiêu sử dụng đất phải phù hợp với nhu cầu sử dụng đất, tránh lãng phí trong phân bổ, quản lý và sử dụng đất. Quy định rõ, chặt chẽ việc phê duyệt, ban hành kế hoạch sử dụng đất hằng năm. Nhà nước bảo đảm đủ nguồn lực để lập quy hoạch sử dụng đất và các quy hoạch ngành, lĩnh vực có sử dụng đất.

*- Hoàn thiện các quy định về giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất*

Thực hiện việc giao đất, cho thuê đất chủ yếu thông qua đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất. Quy định cụ thể về đấu giá quyền sử dụng

đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất; hạn chế và quy định chặt chẽ các trường hợp giao đất, cho thuê đất không thông qua đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất; bảo đảm công khai, minh bạch, có cơ chế đồng bộ, cụ thể để xử lý vi phạm quy định về giao đất, cho thuê đất, nhất là liên quan tới đấu giá quyền sử dụng đất và đấu thầu dự án có sử dụng đất.

Cơ bản thực hiện hình thức cho thuê đất trả tiền hằng năm và quy định cụ thể các trường hợp trả tiền thuê đất một lần, phù hợp với tính chất, mục đích sử dụng đất, bảo đảm nguồn thu ổn định, tránh thất thoát ngân sách Nhà nước. Nhà nước thực hiện giao đất có hạn mức không thu tiền sử dụng đất đối với đất sử dụng làm cơ sở thờ tự, trụ sở của các tổ chức tôn giáo. Các tổ chức tôn giáo sử dụng đất vào mục đích khác phải trả tiền thuê đất cho Nhà nước theo quy định của pháp luật. Quy định điều kiện giao đất, cho thuê đất, hạn mức sử dụng đối với các tổ chức tôn giáo phù hợp với quỹ đất hiện có của địa phương.

Tăng cường công tác quản lý, kiểm soát chặt chẽ việc chuyển mục đích sử dụng đất, đặc biệt là đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng, đất rừng sản xuất là rừng tự nhiên, đất của các doanh nghiệp Nhà nước thoái vốn, cổ phần hóa và các loại đất được sử dụng đa mục đích; tăng cường phân cấp, phân quyền đi đôi với kiểm tra, giám sát, đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính trong chuyển mục đích sử dụng đất.

*- Hoàn thiện quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng*

Việc thu hồi đất phải tuân thủ Hiến pháp và pháp luật; chỉ được thực hiện sau khi phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được phê duyệt. Đối với trường hợp thu hồi đất mà phải bố trí tái định cư thì phải hoàn thành bố trí tái định cư trước khi thu hồi đất. Việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư phải đi trước một bước, bảo đảm công khai, minh bạch, hài hòa lợi ích của Nhà nước, người có đất bị thu hồi và nhà đầu tư theo quy định của Hiến pháp và pháp luật; có quy định cụ thể về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư để sau khi thu hồi đất thì người dân có đất bị thu hồi phải có chỗ ở, bảo đảm cuộc sống bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ. Thực hiện có hiệu quả việc đào tạo nghề, tạo việc làm, tổ chức lại sản xuất, ổn định đời sống cho người có đất bị thu hồi. Tiếp tục thực hiện thí điểm và sớm tổng kết chủ trương tách dự án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư ra khỏi dự án đầu tư để thực hiện trước.

Quy định cụ thể hơn về thẩm quyền, mục đích, phạm vi thu hồi đất, điều kiện, tiêu chí cụ thể việc Nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Tiếp tục thực hiện cơ chế tự thỏa thuận giữa người dân và doanh nghiệp trong chuyển nhượng quyền sử dụng đất để thực hiện các dự án đô thị, nhà ở thương mại. Hoàn thiện tổ chức, bộ máy, cơ chế hoạt động, cơ chế tài chính của các tổ chức phát triển quỹ đất, bảo đảm tinh gọn, hoạt động hiệu quả, đủ năng lực tạo lập, quản lý, khai thác quỹ đất, thực hiện tốt nhiệm vụ bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất.

Quy định cụ thể việc khai thác hiệu quả quỹ đất phụ cận các công trình kết cấu hạ tầng theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và chính sách ưu tiên cho người có đất ở bị thu hồi đất được giao đất hoặc mua nhà trên diện tích đất đã thu hồi mở rộng theo quy định của pháp luật. Đối với các dự án phát triển kinh tế - xã hội phù hợp với quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất, cần sớm xây dựng và hoàn thiện cơ chế, chính sách để tổ chức, hộ gia đình, cá nhân có quyền sử dụng đất tham gia với nhà đầu tư để thực hiện các dự án dưới hình thức chuyển nhượng, cho thuê, góp vốn bằng quyền sử dụng đất.

Quy định cơ chế góp quyền sử dụng đất, điều chỉnh lại đất đai đối với các dự án phát triển, chỉnh trang đô thị và khu dân cư nông thôn. Có chế tài cụ thể và đồng bộ để xử lý các trường hợp đã được Nhà nước giao đất, cho thuê đất nhưng không sử dụng hoặc chậm sử dụng. Kiên quyết thu hồi đất của tổ chức, cơ quan Nhà nước, đơn vị sự nghiệp sử dụng đất không đúng mục đích, nhất là tại các vị trí có lợi thế, khả năng sinh lợi cao, ngăn chặn thất thoát vốn, tài sản Nhà nước<sup>84</sup>...

Quán triệt sâu sắc quan điểm, đường lối của Đảng trong lĩnh vực đất đai nói chung và về điều phối đất đai nói riêng; Nhà nước thể chế hóa thành nội dung các quy định trong quá trình xây dựng, bổ sung hoàn thiện pháp luật đất đai (bao gồm quy định về điều phối đất đai). Vì vậy, hoàn thiện pháp luật về điều phối đất đai cần quán triệt sâu sắc và thể chế hóa đầy đủ, toàn diện các quan điểm, đường lối nêu trên của Đảng v.v.

*Thứ hai*, hoàn thiện pháp luật về điều phối đất đai cần căn cứ vào điều kiện thực tiễn; phù hợp với điều kiện thực tiễn và yêu cầu quản lý nhà nước về đất đai (trong đó có yêu cầu quản lý về điều phối đất đai).

<sup>84</sup> Nghị quyết số 18- NQ/TW ngày 16/06/2023 của Hội nghị lần thứ 5 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao

Triết học duy vật lịch sử của Chủ nghĩa Mác - Lênin đã khẳng định: “tồn tại xã hội quyết định ý thức xã hội”. Vận dụng cặp phạm trù “tồn tại xã hội” và “ý thức xã hội” của triết học Mác - Lênin vào quá trình xây dựng, hoàn thiện pháp luật cho thấy rằng: Suy cho cùng, pháp luật là sản phẩm của quá trình tư duy của con người phát triển ở trình độ cao. Hay nói cách khác, pháp luật là sản phẩm do con người làm ra dựa trên sự kết hợp nhuần nhuyễn, hài hòa giữa quá trình tư duy sáng tạo của con người với sự tìm hiểu, đánh giá thực tiễn để nhận biết những yêu cầu, đòi hỏi của cuộc sống. Mối quan hệ biện chứng giữa pháp luật và thực tiễn được biểu hiện ở một số nét lớn như: Để điều chỉnh có hiệu quả các quan hệ xã hội đòi hỏi các nhà làm luật phải tìm hiểu, đánh giá thực tiễn để nhận biết được yêu cầu, đòi hỏi của xã hội, nội dung các quy định của pháp luật được xây dựng hướng đến việc giải quyết đòi hỏi của thực tiễn, phù hợp với yêu cầu của sự vận động, phát triển của đời sống kinh tế - xã hội; thực tiễn thi hành là thước đo chính xác nhất mức độ phù hợp của các quy định của pháp luật; muốn đánh giá, “định lượng” một cách chính xác mức độ phù hợp của các điều luật phải thông qua thực tiễn thực hiện. Pháp luật về điều phối đất đai là một bộ phận của hệ thống pháp luật nên việc hoàn thiện lĩnh vực pháp luật này cần dựa trên yêu cầu, đòi hỏi của thực tiễn và yêu cầu quản lý Nhà nước về đất đai nói chung và quản lý hoạt động điều phối đất đai nói riêng ở nước ta hiện nay.

Đối với nước ta trong giai đoạn hiện nay, yêu cầu của công cuộc đổi mới toàn diện đất nước và tác động của cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư là những yếu tố thực tiễn quan trọng cần được tính tới khi hoàn thiện pháp luật về điều phối đất đai. Để kiến tạo, đồng hành với quá trình đổi mới toàn diện đất nước, thúc đẩy nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa phát triển đòi hỏi chúng ta phải xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật nói chung và hệ thống pháp luật kinh tế nói riêng; vì pháp luật là hạt nhân quan trọng của thể chế kinh tế. “*Việc xây dựng một thể chế kinh tế đúng đắn, tôn trọng, đề cao quyền tự do kinh doanh, đảm bảo sự đổi mới, sáng tạo, khởi nghiệp và bảo hộ quyền tài sản của cá nhân ... sẽ đem lại sự thịnh vượng cho một quốc gia và ngược lại*”<sup>85</sup>. Để xây dựng thể chế kinh tế thị trường thì trước hết cần xác lập, phát triển một hệ thống pháp luật nói chung và

---

<sup>85</sup> Nguyễn Quang Tuyền, Tổng quan về hệ thống chính sách, pháp luật về bất động sản du lịch ở Việt Nam, Kỷ yếu Hội thảo khoa học quốc tế Chính sách, pháp luật về bất động sản du lịch - Những vấn đề đặt ra cho Việt Nam do Hiệp hội Bất động sản Việt Nam và Trường Đại học Luật Hà Nội tổ chức ngày 16/11/2021, Hà Nội, tr.132

pháp luật kinh tế nói riêng hoàn chỉnh, thống nhất, đồng bộ đáp ứng yêu cầu của hoạt động sản xuất - kinh doanh trong cơ chế thị trường và hội nhập quốc tế. Trong hệ thống pháp luật đó, pháp luật đất đai nói chung và pháp luật về điều phối đất đai nói riêng là một bộ phận, một thành tố không thể thiếu được và đóng vai trò quan trọng. Bởi lẽ, đất đai là yếu tố “đầu vào” không thể thiếu được của mọi hoạt động của con người (trong đó có hoạt động đầu tư, sản xuất - kinh doanh). Mặt khác, điều phối đất đai hợp lý, hiệu quả đảm bảo đất đai được sử dụng đúng mục đích, tiết kiệm; góp phần khai thác tiềm năng, thế mạnh của đất đai để trở thành nguồn lực, nguồn vốn to lớn để phát triển đất nước. Muốn vậy, hoạt động này phải đặt dưới sự điều chỉnh, quy chiếu của pháp luật. Pháp luật về điều phối đất đai có ảnh hưởng nhất định đến sự hình thành, vận hành của thị trường bất động sản mà sự ra đời của thị trường này góp phần hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường ở nước ta.

Cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư đang diễn ra trên phạm vi toàn cầu và có tác động mạnh mẽ, sâu sắc đến toàn bộ đời sống của con người. Là một quốc gia đang phát triển thuộc nhóm các nước có thu nhập trung bình thấp của thế giới, Việt Nam cần tận dụng thành công những thành quả của cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư mang lại. Cùng với sự phát triển của công nghệ, trí tuệ nhân tạo ... xuất hiện các mô hình kinh tế mới như: Kinh tế số, kinh tế tuần hoàn, kinh tế xanh, kinh tế chia sẻ, kinh tế phủ trùm và kinh tế P to P. Các mô hình kinh tế này đã manh nha hình thành và ngày càng phát triển ở Việt Nam. Để các mô hình kinh tế mới vận hành, hoạt động hiệu quả thì trước hết cần phải đầu tư xây dựng các nhà máy sản xuất chip điện tử; các trung tâm đào tạo nguồn nhân lực về công nghệ thông tin, AI; xây dựng hệ tài nguyên số ... Điều này có liên quan đến hoạt động điều phối đất đai nhằm cung cấp quỹ đất cần thiết cho việc xây dựng các trung tâm về công nghệ thông tin, đổi mới sáng tạo nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia. Trong khi đó, hệ thống chính sách, pháp luật được ban hành có độ trễ lớn, hoặc còn thiếu các quy định để kịp thời điều chỉnh việc quản lý và sử dụng đất cho các mục đích này. Đây là rào cản gây khó khăn cho công tác quản lý Nhà nước về đất đai trong lĩnh vực này.

Có thể nói, công cuộc đổi mới toàn diện đất nước và sự phát triển như vũ bão của khoa học, công nghệ đã đặt ra những yêu cầu mới đối với hệ thống pháp luật nói chung và pháp luật đất đai (trong đó có các quy định về điều phối đất đai) nói riêng tại Việt Nam. Do đó, việc xây dựng, hoàn thiện pháp luật về điều phối đất đai cần bám sát đòi hỏi này để bổ sung những quy định chi tiết, thống nhất, đồng bộ và phù hợp.

*Thứ ba*, hoàn thiện pháp luật về điều phối đất đai cần đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất với những chế định khác của pháp luật đất đai và các lĩnh vực pháp luật khác trong hệ thống pháp luật Việt Nam.

Hệ thống pháp luật bao gồm tổng hợp các lĩnh vực pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội hình thành, tồn tại trong cuộc sống. Sự đồng bộ, thống nhất giữa các lĩnh vực pháp luật là một nhân tố quan trọng quyết định đến hiệu quả thực thi của hệ thống pháp luật. Vì vậy, hoàn thiện pháp luật về điều phối đất đai cần được đặt trong mối quan hệ tổng thể về hoàn thiện hệ thống pháp luật nói chung và hoàn thiện pháp luật đất đai nói riêng. Theo đó, pháp luật về điều phối đất đai - một chế định của pháp luật đất đai - phải thống nhất, đồng bộ với các chế định khác của pháp luật đất đai như chế định về đăng ký đất đai, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; chế định về sở hữu toàn dân về đất đai; chế định quản lý Nhà nước về đất đai; chế định xử lý vi phạm pháp luật về đất đai ... Đồng thời, pháp luật về điều phối đất đai cũng phải thống nhất, đồng bộ với các lĩnh vực pháp luật khác của hệ thống pháp luật đất đai bao gồm pháp luật về nhà ở, pháp luật về quy hoạch, pháp luật về môi trường, pháp luật về tổ chức chính quyền địa phương ... Bởi lẽ, hệ thống pháp luật là một tổng thể các lĩnh vực pháp luật mà mỗi lĩnh vực pháp luật có nhiệm vụ, phạm vi, đối tượng điều chỉnh riêng song lại có mối quan hệ gắn bó, tương hỗ với những lĩnh vực pháp luật khác. Nói cách khác, hệ thống pháp luật như một cỗ máy mà mỗi lĩnh vực pháp luật là một con ốc, đinh vít, bộ phận trong cỗ máy đó. Nếu những bộ phận, con ốc, đinh vít này hoạt động đồng bộ, nhịp nhàng, ăn khớp với nhau theo một quỹ đạo thống nhất thì cỗ máy vận hành trơn tru và ngược lại. Đây là một trong những định hướng không thể bỏ qua khi hoàn thiện pháp luật đất đai nói chung và pháp luật về điều phối đất đai nói riêng.

*Thứ tư*, pháp luật về điều phối đất đai cần được hoàn thiện trên cơ sở tham khảo pháp luật về điều phối đất đai; chuyên dịch đất đai của các nước trên thế giới.

Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc của Đảng lần thứ XIII đã chỉ rõ: “*Thực hiện nhiều hình thức hội nhập kinh tế quốc tế với các lộ trình linh hoạt, phù hợp với điều kiện, mục tiêu của đất nước trong từng giai đoạn. Hoàn thiện hệ thống pháp luật phù hợp với những điều ước quốc tế và cam kết quốc tế mà Việt Nam đã ký kết*”<sup>86</sup>. Hội nhập quốc tế là xu hướng tất yếu không thể đảo ngược nhằm nâng cao

<sup>86</sup> Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, tập 1, Sdd, tr. 135

khả năng cạnh tranh của nền kinh tế, cải thiện năng lực cạnh tranh quốc gia, góp phần thúc đẩy quá trình đổi mới, sáng tạo và tạo điều kiện để các doanh nghiệp nước ta tiếp cận với công nghệ tiên tiến, phương thức quản lý hiện đại và tham gia có hiệu quả vào chuỗi giá trị toàn cầu. Đồng thời, hội nhập quốc tế còn mở ra cơ hội thu hút, khuyến khích các nhà đầu tư nước ngoài tìm đến giao lưu, tìm hiểu cơ hội hợp tác kinh doanh và quyết định đầu tư làm ăn lâu dài tại Việt Nam.

Hơn nữa, nước ta là nước đi sau và vẫn nằm trong nhóm nước có thu nhập trung bình thấp nên việc tìm hiểu thực tiễn, kinh nghiệm của các nước về điều phối đất đai bằng pháp luật là cần thiết để tiếp thu những bài học thực tế có giá trị tham khảo bổ ích; đồng thời, phòng tránh những khuyết thiếu, những lệch lạc trong quản lý và sử dụng đất. Ngoài ra, trong điều kiện hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng sâu rộng, sự tiếp thu, tham khảo pháp luật đất đai nói chung và pháp luật về điều phối đất đai nói riêng của các nước nhằm khắc phục những điểm khác biệt, bất tương thích, đồng bộ của pháp luật về lĩnh vực này ở Việt Nam có ý nghĩa quan trọng góp phần tạo lập một khuôn khổ pháp lý bình đẳng, công bằng, công khai minh bạch đối với các nhà đầu tư kinh doanh; đồng thời, tạo môi trường thuận lợi cho công tác quản lý Nhà nước về đất đai.

*Thứ năm*, việc hoàn thiện pháp luật về điều phối đất đai cần theo lộ trình phù hợp với mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội trong từng giai đoạn; phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh cụ thể của nước ta

Như phần trên đã phân tích, điều phối đất đai là hoạt động rất phức tạp, khó khăn, nhạy cảm liên quan đến nhiều quy định của các lĩnh vực pháp luật khác nhau; chịu sự tác động của nhiều yếu tố chủ quan và yếu tố khách quan; có ảnh hưởng trực tiếp đến lợi ích của Nhà nước, lợi ích của xã hội, của người sử dụng đất và các chủ thể khác có liên quan. Thực tiễn thực hiện lĩnh vực pháp luật này cho thấy phát sinh nhiều vấn đề phức tạp, khiếu kiện, tranh chấp kéo dài tiềm ẩn nguy cơ gây mất ổn định chính trị, trật tự an toàn xã hội nếu không được giải quyết kịp thời, dứt điểm. Qua thực tiễn thực hiện pháp luật về điều phối đất đai cho thấy một trong những nguyên nhân vướng mắc, tồn tại là do nội dung một số quy định bất cập, không còn phù hợp với thực tiễn phát triển của đất nước trong giai đoạn hiện nay. Điều này đặt ra yêu cầu phải tiếp tục hoàn thiện pháp luật về điều phối đất đai để tháo gỡ vướng mắc góp phần nâng cao hiệu quả thực hiện. Tuy nhiên, hoàn thiện lĩnh vực pháp luật này có tính chất nhạy cảm, phức tạp, tác động trực tiếp đến lợi



ích của các đối tượng, chủ thể khác nhau trong xã hội đòi hỏi phải có sự tổng kết thấu đáo thực tiễn thực hiện; điều tra, khảo sát thực tế để nhận diện những đòi hỏi, yêu cầu của xã hội và đánh giá tác động đến các nhóm đối tượng bị ảnh hưởng ... Vì vậy, hoàn thiện pháp luật về điều phối đất đai cần theo lộ trình phù hợp với mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội trong từng giai đoạn; phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh cụ thể của cả nước và từng địa phương v.v.

## **4.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về điều phối đất đai ở Việt Nam**

### ***4.2.1. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về điều phối đất đai***

#### ***4.2.1.1. Giải pháp hoàn thiện quy định pháp luật về thu hồi đất***

*Thứ nhất*, bổ sung quy định định danh chính thức về khái niệm phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng; tiêu chí xác định dự án phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng.

*Một là*, bổ sung quy định giải thích chính thức khái niệm phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng.

Luật Đất đai năm 2013 quy định 04 trường hợp Nhà nước thu hồi đất mà một trong các trường hợp này là thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng đề cập tại Điều 62. Theo Điều luật này, Nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng trong các trường hợp sau đây: 1. Thực hiện các dự án quan trọng quốc gia do Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư mà phải thu hồi đất; 2. Thực hiện các dự án do Thủ tướng Chính phủ chấp thuận, quyết định đầu tư mà phải thu hồi đất; 3. Thực hiện các dự án do Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh chấp thuận mà phải thu hồi đất. Đồng thời, Điều 62 liệt kê các trường hợp cụ thể trong ba nhóm trường hợp Nhà nước thu hồi đất nêu trên. Thực tiễn thực hiện Điều 62 cho thấy do không có giải thích chính thức về khái niệm phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng trong Luật Đất đai năm 2013 nên các địa phương có cách hiểu khác nhau về vấn đề này. Điều này dẫn đến việc áp dụng pháp luật đất đai nói chung và Điều 62 nói riêng không thống nhất trong cả nước; tiềm ẩn nguy cơ lạm dụng việc thu hồi đất về lý do này vì lợi ích nhóm hoặc có tính chất vụ lợi, tham nhũng, tiêu cực hoặc gây khó khăn cho việc áp dụng trên thực tế. Tổng hợp ý kiến góp ý của Nhân dân vào dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) cho thấy: “*Chương VI. Thu hồi đất, trưng dụng đất: có*

956.276 lượt ý kiến góp ý; có 300 ý kiến góp ý vào điều luật thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng ... Đa số ý kiến đề nghị làm rõ khái niệm và các trường hợp cụ thể thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng; quy định rõ trường hợp nào thì Nhà nước thu hồi đất, trường hợp nào thì các nhà đầu tư được thỏa thuận, xem xét sự cần thiết phải có sự can thiệp cưỡng chế của Nhà nước.”<sup>87</sup> Qua đây cho thấy, Nhân dân rất quan tâm đến việc hoàn thiện quy định về thu hồi đất phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng; bởi lẽ, trường hợp thu hồi đất này ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích của người sử dụng đất. Mặt khác, trên thực tế thu hồi đất trong trường hợp này phát sinh tranh chấp, khiếu kiện chiếm số lượng lớn và phức tạp do quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư chưa giải quyết hài hòa lợi ích giữa Nhà nước; doanh nghiệp, chủ đầu tư; người sử dụng đất trong quan hệ thu hồi đất. Thông thường thiệt hại, rủi ro thường rơi vào phía người bị thu hồi đất. Đồng thời có không ít trường hợp lợi dụng sự thiếu cụ thể của pháp luật đất đai hiện hành để thu hồi đất không vì mục đích phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Vì vậy, nghiên cứu sinh kiến nghị bổ sung một điều khoản tại Điều 3. Giải thích thuật ngữ của Luật Đất đai năm 2013 về khái niệm phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Có như vậy mới góp phần nâng cao hiệu quả điều phối đất đai của Nhà nước thông qua việc thu hồi đất.

*Hai là*, bổ sung quy định về tiêu chí để nhận diện, phân biệt dự án phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng với dự án kinh tế không vì lợi ích quốc gia, công cộng.

Việc xây dựng các tiêu chí này có ý nghĩa quan trọng góp phần ngăn chặn có hiệu quả việc lợi dụng để thực hiện thu hồi đất bừa bãi vì lợi ích nhóm, tham nhũng tiêu cực ... Hậu quả là một số nhà đầu tư, doanh nghiệp giàu lên nhanh chóng do được hưởng sự chênh lệch về địa tô từ đất đai nói chung và chênh lệch về địa tô do việc chuyển mục đích sử dụng đất từ đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp. Trong khi đó, người sử dụng đất (đặc biệt là người trực tiếp sử dụng đất nông nghiệp) dường như không được hưởng lợi hoặc được hưởng lợi rất ít về chênh lệch địa tô trong trường hợp này. Điều này không tạo ra sự đồng thuận xã hội trong điều tiết đất đai thông qua thu hồi đất; gây bức xúc, bất bình trong nội bộ Nhân dân và phát sinh

<sup>87</sup> Chính phủ (2023), Báo cáo số 139/BC- CP, Báo cáo tổng hợp kết quả lấy ý kiến Nhân dân đối với dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi), ngày 26/04/2023, Hà Nội

tranh chấp, khiếu kiện đất đai kéo dài, phức tạp; thậm chí đã có trường hợp phản ứng gay gắt có tính chất manh động như vụ việc của ông Đoàn Văn Vươn ở huyện Tiên Lãng - thành phố Hải Phòng; vụ việc ở xã Đồng Tâm, huyện Mỹ Đức, thành phố Hà Nội ... Qua nghiên cứu lý luận và thực tiễn về thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng; nghiên cứu sinh cho rằng Nhà nước cần bổ sung quy định về tiêu chí xác định phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng dựa trên một số căn cứ cơ bản sau: i) Mục đích của phát triển kinh tế - xã hội phải mang lại lợi ích chung cho mọi người dân được thụ hưởng trên phạm vi của một xã, một huyện, một tỉnh, một vùng và cả nước; ii) Việc phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng phải chứng minh được khi triển khai thực hiện sẽ góp phần thúc đẩy sự tăng trưởng về kinh tế - xã hội hay cải thiện căn bản hệ thống cơ sở hạ tầng của một địa phương, một vùng (một xã, một huyện, một tỉnh) và cả nước; iii) Lợi nhuận do dự án phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng mang lại được điều tiết vào ngân sách Nhà nước mà không rơi vào túi các nhóm lợi ích, một bộ phận tổ chức, cá nhân trong xã hội; iv) Việc phát triển kinh tế - xã hội có mục đích mang lại lợi ích công cộng không nhằm mục đích kinh doanh ...

**Thứ hai**, bổ sung những trường hợp thu hồi đất để thực hiện những dự án tuy không phải là dự án đáp ứng tiêu chí nói trên nhưng để dịch chuyển quyền sử dụng đất sang chủ đầu tư thì không thể áp dụng cơ chế thoả thuận như trường hợp chủ đầu tư không được nhận chuyển quyền hoặc người đang sử dụng đất không được chuyển quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật.

Đối với trường hợp thu hồi đất do hành vi vi phạm pháp luật, pháp luật hiện hành chỉ quy định thu hồi đất do hành vi vi phạm pháp luật đất đai của người sử dụng đất (Điều 64 của Luật Đất đai, Điều 81 Luật Đất đai 2024). Trong thực tiễn thực hiện cho thấy có nhiều trường hợp quyền sử dụng đất có thể phải chấm dứt do hành vi vi phạm các quy định khác của pháp luật mà không phải hành vi vi phạm pháp luật đất đai. Ví dụ trong trường hợp nhà nước giao đất, cho thuê đất để thực hiện dự án đầu tư, chủ đầu tư không vi phạm pháp luật đất đai nhưng vi phạm Luật Đầu tư dẫn đến dự án bị chấm dứt hoạt động. Tuy nhiên, trong trường hợp này quyền sử dụng đất được xử lý như thế nào thì Luật Đất đai không quy định. Để giải quyết vấn đề này, Điều 15b của Nghị định 43/2014 có quy định về trường hợp thu hồi đất trong trường hợp chấm dứt hoạt động của dự án đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư. Tuy nhiên đây chỉ là giải pháp tình thế vì về nguyên tắc, chỉ Quốc hội mới được quy định các trường hợp

thu hồi đất, việc Chính phủ quy định về trường hợp thu hồi đất ngoài những trường hợp được Quốc hội quy định trong luật là điều khó có thể chấp nhận dưới góc độ bảo đảm quyền sử dụng đất của tổ chức, cá nhân.

**Thứ ba**, sửa đổi, bổ sung quy định về lấy ý của người bị thu hồi đất về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất vì mục đích quốc phòng - an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng đảm bảo thực chất, tránh hình thức.

Một là, Điều 69 của Luật Đất đai năm 2013; điểm a khoản 3 Điều 87 của Luật Đất đai 2024<sup>88</sup> quy định: “ Đơn vị, tổ chức thực hiện nhiệm vụ bồi thường, hỗ trợ, tái định cư có trách nhiệm lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và phối hợp với Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất thu hồi niêm yết công khai phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư tại trụ sở Ủy ban nhân dân cấp xã, địa điểm sinh hoạt chung của khu dân cư nơi có đất thu hồi trong thời hạn 30 ngày. Ngay sau khi hết thời hạn niêm yết công khai, tổ chức lấy ý kiến về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư theo hình thức tổ chức họp trực tiếp với người dân trong khu vực có đất thu hồi. Trường hợp người có đất thu hồi, chủ sở hữu tài sản không tham gia họp trực tiếp có lý do chính đáng thì gửi ý kiến bằng văn bản.

Việc tổ chức lấy ý kiến phải được lập thành biên bản, ghi rõ số lượng ý kiến đồng ý, số lượng ý kiến không đồng ý, số lượng ý kiến khác đối với phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; tiếp thu, giải trình ý kiến góp ý; có xác nhận của đại diện Ủy ban nhân dân cấp xã, đại diện những người có đất thu hồi.

Trong thời hạn 60 ngày kể từ ngày tổ chức lấy ý kiến, đơn vị, tổ chức thực hiện nhiệm vụ bồi thường, hỗ trợ, tái định cư có trách nhiệm phối hợp với Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất thu hồi tổ chức đối thoại trong trường hợp còn có ý kiến không đồng ý về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; đơn vị, tổ chức thực hiện nhiệm vụ bồi thường, hỗ trợ, tái định cư tiếp thu, giải trình ý kiến góp ý về dự thảo phương án bồi thường, hỗ trợ tái định cư; hoàn chỉnh phương án trình cơ quan có thẩm quyền ”. Quy định này tương tự quy định tại Điều 69 Luật Đất đai năm 2013. Qua thực tiễn thực hiện cho thấy nó mang nặng tính hình thức và việc lấy ý kiến của người bị thu hồi đất về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư không mang lại hiệu quả thiết thực. Tuy nhiên, rất tiếc Luật Đất đai 2024 lại không có sự sửa đổi, bổ sung mang tính đột phá về nội dung này; bởi lẽ, quy

<sup>88</sup> Bản dự thảo công bố lấy ý kiến góp ý của Nhân dân ngày 05/01/2023

định lấy ý kiến của người bị thu hồi đất về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư không dựa trên nguyên tắc đồng thuận tương đối hoặc không thể hiện được nguyên tắc đồng thuận tương đối. Có nghĩa là phải quy định rõ tỷ lệ bao nhiêu % ý kiến đồng ý với phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thì được coi là người bị thu hồi đất đồng thuận; bao nhiêu % ý kiến phản đối thì được xác định là không đồng thuận và trong trường hợp này phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư có được xem xét, điều chỉnh hay không (điều chỉnh toàn bộ, hay điều chỉnh một phần); trường hợp tiếp thu hoặc không tiếp thu ý kiến góp ý của người bị thu hồi đất đối với phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thì trách nhiệm giải trình của Tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng sẽ như thế nào. Đề nghị cần quy định cụ thể về tỷ lệ % ý kiến góp ý của người bị thu hồi đất được xác định là đồng thuận với phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và ngược lại. Mặt khác, bổ sung quy định trong trường hợp đa số ý kiến (theo quy định cụ thể tỷ lệ %) góp ý của người bị thu hồi đất không đồng thuận với phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thì tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng phải sửa đổi, điều chỉnh phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho hợp lý hơn (trong đó quy định rõ trường hợp cụ thể nào thì điều chỉnh toàn bộ, trường hợp cụ thể nào thì điều chỉnh một phần); quy định về trách nhiệm giải trình của cơ quan có thẩm quyền thu hồi đất trong trường hợp không điều chỉnh phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và chế tài xử lý trách nhiệm trong trường hợp cơ quan Nhà nước, viên chức Nhà nước không thực hiện trách nhiệm giải trình đối với người bị thu hồi đất. Có như vậy, quy định về việc lấy ý kiến của người bị thu hồi đất về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư mới khắc phục được tính hình thức và mang lại hiệu quả thiết thực.

*Hai là*, cần sửa đổi, bổ sung quy định cho phép đại diện người bị thu hồi đất được tham gia ngay từ quá trình xây dựng phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư để đảm bảo cao nhất quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất cũng như phát huy quyền dân chủ của người dân. Khi phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đã xây dựng xong rồi mới đem lấy ý kiến góp ý của người bị thu hồi đất thì khó tránh khỏi cảm giác đặt người bị thu hồi đất “vào sự đã rồi” và với quy định như đã phân tích trên đây của Luật Đất đai năm 2013 và Luật Đất đai 2024 (Điều 87) thì việc lấy ý kiến góp ý của người bị thu hồi đất sẽ rất khó làm thay đổi nội dung phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được Tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng xây dựng.

**Thứ tư,** Chương IX Luật Nhà ở năm 2014 quy định về quyền sở hữu nhà ở tại Việt Nam của tổ chức, cá nhân nước ngoài (Điều 159 - Điều 162). Theo quy định của Chương IX Luật Nhà ở năm 2014, cá nhân nước ngoài được sở hữu nhà ở hợp pháp tại Việt Nam trong 50 năm. Nhà ở được hình thành trên đất và gắn liền với đất thành một khối tài sản thống nhất không thể tách rời, khi thu hồi đất có nhà ở gắn liền với đất thì bao giờ cũng đi kèm với thu hồi nhà ở và ngược lại. Tuy nhiên, Luật Đất đai 2013, Luật Đất đai 2024 chưa dự liệu phương án xử lý đối với trường hợp thu hồi đất trên đó có nhà ở thuộc sở hữu hợp pháp của người nước ngoài tại Việt Nam. Do vậy, để đảm bảo quyền lợi chính đáng của cá nhân nước ngoài sở hữu nhà ở tại Việt Nam, giải pháp căn cơ là cân bổ sung cá nhân nước ngoài sở hữu nhà ở tại Việt Nam theo quy định của pháp luật về nhà ở vào các loại chủ thể sử dụng đất tại Điều 4 của Luật Đất đai 2024 và quy định về quyền được bồi thường về đất, tài sản có trên đất của họ khi Nhà nước thu hồi đất. Giải pháp tình thế là khi ban hành Nghị định về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư, Chính phủ cần bổ sung trường hợp này.

**Thứ năm,** về điều kiện được bồi thường về đất. Luật Đất đai 2013, Luật Đất đai 2024 đề quy định trường hợp thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm nếu bị thu hồi đất sẽ không được bồi thường về đất. Tuy nhiên, xét theo chuỗi cung ứng việc không bồi thường về đất cho người thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm là chưa bảo đảm quyền lợi chính đáng của chủ thể này. Theo Luật Đất đai 2024, người thuê đất trả tiền hàng năm có quyền được chuyển quyền được thuê đất. Như vậy, tuy không được chuyển nhượng quyền sử dụng đất nhưng được chuyển quyền được thuê đất của Nhà nước. Theo Nghị quyết 98/2023/QH15 về thí điểm cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Hồ Chí Minh, Quốc hội đã cho phép Thành phố quy định về chuyển nhượng quyền được thuê đất của người thuê đất trả tiền hàng năm và quyền nhận chuyển nhượng quyền được thuê đất. Nếu vậy, một chủ thể trả một khoản tiền để được xác lập quyền sử dụng đất thuê đối với một diện tích cụ thể thông qua trả tiền để nhận chuyển quyền được thuê thửa đất đó thì khi nhà nước thu hồi đất họ sẽ mất đi quyền thuê đất này và theo lẽ công bằng, Nhà nước phải có nghĩa vụ bù đắp mất mát này. Ngoài ra, trong giao dịch về quyền sử dụng đất nhất là trong trường hợp góp vốn bằng quyền sử dụng đất, nếu quyền sử dụng đất là đất thuê trả tiền hàng năm thì không được góp vốn nhưng để tiếp cận quyền sử dụng đất vẫn góp vốn bằng quyền được thuê đất dưới dạng “giá trị lợi thế vị trí”. Các quy định của pháp luật về cổ phần hoá doanh nghiệp nhà nước cũng bắt buộc đối với

doanh nghiệp nhà nước thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm thì giá trị lợi thế vị trí phải được tính vào giá trị doanh nghiệp khi cổ phần hoá. Theo khoản 5.1 điểm 5 phần A Mục III Thông tư số 146/2007/TT-BTC ngày 6/12/2007 của Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện một số vấn đề tài chính khi thực hiện chuyển doanh nghiệp 100% vốn Nhà nước thành công ty cổ phần theo quy định tại Nghị định số 109/2007/NĐ-CP ngày 26/6/2007 của Chính phủ, Bộ Tài chính quy định: “*Đối với những doanh nghiệp cổ phần hóa trả tiền thuê đất hàng năm thì không tính giá trị tiền thuê đất vào giá trị doanh nghiệp. Trường hợp doanh nghiệp có sử dụng các lô đất thuộc loại đất đô thị thì phải xác định giá trị lợi thế địa lý của lô đất để tính vào giá trị doanh nghiệp như quy định tại tiết a điểm 4.7 Mục A Phần III Thông tư này*”. Mặc dù các Thông tư nêu trên đã hết hiệu lực nhưng những quy định như đã trích dẫn chứng tỏ việc Nhà nước đã thừa nhận giá trị của quyền được thuê đất, và sự cần thiết phải thừa nhận nó khi cổ phần hoá doanh nghiệp nhà nước. Cái mà các chủ thể kinh doanh hướng tới trong trường hợp này không phải là giá trị tiền thuê đất đã trả trước cho Nhà nước mà là quyền được thuê đất. Do vậy, tác giả cho rằng, khi ban hành nghị định quy định chi tiết vấn đề bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất, Chính phủ nên quy định về bồi thường quyền được thuê đất hoặc giá trị lợi thế vị trí của người thuê đất trả tiền hàng năm.

Về điều kiện được bồi thường về tài sản, Luật Đất đai 2013, Luật Đất đai 2024 đều chưa có quy định cụ thể về điều kiện bồi thường về từng loại tài sản, cho từng loại đối tượng nhất là điều kiện về thời điểm tạo lập tài sản là cây trồng. Luật Đất đai 2013 chỉ quy định về tài sản không được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất tại Điều 92 mà không quy định về điều kiện được bồi thường nên thực tiễn áp dụng có nhiều trường hợp có quan điểm khác nhau. Ví dụ đối với cây trồng, theo Điều 92 của Luật Đất đai 2013, nếu trồng sau khi có thông báo thu hồi đất sẽ không được bồi thường, vậy cây trồng sau khi có quy hoạch được công bố có được bồi thường hay không? Ví dụ cây cao su của các doanh nghiệp được trồng theo dự án nếu trồng sau khi có quy hoạch thì giải quyết như thế nào? Thực tế thực hiện thu hồi đất để thực hiện dự án xây dựng sân bay Long Thành, cho thấy cây cao su trồng theo dự án sau khi quy hoạch sân bay được phê duyệt và công bố, trong Phương án bồi thường, hỗ trợ tái định cư được phê duyệt vẫn được bồi thường nhưng sau đó kiểm toán yêu cầu phải thu hồi khoản tiền này vì lí do trồng sau quy hoạch được phê duyệt. Trong khi đó, ở Việt Nam kể từ khi công bố quy hoạch đến khi thu hồi đất để thực hiện quy hoạch là khoản thời gian khá dài, nếu không canh tác sẽ dẫn

đến lãng phí tài nguyên đất đai. Do vậy, theo tác giả, khi ban hành nghị định quy định chi tiết, Chính phủ cần quy định rõ các vấn đề sau: (1) đối với cây trồng của hộ gia đình, cá nhân thì phải trồng trước khi có thông báo thu hồi đất; (2) đối với cây trồng của doanh nghiệp thì nên có sự phân hoá giữa cây lâu năm và cây hàng năm. Đối với cây lâu năm thì phải trồng trước khi có quy hoạch hoặc trồng theo dự án đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền chấp thuận đầu tư. Đối với cây hàng năm thì chỉ cần trồng trước khi có thông báo thu hồi đất. Đối với tài sản là công trình xây dựng thì phải xây trước khi công bố quy hoạch và theo đúng quy định của pháp luật về xây dựng tại thời điểm thi công xây dựng công trình.

Về các khoản bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, theo Luật Đất đai 2013, Luật Đất đai 2024 bao gồm: Bồi thường về đất, bồi thường tài sản có trên đất, bồi thường chi phí đầu tư vào đất còn lại, bồi thường chi phí di chuyển, bồi thường thiệt hại do ngừng sản xuất, kinh doanh. Tuy nhiên các quy định trong luật và các văn bản quy định chi tiết thi hành luật đất đai 2013 đều không quy định về điều kiện được bồi thường các khoản nói trên mà chỉ quy định chưa rõ ràng về điều kiện nhận từng khoản bồi thường. Thực tiễn áp dụng Luật Đất đai 2013 cho thấy, nếu một trường hợp đã được bồi thường về đất thì có được bồi thường chi phí đầu tư vào đất còn lại hay không. Có địa phương không chấp nhận bồi thường cả hai khoản này vì lý do khi đầu tư vào đất sẽ làm tăng giá trị đất và đã được tính vào giá trị bồi thường về đất nhưng có địa phương vẫn chấp nhận bồi thường cả hai khoản vì đây là 2 khoản bồi thường độc lập<sup>89</sup>.

**Thứ sáu**, về giá đất tính tiền bồi thường. Có thể nói, giá đất tính tiền bồi thường là một trọng các vấn đề phát sinh nhiều hệ lụy tiêu cực trong hoạt động điều phối đất đai. Qua Luật đất đai 1993, Luật Đất đai 2003, Luật Đất đai 2013 và Luật Đất đai 2024 các quy định về giá đất tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất vẫn chưa có sự thay đổi mang tính đột phá, giải quyết căn nguyên của những tồn tại, bất cập. Theo Luật Đất đai 2024, giá đất tính tiền bồi thường là giá đất cụ thể do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định.

Theo quy định của pháp luật đất đai qua các thời kỳ, nhà nước là người quyết định giá đất tính tiền bồi thường về đất. Việc để nhà nước là người có trách nhiệm chi trả tiền bồi thường đồng thời cũng là người quyết định đơn giá tính tiền bồi thường như

<sup>89</sup> Phạm Văn Võ, Cơ sở lý luận và thực tiễn hoàn thiện cơ chế giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất – Qua kinh nghiệm của các tỉnh đồng bằng Nam bộ, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ, Cơ quan chủ quản: Viện Nghiên cứu Lập pháp, 2016



trên đã phân tích là không đảm bảo tính khách quan. Để đảm bảo tính khách quan, tôn trọng quyền và lợi ích chính đáng của các bên (nhà nước, người bị thu hồi đất) cần phải để bên thứ ba định giá đất tính tiền bồi thường. Theo tác giả, bên thứ ba định giá đất tính tiền bồi thường tốt nhất là nên trao cho tổ chức tư vấn về giá đất. Tổ chức tư vấn về giá đất là người quyết định giá đất tính tiền bồi thường cho người bị thu hồi đất thay vì UBND ban hành quyết định phê duyệt trên cơ sở tham khảo giá của tư vấn như hiện nay. Việc lựa chọn tổ chức tư vấn quyết định giá đất nên bảo đảm có sự đồng thuận của cơ quan nhà nước và người bị thu hồi đất thay vì để cơ quan nhà nước quyết định lựa chọn. Nếu chúng ta còn e ngại việc để tổ chức tư vấn quyết định giá đất thì có thể áp dụng cơ chế thành lập Hội đồng định giá với thành phần bao gồm đại diện cơ quan nhà nước, đại diện người có đất bị thu hồi và mời bên thứ ba tham gia. Trong trường hợp có bất đồng về giá đất, cần có cơ chế giải quyết bảo đảm tính khách quan là giải quyết bằng con đường tố tụng trọng tài. Việc Nhà nước là người chi trả tiền bồi thường, người quyết định giá đất và đồng thời cũng là người giải quyết tranh chấp như hiện nay rõ ràng là không đảm bảo tính khách quan.

Về nguyên tắc định giá đất tính tiền bồi thường không nên đưa ra tiêu chí mơ hồ, chung chung như “phù hợp với giá thị trường trong điều kiện bình thường” hoặc “phù hợp với giá đất phổ biến đã được chuyển nhượng hoặc đấu giá thành công” vì thực tiễn cho thấy các thông số dùng làm căn cứ để xác định tiêu chí nói trên còn thiếu, khó thu thập. Theo tác giả, tiêu chí xác định giá đất tính tiền bồi thường phải xác định trên cơ sở chi phí thay thế. Cụ thể, giá đất tính tiền bồi thường phải đủ để người có đất bị thu hồi nhận thay thế tài sản bị thu hồi theo giá thị trường.

Ngoài ra, nguyên tắc xác định giá đất tính tiền bồi thường phải đảm bảo yêu cầu của chuỗi cung ứng theo nguyên tắc thị trường. Xét một cách tổng thể, trong thị trường quyền sử dụng đất, giá đất phải mang tính thống nhất. Giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất, giá tính tiền sử dụng đất, giá đất để tính tiền bồi thường thiệt hại... về đất tuy ra đời bằng những cơ chế khác nhau, áp dụng cho những trường hợp cụ thể khác nhau nhưng suy cho cùng chúng đều có cùng bản chất là giá dùng để xác định giá trị quyền sử dụng đất được quy ra tiền mà bên nhận chuyển nhượng, người được giao đất phải trả và bên chuyển nhượng, Nhà nước, người bị thu hồi được nhận khi trao quyền sử dụng đất của mình cho người khác... và đều được coi là những nội dung hoạt động của thị trường quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, theo quy định của pháp luật hiện hành, những trường hợp trên lại được áp dụng những loại

giá đất khác nhau (chuyển nhượng quyền sử dụng đất áp dụng giá thỏa thuận; tính tiền sử dụng đất, tiền bồi thường thiệt hại khi thu hồi đất áp dụng giá nhà nước quy định) với sự chênh lệch quá lớn đã làm thị trường QSDĐ bị rối loạn, tính thống nhất bị phá vỡ, mang tính “*lai tạp, chứa đựng những nhược điểm của cơ chế tập trung quan liêu và cơ chế thị trường*” như nhận xét của Ngân hàng Thế giới.

Về phương pháp định giá đất để tính tiền bồi thường cũng cần phải quy định thứ tự ưu tiên áp dụng. Theo quy định hiện hành, có nhiều phương pháp định giá đất tính tiền bồi thường như so sánh trực tiếp, thặng dư, chiết trừ, hệ số điều chỉnh, thu nhập.... Tuy nhiên một thửa đất nếu áp dụng các phương pháp định giá khác nhau mà cho ra kết quả khác nhau thì ưu tiên áp dụng phương pháp nào hiện vẫn chưa có quy định cụ thể. Luật Đất đai 2024 có quy định về điều kiện áp dụng từng phương pháp định giá đất như lại không quy định rõ trong trường hợp một thửa đất có thể áp dụng nhiều phương pháp thì ưu tiên áp dụng phương pháp nào? Theo tác giả thứ tự ưu tiên áp dụng các phương pháp định giá đất nên xác định là phương pháp cho ra mức giá cao nhất hoặc tính giá bình quân của các phương pháp định giá.

#### ***4.2.1.2. Giải pháp hoàn thiện quy định pháp luật về giao đất, cho thuê đất***

***Thứ nhất***, về hình thức và đối tượng giao đất, cho thuê đất: nên thu hẹp các trường hợp giao đất không thu tiền sử dụng đất theo hướng buộc các đơn vị sự nghiệp, các đơn vị sử dụng đất quốc phòng, an ninh phải chuyển sang thuê đất. Như trên đã phân tích, việc buộc các chủ thể này chuyển sang thuê đất sẽ tạo ra sức ép về tài chính để họ phải sử dụng đất tiết kiệm. Có thể có ý kiến cho rằng, những chủ thể này khi thuê đất thì tiền thuê đất phải trả là tiền ngân sách nhà nước, nộp vào ngân sách nhà nước là việc làm không có ý nghĩa thực tiễn. Tuy nhiên, nếu chúng ta buộc họ phải thuê đất thì trong số tiền ngân sách cấp bao gồm cả tiền thuê đất, nếu họ giảm nhu cầu sử dụng đất hoặc chuyển sang sử dụng các khu đất có giá thuê thấp sẽ giảm chi phí sử dụng đất và dùng chi phí tiết kiệm được để đầu tư cho các khoản chi khác.

Cần phải xem xét tiếp tục thu hẹp hoặc bãi bỏ hình thức thuê đất thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê vì không bảo đảm nguồn thu lâu dài, không điều tiết được địa tô chênh lệch, không đảm bảo yêu cầu bình đẳng giữa các thể hệ trong hưởng dụng nguồn thu từ đất đai. Cụ thể, trong các trường hợp thuê đất trả tiền một lần được quy định tại khoản 2 điều 120 của Luật Đất đai 2024 nên bỏ trường hợp thuê đất để thực hiện dự án đầu tư sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối được quy định tại điểm a khoản 2.

**Thứ hai**, về chủ thể thực hiện giao, cho thuê đất, pháp luật nên loại bỏ hoặc tiếp tục thu hẹp thẩm quyền của cơ quan hành chính để đảm bảo sự lành mạnh của thị trường QSDĐ và sự bình đẳng giữa Nhà nước với người SDD. Về vấn đề này, nghiên cứu sinh chia sẻ quan điểm với tác giả Phạm Văn Võ là Nhà nước nên thành lập những doanh nghiệp để quản lý kinh doanh quỹ đất của mình, ủy thác cho họ thay mặt Nhà nước thực hiện quyền sử dụng theo quy trình: tạo quỹ đất ủy thác và doanh nghiệp ủy thác có quyền đưa quỹ đất ủy thác vào khai thác sử dụng theo cơ chế thị trường dưới dạng những giao dịch dân sự<sup>90</sup> để Nhà nước tránh các thủ tục hành chính rườm rà làm giảm hiệu quả SDD trong hoạt động trao QSDĐ hiện hành. Việc chuyển giao QSDĐ của Nhà nước theo cơ chế và các nguyên tắc của thị trường sẽ làm cho quan hệ đất đai trong thị trường sơ cấp lành mạnh, hiệu quả hơn. Theo cách này, các quyết định hành chính về giao đất, cho thuê đất sẽ được chuyển sang hình thức “hợp đồng” trao QSDĐ giữa Nhà nước và người SDD. Nhà nước vẫn có thể áp đặt về giá cả, phương thức thanh toán nhưng địa vị của các bên trong các quan hệ này cần phải được bình đẳng. Nếu phía Nhà nước có vi phạm hợp đồng thì người SDD có thể khởi kiện theo thủ tục tố tụng dân sự hoặc thậm chí là Trọng tài thương mại để bảo vệ quyền lợi hợp pháp của mình.

“Để khắc phục những hạn chế này, Nhà nước cần phải có phương thức thực hiện quyền sử dụng đất linh hoạt hơn, tham gia trực tiếp hơn vào quá trình sử dụng đất thông qua cơ chế ủy thác. Cụ thể, Nhà nước sẽ thành lập những doanh nghiệp để quản lý kinh doanh quỹ đất của mình, ủy thác cho họ thay mặt NN thực hiện quyền sử dụng theo quy trình: tạo quỹ đất ủy thác và doanh nghiệp được ủy thác có quyền đưa quỹ đất ủy thác vào khai thác sử dụng theo cơ chế thị trường dưới dạng những giao dịch dân sự. Nếu vậy, một số hoạt động quản lý việc sử dụng đất (giao đất, cho thuê đất...) đang được thực hiện bởi các cơ quan quản lý nhà nước hiện nay sẽ được chuyển giao cho doanh nghiệp được ủy thác. Áp dụng phương thức này sẽ hạn chế những thủ tục hành chính trong quá trình thực hiện quyền sử dụng đất đai của Nhà nước, sự dịch chuyển QSDĐ từ Nhà nước tới người sử dụng theo cơ chế thị trường sẽ thuần khiết hơn, hạn chế được sự biến dạng bởi quan hệ nửa tài sản, nửa quyền lực<sup>91</sup>.

**Thứ ba**, cần có quy định giải thích rõ khái niệm đấu thầu dự án có SDD, các trường hợp và quy định thực hiện. Theo quan điểm của nghiên cứu sinh, các trường

<sup>90</sup> Phạm Văn Võ, TLDD (46), tr.261.

<sup>91</sup> Phạm Văn Võ, TLDD (46), tr.150

hợp đấu thầu này nên được áp dụng đối với tất cả các trường hợp giao đất có thu tiền SDD hoặc cho thuê đất để sử dụng vào mục đích kinh doanh (đối với đất chưa giải phóng mặt bằng). Vì vậy, cần bổ sung khái niệm đấu thầu dự án có SDD vào Điều 3 và sửa đổi, bổ sung Điều 126 của Luật Đất đai 2024 về đấu thầu dự án có SDD để lựa chọn nhà đầu tư.

**Thứ tư**, sửa đổi, bổ sung quy định cụ thể về đấu giá QSDĐ: (1) nên loại bỏ các trường hợp ngoại lệ phải đấu giá nhưng được giao, cho thuê chỉ định tại khoản 3 Điều 118 LDD 2013 để tránh tiêu cực hoặc nên đặt một khoảng thời gian thích hợp (5 năm) kể từ ngày tổ chức đấu giá không thành mới được giao, cho thuê chỉ định. (2) quy định cụ thể tỉ lệ tiền đặt trước để tham gia đấu giá QSDĐ theo giá trị khởi điểm của QSDĐ được đấu giá. Giá trị này càng lớn thì mức tiền đặt trước phải càng cao. (3) quy định cụ thể về trường hợp tạm dừng của đấu giá QSDĐ khi có dấu hiệu bất thường. (4) loại bỏ trường hợp đấu giá QSDĐ được thực hiện thông qua một Hội đồng của Nhà nước như quy định tại Thông tư liên tịch 14/2015/TTLT-BTNMT- BTP. Tất cả trường hợp đấu giá QSDĐ nên được thực hiện thông qua tổ chức có chức năng bán đấu giá tài sản chuyên nghiệp.

**Thứ năm**, cần phải xem xét hoạt động thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất trong mối quan hệ tương tác với cơ chế dịch chuyển đất đai tự nguyện (thông qua giao dịch dân sự). Cụ thể:

(1) **Về quan điểm**, cần phải coi dịch chuyển đất đai theo cơ chế thỏa thuận là phương thức ưu tiên, việc thu hồi đất để trao quyền sử dụng đất cho người có nhu cầu chỉ được thực hiện trong trường hợp thật cần thiết. Hướng tiếp cận này không chỉ góp phần giảm bớt chi phí giao dịch, hạn chế xung đột xã hội, giảm thiểu nguy cơ mất ổn định chính trị - xã hội mà còn bảo đảm thực thi tinh thần của Hiến pháp: “*Nhà nước thu hồi đất do tổ chức, cá nhân đang sử dụng trong **trường hợp thật cần thiết** do luật định vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Việc thu hồi đất phải công khai, minh bạch và được bồi thường theo quy định của pháp luật*”<sup>92</sup>. Về vấn đề này, TS. Phạm Văn Võ khẳng định: “*trong điều phối đất đai, về quan điểm cần phải khẳng định cái gì thị trường có thể thực hiện thì tốt nhất để thị trường thực hiện. Do vậy cần phải sửa đổi Điều 38 của Dự thảo theo hướng quy định rõ quyền được thỏa thuận để nhận chuyển quyền sử dụng đất của chủ đầu tư, không nên có những điều kiện*

<sup>92</sup> Khoản 3 điều 54 của Hiến pháp 2013

*mang tính rào cản<sup>93</sup>, không giao cho Chính phủ quy định chi tiết thi hành. Ngoài trường hợp đất thực hiện dự án không thuộc diện nhà nước thu hồi, đối với trường hợp thuộc diện nhà nước thu hồi nhưng nếu chủ đầu tư muốn tự thỏa thuận để nhận chuyển quyền, luật cũng nên khuyến khích. Về ý kiến cho rằng đối với trường hợp thu hồi đất, không nên để chủ đầu tư tự thỏa thuận mà nhà nước thu hồi để đấu giá sẽ để nhà nước tăng thu cho ngân sách thông qua điều tiết địa tô (chênh lệch giữa chi phí bồi thường, hỗ trợ và tái định cư với nguồn thu từ đấu giá quyền sử dụng đất) theo tác giả cũng không thuyết phục vì giá trị tăng thêm trong trường hợp này nên để cho người bị thu hồi đất, nhà nước có thể điều tiết từ các khoản thu khác như tiền sử dụng đất chủ đầu tư phải nộp khi chuyển mục đích sử dụng đất ...”<sup>94</sup>*

(2) Cần mở rộng quyền được chuyển quyền và nhận chuyển quyền sử dụng đất của người sử dụng đất. Theo lí thuyết về chi phí giao dịch của R.Coase, phương thức để giảm chi phí giao dịch là để các bên tự thỏa thuận theo cơ chế thị trường. Để thực hiện cách tiếp cận này thì điều tiên quyết là phải nội hoá thông qua giới định quyền tài sản của các bên tham gia giao dịch để họ sử dụng quyền đó nhằm dịch chuyển đất đai. Song, như trên đã nói, các quy định của pháp luật hiện hành vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn do còn có sự hạn chế quyền được chuyển quyền và nhận chuyển quyền sử dụng đất của các chủ thể. Để khắc phục những hạn chế này, cần phải: (i) Cho phép doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Theo Điều 169 của Luật Đất đai 2013, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài không được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất mà chỉ được nhận chuyển nhượng giá trị quyền sử dụng đất đã được vốn hoá thông qua giao dịch chuyển nhượng vốn. Luật Đất đai 2024, đã khắc phục hạn chế này bằng cách cho tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nhưng chỉ giới hạn nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất trong khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu công nghệ cao<sup>95</sup>. Theo Luật Đất đai 2024, phạm vi nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất của doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài vẫn còn quá hạn chế vì đối với đất không nằm trong khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu công nghệ cao, họ vẫn chưa được nhận chuyển nhượng. Trong khi đó theo các cam kết quốc tế và theo quy định

<sup>93</sup> GS. TSKH Đặng Hùng Võ, PGS.TS Phan Trung Hiền, TLDD (59)

<sup>94</sup> Phạm Văn Võ, TLDD (58)

<sup>95</sup> Xem điểm c khoản 1 điều 28 của Luật Đất đai 2024

của pháp luật về đầu tư, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài được thực hiện các dự án đầu tư có sử dụng đất không chỉ giới hạn trong khu công nghiệp, cụm công nghiệp và khu công nghệ cao. Để tạo điều kiện cho doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài tiếp cận quyền sử dụng đất thông qua giao dịch, việc mở rộng trường hợp được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất của loại hình doanh nghiệp này theo tác giả là rất cần thiết, cụ thể: (a) cho phép doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất để thực hiện những dự án đầu tư khi mua nhà ở tại Việt Nam. Theo Luật Nhà ở, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài được phép mua nhà ở tại Việt Nam để dùng làm chỗ ở cho nhân viên của mình. Khi mua nhà ở thì về nguyên tắc phải gắn với quyền sử dụng đất vì nhà và đất đã nhất thể hoá thành một khối tài sản thống nhất, việc mua nhà mà không nhận chuyển quyền sử dụng đất là điều khó có thể chấp nhận; (b) Cho phép doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài được mua tài sản gắn liền với đất, nhận chuyển nhượng dự án đầu tư được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất vì lí do như đã lí giải trong trường hợp mua nhà ở, tránh trường hợp tài sản gắn liền với đất thì dịch chuyển quyền sở hữu theo cơ chế thoả thuận nhượng quyền sử dụng đất lại phải dịch chuyển theo thủ tục hành chính (Nhà nước thu hồi đất của bên bán tài sản, bên chuyển nhượng dự án để trao quyền sử dụng đất cho doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài là bên mua tài sản, bên nhận chuyển nhượng dự án đầu tư có sử dụng đất); (c) cho phép doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài được nhận chuyển quyền sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư nếu dự án đầu tư không thuộc trường hợp nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng nhằm khắc phục tình trạng bế tắc như doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài thực hiện dự án nhà ở thương mại trên đất thuộc quyền sử dụng của người khác. Do dự án nhà ở thương mại không thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất để trao quyền sử dụng cho chủ đầu tư nên chủ đầu tư phải thoả thuận để nhận chuyển quyền sử dụng đất. Nhưng nếu chủ đầu tư là doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, họ sẽ không thể thực hiện việc nhận chuyển quyền sử dụng đất vì pháp luật không cho phép họ được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất.

Mở rộng trường hợp được nhận chuyển quyền sử dụng đất của người Việt Nam định cư ở nước ngoài. Theo quy định của Luật Đất đai 2013, người Việt Nam định cư ở nước ngoài chỉ được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất trong các trường hợp sau: (1) Mua nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở nếu thuộc đối tượng được sở hữu nhà ở tại Việt Nam theo quy định của Luật Nhà ở; (2) Nhận

chuyển nhượng quyền sử dụng đất trong khu công nghiệp, khu công nghệ cao, khu kinh tế. Theo Điều 28 của Luật Đất đai 2024, phạm vi nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất của người Việt Nam ở nước ngoài là người gốc Việt Nam cũng tương tự như Luật Đất đai 2013.

Rõ ràng việc chỉ cho phép người Việt Nam định cư ở nước ngoài là người gốc Việt Nam được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất trong hai trường hợp trên là không đáp ứng được nhu cầu thực tiễn, chưa đáp ứng được chính sách khuyến khích người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư tại Việt Nam. Thực tiễn cho thấy, nhu cầu nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất của người Việt Nam định cư ở nước ngoài là rất lớn, nhưng do pháp luật không cho phép nên họ thường phải nhận chuyển nhượng thông qua bên thứ ba là nhờ người thân là người định cư ở trong nước đứng tên trong hợp đồng chuyển nhượng, đứng tên chủ thể sử dụng đất đối với thửa đất mà họ bỏ tiền để nhận chuyển nhượng nên đã dẫn đến rủi ro về pháp lý, gia tăng nguy cơ phát sinh tranh chấp. Thực tiễn giải quyết tranh chấp cho thấy tuy trong trường hợp này toà án không thừa nhận quyền sử dụng đất của người Việt Nam định cư ở nước ngoài nhận chuyển nhượng nhờ bên thứ 3 đứng ra giao dịch nhưng vẫn công nhận quyền được phân chia lợi nhuận thu được từ đầu tư thông qua nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất.<sup>96</sup>

- Mở rộng quyền được chuyển nhượng quyền sử dụng đất của người sử dụng đất. Nếu để khuyến khích việc dịch chuyển đất đai thông qua giao dịch, chúng ta chỉ mở rộng quyền được nhận chuyển nhượng là chưa đủ mà bên cạnh đó cần phải mở rộng quyền được chuyển nhượng quyền sử dụng đất của người có quyền sử dụng đất. Như đã phân tích ở mục trên, không phải tất cả các chủ thể sử dụng đất đều có quyền chuyển nhượng, tặng cho, góp vốn... bằng quyền sử dụng đất. Do vậy nếu như doanh nghiệp có nhu cầu xác lập quyền sử dụng đất đối với một thửa đất đang có người sử dụng nhưng người sử dụng đất lại không được phép chuyển nhượng quyền sử dụng đất thì cũng không thể thực hiện được. Theo tác giả, để thực hiện giải pháp này, cần phải bổ sung các trường hợp được chuyển nhượng quyền sử dụng đất sau: (i) Cho phép chủ thể thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm được chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Theo Luật Đất đai 2003 và Luật Đất đai 2013, chủ thể thuê đất của Nhà nước trả tiền thuê đất hàng năm không có quyền chuyển nhượng quyền sử dụng đất nhưng nếu thuê đất trả tiền thuê đất 1 lần thì lại có quyền chuyển nhượng. Theo TS Phạm Văn Võ thì:

---

<sup>96</sup> Xem Án lệ số 02/2016

“Về bản chất giữa hai hình thức thuê đất trả tiền thuê một lần và thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm không có sự khác nhau về nội dung nghĩa vụ mà chỉ khác nhau về phương thức thực hiện nghĩa vụ trả tiền”<sup>97</sup>. Có thể khi đưa ra quy định này là vì các nhà làm luật cho rằng, thuê đất trả tiền trước 1 lần cho cả thời gian thuê thì được chuyển nhượng tiền thuê đất đã trả trước cho Nhà nước. Trong khi đó, đối tượng mà các chủ thể có nhu cầu hướng tới không chỉ dừng lại ở tiền thuê đất đã trả trước mà cái chính là quyền được thuê đất (được xác lập quyền sử dụng đất đối với thửa đất nhận chuyển nhượng). Dưới góc độ thực tiễn cũng cho thấy: “*Khi một chủ thể thuê đất của NN trả tiền thuê đất hàng năm tuy họ không được giao dịch QSDĐ nhưng họ vẫn được bán tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất. Để bảo đảm quyền của người mua tài sản, LDD 1993 và LDD 2003 đều quy định, khi người thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm bán tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất, người mua tài sản sẽ được NN tiếp tục cho thuê đất. Tính hình thức thể hiện ở chỗ, tuy người thuê đất không được chuyển nhượng QSDĐ nhưng đất và tài sản gắn liền với nó là một thể thống nhất nên trong giá trị tài sản mua bán không thể không bao hàm giá trị của đất, không thể ngăn cản họ chuyển nhượng QSDĐ dưới danh nghĩa bán tài sản. Với quy định không cho NSDD thuê có quyền chuyển nhượng QSDĐ nhưng lại có quyền bán tài sản có trên đất và người mua tài sản sẽ được NN cho thuê đất, LDD 2003 đã lặp lại tình trạng đã từng xảy ra với LDD 1987 khi Luật này nghiêm cấm mọi hành vi mua bán chuyển nhượng đất đai dưới mọi hình thức nhưng không thể cấm NSDD mua bán tài sản gắn liền với đất, nên dù pháp luật cấm nhưng trên thực tế, đất đai vẫn được mua bán chuyển nhượng một cách trá hình dưới dạng mua bán tài sản mà NN không thể ngăn chặn được. Người thuê đất của NN, tuy chỉ phải thực hiện nghĩa vụ rất hạn chế nhưng có quyền trên thực tế lớn hơn những quyền mà NN quy định, cái quyền mà Nhà nước dùng làm căn cứ để xác định nghĩa vụ của họ*”<sup>98</sup>. Mặc dù, Luật đất đai 2013 không cho phép chủ thể thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm được chuyển nhượng quyền sử dụng đất, nhưng xét dưới góc độ kinh tế, quyền của chủ thể thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm là giá trị không thể phủ nhận và được thị trường chấp nhận. Thực tiễn cho thấy khi góp vốn bằng tài sản gắn liền với đất, tuy giá trị quyền sử dụng đất không được chính thức ghi nhận (vì pháp luật không cho phép) nhưng vẫn được các bên tham gia giao dịch đưa vào đối tượng của hợp đồng dưới dạng “giá trị lợi thế vị trí địa lý”.

<sup>97</sup> Phạm Văn Võ, TLDD (46), tr.227

<sup>98</sup> PHạm Văn Võ, TLDD (46), Tr. 227



- **Thứ tư**, cần có cơ chế hỗ trợ các chủ thể trong thoả thuận dịch chuyển đất đai. Mặc dù nguyên tắc của dịch chuyển đất đai theo thông qua giao dịch là phải thực hiện trên cơ sở thoả thuận tự nguyện của các bên. Tuy nhiên, trong nền kinh tế thị trường, theo lý thuyết về vai trò của Nhà nước trong điều chỉnh kinh tế vĩ mô của **John Maynard Keynes**, sự can thiệp của Nhà nước trong trường hợp cần thiết là không thể thiếu. Các quy định của Luật Đất đai hiện hành vẫn chưa có cơ chế can thiệp của Nhà nước để hỗ trợ các chủ thể trong quá trình thoả thuận dịch chuyển quyền sử dụng đất. “Hơn nữa, khoản 2 Điều 73 Luật Đất đai năm 2013 quy định: “Nhà nước có chính sách khuyến khích việc thuê QSDĐ, nhận góp vốn bằng QSDĐ của tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân để thực hiện dự án, công trình sản xuất, kinh doanh”, tuy nhiên cho đến nay, Chính phủ chưa đưa ra bất kỳ chính sách khuyến khích nào. Điều 79a Nghị định số 01/2017/NĐ-CP bổ sung về trình tự, thủ tục đăng ký đất đai đối với trường hợp sử dụng đất thông qua nhận QSDĐ để sản xuất, kinh doanh nhưng không đề cập đến chính sách khuyến khích cần đưa ra. Đây tiếp tục là một khoảng trống pháp luật mà chưa có quy định nào lấp đầy”<sup>99</sup>.

- Thực tiễn thực hiện dịch chuyển quyền sử dụng đất theo cơ chế thoả thuận theo Luật Đất đai 2013 cho thấy, nhiều trường hợp nếu chủ đầu tư tự thoả thuận để nhận chuyển quyền sử dụng đất sẽ rơi vào bế tắc nếu không có sự hỗ trợ của Nhà nước. “*Tuy nhiên, điểm bất cập là cho đến nay, pháp luật về đất đai không quy định về giới hạn của sự thoả thuận. Chính vì vậy, nếu một số người sử dụng đất đưa ra mức giá quá cao, hoàn toàn không phù hợp với thực tế thì chủ đầu tư không thể tiến hành dự án (vì thiếu một diện tích đất hoàn chỉnh, nhất là trường hợp đất của những người đòi hỏi quá cao có vị trí ở dạng “xôi đỗ”). Trong trường hợp này, theo quy định, các cơ quan có thẩm quyền ở địa phương cũng không được phép có những tác động mang tính chất hành chính hay ban hành quyết định bắt buộc nào*”<sup>100</sup>. Về vấn đề này, Vụ Pháp chế Bộ Tài Nguyên và môi trường cũng khẳng định: “*đối với trường hợp chủ đầu tư thực hiện theo cơ chế thoả thuận tại Điều 73 của Luật Đất đai năm 2013 thì chủ đầu tư phải tự chịu trách nhiệm, trong trường hợp này Nhà nước không can thiệp vào quá trình thoả thuận*”<sup>101</sup>.

<sup>99</sup> Đặng Hùng Võ, Phan Trung Hiền, TLĐĐ (59)

<sup>100</sup> Đặng Hùng Võ, Phan Trung Hiền, TLĐĐ (59)

<sup>101</sup> Cơ chế tự thoả thuận giữa nhà đầu tư và người sử dụng đất, Báo Tài nguyên và Môi trường, 3/6/2021, Truy cập 11 giờ ngày 12/9/2023, <https://baotainguyenmoitruong.vn/co-che-tu-thoa-thuan-giua-chu-dau-tu-va-nguoi-su-dung-dat-325389.html>

Sở dĩ có tình trạng người đang sử dụng đất đưa ra mức giá quá cao khiến chủ đầu tư không thể chấp nhận là do họ lợi dụng vị trí thửa đất là không thể thay thế hoặc cũng có thể là do sự sắp đặt của đối thủ cạnh tranh. Để giải quyết tình trạng này, theo tác giả, Nhà nước nên có hỗ trợ thu hồi khi chủ đầu tư đã thoả thuận nhận chuyển quyền sử dụng đất ở một tỷ lệ nhất định. Trong quá trình góp ý cho Dự thảo Luật đất đai (sửa đổi) nhiều ý kiến cho rằng, đối với dự án không thuộc diện Nhà nước thu hồi đất, nếu chủ đầu tư đã thoả thuận nhận chuyển quyền được 80% diện tích đất thuộc phạm vi dự án thì 20% còn lại Nhà nước sẽ hỗ trợ thu hồi, giá đất tính tiền bồi thường đối với 20% này sẽ được xác định trên cơ sở giá chuyển nhượng mà chủ đầu tư đã thoả thuận thành công đối với 80% diện tích đã nhận chuyển quyền. Tuy nhiên, Ban soạn thảo tiếp thu đưa vào trong Dự thảo thì quy định này trong Dự thảo đã bị một số đại biểu quốc hội phản đối vì lý do một dự án không thể vừa dịch chuyển bằng cơ chế hành chính, vừa bằng cơ chế dân sự. Theo tác giả, việc Nhà nước hỗ trợ thu hồi đất đối với trường hợp này là hoàn toàn cần thiết, đáp ứng yêu cầu thực tiễn, khắc phục những vướng mắc mang tính phổ biến trong thực tiễn áp dụng. Còn về áp dụng cả hai cơ chế dịch chuyển đối với 1 dự án chỉ là vấn đề mang tính quan điểm và không trái với nguyên tắc lập pháp, không trái với nguyên lý của việc điều phối đất đai theo cơ chế thị trường. Việc áp dụng đồng thời hai cơ chế trong trường hợp này là bổ sung cho nhau và chỉ áp dụng trong trường hợp không thể thoả thuận được.

**Thứ năm**, hạn chế các rào cản trong dịch chuyển đất đai theo cơ chế thoả thuận. Bên cạnh các tồn tại hạn chế nêu trên, việc dịch chuyển đất đai theo cơ chế thoả thuận còn gặp phải các rào cản không cần thiết như đã phân tích. Để khắc phục tình trạng này, theo tác giả cần phải có các giải pháp sau:

Bãi bỏ một số quy định về điều kiện nhận chuyển quyền sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư. Cụ thể nên bỏ điều kiện: (1) chỉ được thoả thuận nhận quyền sử dụng đất ở để thực hiện dự án nhà ở thương mại (điểm b khoản Điều 127), bỏ điều kiện “Có văn bản chấp thuận của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh về việc thoả thuận về nhận quyền sử dụng đất để thực hiện dự án” được quy định tại điểm c khoản 3 Điều 120 của Luật Đất đai 2024.

#### ***4.2.2. Giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về điều phối đất đai ở Việt Nam***

*i) Tăng cường sự lãnh đạo của các cấp ủy Đảng, chính quyền đối với việc thực hiện pháp luật về điều phối đất đai trong phạm vi cả nước và ở từng địa phương*

Thực tế thực hiện pháp luật nói chung và pháp luật về điều phối đất đai nói riêng cho thấy ở địa phương nào mà cấp ủy Đảng, chính quyền quan tâm sâu sát, quyết liệt trong lãnh đạo, chỉ đạo thì công tác thi hành ở địa phương đó đạt hiệu quả và ngược lại. Điều này khẳng định vai trò quan trọng của cấp ủy Đảng, chính quyền là hạt nhân của sự thành công, mang lại hiệu quả của việc thực hiện pháp luật nói chung và pháp luật về điều phối đất đai nói riêng.

Các cấp ủy Đảng cần ban hành nghị quyết chuyên đề về chỉ đạo thực hiện pháp luật đất đai (trong đó có chế định về điều phối đất đai) quán triệt đến mọi chi bộ, đến từng cán bộ, đảng viên nhằm nâng cao nhận thức chính trị đối với việc lãnh đạo, nêu gương đối với việc thực hiện lĩnh vực pháp luật này. Đồng thời, các cấp ủy Đảng thực hiện việc theo dõi, đôn đốc, kiểm tra, sơ kết, tổng kết đánh giá việc thực hiện nghị quyết và xây dựng thành một tiêu chí thi đua để xếp loại đảng viên, tổ chức đảng hàng năm. Trên cơ sở nghị quyết chuyên đề của cấp ủy Đảng, chính quyền xây dựng kế hoạch hành động cụ thể triển khai thi hành. Ủy ban Nhân dân các cấp (UBND các cấp) chỉ đạo ngành xây dựng, ngành tài nguyên và môi trường, tổ chức phát triển quỹ đất; ban bồi thường, giải phóng mặt bằng và các ngành chức năng có liên quan tổ chức thực hiện pháp luật về điều phối đất đai. Cụ thể như sau:

*Một là*, các cơ quan quản lý Nhà nước về đất đai bám sát thực tiễn hoạt động quản lý và sử dụng đất trên địa bàn quản lý để thường xuyên lắng nghe ý kiến phản hồi, tâm tư, nguyện vọng và kịp thời tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc trong lĩnh vực đất đai, thúc đẩy hoạt động đầu tư, sản xuất - kinh doanh; đặc biệt, trong giai đoạn hiện nay thị trường bất động sản gặp nhiều khó khăn do ảnh hưởng, tác động nặng nề, kéo dài của đại dịch COVID 19 gây ra trên quy mô toàn cầu. Trên cơ sở đó, địa phương kiến nghị với Quốc hội, Chính phủ, các bộ, ngành trung ương ban hành các văn bản sửa đổi, bổ sung góp phần hoàn thiện thể chế pháp lý trong lĩnh vực đất đai nói chung và điều phối đất đai nói riêng.

*Hai là*, hàng quý, chính quyền các địa phương tổ chức hội nghị gặp gỡ, tiếp xúc với doanh nghiệp, người dân để lắng nghe, nắm bắt phản ánh những khó khăn, vướng mắc trong thực hiện pháp luật đất đai, chỉ đạo đưa ra giải pháp kịp thời tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc phát sinh trong lĩnh vực đất đai nói chung và điều phối đất đai nói riêng. Đồng thời, UBND các địa phương chỉ đạo tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin; xây dựng hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu đất đai; cải cách thủ tục hành chính; thành lập tổ công tác tháo gỡ khó khăn, vướng mắc

...trong lĩnh vực đất đai nói chung và điều phối đất đai nói riêng góp phần hỗ trợ, nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về điều phối đất đai.

*Ba là*, tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, phát hiện và xử lý kịp thời, nghiêm minh các hành vi vi phạm pháp luật về điều phối đất đai song hành với việc đầu tư, áp dụng trí tuệ nhân tạo và các công nghệ số mới vào hoạt động quản lý Nhà nước về đất đai; cải cách thủ tục hành chính, đề cao tính công khai minh bạch, tham vấn ý kiến người dân, doanh nghiệp và trách nhiệm giải trình của cơ quan Nhà nước trong lĩnh vực đất đai (trong đó có hoạt động điều phối đất đai) và nâng cao chỉ số hài lòng của người dân, doanh nghiệp; nâng cao tính hấp dẫn của môi trường đầu tư, kinh doanh ở các địa phương; chấn chỉnh, sửa đổi những biểu hiện lệch lạc trong quản lý Nhà nước về đất đai ...

*Bốn là*, công bố công khai đường dây nóng, số điện thoại, địa chỉ email của người đứng đầu chính quyền các cấp để tiếp nhận ý kiến phản hồi của người dân, doanh nghiệp và các chủ thể khác; chỉ đạo giải quyết kịp thời, tháo gỡ khó khăn, vướng mắc cho người sử dụng đất nói chung và doanh nghiệp nói riêng trong tiếp cận, sử dụng đất. Định kỳ hàng tháng, người đứng đầu chính quyền các cấp phải đi tìm hiểu thực tế, gặp gỡ, tiếp xúc với các doanh nghiệp, người dân để nắm bắt thực tiễn, kiểm tra sự tuân thủ pháp luật của các cơ quan quản lý cấp dưới và doanh nghiệp, người dân trong sử dụng đất nói chung và hoạt động điều phối đất đai nói riêng v.v.

*ii) Hoàn thiện cơ cấu tổ chức của thị trường, nâng cao năng lực của các cơ quan quản lý Nhà nước, cơ quan giải quyết tranh chấp đất đai*

Để pháp luật đất đai nói chung và các quy định về điều phối đất đai nói riêng được thực thi có hiệu quả, cần tạo lập, hoàn thiện, nâng cao năng lực cho các định chế, tổ chức cung cấp dịch vụ công hỗ trợ cho hoạt động tiếp cận đất đai, chuyển dịch đất đai, cung cấp thông tin, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ... như hệ thống văn phòng đăng ký đất đai cấp tỉnh, chi nhánh văn phòng đăng ký đất đai cấp huyện; tổ chức phát triển quỹ đất, tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng; xây dựng hệ thống thông tin đất đai, cơ sở dữ liệu về đất đai; các tổ chức cung cấp dịch vụ về chuyển đổi số ...Việc tạo lập, hoàn thiện, nâng cao hiệu quả hoạt động của các tổ chức này giữ vai trò quan trọng trong việc minh bạch thông tin về đất đai, thực hiện công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng khi Nhà nước thu hồi đất; quản lý quỹ đất sau thu hồi qua đó góp phần thực hiện hiệu quả pháp luật về điều phối đất đai.

Bên cạnh đó, cần tăng cường năng lực và hiệu lực, hiệu quả của bộ máy quản lý Nhà nước về đất đai theo hướng kết hợp với thực hiện quyết liệt, đồng bộ cải cách hành chính, ưu tiên cho công tác đào tạo, bồi dưỡng nhằm nâng cao năng lực quản lý của cán bộ, công chức nhà nước, tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động thống kê, quản lý ... Bởi lẽ, hệ thống cơ quan quản lý Nhà nước giữ vai trò quan trọng trong việc tuyên truyền, phổ biến, hướng dẫn, kiểm tra, thanh tra, giám sát việc thực hiện pháp luật về điều phối đất đai. Hoạt động quản lý Nhà nước được thực hiện thông suốt, hiệu quả là yếu tố bảo đảm hiệu lực, hiệu quả thực thi pháp luật về đất đai nói chung và pháp luật về điều phối đất đai nói riêng. Trong nhóm giải pháp này, vấn đề trọng tâm là tiếp tục tăng cường tập huấn nâng cao năng lực, trình độ chuyên môn, nghiệp vụ; kiến thức pháp luật nói chung và pháp luật đất đai nói riêng; kỹ năng nghề nghiệp, đạo đức công vụ, văn hóa giao tiếp, ứng xử; bản lĩnh chính trị, tinh thần, thái độ phục vụ Nhân dân cho đội ngũ cán bộ, công chức thực hiện nhiệm vụ quản lý Nhà nước về đất đai. Vai trò của đội ngũ cán bộ, công chức Nhà nước và sự gương mẫu, lan tỏa về hiệu quả công việc, thái độ, ý thức... trong thực thi chức trách, nhiệm vụ được giao có ý nghĩa quyết định đến việc áp dụng pháp luật. Thực tiễn cho thấy, còn một bộ phận không nhỏ cán bộ, công chức làm nhiệm vụ quản lý Nhà nước về đất đai chưa đáp ứng với yêu cầu của thực tiễn phát triển đất nước. Vì vậy, để nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật đất đai nói chung và chế định điều phối đất đai nói riêng, Nhà nước cần tiếp tục tăng cường tập huấn nâng cao năng lực, trình độ chuyên môn, nghiệp vụ; kiến thức pháp luật nói chung và pháp luật đất đai nói riêng; kỹ năng nghề nghiệp, đạo đức công vụ, văn hóa giao tiếp, ứng xử; bản lĩnh chính trị, tinh thần, thái độ phục vụ Nhân dân của đội ngũ cán bộ, công chức làm nhiệm vụ quản lý Nhà nước về đất đai.

Hệ thống cơ quan giải quyết tranh chấp như trọng tài, toà án Nhân dân các cấp... cần được củng cố, kiện toàn, đổi mới, nâng cao năng lực để có thể giải quyết chính xác, kịp thời các tranh chấp phát sinh trong hoạt động điều phối đất đai - vốn là loại tranh chấp phức tạp, nhạy cảm và rất khó khăn - nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các bên liên quan, góp phần ổn định, lành mạnh hóa môi trường đầu tư, kinh doanh ở nước ta..

*iii) Nâng cao nhận thức pháp luật của người sử dụng đất; của doanh nghiệp, nhà đầu tư*

Pháp luật đất đai là lĩnh vực pháp luật đồ sộ với nhiều văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan Nhà nước khác nhau soạn thảo, ban hành có ảnh hưởng đến mọi chủ thể trong xã hội. Mặt khác, pháp luật đất đai liên quan đến nhiều lĩnh vực pháp luật khác của hệ thống pháp luật và thường xuyên sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong từng giai đoạn cách mạng cụ thể. Vì vậy, không phải bất cứ cán bộ, công chức Nhà nước; các tổ chức kinh tế, người sử dụng đất nào cũng hiểu biết, nắm được kịp thời, đầy đủ nội dung các quy định của pháp luật đất đai (đặc biệt là những nội dung sửa đổi, bổ sung) trong quản lý và sử dụng đất. Hơn nữa, hoạt động điều phối đất đai liên quan đến nhiều quy định của pháp luật đất đai từ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất đến thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư ... Thực trạng này gây khó khăn cho công tác quản lý Nhà nước về đất đai và thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu của Nhà nước trong điều phối đất đai. Để nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật, giúp các chủ thể có liên quan bảo vệ tốt nhất quyền và lợi ích hợp pháp của mình thì mỗi cán bộ, công chức Nhà nước, mỗi doanh nghiệp, người sử dụng đất và tổ chức, cá nhân khác có liên quan cần có nhận thức đầy đủ về nội dung các quy định của pháp luật đất đai nói chung và điều phối đất đai nói riêng. Để đạt được mục tiêu này, cần tăng cường công tác tuyên truyền, giáo dục pháp luật nói chung và pháp luật về điều phối đất đai nói riêng nhằm nâng cao nhận thức pháp luật của đội ngũ cán bộ, công chức làm nhiệm vụ quản lý Nhà nước về đất đai cũng như người dân, doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân sử dụng đất đảm bảo tuân thủ pháp luật trong điều phối đất đai. Để có nhận thức đúng thì khó có thể bỏ qua hoạt động tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật; bởi lẽ, hoạt động này là “con đường ngắn nhất giúp mọi người dân trong xã hội hiểu và chấp hành tốt các quy định”<sup>102</sup>. Công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật đất đai nói chung và pháp luật về điều phối đất đai nói riêng được các cấp, các ngành và các địa phương quan tâm thực hiện. Tuy nhiên, điều này là chưa đủ; bởi lẽ, việc thay đổi nhận thức không thể thực hiện “nóng vội” hoặc “một sớm, một chiều” mà phải tiến hành thường xuyên, liên tục, kiên trì, bền bỉ với những cách làm sáng tạo, hiệu quả như:

- Lồng ghép việc tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật đất đai và các quy định về điều phối đất đai trong nội dung kế hoạch công tác hàng quý, hàng

<sup>102</sup> Bùi Thu Hiền, Pháp luật về môi giới bất động sản và thực tiễn thi hành tại tỉnh Hoà Bình, Luận văn thạc sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội, 2019, tr.66

tháng của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; các tổ chức thành viên của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức, đoàn thể xã hội khác nhằm tạo phong trào sâu, rộng trong xã hội vận động người dân quan tâm tìm hiểu pháp luật; nâng cao ý thức pháp luật, chấp hành pháp luật trong quản lý và sử dụng đất đai.

- Kết hợp giữa việc tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật đất đai và các quy định về điều phối đất đai trên các phương tiện thông tin đại chúng với việc dán áp phích, băng rôn trên đường phố, tại trụ sở UBND các cấp, trụ các cơ quan quản lý Nhà nước về đất đai; ban bồi thường, giải phóng mặt bằng; tổ chức phát triển quỹ đất; trụ sở nhà sinh hoạt cộng đồng, nhà văn hóa tổ dân phố, bảng tin của tổ dân phố, thôn, xóm; tổ chức các lớp bồi dưỡng, nói chuyện chuyên đề về pháp luật, sinh hoạt các câu lạc bộ pháp luật; tổ chức các cuộc thi tìm hiểu, hội thi hòa giải viên giỏi; tuyên truyền nâng cao nhận thức pháp luật của toàn xã hội nhân ngày Pháp luật Việt Nam 9/11 hàng năm ...

- Tổ chức thường xuyên các lớp đào tạo, bồi dưỡng; các hội nghị tập huấn, các buổi nói chuyện chuyên đề tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật đất đai và các quy định về điều phối đất đai cho đội ngũ cán bộ, công chức Nhà nước nói chung và cán bộ, công chức quản lý Nhà nước về đất đai nói riêng cũng như cho doanh nghiệp, người dân.

- Biên soạn tài liệu tuyên truyền ngắn gọn, súc tích với những tình huống cụ thể, tranh ảnh sinh động hoặc sáng tác thơ ca... để tuyên truyền, giáo dục pháp luật đất đai và các quy định về điều phối đất đai kết hợp với việc tổ chức các buổi tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật; các buổi nói chuyện, tập huấn, bồi dưỡng kiến thức, pháp luật về điều phối đất đai cho các đối tượng chịu sự tác động và người dân góp phần nâng cao hiệu quả thi hành lĩnh vực pháp luật này trong thời gian tới.

- Đưa nội dung tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật đất đai thành một tiêu chí bình xét thi đua hàng năm của các cơ quan quản lý Nhà nước về đất đai; của tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng; tổ chức phát triển quỹ đất; của hội đồng phổ biến, giáo dục pháp luật các cấp và của tổ chức, cá nhân sử dụng đất.

- Tổ chức việc tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật đất đai nói chung và pháp luật về điều phối đất đai nói riêng tại các đô thị, các địa phương có tốc độ

phát triển kinh tế - xã hội mạnh mẽ, tốc độ đô thị hóa cao và có nhu cầu chuyển dịch đất đai v.v.

*iv) Tăng cường hiệu quả công tác thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, xử lý vi phạm về điều phối đất đai*

Thanh tra là một nội dung quản lý Nhà nước nói chung và quản lý Nhà nước về đất đai nói riêng với mục đích xem xét sự chấp hành pháp luật đất đai và các quy định về điều phối đất đai của các cơ quan quản lý đất đai; của người sử dụng đất và của tổ chức, cá nhân có liên quan. Hơn nữa, thông qua thanh tra phát hiện và xử lý kịp thời các hành vi vi phạm pháp luật về điều phối đất đai. Vì vậy, tăng cường thanh tra việc thực hiện pháp luật về điều phối đất đai có ý nghĩa quan trọng trong duy trì trật tự kỷ luật, kỷ cương. Để nâng cao hiệu quả áp dụng pháp luật đất đai nói chung và các quy định về điều phối đất đai nói riêng, NCS cho rằng cần thực hiện một số biện pháp chủ yếu sau đây:

- Công tác thanh tra, kiểm tra phải được thực hiện ngay từ khâu đầu tiên cho đến khi kết thúc quá trình điều phối đất đai; chứ không đợi hoàn thành việc thực hiện, tiếp nhận khiếu nại, tố cáo thì mới tiến hành. Bởi lẽ, nếu công tác này được thực hiện ngay từ đầu và xuyên suốt quá trình điều phối đất đai sẽ phát hiện những lệch lạc, khiếm khuyết để cảnh báo, uốn nắn, khắc phục; loại trừ hoặc hạn chế đến mức thấp nhất sai phạm có thể xảy ra.

- Khi phát hiện các vi phạm pháp luật đất đai nói chung và vi phạm pháp luật về điều phối đất đai nói riêng phải xử lý kiên quyết, rât ráo, dứt điểm, kịp thời, nghiêm minh đúng người, đúng vi phạm, đúng pháp luật; tránh tư tưởng nể nang, bao che hoặc né tránh “ngại va chạm”.

- Giải quyết nhanh chóng, chính xác, dứt điểm và đúng pháp luật các khiếu nại, tố cáo về điều phối đất đai của người dân, doanh nghiệp và người sử dụng đất. Khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo về đất đai nói chung và điều phối đất đai nói riêng phải được các địa phương quan tâm chỉ đạo giải quyết kịp thời; bởi nếu giải quyết dây dưa, không triệt để sẽ gây ra tình trạng âm ỷ trong Nhân dân, tạo ra sự bức xúc trong dư luận xã hội và phát sinh thành điểm nóng, tiềm ẩn nguy cơ gây mất ổn định chính trị, trật tự an toàn xã hội. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy hiệu quả giải quyết khiếu nại, tố cáo về đất đai không đồng đều giữa các địa phương. Có địa phương giải quyết công việc này đạt hiệu quả cao góp phần duy trì sự tăng trưởng kinh tế và ngược lại. Khiếu nại, tố cáo liên quan đến đất đai nói



chung và điều phối đất đai nói riêng là điều khó tránh khỏi trong quản lý, sử dụng đất. Nếu không giải quyết tốt vấn đề này sẽ là một “điểm nghẽn” cho quá trình tiếp cận đất đai, điều hòa, phân phối đất đai cho các nhu cầu sử dụng đất khác nhau của xã hội. Dẫu vậy, do tính phức tạp của nội dung khiếu nại, tố cáo cũng như một số chính sách, pháp luật về đất đai còn bất cập hoặc thiếu thống nhất, đồng bộ nên hiệu quả đạt được không như mong muốn. Để góp phần nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật đất đai nói chung và pháp luật về điều phối đất đai nói riêng trong thời gian tới cần tăng cường giải quyết nhanh chóng, chính xác, dứt điểm và đúng pháp luật các khiếu nại, tố cáo về đất đai; các khiếu nại, tố cáo về điều phối đất đai của người dân, doanh nghiệp, người sử dụng đất và các tổ chức, cá nhân có liên quan v.v.

v) Nâng cao chất lượng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Với ý nghĩa là căn cứ điều phối đất đai, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất có vai trò mang tính quyết định đến hiệu quả công tác điều phối đất đai. Do vậy, để hoạt động điều phối đất đai đạt hiệu quả, các quy định pháp luật về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cần phải sửa đổi, bổ sung theo hướng:

- Bảo đảm sự đồng bộ với quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội và các quy hoạch chuyên ngành nhất là quy hoạch đô thị, quy hoạch xây dựng... Việc định danh các loại đất trong các quy hoạch chuyên ngành phải đảm bảo thống nhất trên cơ sở phân loại đất được quy định trong Luật Đất đai, tránh tình trạng trong quy hoạch xây dựng xác định các loại đất hoàn toàn không có trong danh mục các loại đất hoặc trong quy hoạch sử dụng đất như “đất ở cao tầng”, “đất ở thấp tầng”, “đất nhà vườn”, “đất ở hỗn hợp” gây lúng túng và có thể phát sinh rủi ro về pháp lý cho người áp dụng.

- Kỳ quy hoạch sử dụng đất phải mang tính lâu dài, thể hiện tầm nhìn chiến lược, tránh việc lập quy hoạch sử dụng đất trên cơ sở “tư duy nhiệm kỳ”.

- Nâng cao chất lượng quy hoạch sử dụng đất theo hướng xác định chỉ tiêu quy hoạch (số lượng các loại đất sử dụng vào các mục đích trong kỳ quy hoạch) và quy hoạch không gian (khoanh định các khu đất để sử dụng vào từng mục đích cụ thể) sát với nhu cầu sử dụng đất, giảm thiểu tình trạng quy hoạch thiếu tính khả thi (quy hoạch treo) gây ảnh hưởng xấu đến quyền và lợi ích chính đáng của người sử dụng đất. Cần có cơ chế để người dân tham gia đóng góp ý kiến trong quá trình lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất theo hướng xác định rõ trách nhiệm của các cơ

quan Nhà nước trong việc tạo điều kiện cho người dân tham gia đóng góp ý kiến vào Dự thảo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, việc xử lý đối với Dự thảo quy hoạch bị phản đối người dân không đồng tình.....

- Cần quy người sử dụng đất thuộc trường hợp phải thu hồi có quyền yêu cầu cơ quan nhà nước có thẩm quyền thu hồi đất, bồi thường hỗ trợ tái định cư sau khi công bố quy hoạch một khoảng thời gian hợp lý để tránh tình trạng quy hoạch treo, thiếu tính khả thi. Ví dụ ông A sử dụng đất ở, theo quy hoạch sử dụng đất, đất của ông A nằm trong khu vực quy hoạch để sử dụng vào mục đích làm đường giao thông thì sau 5 năm kể từ ngày công bố quy hoạch, ông A có quyền yêu cầu Nhà nước thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tính định cư cho mình mà không cần phụ thuộc vào việc Nhà nước có thực hiện dự án mở rộng đường hay không?

## KẾT LUẬN CHƯƠNG 4

Nội dung Chương 4 của luận án đi sâu phân tích về định hướng hoàn thiện pháp luật về điều phối đất đai; đưa ra các giải pháp hoàn thiện pháp luật về điều phối đất đai và nâng cao hiệu quả thực hiện ở nước ta dựa trên kết quả nghiên cứu lý luận về điều phối đất đai và pháp luật về điều phối đất đai ở Chương 2; phân tích thực trạng pháp luật về điều phối đất đai và thực tiễn thực hiện để rút ra kết quả đạt được; hạn chế, vướng mắc và nguyên nhân (bao gồm nguyên nhân chủ quan và nguyên nhân khách quan). Kết quả nghiên cứu đạt được của Chương 4 thể hiện ở những nội dung cơ bản sau đây:

1. Hoàn thiện pháp luật về điều phối đất đai là nhu cầu tất yếu và cần phải được triển khai càng sớm càng tốt. Có như vậy mới tháo gỡ những điểm nghẽn, rào cản về thể chế pháp lý cho việc quản lý đất đai nói chung và tiếp cận đất đai nói riêng cũng như điều phối đất đai đáp ứng cho các nhu cầu sử dụng đất của xã hội. Tuy nhiên, hoàn thiện pháp luật về điều phối đất đai thực hiện như thế nào? Việc hoàn thiện này cần tuân theo định hướng chủ yếu nào để đạt được mục đích mong muốn lại là vấn đề không hề đơn giản. Ý thức được điều này, trên cơ sở tiếp nối, kế thừa kết quả nghiên cứu của Chương 2 và Chương 3, luận án xác định một số định hướng cơ bản của việc hoàn thiện pháp luật về điều phối đất đai cụ thể như sau:

- Hoàn thiện pháp luật về điều phối đất đai cần quán triệt sâu sắc và thể chế hóa đầy đủ, toàn diện các quan điểm, đường lối của Đảng về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao.

- Hoàn thiện pháp luật về điều phối đất đai cần căn cứ vào điều kiện thực tiễn; phù hợp với điều kiện thực tiễn và yêu cầu quản lý Nhà nước về đất đai (trong đó có yêu cầu quản lý về điều phối đất đai).

- Hoàn thiện pháp luật về điều phối đất đai cần đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất với những chế định khác của pháp luật đất đai và các lĩnh vực pháp luật khác trong hệ thống pháp luật Việt Nam.

- Pháp luật về điều phối đất đai cần được hoàn thiện trên cơ sở tham khảo pháp luật về điều phối đất đai; chuyên dịch đất đai của các nước trên thế giới.

- Việc hoàn thiện pháp luật về điều phối đất đai cần theo lộ trình phù hợp với mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội trong từng giai đoạn; phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh cụ thể của cả nước và từng địa phương ...

2. Trên cơ sở những định hướng chủ yếu về hoàn thiện pháp luật về điều phối đất đai; luận án đề xuất giải pháp hoàn thiện và nâng cao hiệu quả thực hiện lĩnh vực pháp luật này ở nước ta, cụ thể:

*Thứ nhất*, giải pháp hoàn thiện pháp luật về điều phối đất đai bao gồm:

- Bổ sung quy định về giải thích khái niệm phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng và quy định về tiêu chí xác định, nhận diện dự án phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng.

- Bổ sung quy định về tỷ lệ % ý kiến góp ý của người bị thu hồi đất được xác định là đồng thuận với phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và ngược lại.

- Bổ sung quy định chi tiết về hậu quả pháp lý về việc điều chỉnh toàn bộ hoặc một phần phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trong trường hợp phương án này không nhận được sự đồng thuận của người bị thu hồi đất; trách nhiệm giải trình của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền về trường hợp không điều chỉnh phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư theo ý kiến góp ý của người bị thu hồi đất đảm bảo việc lấy ý kiến thực chất, tránh hình thức.

- Bổ sung quy định cho phép người đại diện cho những người bị thu hồi đất được tham gia ngay từ đầu của quá trình xây dựng phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư để nâng cao tính đồng thuận xã hội và tính khả thi khi triển khai thực hiện trên thực tế v.v.

*Thứ hai*, giải pháp cơ bản nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về điều phối đất đai bao gồm:

- Tăng cường sự lãnh đạo của các cấp ủy Đảng, chính quyền đối với việc thực hiện pháp luật về điều phối đất đai trong phạm vi cả nước và ở từng địa phương.

- Hoàn thiện cơ cấu tổ chức của thị trường, nâng cao năng lực của các cơ quan quản lý Nhà nước, cơ quan giải quyết tranh chấp đất đai.

- Nâng cao nhận thức của người sử dụng đất; của doanh nghiệp, nhà đầu tư.

- Tăng cường hiệu quả công tác thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, xử lý vi phạm về điều phối đất đai v.v.

## KẾT LUẬN

Pháp luật về điều phối đất đai là một đề tài không phải là mới, đã có nhiều công trình nghiên cứu về vấn đề này ở các cấp độ và phạm vi khác nhau được công bố. Tuy nhiên, dường như ít có công trình chuyên khảo ở tầm luận án tiến sĩ nghiên cứu có hệ thống, đầy đủ, toàn diện pháp luật về điều phối đất đai tham chiếu với các quan điểm, đường lối của Đảng trong lĩnh vực đất đai của Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII, Nghị quyết số 18-NQ/TW của Hội nghị lần thứ 5 Ban Chấp hành Trung ương khóa XIII ngày 16/06/2022 ... và nội dung Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) được thực hiện. Để khắc phục tình trạng này, NCS lựa chọn đề tài “Pháp luật về điều phối đất đai ở Việt Nam” làm luận án tiến sĩ. Luận án được kết cấu với 04 chương với những nội dung chủ yếu sau đây:

1. Chương 1. Tổng quan tình hình nghiên cứu và cơ sở lý thuyết của luận án. Chương này đánh giá tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án ở trong nước và ngoài nước, rút ra những kết quả đạt được; những vấn đề chưa được nghiên cứu hoặc nghiên cứu chưa triệt để, thấu đáo. Trên cơ sở đó, luận án xác định hướng nghiên cứu và các vấn đề cụ thể tiếp tục nghiên cứu, giải quyết. Để giải quyết các yêu cầu của đề tài đặt ra, luận án xây dựng lý thuyết nghiên cứu bao gồm lý thuyết về địa tô của Mác; lý thuyết về bàn tay vô hình của thị trường của Adam Smith ... và đặt ra các câu hỏi nghiên cứu chủ yếu cũng như giả thuyết nghiên cứu. Đây là những định hướng quan trọng giúp NCS giải quyết những vấn đề lý luận và thực tiễn của đề tài nhằm đạt được mục đích nghiên cứu ở Chương 2, Chương 3 và Chương 4.

2. Chương 2. Một số vấn đề lý luận về điều phối đất đai và pháp luật về điều phối đất đai. Nội dung của Chương này bao gồm 2 phần.

Phần 1 phân tích những vấn đề lý luận về điều phối đất đai thông qua việc làm rõ nội hàm khái niệm và chỉ ra những đặc điểm cơ bản của điều phối đất đai; tìm hiểu vai trò và yêu cầu đặt ra đối với hoạt động điều phối đất đai; nội dung, các phương thức điều phối đất đai thông qua hoạt động quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất và thu hồi đất ...

Phần 2 làm rõ một số vấn đề lý luận pháp luật về điều phối đất đai với việc phân tích khái niệm, đặc điểm; cấu trúc về nội dung; yêu cầu đối với pháp luật về điều phối đất; các điều kiện đảm bảo thực hiện; tìm hiểu pháp luật của một số nước về điều phối đất đai và bài học kinh nghiệm đối với Việt Nam ...

Đây là những vấn đề lý thuyết cơ bản tạo nền tảng, cơ sở lý luận cho việc nghiên cứu thực trạng pháp luật về điều phối đất đai và thực tiễn thực hiện tại Chương 3; đưa ra định hướng, giải pháp hoàn thiện pháp luật về điều phối đất đai và nâng cao hiệu quả thực hiện ở nước ta tại Chương 4.

3. Chương 3. Thực trạng pháp luật về điều phối đất đai và thực tiễn thực hiện tại Việt Nam.

Chương này bao gồm 2 tiết:

Tiết 1. Thực trạng pháp luật về điều phối đất đai thông qua việc Nhà nước thu hồi đất với việc khu trú vào một số nội dung cụ thể gồm tìm hiểu nguyên tắc, căn cứ, thẩm quyền thu hồi đất, các trường hợp thu hồi đất, giá đất được xác định làm căn cứ để bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; trình tự, thủ tục thu hồi đất; xử lý vi phạm pháp luật về thu hồi đất.

Tiết 2. Thực tiễn thực hiện pháp luật về điều phối đất đai thông qua việc Nhà nước thu hồi đất với việc tìm hiểu thực trạng thực hiện pháp luật về điều phối đất đai thông qua việc Nhà nước thu hồi đất; đánh giá thực tiễn thực hiện trên các khía cạnh: Kết quả thực hiện; hạn chế, vướng mắc và nguyên nhân (bao gồm nguyên nhân chủ quan và nguyên nhân khách quan). Những phát hiện của Chương 3 là cơ sở để luận án đề xuất định hướng, giải pháp hoàn thiện pháp luật về điều phối đất đai và nâng cao hiệu quả thực hiện tại Việt Nam.

4. Chương 4 đưa ra định hướng, giải pháp hoàn thiện pháp luật về điều phối đất đai và nâng cao hiệu quả thực hiện tại Việt Nam. Nội dung của Chương 4 là kết quả của việc nghiên cứu tổng quan tình hình nghiên cứu và cơ sở lý thuyết của luận án của Chương 1; lý luận của điều phối đất đai và pháp luật về điều phối đất đai của Chương 2; thực trạng pháp luật về điều phối đất đai và thực tiễn thực hiện tại Việt Nam.

Dựa trên định hướng hoàn thiện pháp luật về điều phối đất đai tại Tiểu mục 4.1, luận án đề xuất giải pháp hoàn thiện lĩnh vực pháp luật này và nâng cao hiệu quả thực hiện tại Việt Nam. Các giải pháp cụ thể được trình bày tại Tiểu mục 4.2.

## DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

### A. Văn bản quy phạm pháp luật

1. Hiến pháp 2013.
2. Luật Đất đai năm 2013 (Luật số: 45/2013/QH13), ngày 29/11/2013.
3. Luật Đất đai 2024
4. Luật Kinh doanh bất động sản 2014 (Luật số: 66/2014/QH13), ngày 25/11/2014.
5. Luật Kinh doanh bất động sản 2023
6. Luật Nhà ở 2014
7. Luật Nhà ở 2023
8. Nghị định 43/2014 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai 2013.
9. Nghị định 43/2014/NĐ – CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai.
10. Nghị định 44/2014/NĐ-CP quy định về giá đất ngày 15/5/2014.
11. Nghị quyết 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 của Hội Nghị lần thứ năm Ban chấp hành TW Đảng khoá XIII về "Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao"
12. Nghị quyết số 07/NQ – CP ngày 22/01/2014 Ban hành chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 31 tháng 10 năm 2012 của Ban chấp hành Trung ương Đảng (khóa XI).
13. Nghị quyết số 98/2023/QH15 về thí điểm cơ chế, chính sách đặc thu phát triển TP.HCM.

### B. Tài liệu tham khảo

#### *Tài liệu Tiếng Việt*

14. Án lệ số 02/2016
15. Huỳnh Thị Hồng Ân (2014), *Tính hiệu quả của pháp luật đất đai dưới góc độ kinh tế học*, Trường Đại học Kinh tế - Luật (Đại học Quốc gia TP. HCM), tr.41
16. Báo cáo 26 /BC-UBND ngày 12/3/2007 của UBND TP.HCM về “Tổng kết 08 năm thực hiện Nghị quyết số 18/NQ-TU ngày 08 tháng 8 năm 1998 của Ban Thường vụ Thành ủy về công tác quy hoạch, đền bù khi Nhà nước thu hồi đất và tái bố trí dân cư trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh”; Kết luận chính thức của Thường vụ tỉnh ủy Bạc Liêu việc xử lý những sai phạm xung quanh việc cấp đất không đúng đối tượng xảy ra tại khu vực khóm chòm xoài, phường Nhà Mát, thị xã Bạc Liêu trên diện tích 122 ha, đã gây dư luận không tốt trong cộng đồng...

17. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2012), *Báo cáo Đánh giá tác động Luật Đất đai (sửa đổi)*, Hà Nội, tr.18.
18. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2012), *Báo cáo số 193/BC-BTNMT ngày 06/9/2012 Tổng kết tình hình thi hành Luật Đất đai 2003 và định hướng sửa đổi Luật Đất đai*, Hà Nội, tr.17.
19. C.Mác cho rằng địa chủ có thể là tư nhân hay nhà nước. C. Mác, (13), tr. 249.
20. C.Mác, Ph.Ăng-Ghen, V.I.Lê-Nin (1986), *Về chủ nghĩa xã hội và chủ nghĩa cộng sản*, NXB Sự thật, Hà Nội, tr.267.
21. Trần Thị Minh Châu (2013), *Vốn hóa đất đai trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam*, NXB. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
22. Nguyễn Thế Chinh (2003), *Giáo trình Kinh tế môi trường*, Trường Đại học Kinh tế quốc dân, tr.75.
23. Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) ngày 01-08- 2023.
24. Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi 2022.
25. Nguyễn Sỹ Dũng, *Chống tham nhũng: Phải xác định đúng ưu tiên*,
26. Đảng Cộng Sản Việt Nam (2004), *Văn Kiện Hội Nghị lần thứ 7 Ban chấp hành Trung ương khóa IX*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, tr. 61.
27. Phùng Anh Đức (2015), *Phát triển kinh tế trang trại tại tỉnh Đồng Nai*, Bộ Quốc phòng – Học Viện Chính trị, tr.49.
28. Trần Ngọc Đường (2012), *Phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực với việc sửa đổi hiến pháp năm 1992*, NXB Chính trị Quốc gia sự thật.
29. Đặng Văn Hùng (2019), *Pháp luật về đất sử dụng cho kinh tế trang trại*, luận văn thạc sĩ luật học, Trường đại học Trà Vinh.
30. Nguyễn Duy Hùng (Chủ tịch hội đồng biên tập) (2012), *Các lý thuyết kinh tế vận dụng vào Việt Nam*, NXB. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
31. Kết luận thanh tra công tác quản lý nhà nước và thực hiện pháp luật trong quy hoạch, quản lý xây dựng tại khu đô thị mới Thủ Thiêm, TP. Hồ Chí Minh của Thanh tra Chính phủ.
32. Lợi nhuận siêu ngạch là số chênh lệch giữa giá cả sản xuất cá biệt của những người sản xuất có điều kiện thuận lợi hơn ấy và giá cả sản xuất chung ( tức là giá cả sản xuất xã hội có tác dụng điều tiết thị trường trong toàn bộ ngành sản xuất đó). Lợi nhuận siêu ngạch là do phần trội lên của lợi nhuận cá biệt so với lợi nhuận bình quân mà ra . C.Mác, (13), tr. 44.
33. Lê Quốc Lý (2014), *Lợi ích nhóm thực trạng và giải pháp*, NXB. Chính trị Quốc gia – Sự thật, tr.18.



34. Bùi Thị Tuyết Mai (2005), *Thị trường quyền sử dụng đất ở Việt Nam*, Nxb Lao Động - Xã Hội, Hà nội, tr. 15-16.
35. Ngân hàng thế giới (2011), *Cơ chế nhà nước thu hồi đất và chuyển dịch đất đai tự nguyện tại Việt Nam*, Hà Nội.
36. Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam, Đại sứ quán Đan Mạch, Đại sứ quán Thụy điển (13).
37. Ngân hàng Thế giới, *Cơ chế Nhà nước thu hồi đất và chuyển dịch đất đai tự nguyện ở Việt Nam: Phương pháp tiếp cận, định giá đất và giải quyết khiếu nại của dân*, Hà Nội, 2011, tr. 10
38. Phạm Duy Nghĩa (2002), “Quyền tài sản trong cải cách kinh tế: quan niệm, một vài bài học nước ngoài và kiến nghị”, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, tr.45.
39. Phạm Duy Nghĩa (2004), *Chuyên khảo Luật kinh tế* (Chương trình sau đại học), Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà nội, tr. 169.
40. Phạm Duy Nghĩa (2012), *Giáo trình luật kinh tế*, NXB Công an nhân dân, tr.95.
41. Nguyễn Thị Hồng Nhung (2012), *Pháp luật về chuyển nhượng quyền sử dụng đất trong kinh doanh bất động sản ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học tại Trường đại học luật Hà Nội.
42. Hoàng Phê (chủ biên) (1998), *Từ điển Tiếng Việt - Nxb Đà Nẵng, Trung tâm từ điển học*, tr.207.
43. *Sổ tay về phát triển, thương mại và WTO - Nxb Chính trị quốc gia 2004*, tr.58
44. Đinh Dũng Sỹ (2003), “Bảo vệ quyền sở hữu toàn dân về đất đai và quyền sử dụng đất của người sử dụng đất: thực trạng và kiến nghị”, *Nhà nước và Pháp luật*, (10), tr. 55-64.
45. Nguyễn Kế Tuấn (Chủ biên) (2010), *Vấn đề sở hữu trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam*, NXB Chính trị Quốc gia.
46. Nguyễn Quang Tuyền (2003), *Địa vị pháp lý của người sử dụng đất trong các giao dịch dân sự, thương mại về đất đai*, Luận án tiến sỹ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, tr.67
47. Lưu Quốc Thái (2007), “Quá trình thị trường hóa đất đai ở Trung Quốc một số đánh giá và bài học kinh nghiệm”, *Tạp chí Khoa học pháp lý*, số 2(39)/2007.
48. Lưu Quốc Thái (2011), “Cơ chế hình thành và áp dụng giá đất theo pháp luật hiện hành”, *Tạp chí Khoa học pháp lý*, số (03)/2011, tr.41.
49. Lưu Quốc Thái (2016), *Những vấn đề pháp lý về thị trường quyền sử dụng đất Việt Nam*, NXB Hồng Đức, tr.68.

50. Lưu Quốc Thái, (2009), *Pháp luật về thị trường quyền sử dụng đất – thực trạng và hướng hoàn thiện*, Luận án tiến sĩ luật học Trường Đại học luật TP HCM.
51. Lưu Quốc Thái, “Yếu tố thị trường trong quan hệ đất đai giữa nhà nước và người sử dụng đất trong thị trường quyền sử dụng đất sơ cấp”, *Tạp chí nhà nước và pháp luật số 11/2007*, tr.68.
52. Trường Đại học Luật TP.HCM (2015), *Giáo trình Luật Đất đai*, Nxb Hồng Đức, TP.HCM.
53. V.I. Lê-nin, Mác – Ăng-Ghen- *Chủ nghĩa Mác*, Mát-xcơ-va 1976, Là thời gian người công nhân tạo ra một sản phẩm “thặng dư” sau thời gian lao động “tất yếu” không được nhà tư bản trả công. NXB Tiến bộ, tr.21.
54. Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh, “*Thông báo rút kinh nghiệm các vụ án hành chính sơ thẩm bị cấp phúc thẩm hủy, sửa trong năm 2018*” ban hành ngày 29/01/2019, tr.9.
55. Hoàng Việt (chủ biên) (1999), *Vấn đề sở hữu ruộng đất trong nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần ở Việt Nam*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà nội, tr. 61.
56. Đặng Hùng Võ (2008), *Quản lý đất đai và những thách thức phía trước*, Tạp chí pháp lý, (01+02), (14-16).
57. Đặng Hùng Võ, Nguyễn Văn Thắng, T&C Consulting, *Cải thiện quản trị đất đai tại Việt Nam, Triển khai khung đánh giá Quản trị đất đai (LGAF)*, The World Bank (12/2013).
58. Đặng Hùng Võ, Phan Trung Hiền (2018), “Nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nhằm thực hiện dự án – bất cập và giải pháp đề xuất”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 3+4 (355+356) tháng 2.
59. Phạm Văn Võ (2009), *Chế độ pháp lý về sở hữu đất đai ở Việt Nam hiện nay*, Luận án tiến sĩ Luật học, Trường Đại học Luật TP.HCM, tr.135
60. Phạm Văn Võ (2012), *Chế độ pháp lý về sở hữu và quyền tài sản đối với đất đai*, NXB Lao Động.
61. Phạm Văn Võ (2022), Đặc điểm của tranh chấp đất đai và những vấn đề pháp lý đặt ra, Kỷ yếu Hội thảo “Giải quyết tranh chấp đất đai và đánh giá thực trạng trên địa bàn các tỉnh Đông Nam Bộ”, Viện nghiên cứu pháp luật phía nam, Bình Dương.
62. Phạm Văn Võ (2023), Cơ chế dịch chuyển đất đai thông qua giao dịch dân sự - Một số ý kiến hoàn thiện Dự thảo Luật Đất đai, Kỷ yếu hội thảo cấp quốc gia, Cơ chế dịch chuyển đất đai và chính sách đột phá cho thành phố Hồ Chí Minh, Đại học quốc gia TP.HCM và UBND TP.HCM.

63. Phạm Văn Võ (chủ nhiệm) (2016), Báo cáo tổng hợp đề tài nghiên cứu cấp bộ, *Cơ sở lý luận và thực tiễn hoàn thiện cơ chế giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất: Qua kinh nghiệm của các tỉnh đồng bằng Nam Bộ*, Viện nghiên cứu lập pháp. **Tài liệu tiếng nước ngoài**
64. Arthur C.Nelson (2014), *Foundation of Real Estate Development Financing*, ISLANDPRESS.
65. Daniel P.Selmi (2011), The Contract Transformation in Land Use Regulation, *Selmi – 63 Stan.L.Rev.591-.643*.
66. Gary D. Libecap (1986), *Property Rights in Economic History: Implications for Research*, *Exploration in Economic History* 23, tr. 227-252.
67. Hernando de Soto, *The Mystery Of Capital: Why Capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*, Basic Books, New York 2000.
68. Jeffrey Pome, Jody W. Lipford (2002), *The Political Allocation of Property Rights: An Application to State Land Use Land Regulation*, *Journal of Private Enterprise*; ProQuest Central, tr. 14 – 31.
69. Kelly Daniel B., *The Public Use Requirement in Eminent Domain Law: A Rationale Based on Secret Purchases and Private Influence*, *Cornell Law Review*, Vol. 92, No. 1, 2006, 4.
70. Peter Ho & Max Spoor, *Whose land? The political economy of land titling in transition economies*, *Land use policy Journal*, Vol. 23, 2006, tr. 580 – 587.
71. Peter Ho, Max Spoor, *Whose land? The political economy of land titling in transitional economies*, Centre for Development Studies (CDS), University of Groningen, P.O. Box 800, 9700 AV Groningen, The Netherlands Centre for the Study of Transition and Development (CESTRAD), Institute of Social Studies, Kortenaerkade 12, 2518 AX, The Hague, 5/2005. [www.elsevier.com/locate/landusepol](http://www.elsevier.com/locate/landusepol). truy cập ngày 01/5/2016.
72. R.G. Hammond (1990), *Personal Property – Commentary and Materials*, Oxford University Press, tr.46
73. Tim Murphy, Simon Roberts & Tatiana Flessas (2004), *Understanding Property Law*, London Sweet & Maxwell, tr.8
74. Tina Cassidy & Don Aucoin, *Harvard Reveals Secret Purchases of 52 Acres Worth \$88M in Allston*, *Boston Globe*, 10/6/1997, at A1.
75. Truong Thien Thu (2010), Ranjith Perera, *Intermediate levels of property rights and the emerging housing market in HCM city*, *Vietnam, Land Use Policy* 28, tr. 124-138.

76. Wang Chenguang and Zhang Xianchu (1997), *Introduction to Chinese law*, Sweet & Maxwell Asia, Hong Kong, tr. 549.
77. Wang Chenguang and Zhang Xianchu, *Introduction to Chinese law*, Sweet & Maxwell Asia 1997, tr. 541.

#### ***Tài liệu từ Internet***

78. “Giữ gìn an ninh lương thực: Ổn định đất trồng lúa”, [http://agro.gov.vn/vn/tID9455\\_Giu-gin-an-ninh-luong-thuc-on-dinh-dat-trong-lua.html](http://agro.gov.vn/vn/tID9455_Giu-gin-an-ninh-luong-thuc-on-dinh-dat-trong-lua.html), truy cập ngày 28/9/2022.
79. Ban Mai, “Cạnh tranh khu công nghiệp năm 2022, nhiều địa phương vào cuộc “săn đón” vốn FDI”, <https://vneconomy.vn/canh-tranh-khu-cong-nghiep-nam-2022-nhieu-dia-phuong-vao-cuoc-san-don-von-fdi.htm>, truy cập ngày 23/8/2022.
80. Báo cáo chính trị Ban Chấp hành trung ương Đảng khóa XI tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng, truy cập ngày 10/2/2017 từ <http://www.dangcongsan.vn/tu-lieu-van-kien/van-kien-dang/van-kien-dai-hoi/khoa-xii/doc-3331201610175046.html>
81. Báo Tuổi Trẻ online, *Dự án khu đô thị Nam Thăng Long, Hà Nội: Nhà nước thiệt hại 3.000 tỉ đồng do quyết định duyệt giá đất của UBND TP Hà Nội*, <http://www.tuoitre.com.vn/Tianyong/Index.aspx?ArticleID=164277&ChannelID=3>
82. Cẩn Cường – Phương Thảo, “Không thể xé lẻ dự án bê xít để “né” Quốc hội!”, <http://tinhdoanhungyen.org.vn/trong-nuoc/khong-the-xe-le-du-an-bo-xit-de-ne-quoc-hoi.html>, truy cập ngày 04/8/2022.
83. Châu An, “*Những vương mắc xung quanh các dự án BOT*”, <https://cafeland.vn/tin-tuc/nhung-vuong-mac-xung-quanh-cac-du-an-bot-102667.html>, truy cập ngày 11/6/2023.
84. Cơ chế tự thoả thuận giữa nhà đầu tư và người sử dụng đất, Báo Tài nguyên và Môi trường, 3/6/2021, Truy cập 11 giờ ngày 12/9/2023, <https://baotainguyenvaimoitruong.vn/co-che-tu-thoa-thuan-giua-chu-dau-tu-va-nguoi-su-dung-dat-325389.html>
85. Đặng Hùng Võ, (2022), *Chuyển dịch đất đai: vương mắc và giải pháp*, <https://www.tapchiconsan.org.vn/web/guest/nghien-cu/-/2018/824942/chuyen-dich-dat-dai--vuong-mac-va-giai-phap.aspx>, truy cập 01/02/2023.
86. Đình Sơn, Tân Phú, Kiến nghị chỉ định thầu tại khu đô thị mới thủ Thiêm, Báo Thanh Niên online, truy cập 10 giờ ngày 27/9/2023, <https://thanhnien.vn/kien-nghi-chi-dinh-thau-tai-khu-do-thi-moi-thu-thiem-185500691.htm>
87. Đình Văn Thông, (2009), *Học thuyết Kynes và những vấn đề kích cầu nhằm chống giảm suy thoái kinh tế ở nước ta*, <https://js.vnu.edu.vn/EAB/article/view/1366>, truy cập ngày 02/02/2023.

88. Đỗ Thoa, “Quốc hội đồng tình giữ nguyên tiêu chí phân loại dự án quan trọng quốc gia”, <https://dangcongsan.vn/thoi-su/quoc-hoi-dong-tinh-giu-nguyen-tieu-chi-phan-loai-du-an-quan-trong-quoc-gia-524328.html>, truy cập ngày 18/9/2022.
89. Đặng Hùng Võ: Nên xóa bỏ thời hạn giao đất nông nghiệp, [http://ipsard.gov.vn/mobile/tID7132\\_GS-Dang-Hung-Vo-Nen-xoa-thoi-han-giao-dat-nong-nghiep.html](http://ipsard.gov.vn/mobile/tID7132_GS-Dang-Hung-Vo-Nen-xoa-thoi-han-giao-dat-nong-nghiep.html)
90. Hoài Thu, Năn nỉ doanh nghiệp chọn giá đất cao nhất để... cứu cán bộ, Báo Dân trí.com.vn, truy cập 9 giờ 00 ngày 11/10/2023, <https://dantri.com.vn/xa-hoi/nan-ni-doanh-nghiep-chon-gia-dat-cao-nhat-de-cuu-can-bo-20230804153343021.htm>.
91. Hoàng Yên, “Thu hồi đất cho dự án đô thị, nhà ở thương mại là không phù hợp”, <https://thoibaotaichinhvietnam.vn/thu-hoi-dat-cho-du-an-do-thi-nha-o-thuong-mai-la-khong-phu-hop-113229.html>, truy cập ngày 13/10/2022.
92. Hồng Khanh, “Hà Nam chỉ sai phạm của ông chủ khu đô thị TNR Stars Đồng Văn”, <https://vietnamnet.vn/ha-nam-chi-sai-pham-cua-ong-chu-khu-do-thi-tnr-stars-dong-van-709005.html#inner-article>, truy cập ngày 22/10/2022.
93. <http://vietnamnet.vn/nhandinh/2006/08/599351>.
94. Hương Giang, “Linh hoạt sử dụng đất nông nghiệp”, <https://nhandan.vn/linh-hoat-su-dung-dat-nong-nghiep-post670129.html>, truy cập ngày 28/9/2022.
95. Jack Thurston (December, 2006), *The Fat of the Land*, Prospect Magazine, [http://www.prospect-magazine.co.uk/article\\_details.php?id=8150](http://www.prospect-magazine.co.uk/article_details.php?id=8150)
96. Lê Phi, Trả lại biển cho dân, tấm mặc gì là quyền của họ, <http://vicongly.com/xem/7681/tra-lai-bien-cho-dan-tam-mac-gi-la-quyen-cua-ho.html>
97. Lê Quyên, “Trung bình mỗi năm Việt Nam có hơn 10 đô thị mới”, <https://nguoidothi.net.vn/trung-binh-moi-nam-viet-nam-co-hon-10-do-thi-moi-28229.html>, truy cập ngày 11/6/2023.
98. Linh Phong, “Luật đất đai (sửa đổi): Đề xuất bổ sung thêm 7 trường hợp thu hồi đất”, <https://cafef.vn/luat-dat-dai-sua-doi-de-xuat-bo-sung-them-7-truong-hop-thu-hoi-dat-20220915083007667.chn>, truy cập ngày 07/10/2022.
99. Mai Hằng, Quy mô sử dụng đất nông nghiệp mỗi hộ nhỏ hơn 0.5 ha, <http://hoinongdan.org.vn/sitepages/news/68/88791/quy-mo-su-dung-dat-nong-nghiep-moi-ho-nho-hon-05-ha>
100. Nguyễn Tùng, “Thái Nguyên: Thu hồi đất của dân rồi giao cho doanh nghiệp phân lô, bán nền”, <https://laodong.vn/ban-doc/thai-nguyen-thu-hoi-dat-cua-dan-roi-giao-cho-doanh-nghiep-phan-lo-ban-nen-1060013.ldo>, truy cập ngày 11/9/2022.

101. Nguyễn Văn Đình, “*Luật hóa” hoạt động lấn biển*”, <https://tapchitaichinh.vn/thi-truong-tai-chinh/luat-hoa-hoat-dong-lan-bien-346209.html>, truy cập ngày 14/10/2022.
102. Phạm Thị Thu Lan, (2020), *Hệ thống phúc lợi xã hội ở các nước Bắc Âu và một số gợi ý đối với Việt Nam*, <https://www.tapchiconsan.org.vn/web/guest/the-gioi-van-de-su-kien/-/2018/816503/he-thong-phuc-loi-xa-hoi-o-cac-nuoc-bac-au-va-mot-so-goi-y-doi-voi-viet-nam.aspx>, truy cập 04/02/2023.
103. Phan Trung Hiền – Đinh Thị Mỹ Linh, “*Đổi mới các quy định pháp luật về thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia – dân tộc, lợi ích công cộng*”, <https://www.tapchiconsan.org.vn/web/guest/nghien-cu/-/2018/815971/doi-moi-cac-quy-dinh-phap-luat-ve-thu-hoi-dat-de-phat-trien-kinh-te---xa-hoi-vi-loi-ich-quoc-gia---dan-toc%2C-loi-ich-cong-cong.aspx>, truy cập ngày 03/6/2023.
104. Phan Trung Hiền - Trần Thị Ngọc Hân, “*Hoàn thiện pháp luật đất đai từ góc nhìn về thu hồi đất vùng phụ cận để đấu giá quyền sử dụng đất thực hiện dự án*”, <https://www.tapchiconsan.org.vn/web/guest/kinh-te/-/2018/825836/hoan-thien-phap-luat-dat-dai-tu-goc-nhin-ve-thu-hoi-dat-vung-phu-can-de-dau-gia-quyen-su-dung-dat-thuc-hien-du-an.aspx>, truy cập ngày 07/6/2023.
105. Phan Trung Hiền (2017), *Xác định giá đất để tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất*, <http://www.lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=207993>, truy cập ngày 03/06/2023.
106. Phan Trung Hiền, (2017), *Xác định giá đất để tính tiền bồi thường Khi Nhà nước thu hồi đất*, <http://www.lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=207993> , truy cập 03/02/2023.
107. Renee Giovarelli & David Bledsoe, *Land Reform in Eastern Europe (Western CIS, Transcaucuses, Balkans, and EU Accession Countries)* – Research Paper within FAO’programs , <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/007/AD878E/AD878E00.pdf>
108. Robin Rajack (2009), “*Does Public Ownership and Management of land Matter for Land Market Outcomes?*”, Somik V.Lall, Mila Freire, Belinda Yuen, Robin Rajack, Jean-Jacques Helluin (2009), *Urban Land Markets, Improving Land Management for Successful Urbanization*, Springer.
109. TH (2022), *Khởi tố, bắt tạm giam chủ tịch Tập đoàn Tân Hoàng Minh Đỗ Anh Dũng*, <https://dangcongsan.vn/phap-luat/khoi-to-tam-giam-chu-tich-tap-doan-tan-hoang-minh-do-anh-dung-607495.html>, truy cập 20/02/2023.

110. Tham nhũng đất đai tại Đồ Sơn: Thêm năm bị cáo, Báo Nhân Dân điện tử, truy cập 8 giờ 54 ngày. 11/10/2023, <https://nhandan.vn/vu-tham-nhung-dat-dai-tai-do-son-them-nam-bi-cao-post423506.html>
111. Thanh Nga, “Cần xác định dự án xây dựng khu đô thị mới thuộc đối tượng thu hồi đất”, [https:// tapchixaydung.vn/can-xac-dinh-du-an-xay-dung-khu-do-thi-moi-thuoc-doi-tuong-thu-hoi-dat-20201224000011954.html](https://tapchixaydung.vn/can-xac-dinh-du-an-xay-dung-khu-do-thi-moi-thuoc-doi-tuong-thu-hoi-dat-20201224000011954.html), truy cập ngày 11/6/2023.
112. Thế Bình, “Thái Nguyên khắc phục tình trạng bỏ hoang đất đai tại khu công nghiệp”, <https://nhandan.vn/thai-nguyen-khac-phuc-tinh-trang-bo-hoang-dat-dai-tai-khu-cong-nghiep-post459788.html>, truy cập ngày 12/6/2023.
113. Vi Hà (2020), *Kết quả thống kê diện tích đất năm 2020*, <https://sotnmt.sonla.gov.vn/1292/31148/63511/632154/dat-dai-do-dac-ban-do/ket-qua-thong-ke-dien-tich-dat-dai-nam-2020#:~:text=%2D%20%C4%90% E1%BA%A5t%20n%C3%B4ng%20nghi%E1%BB%87p%20c%C3%B3%201.056,42%25%20di%E1%BB%87n%20t%C3%ADch%20t%E1%BB%B1%20nhi%C3%AAn>, truy cập ngày 28/9/2022.
114. Việt Quốc – Việt Tuân, “Sống mòn trong sự dửng dăng điện hạt nhân”, <https://vnexpress.net/song-kho-trong-vung-quy-hoach-dien-hat-nhan-4471633.html>, truy cập ngày 22/10/2022.
115. VTC1 (2016), “*Vua đất*” ở đồng bằng sông Cửu Long, <https://www.youtube.com/watch?v=xWbXCX>; THVL Tổng hợp (2018), *Phim tài liệu: Gia đình Huy Đất*, [https://www.youtube.com/watch?v=zUJIIPR\\_RRc](https://www.youtube.com/watch?v=zUJIIPR_RRc); THVL Tổng hợp (2016), *Nông thôn ngày nay: Trồng chuối xuất khẩu trên vùng đất phèn*, <https://www.youtube.com/watch?v=sUPlpOEmIIM> (31/10/2018).
116. Xem thêm: Cao Đình Lành (2018), *Thực thi pháp luật bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất ở*, <https://tapchitoaan.vn/bai-viet/phap-luat/thuc-thi-phap-luat-boi-thuong-ve-dat-khi-nha-nuoc-thu-hoi-dat-o>, truy cập ngày 03/06/2023.
117. Xem thêm: Đông Hà (2021), *Giao công an thẩm tra vụ trúng đấu giá đất ở Côn Đảo, làm rõ những “trùng khớp”*, <https://tuoitre.vn/giao-cong-an-tham-tra-vu-trung-dau-gia-dat-o-con-dao-lam-ro-nhung-trung-khop-20201118121809324.htm>, truy cập 20/02/2013.
118. Xem thêm: Hà Mi (2023), *‘Thắng kiện chính quyền, mòn mỏi chờ bồi thường’: Yêu cầu báo cáo việc thi hành án*, <https://tuoitre.vn/thang-kien-chinh-quyen-mon-moi-cho-boi-thuong-yeu-cau-bao-cao-viec-thi-hanh-an-20230318053956772.htm>, truy cập ngày 05/6/2023.

119. Xem thêm: Minh Khang – Bùi Yên – Hà Dương – Công Lý, (2021), *Nghi án thông đồng dìm giá khu đất ngàn tỷ tại Côn Đảo*, <https://baophapluat.vn/bds/nghi-an-thong-dong-dim-gia-khu-dat-ngan-ty-tai-con-dao-bai-1-hang-loat-dau-hieu-vi-pham-ngay-tu-khau-chuan-bi-dau-gia-post399346.html>, truy cập 20/02/2023.
120. Xem thêm: Nguyễn Quang Tuyên (2013), *Kinh nghiệm của một số nước về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất*, <https://quochoi.vn/UserControls/Publishing/News/BinhLuan/pFormPrint.aspx?UrlListProcess=/content/tintuc/List/News&ItemID=27119>, truy cập ngày 05/6/2023.
121. Xem thêm: Nguyễn Văn Dương, (2022), *Bàn tay vô hình là gì? Đặc điểm và lợi ích xã hội từ bàn tay vô hình*, <https://kinhtevimo.vn/ban-tay-vo-hinh-la-gi-dac-diem-va-loi-ich-xa-hoi-tu-ban-tay-vo-hinh/>, truy cập ngày 02/02/2023.
122. Xem thêm: P.Q.H (2022), *Thu hồi đất để phát triển kinh tế xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng – thực trạng và kiến nghị sửa đổi*, [http://vkskh.gov.vn/thu-hoi-dat-de-phat-trien-kinh-te-xa-hoi-vi-loi-ich-quoc-gia-cong-cong-thuc-trang-va-kien-nghi-sua\\_1783\\_381\\_2\\_a.html](http://vkskh.gov.vn/thu-hoi-dat-de-phat-trien-kinh-te-xa-hoi-vi-loi-ich-quoc-gia-cong-cong-thuc-trang-va-kien-nghi-sua_1783_381_2_a.html), truy cập ngày 06/6/2023.
123. Zhenhuan Yuan (2004), *Land use rights in China*, Cornell real estate Review, 3, 73-78, hoặc <http://scholarship.sha.cornell.edu>