

Bé GIÁO Dôc vµ ®µO t'O

Bé BƯ
pháp

TrUênG ®¹I hăc luËt hµ NéI

PHẠM THU THỦY

**PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG KHI THU HỒI ĐẤT NÔNG
NGHIỆP Ở VIỆT NAM**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2014

Bé GIÁO Dôc vµ ®µO t'O

Bé BÚ
pháp

TrUênG ®¹I hăc luËt hµ NéI

PHẠM THU THỦY

**PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG KHI THU HỒI ĐẤT NÔNG
NGHIỆP Ở VIỆT NAM**

Chuyên ngành : Luật Kinh tế

Mã số : 62.38.01.07

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

Người hướng dẫn khoa học: 1. PGS.TS. NGUYỄN QUANG TUYẾN

2. PGS.TS. PHẠM HỮU NGHỊ

HÀ NỘI - 2014

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các kết quả số liệu nêu trong luận án là trung thực, có nguồn gốc rõ ràng, chính xác của các cơ quan chức năng đã công bố. Những kết luận khoa học của luận án là mới và chưa có tác giả công bố trong bất cứ công trình khoa học nào.

Tác giả luận án

Phạm Thu Thủy

MỤC LỤC

	Trang
MỞ ĐẦU	1
TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU ĐỀ TÀI LUẬN ÁN	7
Chương 1: NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ BỒI THƯỜNG KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP VÀ PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP Ở VIỆT NAM	22
1.1. Lý luận về thu hồi đất nông nghiệp	22
1.1.1. Khái niệm, đặc điểm của đất nông nghiệp	22
1.1.2. Khái niệm thu hồi đất nông nghiệp	27
1.1.3. Nhu cầu cần thiết khách quan của việc thu hồi đất nông nghiệp cho quá trình công nghiệp hóa hiện đại hóa đất nước	30
1.2. Lý luận về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp	31
1.2.1. Luận giải thuật ngữ “bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất”	31
1.2.2. Khái niệm bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp	35
1.2.3. Khái niệm hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp	38
1.2.4. Cơ sở lý luận của việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp	40
1.3. Lý luận về pháp luật bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp	43
1.3.1. Sự cần thiết khách quan của pháp luật điều chỉnh về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp	43
1.3.2. Khái niệm, đặc điểm và các yếu tố chi phối tới pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp	46
1.3.3. Cơ cấu pháp luật điều chỉnh về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp	50
1.4. Lược sử hình thành và phát triển pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp	54
1.4.1. Giai đoạn trước khi ban hành Luật Đất đai năm 1993	54
1.4.2. Giai đoạn từ khi ban hành Luật Đất đai năm 1993 đến trước khi ban hành Luật Đất đai năm 2003	55
1.4.3. Giai đoạn từ khi có Luật Đất đai năm 2003 đến nay	58
1.5. Kinh nghiệm và thực tiễn pháp lý của một số nước trên thế giới về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp và những gợi mở cho Việt Nam	61
1.5.1. Kinh nghiệm của Trung Quốc	61
1.5.2. Kinh nghiệm của Hàn Quốc	63
1.5.3. Kinh nghiệm của Singapore	66
1.5.4. Một số gợi mở cho Việt Nam trong quá trình xây dựng và hoàn thiện	

pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp	68
Chương 2: THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP Ở VIỆT NAM	72
2.1. Nội dung pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp	72
2.1.1. Các quy định về nguyên tắc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp	72
2.1.2. Các quy định về điều kiện bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp	81
2.1.3. Các quy định cụ thể về bồi thường đất và bồi thường tài sản khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp	88
2.1.4. Các quy định về hỗ trợ cho người có đất nông nghiệp bị thu hồi	97
2.1.5. Các quy định về trình tự, thủ tục thu hồi đất và bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp	102
2.1.6. Nội dung các quy định pháp luật về giải quyết khiếu nại, tố cáo về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp	111
2.2. Một số vấn đề đặt ra từ thực tiễn thi hành pháp luật về thu hồi và bồi thường đối với đất nông nghiệp	114
Chương 3: GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ THỰC THI PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP Ở VIỆT NAM	124
3.1. Định hướng hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam	124
3.2. Giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam	129
3.2.1. Nhóm giải pháp hoàn thiện các quy định pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp	130
3.2.2. Nhóm giải pháp hoàn thiện các quy định pháp luật về hỗ trợ và giải quyết việc làm cho người nông dân khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp	144
3.2.3. Nhóm giải pháp nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp	151
KẾT LUẬN	160
DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN ĐÃ ĐƯỢC CÔNG BỐ	164
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	165

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

CNH - HĐH	:	Công nghiệp hóa, hiện đại hóa
CT	:	Chính trị
GCNQSDĐ	:	Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất
GPMB	:	Giải phóng mặt bằng
KT	:	Kinh tế
LĐĐ	:	Luật Đất đai
SDĐ	:	Sử dụng đất
TLSX	:	Tư liệu sản xuất
THĐ	:	Thu hồi đất
UBND	:	Ủy ban nhân dân
XH	:	Xã hội



MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Việt Nam là một nước có nghề trồng lúa nước truyền thống với khoảng 70% dân số là nông dân. Đất nông nghiệp là tư liệu sản xuất đặc biệt không gì có thể thay thế được trong sản xuất nông, lâm nghiệp. Trong thế giới hiện đại, vấn đề an ninh lương thực đang là một trong những thách thức mang tính toàn cầu. An ninh lương thực gắn liền với đất nông nghiệp. Vì vậy, việc bảo vệ chặt chẽ đất nông nghiệp là vấn đề có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Tuy nhiên, trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, nhu cầu khách quan đặt ra là phải chuyển một tỉ lệ đất nông nghiệp thích hợp sang đất xây dựng các khu công nghiệp, khu kinh tế, khu đô thị mới và xây dựng cơ sở hạ tầng,... phục vụ sự nghiệp phát triển đất nước. Để giải quyết yêu cầu này, Nhà nước thực hiện thu hồi đất của người sử dụng đất nông nghiệp. Thu hồi đất không đơn giản chỉ là việc làm chấm dứt quyền sử dụng đất của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân đối với một diện tích đất nông nghiệp nhất định. Hành động này để lại những hậu quả về kinh tế - xã hội cần kịp thời giải quyết nhằm duy trì sự ổn định chính trị, xã hội. Thực tế cho thấy đây là công việc khó khăn, phức tạp và thường phát sinh tranh chấp, khiếu kiện về đất đai gay gắt, nóng bỏng. Bởi lẽ, nó “đụng chạm” trực tiếp đến những lợi ích thiết thực không chỉ của người sử dụng đất mà còn của Nhà nước, của xã hội và lợi ích của các doanh nghiệp, chủ đầu tư. Chỉ khi nào Nhà nước giải quyết hài hòa lợi ích của các chủ thể này thì việc thu hồi đất mới không tiềm ẩn nguy cơ khiếu kiện, tranh chấp kéo dài gây mất ổn định chính trị - xã hội. Dầu vậy, không phải trong bất kỳ trường hợp thu hồi đất nào, Nhà nước, người sử dụng đất và các nhà đầu tư cũng tìm được “tiếng nói” đồng thuận; bởi lẽ, người bị thu hồi đất chịu ảnh hưởng nặng nề nhất từ việc thu hồi đất nông nghiệp, họ là người bị mất đất sản xuất nông nghiệp - mất tư liệu sản xuất quan trọng nhất, trở thành người thất nghiệp và đời sống gia đình rơi vào hoàn cảnh khó khăn, v.v.. Hơn nữa, thu hồi đất nông nghiệp còn đặt ra thách thức mà xã hội phải giải quyết; đó là việc giảm sút diện tích đất nông nghiệp sẽ ảnh hưởng lớn đến an ninh lương thực quốc gia, làm giảm sản lượng gạo xuất khẩu hàng năm... Nhận thức được những thách thức do việc thu hồi đất nông nghiệp gây ra cho sự phát triển bền vững của đất nước, Đảng và Nhà nước ta đã có nhiều quan điểm, đường lối, chính sách và ban hành pháp luật về bồi thường khi thu hồi đất nông nghiệp nhằm giải quyết hài hòa lợi ích của người sử dụng đất, lợi ích của xã hội và lợi ích của nhà đầu tư. Mặc dù vậy, thực tế thi hành pháp luật đất đai nói

chung và thi hành các quy định về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nói riêng vẫn bộc lộ những hạn chế, thiếu sót. Theo đánh giá của Thanh tra Chính phủ, khiếu kiện liên quan đến bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất vẫn chiếm khoảng 70% tổng số các vụ việc khiếu kiện về đất đai. Điều này có nguyên nhân từ hệ thống pháp luật về thu hồi đất và bồi thường có những nội dung còn chưa phù hợp với thực tiễn, như các quy định về giá đất bồi thường; quy định về cơ chế thu hồi đất sử dụng vào mục đích kinh tế; quy định về thời điểm xác định giá bồi thường, hỗ trợ và tái định cư v.v.. Để khắc phục những hạn chế này, cần có sự đánh giá một cách toàn diện cả về lý luận và thực tiễn thực trạng pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp để đưa ra các giải pháp hoàn thiện. Điều này lại càng có ý nghĩa trong bối cảnh các quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất nói chung và thu hồi đất nông nghiệp nói riêng vừa được sửa đổi, bổ sung theo quy định của Luật Đất đai năm 2013 sẽ có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/07/2014. Với ý nghĩa đó, tôi lựa chọn đề tài: **“Pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam”** làm luận án tiến sĩ luật học.

2. Mục đích nghiên cứu và nhiệm vụ của luận án

2.1. Mục đích nghiên cứu

Mục đích nghiên cứu đề tài: *“Pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam”* là tạo ra một công trình nghiên cứu lý luận và thực tiễn cấp tiến sĩ, có tính hệ thống về những cơ sở pháp lý của việc Nhà nước bồi thường khi thu hồi đất nông nghiệp. Trên cơ sở đó, đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật, nhằm đáp ứng có hiệu quả các yêu cầu do thực tiễn cuộc sống đặt ra, trong quá trình thực thi pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Để đạt được mục đích nghiên cứu trên đây, luận án xác định những nhiệm vụ nghiên cứu cụ thể sau đây:

- Phân tích khái niệm, đặc điểm của đất nông nghiệp; phân tích khái niệm, đặc điểm của thu hồi đất nông nghiệp và sự cần thiết khách quan của việc thu hồi đất nông nghiệp vì sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước; phân tích khái niệm, đặc điểm và lý giải cơ sở lý luận của việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam.

- Nghiên cứu những vấn đề lý luận về pháp luật bồi thường khi nhà nước thu hồi đất nông nghiệp, làm rõ khái niệm, đặc điểm, các yếu tố chi phối tới pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp, cũng như cơ cấu pháp luật

điều chỉnh về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp; lịch sử hình thành và phát triển của pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam; tìm hiểu pháp luật và thực tiễn pháp lý của một số nước trên thế giới về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp và những gợi mở cho Việt Nam trong quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.

-Đánh giá thực trạng pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp nhằm chỉ ra những thành tựu, những hạn chế và nguyên nhân của những hạn chế, tồn tại. Trên cơ sở đó, Luận án đưa ra định hướng và các giải pháp hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

3.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của đề tài bao gồm:

-Hệ thống quan điểm, đường lối, chính sách và pháp luật của Đảng và Nhà nước trong lĩnh vực đất đai nói chung và về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nói riêng.

-Chính sách, pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất của một số quốc gia trên thế giới như Trung Quốc, Hàn Quốc và Singapore.

-Nội dung của Luật đất đai năm 2003 và các văn bản hướng dẫn thi hành về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp, đồng thời có nghiên cứu nội dung Luật Đất đai sửa đổi mới được Quốc hội thông qua ngày 29/11/2013, sẽ có hiệu lực thi hành vào ngày 01/07/2014.

-Các thông tin, số liệu, vụ việc thực tiễn về áp dụng các quy định của pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam

-Các công trình khoa học về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất ở Việt Nam nói chung và pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam nói riêng đã công bố trong và ngoài nước thời gian qua.

3.2. Phạm vi nghiên cứu

Bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam là đề tài có phạm vi nghiên cứu rộng, phức tạp liên quan đến nhiều lĩnh vực khác nhau như luật học, xã hội học, lịch sử, kinh tế học, văn hoá và chính trị học v.v.. Tuy nhiên, trong khuôn khổ có hạn của một bản luận án tiến sĩ luật học, Luận án không có tham vọng tìm hiểu toàn diện và giải quyết thấu đáo các yêu cầu của vấn đề bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam dưới góc độ pháp lý, mà giới hạn

phạm vi nghiên cứu ở việc nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn của pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam thông qua việc tìm hiểu, đánh giá nội dung Luật đất đai năm 2003 và các văn bản hướng dẫn thi hành về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp (có liên hệ với các quy định về vấn đề này của Luật đất đai năm 2013 vừa được Quốc hội khóa XIII thông qua ngày 29/11/2013). Luận án chỉ nghiên cứu các quy định về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng hay vì mục tiêu phát triển kinh tế, bởi trong trường hợp Nhà nước thu hồi đất khi có hành vi vi phạm pháp luật đất đai thì không đặt ra vấn đề bồi thường. Hơn nữa, Luận án đi sâu tập trung nghiên cứu, tìm hiểu vấn đề bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân, vì đây là chủ thể sử dụng đất nông nghiệp phổ biến và những bất cập nổi cộm trong vấn đề bồi thường chủ yếu xảy ra đối với chủ thể này. Mặt khác, Luận án không đề cập vấn đề tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất, bởi phương thức này chỉ được áp dụng chủ yếu trong trường hợp thu hồi đối với đất ở, do vậy, các quy định về tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất nằm ngoài khuôn khổ đề tài của bản Luận án này.

4. Phương pháp nghiên cứu

Để đạt được mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của đề tài, luận án đã sử dụng các phương pháp nghiên cứu sau đây:

(1) Phương pháp luận nghiên cứu khoa học duy vật biện chứng và duy vật lịch sử của chủ nghĩa Mác - Lênin.

Để nghiên cứu có hiệu quả những vấn đề do đề tài đặt ra, luận án sử dụng phương pháp luận của chủ nghĩa duy vật biện chứng và duy vật lịch sử. Đây là phương pháp chủ đạo xuyên suốt toàn bộ quá trình nghiên cứu của luận án, để đưa ra những nhận định, kết luận khoa học đảm bảo tính khách quan, chân thực. Từ phương pháp chung đó, luận án sử dụng các phương pháp nghiên cứu cụ thể trong quá trình nghiên cứu các nội dung chi tiết của luận án. Tùy thuộc vào nội dung đối tượng nghiên cứu của từng chương, mục trong luận án mà tác giả vận dụng các phương pháp khác nhau cho phù hợp.

(2) Bên cạnh đó, luận án còn sử dụng các phương pháp nghiên cứu cụ thể sau:

- Phương pháp phân tích, phương pháp so sánh, phương pháp lịch sử, phương pháp hệ thống,... được sử dụng trong chương 1 khi nghiên cứu những vấn đề lý luận về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp và pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam, cụ thể:

i) Phương pháp phân tích được sử dụng khi nghiên cứu khái niệm, đặc điểm của đất nông nghiệp; nghiên cứu khái niệm, đặc điểm, nội dung và cơ chế điều chỉnh pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.

ii) Phương pháp đánh giá, phương pháp lịch sử được sử dụng khi nghiên cứu lịch sử hình thành và phát triển pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam.

iii) Phương pháp so sánh, phương pháp hệ thống được sử dụng khi nghiên cứu pháp luật và thực tiễn pháp lý của một số nước trên thế giới về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp - Những gợi mở cho Việt Nam trong quá trình xây dựng, hoàn thiện chế định pháp luật này.

-Phương pháp tổng hợp, phương pháp phân tích, phương pháp đánh giá, phương pháp đối chiếu v.v.. được sử dụng trong Chương 2 khi nghiên cứu thực trạng pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam, cụ thể:

i) Phương pháp phân tích, phương pháp đánh giá được sử dụng khi phân tích, bình luận nội dung các quy định về bồi thường đất và bồi thường thiệt hại về tài sản trên đất khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

ii) Phương pháp phân tích, phương pháp tổng hợp được sử dụng khi phân tích các quy định về hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.

iii) Phương pháp đánh giá, phương pháp đối chiếu được sử dụng khi đánh giá, bình luận thực tế thi hành các quy định về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.

iv) Phương pháp bình luận, phương pháp diễn giải được sử dụng khi tìm hiểu nguyên nhân của những tồn tại, hạn chế trong quá trình thực tế thi hành các quy định về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.

-Phương pháp tổng hợp, phương pháp diễn giải, v.v.. được sử dụng trong Chương 3 khi nghiên cứu định hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam, cụ thể:

i) Phương pháp tổng hợp, phương pháp diễn giải được sử dụng khi phân tích định hướng của việc hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam.

ii) Phương pháp phân tích, phương pháp bình luận, phương pháp tổng hợp được sử dụng khi đề cập các giải pháp của việc hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam.

5. Những đóng góp mới của luận án

Luận án tiến sĩ luật học với đề tài “*Pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam*” được hoàn thành có những đóng góp mới chủ yếu sau đây:

- Hệ thống hoá và góp phần phát triển, bổ sung cơ sở lý luận và thực tiễn về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp và pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam, đặc biệt, Luận án phân tích, làm rõ cơ chế điều chỉnh của pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp; phân tích làm rõ khái niệm, đặc điểm và bản chất của việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.

- Luận án đã phân tích và chỉ ra những bài học kinh nghiệm cho Việt Nam trong quá trình xây dựng, hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp thông qua việc phân tích, tìm hiểu pháp luật và thực tiễn pháp lý của Trung Quốc, Hàn Quốc và Singapore về vấn đề bồi thường đất nông nghiệp khi Nhà nước thu hồi đất.

- Luận án đã phân tích nội dung các quy định về bồi thường đất nông nghiệp khi Nhà nước thu hồi đất, đánh giá thực trạng thi hành lĩnh vực pháp luật này và chỉ ra nguyên nhân của những hạn chế, tồn tại.

Trên cơ sở đó, luận án đề cập yêu cầu, định hướng và đưa ra các giải pháp cụ thể hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam.

Luận án là tài liệu tham khảo bổ ích không chỉ đối với các nhà hoạch định chính sách, pháp luật đất đai, các nhà quản lý đất đai mà còn là tài liệu chuyên khảo cho công tác giảng dạy, học tập và nghiên cứu khoa học pháp lý đất đai ở các cơ sở đào tạo luật của nước ta.

6. Kết cấu của luận án

Ngoài phần cam đoan, danh mục các từ viết tắt sử dụng trong luận án, mục lục, phần mở đầu, phần tổng quan tình hình nghiên cứu, kết luận, danh mục các công trình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án đã được công bố và danh mục tài liệu tham khảo thì nội dung chính của luận án, bao gồm 3 chương:

- *Chương 1: Những vấn đề lý luận về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp và pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam.*

- *Chương 2: Thực trạng pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam.*

- *Chương 3: Giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam.*

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU ĐỀ TÀI LUẬN ÁN

1. Những nội dung cơ bản của các công trình nghiên cứu có liên quan trực tiếp đến đề tài luận án

Bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp là một nội dung quan trọng của hoạt động quản lý nhà nước về đất đai; được thực hiện bởi cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhằm đảm bảo quyền lợi cho người bị thu hồi đất trong tiến trình công nghiệp hóa, đô thị hóa đất nước. Thu hồi đất nông nghiệp phải được thực hiện trong mối tương quan giữa yêu cầu bảo vệ đất nông nghiệp (đảm bảo cho sự phát triển bền vững) và tính tất yếu khách quan của việc chuyển đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp trong giai đoạn phát triển mới của đất nước; bên cạnh đó, cuộc sống và việc làm cũng như quyền lợi của người dân sau thu hồi đất phải được Nhà nước quan tâm, bảo đảm. Đây là vấn đề mang tính thời sự nóng bỏng, vì vậy đã có khá nhiều công trình nghiên cứu có liên quan đến vấn đề này và được xem xét dưới các góc độ khác nhau. Việc nghiên cứu các công trình khoa học có liên quan mật thiết đến đề tài luận án có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Bởi vì đó là tiền đề cho quá trình thực hiện luận án, là cơ sở để đánh giá, tìm hiểu những vấn đề lý luận và thực tiễn đã được nghiên cứu, những vấn đề còn để ngỏ, là những gợi mở có tính định hướng cho những vấn đề cần nghiên cứu tiếp theo, mà luận án cần tập trung giải quyết. Có thể nói, đây là những tài liệu tham khảo rất bổ ích, có giá trị khoa học cho tác giả trong quá trình nghiên cứu, thực hiện luận án ở cấp độ tiến sĩ.

Qua tìm hiểu, nghiên cứu, tác giả thấy rằng, đã có một số công trình nghiên cứu nổi bật, có liên quan đến một số khía cạnh khác nhau của đề tài luận án. Các công trình này có thể xếp theo các nhóm nghiên cứu sau đây:

1.1. Nhóm công trình nghiên cứu các vấn đề lý luận về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất

Thứ nhất, các bài viết trao đổi về “khái niệm bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất”, cụ thể có một số bài viết sau:

Bài viết: “*Vấn đề lý luận xung quanh khái niệm bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất*” của TS Nguyễn Quang Tuyền - Tạp chí Luật học, số 1/2009; Bài viết “*Một số ý kiến hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất*” của Ths. Lê Ngọc Thanh - Tạp chí Tài nguyên và Môi trường, số 6/2009. Các bài viết này đã đưa ra những cơ sở lý luận cho việc xây dựng khái niệm bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Đồng thời, các tác giả cũng cho rằng, trong quan hệ bồi thường khi Nhà

nước thu hồi đất, cần phải giải quyết thấu đáo mối quan hệ giữa Nhà nước, nhà đầu tư và người có đất bị thu hồi.

Thứ hai, các công trình nghiên cứu pháp luật của một số quốc gia trên thế giới về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất và các chính sách có liên quan như:

- Bài viết *“Một số kinh nghiệm của Singapore trong việc quản lý thị trường bất động sản”* của ThS Phạm Bình An- Nội san Kinh tế tháng 12/2003; Bài viết *“Chính sách đền bù khi thu hồi đất của một số nước trong khu vực và Việt Nam”* của ThS. Nguyễn Thị Dung - Tạp chí Cộng sản, số 2010; Bài viết *“Pháp luật về bồi thường, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất của Singapore và Trung Quốc- Những gợi mở cho Việt Nam trong hoàn thiện pháp luật về bồi thường, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất”* của TS. Nguyễn Quang Tuyền và Ths. Nguyễn Ngọc Minh.- Tạp chí Luật học, số 10/2010; Bài viết *“Mối liên hệ tam giác trong hệ thống đất đai ở Hàn Quốc: Quy hoạch, phát triển và đền bù sử dụng đất”* của TS. Hee Nam Jung tại Hội nghị Khoa học *“Chia sẻ kinh nghiệm quốc tế nhằm xây dựng hệ thống quản lý đất đai hiện đại tại Việt Nam”* do Bộ Tài nguyên và Môi trường tổ chức tại Hà Nội, ngày 10/09/2010; Các bài viết tại Hội thảo *“Kinh nghiệm Quản lý đất đai Hàn Quốc”* do Tổng cục Quản lý đất đai (Bộ Tài nguyên và Môi trường) tổ chức tại Hà Nội ngày 16/12/2011 như: Bài viết *“Quá trình đổi mới chính sách đất đai Hàn Quốc”* của TS. Soo Choi, Bài viết *“Hệ thống định giá và hệ thống bồi thường Hàn Quốc”* của Ủy ban Định giá Hàn Quốc, Bài viết *“Mô hình phát triển đất đai của Hàn Quốc”* của Park Hyun Young. Đây là những bài viết cung cấp các thông tin về thu hồi đất, bồi thường và tái định cư ở các nước trong khu vực như Singapore, Trung quốc, Thái Lan, Hàn Quốc. Những thông tin này sẽ có giá trị hữu ích để Việt Nam tham khảo trong quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

- Một số cuốn sách viết về nông nghiệp, nông thôn, nông dân như: Cuốn sách *“Kinh nghiệm quốc tế về nông nghiệp, nông thôn, nông dân trong quá trình công nghiệp hóa”* của TS Đặng Kim Sơn - Nhà xuất bản Chính trị quốc gia năm 2008; Cuốn sách *“Vấn đề nông nghiệp, nông dân, nông thôn - Kinh nghiệm Việt Nam, kinh nghiệm Trung Quốc”* của nhóm biên soạn GS.TS. Phùng Hữu Phú, TS. Nguyễn Viết Thông, TS. Bùi văn Hưng, gồm các bài tham luận Hội thảo Lý luận lần thứ tư giữa Đảng Cộng sản Việt Nam và Đảng Cộng sản Trung Quốc - Nhà xuất bản Chính trị quốc gia năm 2009; Cuốn sách *“Chính sách phát triển nông nghiệp, nông thôn, nông dân của Hungari trong quá trình chuyển đổi kinh tế và vận dụng cho Việt Nam”* của GS.TSKH Lê Du Phong (chủ biên) - Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia năm 2009.

Nông nghiệp, nông thôn, nông dân luôn là những vấn đề được quan tâm ở tất cả các nước, nhất là các nước đang tiến hành đẩy mạnh công nghiệp hóa. Trên cơ sở tổng hợp, phân tích vấn đề nông nghiệp, nông thôn, nông dân trong quá trình công nghiệp hóa ở nhiều nước trên thế giới, các tác giả đã liên hệ vào điều kiện cụ thể ở Việt Nam với những vấn đề mang tính lý luận và thực tiễn, như vai trò của nông nghiệp trong công nghiệp hóa, đặc biệt là những vấn đề về đất đai, lao động, môi trường... trong công nghiệp hóa đất nước. Những giải pháp hoàn thiện chính sách đối với nông nghiệp, nông thôn, nông dân ở các nước là bài học tham khảo quý báu cho Việt Nam trong thu hồi đất nông nghiệp vì sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

Thứ ba, những công trình nghiên cứu vấn đề chuyển mục đích sử dụng đất trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa ở Việt Nam như:

- Cuốn sách *“Đổi mới chính sách về chuyển đổi mục đích sử dụng đất đai trong quá trình công nghiệp hóa, đô thị hóa ở Việt Nam”* của Nguyễn Quốc Hùng- Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia năm 2006. Cuốn sách đã phân tích cơ sở lý luận và thực tiễn của việc đổi mới chính sách thu hồi và chuyển đổi mục đích sử dụng đất trong điều kiện công nghiệp hóa, đô thị hóa ở Việt Nam; trong đó, làm nổi bật sự cần thiết khách quan của quá trình chuyển đổi mục đích sử dụng đất trong điều kiện Việt Nam đang tiến hành CNH - HĐH.

- Cuốn sách *“Đất đai trong thời kỳ chuyển đổi - Cải cách và nghèo đói ở nông thôn Việt Nam”* của Martin Ravallion và Dominique van de Walle - Ngân hàng thế giới - Nhà xuất bản Văn hóa - thông tin năm 2008. Cuốn sách nghiên cứu những thay đổi về thể chế đất đai và công tác giao đất trong quá trình chuyển đổi ruộng đất ở Việt Nam đã tác động đến mức sống của người nghèo như thế nào, đặc biệt là người nghèo ở nông thôn. Các nhà nghiên cứu cũng đặt ra câu hỏi: Tình trạng không có đất gia tăng - dấu hiệu của thành công hay thất bại? Từ đó đưa ra những dẫn chứng để phân tích, đánh giá nhằm đi tìm câu trả lời thỏa đáng cho vấn đề này.

1.2. Nhóm công trình nghiên cứu nội dung pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất

Thứ nhất, các nghiên cứu về vấn đề giá đất, bao gồm một số bài viết sau:

Bài viết *“Bàn về giá đất theo quy định của Luật Đất đai năm 2003”* của ThS. Phạm Xuân Hoàng - Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 7/2004; Bài viết *“Bàn về giá đất khi bồi thường nên cao hay thấp”* của Ths. Đặng Anh Quân - Tạp chí Tài nguyên và Môi trường, số 8/2005; Bài viết *“Bàn về giá đất của Nhà nước”* của ThS Đặng Anh Quân - Tạp chí Khoa học và Pháp lý, số 5/2006; Bài viết *“Đánh giá thực trạng giá đất do Nhà nước quy định và giải pháp”* của ThS. Nguyễn Văn Hồng tại

Hội thảo “*Tài chính đất đai, giá đất và cơ chế, chính sách trong bồi thường, hỗ trợ, tái định cư*” do Viện Nghiên cứu Chiến lược Tài nguyên và Môi trường - Tổng cục Quản lý đất đai (Bộ Tài nguyên và Môi trường) tổ chức tại Hà Nội, ngày 12/07/2011. Các tác giả đã đưa ra những bình luận, đánh giá về giá đất, tìm hiểu và phân tích sâu về giá đất trên thị trường, cũng như giá đất tính bồi thường, để từ đó đưa ra những đề xuất, kiến nghị hoàn thiện giá đất do Nhà nước quy định làm căn cứ tính bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

Thứ hai, nghiên cứu về các phương thức bồi thường:

- Bài viết “*Nông dân góp vốn bằng đất: Giải pháp đột phá trong đền bù, giải tỏa*” của Hoàng Lộc - Thời báo Kinh tế Việt Nam số 253 ngày 21/12/2005. Trong việc thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng để triển khai những dự án đầu tư. Lợi ích của 3 “nhà” luôn “chạm trán” với nhau, đó là: Nhà nước, nhà đầu tư và nhà dân. Làm thế nào để đảm bảo quyền lợi của người có đất bị thu hồi, thỏa mãn nhu cầu sử dụng đất của nhà đầu tư và phù hợp với lợi ích của Nhà nước?. Đó là vấn đề mà các nhà quản lý, nhà nghiên cứu quan tâm, chúng ta đã suy nghĩ, đưa ra nhiều giải pháp và một trong những giải pháp mang tính đột phá đó là cho phép các hộ dân bị thu hồi đất trong khu vực của dự án góp vốn vào dự án (dưới dạng cổ phần) bằng giá trị quyền sử dụng đất của họ thay vì được nhận tiền bồi thường. Họ sẽ nhận được tiền lợi tức cổ phần hàng năm. Bài viết tìm hiểu sâu về vấn đề này và đưa ra dẫn chứng một số dự án đã thực hiện việc cho dân góp vốn bằng quyền sử dụng đất, thu được hiệu quả cao và nhận được sự đồng thuận từ phía người dân.

- Bài viết “*Những tồn tại, vướng mắc phát sinh trong quá trình áp dụng các phương thức bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất*” của TS. Nguyễn Thị Nga và Bùi Mai Liên - Tạp chí Luật học, số 5/2011. Bài viết đã khẳng định tính tất yếu khách quan của việc thu hồi đất nông nghiệp sử dụng cho mục đích phi nông nghiệp vì sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Từ đó, đặt ra vấn đề Nhà nước cần có trách nhiệm trong việc bù đắp những tổn thất, thiệt hại về vật chất và tinh thần cho người dân khi mất đất. Sự bù đắp đó được biểu hiện trước hết bằng việc đưa ra các phương thức bồi thường, hỗ trợ và tái định cư cho người dân một cách hợp lý, đảm bảo các nguyện vọng chính đáng của họ. Chính vì vậy việc nghiên cứu, đánh giá các phương thức bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất của tác giả có ý nghĩa về mặt lý luận và thực tiễn sâu sắc, góp phần hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

Thứ ba, về giải quyết việc làm cho nông dân bị thu hồi đất:

Bài viết “*Về giải quyết việc làm cho nông dân ở những nơi thu hồi đất*” của PGS.TS Lại Ngọc Hải - Báo Nhân dân số 18470, ngày 5/3/2006; Cuốn sách “*Giải*

quyết việc làm cho lao động nông nghiệp trong quá trình đô thị hóa” của PGS. TS. Nguyễn Thị Thơm và ThS. Phí Thị Hằng (đồng chủ biên) - Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia năm 2009; Cuốn sách *“Việc làm của nông dân trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa vùng đồng bằng sông Hồng đến năm 2020”* của TS Trần Thị Minh Ngọc (chủ biên) - Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia năm 2010.

Các tác giả đã chỉ ra rằng, trong quá trình CNH - HĐH đất nước, đất nông nghiệp đã bị thu hẹp lại. Người nông dân mất đất, mất tư liệu sản xuất, đồng nghĩa với việc mất việc làm, vì vậy, giải quyết việc làm cho lao động nông nghiệp là vấn đề bức thiết đặt ra. Các tác giả cũng đã nghiên cứu thực trạng việc làm và giải quyết việc làm của người dân sau thu hồi đất, từ đó đề ra phương hướng và giải pháp cụ thể, thiết thực trong việc giải quyết việc làm cho lao động nông nghiệp sau thu hồi đất.

Thứ tư, về vấn đề hỗ trợ cho người bị thu hồi đất:

Bài viết *“Chính sách hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất”* của TS. Trần Quang Huy - Tạp chí Luật học, số 10/2010. Bài viết cho thấy nhu cầu sử dụng đất nông nghiệp cho công nghiệp hóa, đô thị hóa ở Việt Nam là rất lớn. Từ đó lý giải sự cần thiết của việc xây dựng chính sách hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất. Tác giả đưa ra những cơ sở pháp lý cho việc thực thi chính sách hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất; đồng thời có những dẫn chứng cụ thể trong các quy định pháp luật về hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất.

Thứ năm, những nghiên cứu về cuộc sống của người dân sau thu hồi đất:

Cuốn sách *“Sản xuất và đời sống của các hộ nông dân không có đất hoặc thiếu đất ở đồng bằng sông Cửu Long - Thực trạng và giải pháp”* của GS.TS Nguyễn Đình Hương (chủ biên) - Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia năm 1999; Cuốn sách *“Điều tra điểm tâm lý nông dân bị thu hồi đất làm khu công nghiệp”* của TS Lưu Song Hà (chủ biên) - Nhà xuất bản Từ điển Bách Khoa năm 2009; Bài viết *“Phát triển khu công nghiệp vùng đồng bằng sông Hồng và vấn đề nông dân mất đất nông nghiệp”* của PGS.TS Nguyễn Sinh Cúc - Tạp chí Cộng sản, số 14/2008. Các tác giả đã phân tích, chỉ ra những nguyên nhân cơ bản và sâu xa của tình trạng các hộ nông dân không có đất hoặc thiếu đất sản xuất ở đồng bằng sông Cửu long hay một số tỉnh ở vùng đồng bằng sông Hồng; nghiên cứu, tìm hiểu tâm lý của người nông dân và cuộc sống của họ sau thu hồi đất; trên cơ sở nghiên cứu, đánh giá thực tiễn, các tác giả cũng đưa ra những giải pháp nhằm giải quyết việc làm cho người nông dân bị thu hồi đất; giải quyết những vấn đề tâm lý nảy sinh từ phía người nông dân bị thu hồi đất và tạo điều kiện để họ thích ứng với điều kiện sống mới, có sự đồng thuận và ủng hộ công cuộc đổi mới, phát triển đất nước.

Thứ sáu, những nghiên cứu bình luận các quy định pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất

- Bài viết *“Vấn đề thu hồi đất và bồi thường khi thu hồi đất trong Dự thảo Luật đất đai (sửa đổi, bổ sung)”* của TS. Nguyễn Quang Tuyền, Tạp chí Luật học, số 12 - 2008; Bài viết *“Bình luận các quy định về thu hồi đất và bồi thường khi thu hồi đất trong Dự thảo Luật đất đai (sửa đổi)”* của TS. Nguyễn Quang Tuyền, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 12 - 2008; Bài viết *“Đánh giá, kiến nghị pháp luật hiện hành về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư”* của ThS. Vũ Thị Minh Hồng tại Hội thảo *“Tài chính đất đai, giá đất và cơ chế, chính sách trong bồi thường, hỗ trợ, tái định cư”* do Viện Nghiên cứu Chiến lược Tài nguyên và Môi trường - Tổng cục Quản lý đất đai (Bộ Tài nguyên và Môi trường) tổ chức tại Hà Nội, ngày 12/07/2011.

Các tác giả đã phân tích, đánh giá những điểm hợp lý và bất hợp lý trong các quy định hiện hành về thu hồi đất, bồi thường khi thu hồi đất; đồng thời, kiến nghị một số giải pháp góp phần hoàn thiện các quy định này, đây là những ý kiến quý báu cho quá trình soạn thảo Luật Đất đai sửa đổi.

- Cuốn sách *“Hậu giải phóng mặt bằng ở Hà Nội - Vấn đề và giải pháp”* của PGS. TS Nguyễn Chí Mỹ và TS Hoàng Xuân Nghĩa (đồng chủ biên) - Nhà xuất bản Chính trị quốc gia năm 2009; Bài viết *“Thực trạng, những vướng mắc trong quá trình Nhà nước thu hồi đất để giao, cho thuê và tự thỏa thuận để có đất thực hiện dự án”* của ThS. Nguyễn Đức Biền tại Hội thảo *“Tài chính đất đai, giá đất và cơ chế, chính sách trong bồi thường, hỗ trợ, tái định cư”* do Viện Nghiên cứu Chiến lược Tài nguyên và Môi trường - Tổng cục Quản lý Đất đai (Bộ Tài nguyên và Môi trường) tổ chức tại Hà Nội, ngày 12/07/2011.

Các tác giả đã đề cập những vấn đề lý luận và thực tiễn trong thu hồi và giải phóng mặt bằng, làm rõ những vướng mắc trong quá trình Hà Nội thu hồi đất để thực hiện các dự án đầu tư, đặc biệt là những vấn đề của hậu giải phóng mặt bằng ở Hà Nội - trung tâm văn hóa, kinh tế, chính trị của cả nước - Một trong những địa phương đi đầu trong đẩy mạnh CNH - HĐH, đô thị hóa gắn với phát triển kinh tế tri thức. Những bài học rút ra từ thực tiễn giải phóng mặt bằng ở Hà Nội sẽ là những kinh nghiệm quý báu cho các địa phương tham khảo trong quá trình thực thi chính sách, pháp luật về giải phóng mặt bằng vì sự nghiệp CNH - HĐH.

- Cuốn sách *“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”* của Ngân hàng thế giới - Hà Nội năm 2011. Trong cuốn sách này có hai báo cáo liên quan trực tiếp đến vấn đề thu hồi và bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất; đó là:

Báo cáo 1 - Đề xuất về hoàn thiện chính sách Nhà nước thu hồi đất và cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện ở Việt Nam; *Báo cáo 2* - Nghiên cứu về cơ chế xác định giá đất phục vụ bồi thường, hỗ trợ và tái định cư tại Việt Nam.

1.3. Nhóm công trình nghiên cứu các vấn đề về tổ chức thực thi và hoàn thiện pháp luật

- Bài viết “*Giải bài toán lợi ích kinh tế giữa ba chủ thể: Nhà nước, người có đất bị thu hồi và chủ đầu tư khi bị thu hồi đất*” của Ths. Đặng Đức Long - Tạp chí Tài nguyên và Môi trường, số 5/2009; Bài viết “*Công khai, minh bạch để bảo vệ quyền lợi của người bị thu hồi đất*” của PGS.TS. Nguyễn Quang Tuyền - Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 2 - 2012.

Trong thu hồi đất, bồi thường và giải phóng mặt bằng, vấn đề quan trọng là giải quyết tốt mối quan hệ lợi ích giữa ba chủ thể: Nhà nước, người có đất bị thu hồi và chủ đầu tư, mặt khác, một nguyên tắc không thể thiếu trong quá trình thực hiện đó là công khai, minh bạch để bảo vệ quyền lợi cho người bị thu hồi đất. Các tác giả cũng đưa ra các giải pháp để hoàn thiện vấn đề này.

- Bài viết “*Pháp luật về trình tự, thủ tục thu hồi đất, bồi thường và giải phóng mặt bằng và những vướng mắc nảy sinh trong quá trình áp dụng*” của TS. Nguyễn Thị Nga - Tạp chí Luật học, số 11/2010.

Thu hồi đất, bồi thường và giải phóng mặt bằng là một trong những nội dung quan trọng của quản lý Nhà nước đối với đất đai. Trình tự, thủ tục thu hồi đất, bồi thường và giải phóng mặt bằng là những vấn đề không thể thiếu, luôn gắn liền với quá trình thực hiện hoạt động quan trọng này. Bài viết đã phân tích, đánh giá những quy định của pháp luật hiện hành; đồng thời, chỉ ra những vướng mắc nảy sinh trong quá trình áp dụng các quy định của pháp luật về lĩnh vực này, trên cơ sở đó đưa ra những giải pháp có tính khả thi cho việc hoàn thiện pháp luật về lĩnh vực này.

- Cuốn sách “*Một số giải pháp nhằm phát triển bền vững nông thôn vùng đồng bằng Bắc bộ - Trong quá trình xây dựng, phát triển các khu công nghiệp*” của TS Đỗ Đức Quân (chủ biên) - Nhà xuất bản Chính trị quốc gia năm 2010.

Qua khảo sát một số vùng nông thôn đồng bằng Bắc bộ - một trong những vùng kinh tế trọng điểm của đất nước, tác giả cuốn sách đã góp phần nhận diện thực trạng của tình hình thiếu việc làm, giảm sút chất lượng môi trường sống ở những vùng nông thôn bị thu hồi đất làm khu công nghiệp, đồng thời đề xuất một số giải pháp nhằm góp phần tìm ra hướng giải quyết phát triển bền vững nông thôn vùng đồng bằng Bắc bộ hiện nay.

1.4. Nhóm công trình là đề tài nghiên cứu khoa học, Báo cáo hay Luận văn thạc sĩ nghiên cứu các vấn đề lý luận và thực tiễn về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất

Thứ nhất, các đề tài nghiên cứu khoa học và Báo cáo

- Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ (2007), do Viện Nghiên cứu Khoa học Pháp lý - Bộ Tư pháp phối hợp với Bộ Tài nguyên và Môi trường thực hiện: *“Xây dựng cơ chế pháp lý bảo vệ đất nông nghiệp trong điều kiện công nghiệp hóa - hiện đại hóa”*. Đề tài phân tích thực trạng cơ chế pháp lý bảo vệ đất nông nghiệp, với tư cách là một nguồn tài nguyên, từ đó đề xuất những giải pháp để lồng ghép nhiệm vụ bảo vệ môi trường đất nông nghiệp trong quá trình quy hoạch, khai thác, sử dụng và chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp. Nâng cao hiệu quả bảo vệ đất nông nghiệp trước những tác động xấu về môi trường do quá trình công nghiệp hóa và đô thị hóa gây ra.

- Đề tài nghiên cứu khoa học cấp trường (2013) của TS. Nguyễn Thị Nga về: *“Pháp luật bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước thu hồi đất - thực trạng và hướng hoàn thiện”*.

Đề tài là bức tranh khá sinh động của những vụ việc có thật phát sinh trong thực tế, đồng thời thể hiện những vướng mắc, những câu hỏi mà bản thân pháp luật hiện hành chưa có lời giải. Các kinh nghiệm thực tiễn của quá trình tổ chức thực thi pháp luật cũng được phân tích, làm sáng tỏ trong đề tài này.

- Báo cáo *“Về tình hình sử dụng đất nông nghiệp xây dựng các khu công nghiệp, khu đô thị mới và đời sống của người dân có đất bị thu hồi”* của Bộ Tài nguyên và Môi trường, Hà Nội - tháng 3 năm 2006. Báo cáo phân tích và đánh giá chủ trương, chính sách về thu hồi đất nông nghiệp xây dựng các khu công nghiệp, khu đô thị mới; thực trạng sử dụng đất nông nghiệp xây dựng các khu công nghiệp, khu đô thị mới và sự tác động của quá trình thu hồi đất nông nghiệp xây dựng các khu công nghiệp, khu đô thị mới đối với đời sống của người dân có đất bị thu hồi.

- Báo cáo *“Tình hình thu hồi đất của nông dân thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa”* của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, tháng 7/2007. Báo cáo này đã đưa ra những số liệu rất cơ bản về tình hình thu hồi đất của nông dân thời gian qua, chỉ ra những kết quả đạt được cũng như những tồn tại bất cập cần khắc phục, trong đó cũng đề cập vấn đề giải quyết việc làm cho nông dân sau thu hồi đất.

Thứ hai, các luận văn thạc sĩ:

Theo tìm hiểu, nghiên cứu của tác giả, cho đến nay dường như chưa có một luận án tiến sĩ luật học nào đề cập trực tiếp những vấn đề lý luận và thực tiễn liên quan đến đề tài.

Các đề tài nghiên cứu đa số là luận văn thạc sĩ, một số đề tài nghiên cứu có liên quan gần nhất đến luận án của tác giả, có thể kể đến là:

- Nhóm các luận văn thạc sĩ luật học: Luận văn (2006) của Nguyễn Vinh Diện, với đề tài: *“Pháp luật về bồi thường thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất”*; Luận văn (2008) của Nguyễn Duy Thạch, với đề tài: *“Tìm hiểu pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất thông qua thực tiễn áp dụng của Hà Nội”*; Luận văn (2009) của Hoàng Thị Nga, với đề tài: *“Pháp luật về bồi thường, giải phóng mặt bằng khi Nhà nước thu hồi đất”*; Luận văn (2011) của Lê Thị Yên với đề tài: *“Pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất qua thực tiễn áp dụng tại địa bàn quận Tây Hồ, thành phố Hà Nội”*; Luận văn (2012) của Hoàng Thị Thu Trang với đề tài: *“Pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân và thực tiễn áp dụng tại Nghệ An”*; Luận văn (2012) của Đỗ Phương Linh với đề tài: *“Pháp luật về hỗ trợ, tái định cư người có đất bị thu hồi trong giải phóng mặt bằng*

- thực trạng và giải pháp hoàn thiện”; Luận văn (2013) của Trần Phương Liên với nội dung *“Pháp luật về bồi thường, hỗ trợ đối với hộ gia đình, cá nhân khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp - Thực trạng và hướng hoàn thiện”*.

Các luận văn này đã phân tích, làm rõ cơ sở lý luận của việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất; đánh giá thực trạng pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nói chung trên phạm vi cả nước, hay trên một địa bàn cụ thể là ở Hà Nội; đề xuất các kiến nghị góp phần hoàn thiện và thực thi có hiệu quả pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

- Nhóm các luận văn thuộc một số chuyên ngành khác: Luận văn thạc sĩ kinh tế chính trị (2006) của Phước Lộc, với đề tài: *“Đổi mới chính sách thu hồi, chuyển đổi mục đích sử dụng đất trong điều kiện công nghiệp hóa, đô thị hóa ở Việt Nam thời kỳ 2006- 2010 (qua tình hình của thành phố Hà Nội)”*; Luận văn thạc sĩ kinh tế, chuyên ngành kinh tế nông nghiệp (2008) của Đỗ Văn Cường, với đề tài: *“Nghiên cứu rủi ro sử dụng tiền đền bù và việc làm của hộ nông dân bị thu hồi đất giao cho khu công nghiệp Phố Nối B - Hưng Yên”*; Luận văn thạc sĩ nông nghiệp, chuyên ngành quản lý đất đai (2009) của Nguyễn Ngọc Anh, với đề tài: *“Đánh giá việc thực hiện chính sách bồi thường, hỗ trợ giải phóng mặt bằng và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất tại một số dự án trên địa bàn huyện Phú Xuyên, thành phố Hà Nội”*.

Các luận văn này, đã phản ánh được một số khía cạnh có liên quan đến vấn đề thu hồi và bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất như: Phân tích cơ sở lý luận và thực tiễn của việc đổi mới chính sách thu hồi, chuyển đổi mục đích sử dụng đất trong điều kiện công nghiệp hóa, đô thị hóa ở Việt Nam; hay nghiên cứu những rủi ro trong việc sử

dụng tiền bồi thường và những khó khăn trong vấn đề giải quyết việc làm của các hộ nông dân bị thu hồi đất; hay đánh giá việc thực hiện chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trên một địa bàn cụ thể, đó là huyện Phú Xuyên, Hà Nội, trên cơ sở đó nhận diện những thuận lợi và khó khăn của công tác này để có hướng giải quyết phù hợp.

2. Đánh giá, kết quả của các công trình nghiên cứu có liên quan trực tiếp đến đề tài luận án và những nội dung trọng tâm tiếp theo mà Luận án thực hiện

2.1. Một số nhận xét

Tiếp cận, tìm hiểu các công trình có liên quan đến đề tài của luận án đã được công bố trong thời gian qua; chúng tôi có một số nhận xét, bình luận như sau:

Thứ nhất, về phương pháp nghiên cứu. Các tác giả đã sử dụng chủ yếu một số phương pháp sau đây trong quá trình nghiên cứu:

- Phương pháp luận khoa học duy vật biện chứng và duy vật lịch sử của chủ nghĩa Mác- Lênin nhằm nghiên cứu vấn đề trong trạng thái vận động, biến đổi không ngừng và đặt trong mối quan hệ tổng thể, tác động qua lại giữa hiện tượng cần nghiên cứu với các hiện tượng khác. Hơn nữa, đối tượng nghiên cứu được xem xét, đánh giá trong trạng thái “động”... làm cho vấn đề nghiên cứu phong phú, đa dạng, vừa truyền thống, vừa hiện đại.

- Phương pháp thu thập, xử lý thông tin. Thông tin khoa học trong các công trình nghiên cứu được các tác giả thu thập, phân tích, xử lý từ nhiều nguồn khác nhau: (i) Các quy định trong văn bản pháp luật của Nhà nước; (ii) Các Nghị quyết, văn kiện của Đảng; (iii) Từ kết quả khảo sát, điều tra xã hội học; (iv) Từ tổng kết thực tiễn thi hành pháp luật về bồi thường, giải phóng mặt bằng khi Nhà nước thu hồi đất; (v) Từ các công trình, bài viết của các tác giả trong nước; (vi) Từ các trang website; (vii) Từ các tài liệu nước ngoài,... cho thấy những công trình nghiên cứu của các tác giả đi trước cũng đã đề cập bức tranh khá toàn diện và "đa màu sắc" về bồi thường, hỗ trợ cho người có đất bị thu hồi.

- Phương pháp phân tích, tổng hợp cũng được sử dụng trong hầu hết các công trình nghiên cứu làm cơ sở cho các tác giả nhận định, đánh giá vấn đề nghiên cứu dưới góc độ pháp luật thực định và thực tế thực thi pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất.

- Ngoài ra, một số phương pháp khác cũng được sử dụng bổ sung như phương pháp diễn dịch, quy nạp, so sánh,... để nghiên cứu và làm sáng tỏ các nội dung nghiên cứu.

Thứ hai, về nội dung nghiên cứu, có thể nhận xét như sau:

Một là, dù cách tiếp cận vấn đề có thể khác nhau, những phân tích và nhận định vấn đề có thể ở những góc nhìn khác nhau song đa số các công trình nghiên

cứu về vấn đề lí luận bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất đã đề cập ở trên, mới chỉ chú trọng đến việc đưa ra khái niệm, đặc điểm của bồi thường, hỗ trợ, sự khác nhau giữa bồi thường và hỗ trợ cũng như bồi thường và đền bù. Cùng với đó, đa số các tác giả đều nhận định tính tất yếu khách quan của vấn đề thu hồi đất được lí giải dưới góc độ yêu cầu của sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Đồng thời, khẳng định sự cần thiết Nhà nước phải có trách nhiệm bù đắp (bồi thường, hỗ trợ) cho người có đất bị thu hồi qua sự lí giải dưới góc độ thiệt hại của những người có đất bị Nhà nước thu hồi.

Chúng tôi không phủ nhận tính đúng đắn của những nhận định và đánh giá của các tác giả ở các công trình nghiên cứu nêu trên, song nếu lí luận về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất được tiếp cận đa chiều hơn, phạm vi rộng mở hơn thì vấn đề nghiên cứu sẽ sâu sắc hơn, sẽ là tiền đề tốt hơn cho việc tiếp cận nội dung của pháp luật thực định về vấn đề này. Chẳng hạn: Về khái niệm thu hồi đất cần được nghiên cứu trong mối liên hệ với trưng thu, trưng mua, hay trưng dụng đất, trong mối quan hệ với quyền sở hữu đất đai, quyền tài sản... Hoặc, khi các tác giả đề cập hậu quả của việc thu hồi đất hay tính tất yếu khách quan của việc thu hồi đất, đa số mới chỉ dừng lại ở sự phân tích và lí giải từ yêu cầu của sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước... Chúng tôi thiết nghĩ rằng, việc tiếp cận sẽ thiết thực và sâu sắc hơn nữa nếu chúng được nhìn nhận ở tính hiệu quả của việc thu hồi đất để chuyển đổi mục đích, chuyển dịch cơ cấu kinh tế. Điều này sẽ càng thấy rõ nét hơn khi thực tế có hàng vạn hecta đất của các nông lâm trường, các trạm trại, các xí nghiệp quốc doanh... tồn tại trong cơ chế cũ, khai thác và sử dụng không có hiệu quả, lãng phí và hiện nay còn "bùng nhùng", chưa rạch ròi về cơ chế quản lí và kiểm soát chúng. Cùng với đó là hàng ngàn hecta đất nông nghiệp được giao cho các hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định, lâu dài không phải trả tiền sử dụng đất cho Nhà nước song họ lại không có nhu cầu sử dụng trực tiếp mà cho thuê, cho mượn, cho người khác khai thác mà không khai báo... Vậy, vấn đề đặt ra là, những diện tích đất đó cần thiết phải được Nhà nước với tư cách là đại diện chủ sở hữu, đồng thời là chủ thể quản lí nhà nước về đất đai, có sự phân bổ và điều chỉnh lại để sử dụng sao cho có hiệu quả, việc thu hồi đất để sử dụng cho các mục đích khác nhau của Nhà nước cũng là một trong những biểu hiện của yêu cầu đó. Các công trình nghiên cứu đã công bố chưa được tiếp cận ở góc độ này.

Hai là, các công trình nghiên cứu đã công bố về tính tất yếu khách quan của việc bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất, cũng như các công trình tiếp cận dưới khía cạnh thực tiễn của vấn đề bồi thường, hỗ trợ như: “Bàn về giá đất khi bồi thường

nên cao hay thấp” của Ths. Đặng Anh Quân hay “Bàn về giá đất theo quy định của Luật Đất đai 2003” của Phạm Xuân Hoàng; Về khái niệm bồi thường có: “Vấn đề lý luận xung quanh khái niệm bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất” của TS. Nguyễn Quang Tuyền hay “Một số ý kiến hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất của Lê Ngọc Thạnh; Cuốn “Giải quyết việc làm cho lao động nông nghiệp trong quá trình đô thị hóa” của PGS. TS Nguyễn Thị Thơm và ThS Phí Thị Hằng (đồng chủ biên) - Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia năm 2009, v.v.. cho thấy, đa số các quan điểm của các tác giả đều cho rằng, việc Nhà nước thu hồi đất để phục vụ cho nhu cầu của Nhà nước của những người đang khai thác, sử dụng mà không do lỗi của họ gây ra, thì Nhà nước phải có trách nhiệm bồi thường và bù đắp cho họ những thiệt hại mà họ phải đối mặt ở cả khía cạnh vật chất và phi vật chất. Đồng thời, các tác giả ở các công trình nghiên cứu đều nhận định rằng, chính sách về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư hiện nay chưa thực sự thỏa đáng, thấp xa so với thực tế, chưa bù đắp được những thiệt hại mà người có đất bị thu hồi phải gánh chịu.

Chúng tôi hoàn toàn chia sẻ với những nhận định nêu trên, tuy nhiên chúng tôi cho rằng, vấn đề nghiên cứu sẽ đa dạng và nhiều chiều hơn, sâu hơn nếu chúng được mở rộng phạm vi và đối tượng của vấn đề nghiên cứu. Chẳng hạn, khi quyền lợi của người có đất bị thu hồi đã được giải quyết, song do nhận thức và ý thức chấp hành pháp luật còn hạn chế mà việc giải phóng mặt bằng bị chậm trễ, dẫn đến việc chậm tiến độ thực hiện dự án đối với các nhà đầu tư, gây thiệt hại cho họ, hoặc sự chậm trễ thực hiện pháp luật từ phía các cơ quan công quyền dẫn đến dự án bị dây dưa kéo dài gây thiệt hại cho nhà đầu tư thì ai là người có trách nhiệm bù đắp những thiệt hại này? Đây cũng là vấn đề cần thiết được đặt ra và giải quyết tiếp theo.

Ba là, ở một chừng mực nhất định, các công trình nghiên cứu bước đầu đã đề cập ở những khía cạnh thực tiễn thi hành pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư qua việc phân tích các quy định của pháp luật hiện hành và nêu những ví dụ thực tế để chứng minh. Cụ thể như: Bài viết “Chính sách hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất của TS. Trần Quang Huy; Bài viết “Pháp luật về trình tự, thủ tục thu hồi đất, bồi thường và giải phóng mặt bằng và những vướng mắc nảy sinh trong quá trình áp dụng” của TS. Nguyễn Thị Nga); Bài viết “Những tồn tại, vướng mắc phát sinh trong quá trình áp dụng các phương thức bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất” của TS. Nguyễn Thị Nga và Bùi Mai Liên)... Qua đó, chúng tôi thấy rằng, những "góc khuất" của pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất dần được "hé mở" rõ hơn qua những ví dụ thực tiễn sinh động. Tuy nhiên, theo dõi và trực tiếp chứng kiến thực tế những năm qua cho thấy, các tồn tại, vướng mắc phát sinh còn đa dạng và phức tạp

hơn nhiều, chúng được biểu hiện ở nhiều dạng khác nhau, vì vậy, chúng cần được nghiên cứu sâu hơn, thực tế hơn để vấn đề này mang hơi thở của cuộc sống. Đây cũng là mong muốn mà chúng tôi sẽ hướng tới trong quá trình nghiên cứu.

Bốn là, đã có nhiều quan điểm, ý kiến được nêu ra rải rác ở tất cả các công trình nghiên cứu về những giải pháp góp phần tiếp tục hoàn thiện pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất. Tuy nhiên, chúng sẽ mang tính khoa học, toàn diện và khả thi hơn khi chúng được đặt ra một cách tổng thể, thống nhất và trực tiếp hơn. Đây cũng là nhiệm vụ mà luận án hướng tới trong quá trình nghiên cứu.

2.2. Những nội dung trọng tâm tiếp theo mà Luận án thực hiện

Trên cơ sở tiếp thu, kế thừa những tư tưởng khoa học và một số vấn đề mang tính lý thuyết từ các công trình khoa học đã nghiên cứu. Tác giả cho rằng, đây là vấn đề khá phức tạp trong thực tiễn áp dụng và cũng vô cùng nhạy cảm, nhất là trong điều kiện đất đai thuộc sở hữu toàn dân mà Nhà nước là đại diện chủ sở hữu. Vì vậy, Luận án cần được tiếp tục nghiên cứu, giải quyết những vấn đề về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp mà chưa được các nhà nghiên cứu tiếp cận hoặc đã được tiếp cận nhưng chỉ ở mức độ khái quát trong các công trình nghiên cứu. Cụ thể:

Thứ nhất, trong tiến trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, việc thu hồi đất nông nghiệp để chuyển sang mục đích phi nông nghiệp là một nhu cầu cần thiết khách quan, điều này đã được các công trình nghiên cứu đề cập. Tuy nhiên nhìn nhận đất nông nghiệp với tư cách là một tư liệu sản xuất đặc thù và có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong đời sống kinh tế, xã hội ở Việt Nam (một đất nước đi lên từ nền kinh tế nông nghiệp) điều đó chi phối đến những quy định pháp luật về thu hồi và bồi thường đối với đất nông nghiệp thì chưa được các tác giả làm rõ. Chính vì vậy đây là một trong những nội dung sẽ được tiếp tục nghiên cứu trong Luận án.

Thứ hai, trong lĩnh vực bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, còn có những quan điểm khoa học khác nhau về những thuật ngữ liên quan đến thu hồi và bồi thường, Luận án sẽ luận giải rõ hơn về vấn đề này.

Thứ ba, những nguyên tắc, điều kiện của việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất là những định hướng rất quan trọng chi phối đến công tác bồi thường, đảm bảo bồi thường thỏa đáng, tính đúng, tính đủ cho những thiệt hại mà người sử dụng đất phải gánh chịu khi bị thu hồi đất. Mặt khác, chính sách bồi thường cũng sẽ mang tính khả thi hơn, có hiệu lực thực thi trên thực tế hơn nếu chúng được tiếp cận và chia sẻ, quan tâm hơn tới những doanh nghiệp, các nhà đầu tư, nhất là những nhà đầu tư trong lĩnh vực kinh doanh bất động sản trong giai đoạn hiện nay, đang đẩy họ

trước vô vàn những khó khăn và thách thức. Cùng với đó, lợi ích được tạo ra từ quá trình chuyển dịch đất đai cũng phải được điều tiết công bằng, hợp lý nhằm tạo nguồn thu cho Nhà nước để tái đầu tư, xây dựng đất nước. Điều này chưa được làm rõ trong các công trình nghiên cứu, luận án sẽ phân tích rõ hơn vấn đề này.

Thứ tư, vấn đề bồi thường đất, bồi thường tài sản trên đất đã có một số công trình nghiên cứu đề cập nhưng chỉ mang tính khái quát hoặc ở những khía cạnh nhỏ mà chưa lột tả được một cách trọn vẹn những nội dung này xét ở cả khía cạnh lý luận lẫn thực tiễn. Luận án sẽ nghiên cứu một cách hệ thống và sâu sắc, toàn diện hơn vấn đề bồi thường đất, bồi thường tài sản trên đất khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp, trong đó đặc biệt chú trọng đến giá đất bồi thường vì đây là trọng tâm của vấn đề bồi thường. Mặt khác, khi nói đến giá đất bồi thường, đa số các công trình đã có mới chỉ phân tích, tư duy một chiều theo hướng: giá bồi thường của Nhà nước thấp, chênh lệch quá xa so với giá thị trường hay là mức hỗ trợ chưa thỏa đáng, chưa đảm bảo ổn định cuộc sống, việc làm của người bị thu hồi đất,...mà chưa có sự tư duy ngược trở lại để chia sẻ với những khó khăn mà doanh nghiệp và Nhà nước gặp phải trong quá trình bồi thường. Sẽ là trọn vẹn hơn khi chúng ta nhìn nhận một cách khách quan để đánh giá đúng thực trạng của vấn đề này, làm cơ sở có giá trị cho việc hoàn thiện pháp luật, đây là điều mà Luận án cũng sẽ đề cập.

Thứ năm, vấn đề hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất đã có công trình nghiên cứu đề cập nhưng chủ yếu là dưới góc độ phân tích những quy định pháp luật về hỗ trợ mà chưa làm rõ bản chất cũng như mối liên hệ của nó với bồi thường, đây sẽ là điều được thực hiện trong Luận án. Mặt khác những quy định pháp luật về hỗ trợ cũng sẽ được nghiên cứu sâu hơn trong Luận án, bởi tác giả cho rằng, trong lĩnh vực bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp thì hỗ trợ là một biện pháp bổ sung rất cần thiết để làm trọn vẹn hơn mục đích của bồi thường, đảm bảo quyền lợi chính đáng cho người nông dân khi bị thu hồi mất tư liệu sản xuất, giúp họ nhanh chóng ổn định cuộc sống. Đặc biệt, một số loại đất nông nghiệp ở những vị trí khá đặc biệt như: đất vườn ao liền thửa với đất ở mà không được công nhận là đất ở, đất nông nghiệp khu vực giáp ranh với khu vực đô thị, trung tâm hành chính hoặc đất nông nghiệp xen kẽ trong khu dân cư... Những loại đất nông nghiệp này theo pháp luật hiện hành có những chế định rất khác biệt với loại đất nông nghiệp thuần túy, trong đó, mức hỗ trợ cao hơn gấp nhiều lần so với mức bồi thường. Vì vậy, trên thực tế áp dụng là hết sức phức tạp và nhạy cảm, chúng cũng là một trong những nguyên nhân "châm ngòi" cho những tranh chấp, khiếu nại, tố cáo. Vì vậy, chúng cần phải được phân tích, nhận định thấu đáo và thận trọng hơn.

Thứ sáu, luận án sẽ chú trọng hơn hướng nghiên cứu của mình từ những vụ việc có thật phát sinh trên thực tế với những quan điểm, ý kiến giải quyết rất khác nhau; có những vướng mắc, tồn tại mà nguyên nhân do pháp luật thực định còn có những khoảng trống, bỏ ngỏ nên không có cơ sở để áp dụng; song có những tồn tại, vướng mắc lại xuất phát từ chính sự thiếu rõ ràng, minh bạch của pháp luật gây nên cách hiểu và áp dụng không giống nhau ở các địa phương; có những quy định lại tỏ ra xa rời thực tế nên các chủ thể cố tình tìm cách "lách luật" để thu lợi bất hợp pháp,... **Thứ**

bảy, luận án được thực hiện trong bối cảnh Luật Đất đai 2013 đã được Quốc Hội thông qua nhưng chưa có hiệu lực thi hành. Vì vậy, tiếp thu và kế thừa từ những quy định của pháp luật về bồi thường trước đó cần phải được tiếp tục nghiên cứu để có cơ chế triển khai, thực thi trên thực tế có hiệu quả; đồng thời, những nội dung mới quy định mang tính nguyên tắc và khái quát trong luật cần phải được thận trọng nghiên cứu thấu đáo để có những hướng dẫn thi hành cụ thể, chi tiết hơn với một cơ chế thích hợp. Điều này cũng sẽ được tác giả chú trọng trong quá trình nghiên cứu luận án.

Tóm lại, trong tiến trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, đặc biệt trong bối cảnh nền kinh tế - xã hội đang có những thay đổi liên tục và nhanh chóng thì các kết quả mà giới nghiên cứu khoa học pháp lý nước ta đạt được trong lĩnh vực bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nói chung và thu hồi đất nông nghiệp nói riêng vẫn cần tiếp tục được nghiên cứu, bổ sung và hoàn thiện. Vì vậy rất cần có một công trình nghiên cứu độc lập, chuyên sâu và có hệ thống về pháp luật bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam, đây là nhiệm vụ mà Luận án sẽ thực hiện.

Chương 1

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ BỒI THƯỜNG KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP VÀ PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP Ở VIỆT NAM

1.1. Lý luận về thu hồi đất nông nghiệp

1.1.1. *Khái niệm, đặc điểm của đất nông nghiệp*

1.1.1.1. *Khái niệm đất nông nghiệp*

Thuở sơ khai của loài người, đất đã được coi là tiền đề của tự nhiên, là điều kiện ban đầu của sự sống. Nhà sử học, nhà địa chí nổi tiếng Phan Huy Chú (1782-1849) vào thế kỷ XIX đã viết: “Của báu một nước không gì quý bằng đất đai, nhân dân và của cải đều do đấy mà sinh ra” [9]. Từ bao đời nay, đất đai luôn là cái nôi để nuôi dưỡng sự sống của con người, là nơi ăn chốn ở, điều kiện để sinh tồn, là tư liệu sản xuất đặc biệt quan trọng không gì thay thế được trong sản xuất nông, lâm nghiệp. Với tổng diện tích hơn 33 triệu ha, ở Việt Nam đất đai được chia làm nhiều loại căn cứ theo mục đích sử dụng, đất nông nghiệp là một loại đất nằm trong vốn đất đai thống nhất của quốc gia.

Đất nông nghiệp là một thuật ngữ được sử dụng phổ biến trong các văn bản pháp luật đất đai ở nước ta. Theo cách hiểu truyền thống của người Việt Nam, đất nông nghiệp thường được coi là đất trồng lúa, trồng cây hoa màu như ngô, khoai, sắn và những loại cây được coi là lương thực. Tuy nhiên, trên thực tế việc sử dụng đất nông nghiệp khá phong phú, không chỉ đơn thuần là trồng lúa, hoa màu mà còn được sử dụng để trồng các loại cây lâu năm hay dùng vào mục đích chăn nuôi gia súc, gia cầm, nuôi trồng thủy sản,...

Theo Từ điển Luật học của Viện Khoa học Pháp lý (Bộ Tư pháp): “Đất nông nghiệp: Tổng thể các loại đất được xác định là tư liệu sản xuất chủ yếu phục vụ cho việc trồng trọt và chăn nuôi, nghiên cứu thí nghiệm về trồng trọt và chăn nuôi, bảo vệ môi trường sinh thái, cung ứng sản phẩm cho các ngành công nghiệp và dịch vụ” [76, tr.237-238].

Điều 42, Luật Đất đai 1993 quy định về đất nông nghiệp như sau: “*Đất nông nghiệp là đất được xác định chủ yếu để sử dụng vào sản xuất nông nghiệp như trồng trọt, chăn nuôi, nuôi trồng thủy sản hoặc nghiên cứu thí nghiệm về nông nghiệp*”. Với quy định của Luật Đất đai năm 1993, đất đai ở Việt Nam được chia làm 6 loại: đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp, đất chuyên dùng, đất đô thị, đất khu dân cư nông thôn và đất chưa sử dụng, căn cứ vào mục đích sử dụng chủ yếu của

các loại đất. Theo sự phân loại này, đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp được tách riêng thành hai loại đất trong số sáu loại đất thuộc vốn đất quốc gia và được định nghĩa theo Điều 42 và Điều 43 của Luật Đất đai năm 1993. Với quy định về đất nông nghiệp trong Luật Đất đai năm 1993, ở nước ta quan niệm đất nông nghiệp dựa vào tiêu chí mục đích sử dụng chủ yếu (mục đích chính, mục đích cơ bản nhất do Nhà nước với tư cách đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai xác định và được ghi rõ trong quyết định giao đất, cho thuê đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền). Quan niệm trên đây là quan niệm về đất nông nghiệp hiểu theo nghĩa “hẹp”. Quan niệm này hiện không còn phù hợp với thực trạng sử dụng đất nông nghiệp trong điều kiện kinh tế thị trường ở nước ta hiện nay. Để xây dựng và phát triển nền nông nghiệp sản xuất hàng hóa thì một trong những giải pháp được Nhà nước ta thực hiện là xác định địa vị làm chủ của hộ gia đình, khuyến khích mô hình kinh tế trang trại hộ gia đình phát triển. Các trang trại kinh tế hộ gia đình sản xuất - kinh doanh có hiệu quả đều áp dụng phương thức kinh doanh tổng hợp kết hợp giữa sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp với nuôi trồng thủy sản nhằm khai thác và tận dụng tiềm năng, thế mạnh của đất đai, sức lao động. Ranh giới phân biệt giữa đất trồng cây nông nghiệp với đất lâm nghiệp, đất nuôi trồng thủy sản dần bị xóa nhòa. Hơn nữa, việc quan niệm đất nông nghiệp trên đây sẽ gây khó khăn cho người sử dụng đất trong việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất từ đất trồng cây nông nghiệp sang đất lâm nghiệp, đất nuôi trồng thủy sản và ngược lại, nhằm phân bổ lại cơ cấu sản xuất đáp ứng nhu cầu của thị trường.

Luật Đất đai năm 2003 ra đời, không đề cập cụ thể về khái niệm đất nông nghiệp mà chỉ đưa ra thuật ngữ “*Nhóm đất nông nghiệp*”. Đất đai được chia làm ba loại căn cứ vào mục đích sử dụng của đất, cụ thể là chia theo ba phân nhóm: nhóm đất nông nghiệp, nhóm đất phi nông nghiệp và nhóm đất chưa sử dụng. Theo đó, nhóm đất nông nghiệp bao gồm các loại đất cụ thể sau: (i) Đất trồng cây hàng năm gồm đất trồng lúa, đất đồng cỏ dùng vào chăn nuôi, đất trồng cây hàng năm khác; (ii) Đất trồng cây lâu năm; (iii) Đất rừng sản xuất; (iv) Đất rừng phòng hộ; (v) Đất rừng đặc dụng; (vi) Đất nuôi trồng thủy sản; (vii) Đất làm muối; (viii) Đất nông nghiệp khác theo quy định của Chính phủ.

Như vậy, theo quy định của pháp luật hiện hành, chúng ta đã mở rộng khái niệm đất nông nghiệp, với tên gọi “nhóm đất nông nghiệp” thay cho “đất nông nghiệp” và như vậy, trong nhóm đất nông nghiệp sẽ bao gồm nhiều loại đất (trong đó có đất lâm nghiệp theo quy định Luật Đất đai 1993 trước đây).

Có thể thấy, so với LDD năm 1993, sự phân loại đất nông nghiệp theo LDD 2003, có phạm vi rộng hơn, bao gồm nhiều loại đất để khai thác và sử dụng trong lĩnh vực nông nghiệp.

Sự phân loại này có sự đan xen giữa loại đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp (trước đây), đất nuôi trồng thủy sản và làm muối là phù hợp. Một mặt, chúng đảm bảo sự quản lý tập trung, thống nhất trong quản lý đất đai của Nhà nước, giúp cho các cơ quan quản lý đất đai ở địa phương dễ dàng, thuận lợi hơn trong việc theo dõi, kiểm tra, giám sát quá trình khai thác, sử dụng đất của các hộ gia đình, cá nhân. Mặt khác, xét từ thực tế sử dụng đất của các hộ gia đình, cá nhân từ xa xưa đến nay, trong mỗi hộ gia đình, cá nhân thì họ thường không sử dụng thuần túy một loại đất riêng rẽ như: đất trồng lúa, trồng màu, mà đó là sự đan xen của việc khai thác và sử dụng kết hợp của nhiều loại đất khác nhau như đất: trồng lúa, trồng màu, trồng cây ăn quả, đất nuôi trồng thủy sản hoặc kết hợp với trồng rừng sản xuất, đất làm muối... Việc kết hợp sử dụng nhiều loại đất như vậy, là một nhu cầu tất yếu khách quan của mỗi hộ muốn nâng cao năng lực sản xuất, tận dụng quỹ đất để khai thác có hiệu quả đất đai, có điều kiện để mở rộng sản xuất và ứng dụng khoa học kỹ thuật, đầu tư vốn thuận lợi, dễ dàng... Đây cũng là sự phù hợp với chủ trương mà Đảng và Nhà nước ta đang khuyến khích sản xuất nông nghiệp theo mô hình nông trang trại, kết hợp nông - lâm - ngư - diêm đối với hộ nông dân. Vì vậy, phân loại đất nông nghiệp theo pháp luật hiện hành là một sự hợp lý, vừa thuận lợi cho việc quản lý, vừa phù hợp với thực tế sử dụng đất của các hộ nông dân, vừa khuyến khích để phát triển nông nghiệp theo xu hướng của nền sản xuất hàng hoá.

Từ những điều phân tích trên, có thể đưa ra khái niệm về đất nông nghiệp như sau: *Đất nông nghiệp bao gồm tổng thể các loại đất, có đặc tính sử dụng giống nhau, với tư cách là tư liệu sản xuất chủ yếu phục vụ cho mục đích sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp như trồng trọt, chăn nuôi, nuôi trồng thủy sản, trồng rừng; khoanh nuôi tu bổ, bảo vệ rừng; bảo vệ môi trường sinh thái; nghiên cứu thí nghiệm về nông nghiệp, lâm nghiệp.*

Ở Việt Nam, đất nông nghiệp chiếm một tỉ lệ tương đối lớn trong vốn đất đai và được phân bố rộng khắp trên phạm vi cả nước. Việc quan niệm đất nông nghiệp ở phạm vi rộng như trên là cần thiết và phù hợp với thực tế khai thác và sử dụng của các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân. Điều đó càng có ý nghĩa hơn trong thực tế khi xác định đất bị thu hồi là loại đất nào trong nhóm đất nông nghiệp để làm cơ sở cho việc xác định cách thức và mức bồi thường. Chẳng hạn, nếu đất thu hồi của hộ gia đình,

cá nhân là đất canh tác trồng lúa nước, là nguồn sống trực tiếp của bà con nông dân thì bên cạnh việc xác định trách nhiệm bồi thường về đất, Nhà nước còn phải tính đến việc hỗ trợ cho người nông dân như: chính sách hỗ trợ để ổn định đời sống, chính sách đào tạo nghề, bố trí việc làm và giải quyết các chính sách an sinh xã hội khác cho bà con nông dân; hoặc, nếu đất bị thu hồi là đất rừng phòng hộ, đất rừng sản xuất có nguồn gốc được Nhà nước giao đất không thu tiền hoặc có thu tiền nhưng tiền đã trả có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước... đây cũng là loại đất thuộc nhóm đất nông nghiệp, song pháp luật hiện hành không đặt ra vấn đề bồi thường về đất, các tài sản trên đất có được bồi thường hay không, mà phụ thuộc vào việc xem xét khoản tiền đầu tư tài sản trên đất đó thuộc nguồn vốn của Nhà nước hay của tổ chức, cá nhân. Tuy nhiên, đối với loại đất này khi thu hồi thì pháp luật lại có những chế định đặc biệt, đặt ra những yêu cầu nghiêm ngặt và hạn chế tới mức tối đa việc chuyển sang sử dụng vào mục đích khác, đặc biệt là đất rừng phòng hộ vì đây là loại đất có ý nghĩa quan trọng đặc biệt trong việc bảo vệ đời sống, sản xuất và môi trường trong lành cho con người. Vì vậy, nghiên cứu khái niệm đất nông nghiệp có ý nghĩa quan trọng trong việc xây dựng cơ chế và chính sách bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp phù hợp. Mặt khác, giúp cho các cơ quan chức năng thực hiện pháp luật, phân loại và xác định cách thức cũng như mức bồi thường đối với từng loại đất để đảm bảo quyền lợi cho người có đất bị thu hồi, nhưng vẫn đảm bảo sự quản lý và kiểm soát chặt chẽ của Nhà nước, đồng thời, phản ánh trung thực, khách quan nguồn gốc, diễn biến, hiện trạng của quá trình sử dụng đất.

1.1.1.2. Đặc điểm đất nông nghiệp

Ngoài những đặc điểm chung của đất đai, như đó là tài sản không do con người tạo ra, có tính cố định và không thể di dời,... đất nông nghiệp còn có những đặc điểm riêng cơ bản sau đây:

Thứ nhất, đất nông nghiệp là loại đất mà giá trị sử dụng phụ thuộc chủ yếu vào chất lượng đất đai, độ màu mỡ phì nhiêu của đất.

Giá trị của đất đô thị, đất ở hay một số loại đất chuyên dùng khác phụ thuộc chủ yếu vào các yếu tố như vị trí địa lý của khu đất đó, khả năng sinh lợi, mức độ hoàn thiện của hệ thống cơ sở hạ tầng, hướng, hình thể, kích thước, diện tích v.v. Đối với đất nông nghiệp, do sử dụng làm tư liệu sản xuất, nên giá trị của loại đất này lại phụ thuộc vào các yếu tố nông, hóa, thổ nhưỡng như độ phì nhiêu, tầng dày của lớp đất mặt, độ dốc, độ PH (độ chua) v.v.. Độ phì hay độ màu mỡ là một thuộc tính tự nhiên của đất nông nghiệp và là yếu tố quyết định chất lượng của đất. Đây là

một đặc trưng của đất nông nghiệp, thể hiện khả năng cung cấp thức ăn, nước cho cây trồng trong quá trình phát triển.

Đặc điểm này của đất nông nghiệp đã minh chứng rõ vì sao trong các quy định của pháp luật hiện hành về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, về các trường hợp thu hồi đất, về chuyển mục đích sử dụng đất v.v. thì đối với loại đất nông nghiệp có giá trị cao, đặc biệt là đất trồng lúa nước - loại đất mà nguồn sống và thu nhập của gần 70% dân số trông chờ vào đó, được Nhà nước quy định hết sức nghiêm ngặt, với chủ trương hạn chế thu hồi để đảm bảo đời sống cho họ và cao hơn là vì sự an toàn lương thực của quốc gia.

Thứ hai, đất nông nghiệp được sử dụng làm tư liệu sản xuất trực tiếp và không thể thay thế được trong lĩnh vực nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản và làm muối.

Như đã đề cập trong phần khái niệm đất nông nghiệp cho thấy, đất nông nghiệp là tổng thể của nhiều loại đất được sử dụng trong lĩnh vực sản xuất nông nghiệp. Có loại đất được sử dụng cho mục đích sản xuất, kinh doanh nông nghiệp, có loại đất được sử dụng không vì mục đích kinh doanh nhưng nó là địa bàn, nền tảng để tạo ra các sản phẩm nông nghiệp; có loại đất được sử dụng cho mục đích ngắn hạn hoặc trồng các loại cây hàng năm, có loại đất được sử dụng cho mục đích dài hạn và trồng các loại cây lâu năm. Tuy nhiên, trong thực tế khai thác và sử dụng đất của các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, có những loại đất mà khởi nguồn chúng được sử dụng cho mục đích chính là sản xuất nông nghiệp như: trồng trọt, chăn nuôi, nuôi trồng thủy sản, trồng các loại cây ăn quả hay các loại cây lâu năm, song do nhu cầu tự thân của mỗi chủ thể muốn thay đổi mục đích sử dụng nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng đất, hoặc trong nhiều trường hợp vì lợi ích của những loại đất sử dụng cho mục đích khác có giá trị cao hơn so với đất nông nghiệp mà họ đang sử dụng nên các chủ thể đã tự ý thay đổi mục đích so với ban đầu - và chúng trở thành đất phi nông nghiệp. Sự thay đổi mục đích này có thể Nhà nước kiểm soát được và cho phép, song cũng có trường hợp Nhà nước không kiểm soát được. Trong trường hợp này, mục đích sử dụng đất trong hồ sơ, giấy tờ là đất nông nghiệp, song trên thực tế họ lại sử dụng cho mục đích phi nông nghiệp như: sử dụng đất vườn ao để làm nhà ở, sử dụng đất nông nghiệp tiếp giáp với trục giao thông để làm địa điểm kinh doanh phi nông nghiệp, chuyển từ loại đất trồng cây hàng năm sang loại đất trồng cây lâu năm... Với những trường hợp này, việc nghiên cứu đặc điểm của đất nông nghiệp là loại đất được sử dụng cho mục đích "*chủ yếu*" là sản xuất nông

ng nghiệp sẽ có ý nghĩa vô cùng quan trọng trong việc xác định loại đất được bồi thường và mức bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất. Điều này cũng có ý nghĩa quan trọng trong việc ngăn ngừa các sai phạm của người có đất bị thu hồi, cố tình kê khai gian dối loại đất có giá trị cao hơn, để được bồi thường nhiều hơn khi Nhà nước thu hồi đất. Để làm tốt điều này, bên cạnh việc quản lý và theo dõi sát sao tình hình biến động đất đai tại địa phương mình, các cơ quan quản lý đất đai cần phải nắm rõ mục đích sử dụng đất chủ yếu, là đất được sử dụng cho một mục đích chính có thời hạn dài nhất, trong quá trình kể từ khi sử dụng cho đến thời điểm Nhà nước có thông báo thu hồi đất. Có như vậy, việc xác định bồi thường và mức bồi thường mới được chính xác.

Với những phân tích trên đây, có thể thấy đất nông nghiệp là loại đất khá đặc thù trong vốn đất quốc gia, đặc biệt đối với một đất nước đi lên từ nền kinh tế nông nghiệp như ở Việt Nam. Chính những đặc điểm riêng có của đất nông nghiệp đã chi phối, ảnh hưởng không nhỏ đến chính sách, pháp luật của Nhà nước về bồi thường khi thu hồi đất. Trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, việc thu hồi đất nông nghiệp chuyển sang mục đích phi nông nghiệp là cần thiết nhưng không có nghĩa là phát triển công nghiệp bằng mọi giá mà không tính đến sự phát triển bền vững của đất nước. Vì vậy, pháp luật đất đai cần có sự kiểm soát chặt chẽ việc chuyển đất nông nghiệp, nhất là đất trồng lúa, đất có rừng sang sử dụng vào mục đích khác, nhằm đảm bảo vững chắc an ninh lương thực quốc gia, bảo vệ môi trường sinh thái và đặc biệt là quyền lợi chính đáng của người dân. Chính vì vậy, khi thu hồi đất nông nghiệp, việc bồi thường không đơn giản là việc trả lại giá trị quyền sử dụng đất bị thu hồi mà cần phải tính đến những tác động sâu sắc của việc thu hồi đất gây ra cho người nông dân như mất việc làm, mất kế sinh nhai, bất ổn định đời sống và sản xuất. Từ đó đặt ra vấn đề, song song với bồi thường khi thu hồi đất nông nghiệp, Nhà nước cần phải có kế sách an dân, chú trọng thực hiện chính sách hỗ trợ để ổn định đời sống, ổn định sản xuất cho người dân sau thu hồi đất.

1.1.2. Khái niệm thu hồi đất nông nghiệp

Nếu như giao đất, cho thuê đất là cơ sở để làm phát sinh quan hệ pháp luật đất đai, phát sinh quyền sử dụng đất của người được Nhà nước trao quyền sử dụng thì thu hồi đất là một biện pháp làm chấm dứt quan hệ pháp luật đất đai bằng một quyết định hành chính của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Thông qua những hoạt động này, Nhà nước thể hiện rất rõ quyền định đoạt đất đai với tư cách là đại diện chủ sở hữu đối với đất đai.

Trong Luật Đất đai năm 1987 và Luật Đất đai năm 1993, đã đề cập vấn đề thu hồi đất, nhưng chưa định nghĩa rõ thế nào là thu hồi đất mà chỉ liệt kê các trường hợp bị thu hồi đất (Điều 14 Luật Đất đai năm 1987 và điều 26 Luật Đất đai năm 1993).

Theo Từ điển giải thích thuật ngữ Luật học, thu hồi đất được hiểu là: Cơ quan nhà nước có thẩm quyền thu hồi quyền sử dụng đất của người vi phạm quy định về sử dụng đất để Nhà nước giao cho người khác sử dụng hoặc trả lại cho chủ sử dụng đất hợp pháp bị lấn chiếm. Trường hợp thật cần thiết, Nhà nước thu hồi đất đang sử dụng của người sử dụng đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng [66].

Khái niệm này thực ra cũng chưa hẳn là một định nghĩa rõ ràng về thu hồi đất, mặc dù có đề cập các trường hợp thu hồi đất nhưng nội hàm của khái niệm này chưa bao quát hết các trường hợp thu hồi đất của Nhà nước.

Khi Luật Đất đai năm 2003 ra đời, thuật ngữ thu hồi đất đã được giải thích tại Khoản 5, Điều 4: “Thu hồi đất là việc Nhà nước ra quyết định hành chính để thu lại quyền sử dụng đất hoặc thu lại đất đã giao cho tổ chức, Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn quản lý theo quy định của Luật này”.

Dù đã có sự điều chỉnh và mở rộng nội hàm của vấn đề thu hồi đất, song cách giải thích này chưa thật sự chính xác, bởi nó dẫn đến cách hiểu rằng người sử dụng đất bị thu hồi chỉ là tổ chức hay Ủy ban nhân dân xã, phường thị trấn, trong khi theo quy định pháp luật, người sử dụng đất bị thu hồi còn có thể là hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất, hơn nữa đây mới là chủ thể phổ biến bị thu hồi đất.

Trong quá trình xây dựng Luật Đất đai năm 2013, đã có khá nhiều các quan điểm, ý kiến bàn luận về khái niệm pháp lý này. Có quan điểm cho rằng, thuật ngữ “Thu hồi đất” chỉ thật sự phù hợp cho trường hợp: Nhà nước thu hồi do vi phạm pháp luật đất đai và thu hồi do chấm dứt việc sử dụng đất theo pháp luật hoặc tự nguyện, bởi lẽ khi nhà nước giao đất, cho thuê đất hoặc được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, mặc dù không có quyền sở hữu nhưng người dân hoặc tổ chức đã được xác lập quyền sử dụng với ý nghĩa là quyền tài sản tư (Điều 108 và Điều 164 - Bộ luật dân sự), trong quá trình sử dụng đất họ có quyền “định đoạt” quyền sử dụng đất hợp pháp của mình. Điều 23 Hiến pháp năm 1992 quy định: “Tài sản hợp pháp của cá nhân, tổ chức, không bị quốc hữu hóa. Trong trường hợp thật cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh và vì lợi ích quốc gia, Nhà nước trưng mua hoặc trưng dụng có bồi thường tài sản của cá nhân hoặc tổ chức theo thời giá thị trường...”. Mặt khác, toàn văn Hiến pháp năm 1992 không có bất kỳ quy định nào về việc Nhà

nước thu hồi tài sản của công dân và tổ chức. Hơn nữa, Luật trưng mua, trưng dụng tài sản (Luật số 15/2008/QH12) Quốc hội khóa XII, kỳ họp thứ 3 thông qua ngày 03/06/2008 đã quy định cụ thể về vấn đề trưng mua, trưng dụng tài sản. Vì lý do trên, chỉ nên áp dụng cơ chế thu hồi đất đối với các trường hợp: Thu hồi đất do vi phạm pháp luật đất đai; Thu hồi đất do chấm dứt việc sử dụng đất theo pháp luật hoặc tự nguyện và thu hồi đất do việc trưng mua không thực hiện được theo Điều 17- Luật trưng mua, trưng dụng tài sản. Còn đối với trường hợp Nhà nước có nhu cầu sử dụng đất cho mục đích quốc phòng an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, phát triển kinh tế - xã hội, cần áp dụng cơ chế trưng mua quyền sử dụng đất thay thế cho cơ chế thu hồi đất.

Đa số các ý kiến khác lại cho rằng, trong điều kiện đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước là đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý, Nhà nước có quyền phân bổ và điều chỉnh đất đai, việc xác lập, thay đổi hay chấm dứt quyền sử dụng đất của đối tượng này để xác lập cho đối tượng khác vì mục tiêu kinh tế xã hội của đất nước là hoàn toàn thuộc quyền của Nhà nước với hai tư cách đó. Việc có hay không sự lạm quyền, độc quyền hay xâm phạm tới quyền tài sản tư (quyền sử dụng đất thuộc tài sản tư của người sử dụng) không biểu hiện ở quyết định hành chính về thu hồi đất mà cần phải xem quyết định hành chính đó có đúng đắn và hợp pháp hay không.

Trên cơ sở tiếp thu có chọn lọc các ý kiến, các quan điểm của các nhà khoa học, Luật Đất đai năm 2013 đã được Quốc hội thông qua ngày 29/11/2013, sẽ có hiệu lực vào ngày 01/07/2014, tại khoản 11, Điều 4 đã quy định: “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”.

Từ những nghiên cứu trên, có thể hiểu một cách khái quát về thu hồi đất như sau: “Thu hồi đất là việc Nhà nước ra quyết định hành chính để thu lại đất và quyền sử dụng đất đã giao cho các chủ thể sử dụng đất theo quy định của pháp luật đất đai”. Từ cách hiểu này, có thể đưa ra khái niệm về thu hồi đất nông nghiệp như sau: *“Thu hồi đất nông nghiệp là việc Nhà nước ra quyết định hành chính để thu lại đất nông nghiệp và quyền sử dụng đất nông nghiệp đã giao cho các chủ thể sử dụng đất theo quy định của pháp luật đất đai”*.

Thu hồi đất nông nghiệp gây ra những hậu quả tiêu cực cho người bị thu hồi đất. Họ bị mất tư liệu sản xuất, không có công ăn việc làm dẫn đến đời sống gặp nhiều khó khăn. Vì vậy, việc thu hồi đất nông nghiệp vì lý do khách quan như thu

hồi đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh; lợi ích quốc gia; lợi ích công cộng hoặc vì mục đích phát triển kinh tế phải đặt ra và đặc biệt chú trọng vấn đề bồi thường, hỗ trợ cho người sử dụng đất nhằm giúp họ sớm vượt qua khó khăn để ổn định đời sống và tìm kiếm việc làm mới.

1.1.3. Nhu cầu cần thiết khách quan của việc thu hồi đất nông nghiệp cho quá trình công nghiệp hóa hiện đại hóa đất nước

Nhà nước không trực tiếp chiếm hữu, sử dụng đất đai nói chung và đất nông nghiệp nói riêng mà giao đất cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài (gọi chung là người sử dụng đất). Khi Nhà nước có nhu cầu sử dụng đất vào mục đích chung như sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh; lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng,... thì Nhà nước phải thu hồi đất của người sử dụng đất. Đặt trong bối cảnh đó, thu hồi đất nói chung và thu hồi đất nông nghiệp nói riêng là thực tế khó tránh khỏi, có thể thấy điều đó từ những lý do sau:

Thứ nhất, Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI đã khẳng định: “*Phấn đấu đến năm 2020, nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại*” [15, tr.31]. Để đạt được mục tiêu này, chúng ta cần đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, xây dựng hệ thống cơ sở hạ tầng kỹ thuật đồng bộ, hiện đại, phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao đi đôi với cải cách thể chế chính trị v.v. Do vậy, việc chuyển một phần đất nông nghiệp sang sử dụng vào mục đích khác là điều không tránh khỏi. Để có thể điều chỉnh đưa một phần đất nông nghiệp thích hợp sang sử dụng cho các yêu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, Nhà nước cần thiết phải thực hiện việc thu hồi đất nông nghiệp của người sử dụng đất, bởi việc tăng loại đất này thì đồng nghĩa với việc phải giảm loại đất khác, bởi quỹ đất quốc gia là có giới hạn.

Thứ hai, cùng với sự tăng trưởng kinh tế, quá trình đô thị hóa ngày càng được thúc đẩy, đặt ra yêu cầu Nhà nước phải xây dựng hệ thống hạ tầng kỹ thuật và hệ thống hạ tầng xã hội nhằm cải thiện, nâng cao đời sống của người dân. Điều này dẫn đến việc Nhà nước phải thu hồi đất đang sử dụng (trong đó có khá nhiều diện tích đất nông nghiệp) để chuyển sang mục đích khác. Tuy nhiên, vấn đề đặt ra cần phải giải quyết, đó là việc thu hồi đất nông nghiệp phải được tính toán một cách khoa học và dựa trên cơ sở quy hoạch đảm bảo hài hòa giữa tăng trưởng kinh tế với ổn định xã hội, giữa phát triển công nghiệp, dịch vụ với bảo đảm an ninh lương thực quốc gia và sự phát triển bền vững đất nước. Chúng ta phải ý thức rất rõ về vai trò của đất nông nghiệp đối với cuộc sống của người dân hiện tại và mai sau. Chính vì

vậy, không thể phát triển công nghiệp bằng mọi giá mà phải cân trọng, biết trân trọng đối với đất nông nghiệp.

Thứ ba, việc thu hồi đất nông nghiệp còn do nhu cầu chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp nhằm mục đích sử dụng đất hiệu quả hơn. Trên thực tế, có những trường hợp chủ sử dụng để đất nông nghiệp hoang hóa, không khai thác được giá trị sử dụng của đất, hoặc là cho người khác thuê để sử dụng vào mục đích khác, hoặc bản thân diện tích đất nông nghiệp đó không còn đáp ứng được yêu cầu về mặt hóa, lý cho mục đích trồng trọt, ví dụ đất có độ dốc cao, bạc màu, cằn cỗi,... Trong khi đó, việc chuyển đất nông nghiệp thành đất đô thị làm cho giá trị một đơn vị diện tích đất tăng lên rõ rệt, ví dụ đất nông nghiệp có giá 50.000đ/1m² nhưng chuyển sang đất đô thị thì giá trị đất sẽ tăng lên là 5.000.000đ/1m² (tăng gấp 100 lần). Để đảm bảo hiệu quả cho việc sử dụng đất, cũng như quyền lợi của chủ thể sử dụng đất, việc quy hoạch, chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp cần phải được đặt ra.

Việc thu hồi đất nông nghiệp do nhu cầu của Nhà nước sẽ là hợp lý, hợp quy luật và chính đáng nếu đất đó được khai thác và sử dụng có hiệu quả cho các mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng và vì mục tiêu phát triển kinh tế. Việc thu hồi đất nông nghiệp cũng sẽ là tất yếu và nhận được sự đồng lòng, nhất trí cao của người có đất bị thu hồi nếu đất đó được sử dụng đích thực cho sự nghiệp công nghiệp hóa, đô thị hóa đất nước và đi kèm với đó là chính sách bồi thường, hỗ trợ cho người có đất bị thu hồi một cách thỏa đáng, hơn thế nữa là sự bố trí việc làm gắn liền với việc chuyển dịch cơ cấu kinh tế một cách hợp lý, cân bằng.

1.2. Lý luận về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

1.2.1. Luận giải thuật ngữ “bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất”

Trong thực tiễn thi hành pháp luật cũng như trong quá trình thảo luận góp ý cho dự thảo Hiến pháp năm 1992 sửa đổi và đóng góp ý kiến cho dự thảo Luật đất đai năm 2003 sửa đổi, có những quan điểm khác nhau xung quanh thuật ngữ “bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất”. Để đi đến một quan niệm tương đối thống nhất về thuật ngữ này, chúng tôi xin đưa ra các quan điểm để luận bàn về vấn đề này như sau:

Quan điểm thứ nhất: Hiến pháp năm 1992 không quy định về vấn đề thu hồi đất, mà chỉ quy định về vấn đề trưng mua hoặc trưng dụng có bồi thường tài sản hợp pháp của cá nhân, tổ chức (Điều 23, Hiến pháp 1992). Quyền thu hồi đất của Nhà nước là quy định riêng của hệ thống pháp luật về đất đai, căn cứ vào sở hữu toàn dân về đất đai, mà chưa được thể hiện trong Hiến pháp, đạo luật gốc của quốc gia. Cần phải thay cơ chế “Nhà nước thu hồi đất” của Luật Đất đai bằng cơ chế

“Nhà nước trưng mua hoặc trưng dụng quyền sử dụng đất” và chỉ áp dụng “trong trường hợp thật cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh và vì lợi ích quốc gia”, chỉ như vậy Luật Đất đai mới phù hợp với Hiến pháp” [27]. Cần tư duy theo hướng, việc trưng mua quyền sử dụng đất (Nhà nước có quyền buộc người dân phải bán) được thực hiện trong trường hợp cần lấy đất để phục vụ mục đích chung của xã hội; còn trưng dụng quyền sử dụng đất sẽ được thực hiện trong những trường hợp khẩn cấp của chiến tranh, thiên tai hoặc trong những trường hợp cần thiết khác. Trường hợp trưng mua quyền sử dụng đất, Nhà nước sẽ bù đắp tổn thất cho người sử dụng theo cơ chế bồi hoàn thỏa đáng.

Với vai trò đại diện chủ sở hữu, Nhà nước có quyền trưng mua và đã mua thì phải có giá để bồi hoàn thỏa đáng theo thời giá thị trường hoặc là đền bù giá công bằng do cơ quan chuyên trách định giá đất thực hiện.

Quan điểm thứ hai: “Bồi thường” hay “đền bù” thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất, vấn đề cần định danh lại [60, tr.40]. Có thể thấy, “bồi thường” và “đền bù” đều thể hiện biện pháp khắc phục những thiệt hại do một bên gây ra cho bên kia. Đối với trách nhiệm bồi thường, xét về mặt lý luận theo thông lệ của pháp luật quốc tế và pháp luật dân sự Việt Nam; trách nhiệm bồi thường chỉ phát sinh khi có các điều kiện cần và đủ sau: (i) Có thiệt hại thực tế xảy ra; (ii) Hành vi gây thiệt hại là hành vi trái pháp luật; (iii) Có mối quan hệ nhân quả giữa hành vi trái pháp luật và thiệt hại; (iv) Có lỗi của người gây thiệt hại. Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước được đặt ra khi Nhà nước đã thực hiện một hành vi trái pháp luật và gây thiệt hại. Cụ thể, đó là việc Nhà nước chịu trách nhiệm bồi thường cho cá nhân, tổ chức bị thiệt hại về vật chất, tổn thất về tinh thần do lỗi của người thi hành công vụ gây ra trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ được Nhà nước giao. Vấn đề này đã được quy định trong Luật trách nhiệm bồi thường Nhà nước năm 2009, còn trách nhiệm bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất không được định danh và không thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật này. Vậy trách nhiệm mà Nhà nước phải bù đắp những tổn thất cho người sử dụng đất, khi thu hồi đất được hiểu như thế nào?

Trước hết cần thấy rằng thu hồi đất theo quy định của pháp luật đất đai, là việc Nhà nước bằng quyền lực của nhân dân giao phó (Nhà nước CHXH chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân) và bằng ý chí của mình do pháp luật quy định, quyết định thu hồi đất của tổ chức, cá nhân vì lợi ích của toàn xã hội. Hơn nữa, việc thu hồi này, mặc dù gây thiệt hại cho người sử dụng đất nhưng không phải là hành vi vi phạm pháp luật, mà là hành vi chính đáng vì lợi

ích chung. Do vậy, trong trường hợp này, pháp luật nên quy định là “đền bù thiệt hại” khi Nhà nước thu hồi đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng.

Quan điểm thứ ba: Theo quan điểm riêng, tác giả cho rằng, “Thu hồi đất” và “Bồi thường khi thu hồi đất” là những thuật ngữ luôn gắn liền với chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai mà Nhà nước là người đại diện. Điều này cần được xem xét ở hai khía cạnh: (i) Quyền đại diện sở hữu của Nhà nước đối với đất đai là cơ sở, là nền tảng pháp lý cho Nhà nước thực hiện việc thu hồi đất; (ii) Bồi thường là hệ quả tất yếu sau thu hồi, nếu người sử dụng đất đáp ứng được các điều kiện do pháp luật đất đai quy định. Mặt khác, “bồi thường” là thuật ngữ phù hợp đặt trong bối cảnh Nhà nước thu hồi đất với tư cách là chủ sở hữu đại diện đối với đất đai. Điều này được minh chứng bởi những lý do cơ bản sau:

Thứ nhất, ở Việt Nam, đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu, mặc dù đây cũng là vấn đề còn gây ra nhiều quan điểm trái chiều. Tuy nhiên, chế độ sở hữu này được xây dựng dựa trên những nền tảng lý luận khá vững chắc và cơ sở thực tiễn phù hợp với điều kiện hoàn cảnh đất nước ta. Điều này đã trở thành nguyên tắc cơ bản nhất của quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật đất đai từ Hiến pháp năm 1980 đến Hiến pháp năm 1992 sửa đổi, Hiến pháp năm 2013 và Luật Đất đai năm 2013 hiện nay. Đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, thềm lục địa, vùng trời và các tài sản do Nhà nước đầu tư, quản lý, là “tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý”. Việc thực hiện sở hữu toàn dân về đất đai, do Nhà nước đại diện chủ sở hữu nhằm đảm bảo cho Nhà nước chủ động trong khai thác, sử dụng tài nguyên đất đai phục vụ các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, an ninh, quốc phòng; phục vụ yêu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Hơn nữa, đất đai là thành quả do công sức, xương máu của bao thế hệ người Việt Nam khai phá, gìn giữ, cải tạo. Việc tiếp tục quy định sở hữu toàn dân đối với đất đai nhằm bảo đảm ổn định trong quản lý, sử dụng đất đai và ổn định xã hội. Vẫn biết rằng, cho dù thực hiện hình thức sở hữu nào đối với đất đai đi chăng nữa (sở hữu tư nhân như nhiều nước trên thế giới hay sở hữu toàn dân như ở Việt Nam) thì trong thực tiễn áp dụng cũng sẽ có những mặt trái của nó. Ở Việt Nam, đã có những quan điểm cho rằng, nên lựa chọn hình thức sở hữu tư nhân đối với đất đai, thế nhưng, vấn đề đặt ra là chúng ta phải cân đối giữa cái được và cái mất, giữa cái lợi trước mắt và những điều sẽ phải trả giá trong tương lai, để có một sự lựa chọn phù hợp, giữ vững được sự ổn

định về mặt kinh tế, chính trị, xã hội của đất nước. Điều đáng nói ở đây là, chúng ta hãy vững tin đi theo con đường mà chúng ta đã cân nhắc, lựa chọn trong suốt một chiều dài lịch sử đất nước; đồng thời tìm ra những giải pháp cho việc thực hiện và bảo vệ cũng như hoàn thiện chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai do Nhà nước là người đại diện. Ngay ở các nước phát triển, hệ thống pháp luật đều thừa nhận sở hữu đất đai là loại sở hữu đặc biệt, không có sở hữu tư nhân tuyệt đối. Đối với đất đai - tài sản đặc biệt - thì quyền định đoạt có một phần thuộc Nhà nước và một phần thuộc người đang nắm giữ đất đai. Pháp luật đất đai hiện hành ở Việt Nam cũng đã đi theo hướng này, bởi người được Nhà nước trao quyền sử dụng đất được thực hiện các quyền năng mở rộng trong quá trình sử dụng đất.

Thứ hai, với tư cách đại diện chủ sở hữu đối với đất đai, Nhà nước có quyền định đoạt đất đai, miễn là sự định đoạt đó không trái với nguyên tắc hiến định và không đi ngược lại mong muốn và quyền lợi của nhân dân, mà nhằm khai thác tốt nhất tiềm năng đất đai, đảm bảo hài hòa lợi ích của Nhà nước và lợi ích của người sử dụng đất. Câu chuyện về những hạn chế, bất cập hay những điều trăn trở mà thực tiễn đặt ra, không chỉ xét đến một khía cạnh, đó là những quy định pháp luật nằm trên giấy, hay những thuật ngữ mang tính giáo điều, mà cần xét ở một khía cạnh quan trọng hơn, đó là cơ chế thực hiện nó. Chừng nào chúng ta chưa có sự thực hiện chặt chẽ, nghiêm túc và đồng bộ cả hai khía cạnh này, thì những quy định pháp luật sẽ chỉ dừng lại về mặt lý thuyết mà không đi vào cuộc sống và như thế việc hoàn thiện các quy định pháp luật cũng như những thuật ngữ mang tính pháp lý cũng chẳng có ý nghĩa gì.

Thứ ba, trở lại vấn đề Nhà nước thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu đối với đất đai thông qua việc định đoạt đất đai. Một điều không thể phủ nhận rằng, Nhà nước có quyền giao đất với tư cách đại diện chủ sở hữu đối với đất đai, thì sẽ có quyền thu hồi đất. Vấn đề đặt ra là, Nhà nước được thu hồi đất trong những trường hợp nào và Nhà nước phải giải quyết hậu quả pháp lý của việc thu hồi đất ra sao. Vấn đề này cần phải được làm rõ trong pháp luật đất đai. Tại khoản 3, Điều 54 của Hiến pháp năm 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. Việc thu hồi đất phải công khai, minh bạch và được **bồi thường** theo quy định của pháp luật”. Quy định này sẽ tạo nên sự thống nhất và đồng bộ trong hệ thống pháp luật về đất đai. Cần khẳng định lại rằng, việc Nhà nước thu hồi đất được thực hiện trong một số trường hợp theo quy định của Luật Đất đai (như khi có hành vi vi phạm pháp luật đất đai; khi

Nhà nước cần lấy đất để phục vụ mục đích chung hoặc khi có những lý do đương nhiên, khách quan xảy ra như hết thời hạn sử dụng đất, hay người sử dụng đất tự nguyện trả lại đất,...), nhưng thu hồi đất có bồi thường thì chỉ trong trường hợp vì mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, phát triển kinh tế, đây là điều kiện cần. Cũng cần phải thấy rằng, đất đai là nguồn lực quan trọng cần được khai thác, sử dụng hiệu quả nhằm phục vụ cho sự nghiệp xây dựng và bảo vệ đất nước. Mặt khác, xét về mặt bản chất, thì “bồi thường” hay “đền bù” hay “bồi hoàn” đều là sự bù đắp tương xứng những thiệt hại đã gây ra. Đây là những thuật ngữ có nội hàm tương đối đồng nhất. Thiết nghĩ, vấn đề cốt yếu mà người sử dụng đất quan tâm không nằm ở những thuật ngữ này mà là họ được bù đắp những gì, có tương xứng với những thiệt hại mà họ phải gánh chịu hay không, Nhà nước có cơ chế bảo đảm thực hiện sự bù đắp đó hay không. Chẳng ai mong muốn ở trong tình trạng bị thu hồi đất, nhưng nếu sự thu hồi đất vì lý do chính đáng thì giải quyết hậu quả của nó mới là vấn đề cần bàn. Nếu chúng ta không có sự bù đắp tương xứng trong thực tiễn và không có được sự đồng thuận của người dân - những người bị thiệt hại do ảnh hưởng trực tiếp của việc thu hồi đất, thì cho dù là “bồi thường”, “đền bù” hay “bồi hoàn” đều sẽ trở nên vô nghĩa.

1.2.2. Khái niệm bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Theo quy định của pháp luật đất đai, trách nhiệm bồi thường được đặt ra khi Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng hay vì mục đích phát triển kinh tế. Việc thu hồi đất này không do lỗi của người sử dụng đất mà vì mục đích chung của xã hội, hơn nữa khi bị thu hồi đất, người sử dụng đất phải gánh chịu những thiệt thòi, bị ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp, vì vậy Nhà nước phải thực hiện trách nhiệm bồi thường. Như vậy, đối với những trường hợp người sử dụng đất có lợi ích chính đáng cần được bảo vệ, thì Nhà nước với tư cách là người đại diện cho quyền lợi của nhân dân, phải có nghĩa vụ khôi phục các quyền và lợi ích đó bằng cách quy định chế định pháp lý về bồi thường như nguyên tắc; điều kiện của việc bồi thường; cách thức bồi thường; trình tự, thủ tục bồi thường... để làm sao quyền lợi của người bị thu hồi đất được đảm bảo, đồng thời tạo điều kiện thuận lợi, nhanh chóng cho quá trình thu hồi đất, giúp chủ đầu tư nhanh chóng có mặt bằng cho việc thực hiện dự án.

Thuật ngữ “bồi thường” trong pháp luật đất đai ở Việt Nam đã được ghi nhận trong các văn bản pháp luật về đất đai, kể từ trước khi có Luật Đất đai năm 1987. Sau khi Luật Đất đai năm 1987 ra đời, Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ) đã

ban hành Quyết định số 186/HĐBT ngày 31/5/1990 quy định “Về đền bù thiệt hại đất nông nghiệp, đất có rừng khi chuyển sang sử dụng vào mục đích khác”, thuật ngữ “bồi thường” được thay thế bằng thuật ngữ “đền bù thiệt hại”. Mặc dù pháp luật không đưa ra sự giải thích về vấn đề này, song có thể hiểu “đền bù thiệt hại” khi Nhà nước thu hồi đất là việc bù đắp lại những thiệt hại do việc thu hồi đất gây ra, trả lại tương xứng với giá trị quyền sử dụng đất và công lao mà người sử dụng đất đã đầu tư vào đất trong quá trình sử dụng.

Thuật ngữ này tiếp tục được sử dụng trong Luật Đất đai năm 1993, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai năm 1998 và các Nghị định hướng dẫn thi hành.

Tuy nhiên, việc “đền bù thiệt hại” khi Nhà nước thu hồi đất được thực hiện chỉ đơn giản là việc Nhà nước đền bù thiệt hại do hành vi thu hồi đất gây ra cho người sử dụng đất mà không đi kèm sau đó việc thực hiện các chính sách hỗ trợ, tái định cư. Hơn nữa, với thuật ngữ “đền bù thiệt hại” khi Nhà nước thu hồi đất, cho người ta nghĩ ngay đến việc phải được đền bù 100% giá trị của mảnh đất bị thu hồi (trả lại đầy đủ, tương xứng với sự mất mát hoặc vất vả), trong khi giá trị ban đầu của đất đai không do con người tạo ra mà họ chỉ tạo ra giá trị tăng thêm của đất đai (do người sử dụng đất đầu tư vào đất). Còn thuật ngữ “bồi thường” lại cho thấy rằng, Nhà nước chỉ bồi thường những giá trị, thiệt hại hợp lý về đất và tài sản trên đất cho người có đất bị thu hồi, kèm theo đó có thể là cơ chế hỗ trợ để giúp người sử dụng đất nhanh chóng vượt qua những khó khăn khi bị thu hồi đất.

Khi Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai năm 2001 được Quốc hội ban hành, thuật ngữ “bồi thường” được sử dụng trở lại bởi sự hợp lý của nó và tiếp tục xuất hiện trong Luật Đất đai năm 2003; Nghị định số 197/2004/NĐ-CP ngày 03/12/2004 của Chính phủ quy định “Về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất” cũng như các văn bản hướng dẫn thi hành khác.

Khoản 6, Điều 4 Luật Đất đai năm 2003 quy định: "Bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất là việc Nhà nước trả lại giá trị quyền sử dụng đất đối với diện tích đất bị thu hồi cho người bị thu hồi đất" Tuy nhiên, quy định này chưa thật sự chặt chẽ và chưa thể hiện được trọn vẹn những giá trị thiệt hại mà Nhà nước sẽ bồi thường khi thu hồi đất, đó không chỉ là giá trị quyền sử dụng đất mà còn phải tính đến giá trị thiệt hại về tài sản có trên đất, ngoài ra phải tính đến những thiệt hại vô hình khác, mà Nhà nước phải sử dụng thêm cơ chế hỗ trợ mới bù đắp được một cách trọn vẹn những thiệt hại do thu hồi đất gây ra. Vì vậy trong Luật Đất đai năm 2013 mới được Quốc hội thông qua ngày 29/11/2013, Khoản 12, Điều 3 về giải thích từ ngữ đã quy

định rõ: “Bồi thường về đất là việc Nhà nước trả lại giá trị quyền sử dụng đất đối với diện tích đất thu hồi cho người sử dụng đất”. Còn vấn đề hỗ trợ và bồi thường thiệt hại về tài sản được quy định tại mục 2, mục 3 chương VI của Luật này.

Như vậy, khi Nhà nước thu hồi đất, Nhà nước có nghĩa vụ bồi thường cho người sử dụng đất hợp pháp bị thu hồi đất những giá trị, thiệt hại hợp lý về đất và tài sản trên đất, việc bồi thường được thực hiện theo những quy định của pháp luật đất đai.

Từ những phân tích trên, có thể hiểu một cách đầy đủ về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất như sau: *Bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất là việc Nhà nước hoặc tổ chức, cá nhân được Nhà nước giao đất, cho thuê đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, phát triển kinh tế phải bù đắp những tổn hại về đất và tài sản trên đất do hành vi thu hồi đất gây ra, cho người sử dụng đất tuân theo những quy định của pháp luật đất đai.*

Từ khái niệm chung này, có thể đưa ra khái niệm về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp như sau: *“Bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp là việc Nhà nước hoặc tổ chức, cá nhân được Nhà nước giao đất, cho thuê đất nông nghiệp để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, phát triển kinh tế, phải bù đắp những tổn hại về đất và tài sản trên đất do hành vi thu hồi đất nông nghiệp gây ra, cho người sử dụng đất tuân theo những quy định của pháp luật đất đai.*

Bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp mang một số đặc trưng cơ bản sau đây:

Thứ nhất, cơ sở làm phát sinh việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp, đó là việc Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng hay vì mục tiêu phát triển kinh tế. Có thể nói, bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp là hậu quả pháp lý trực tiếp do việc thu hồi đất nông nghiệp gây ra, bên cạnh đó, việc bồi thường đối với đất nông nghiệp chỉ được thực hiện khi thu hồi đất này để sử dụng vào mục đích chung của xã hội.

Thứ hai, về đối tượng được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp: chỉ những người có quyền sử dụng đất nông nghiệp hợp pháp, tức là phải có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, hoặc có các giấy tờ mang tính hợp lệ về quyền sử dụng đất hoặc có đủ điều kiện để được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp thì mới được bồi thường.

Thứ ba, về phạm vi bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp, hộ gia đình, cá nhân bị thu hồi đất nông nghiệp không những được bồi thường các thiệt hại vật chất về đất và tài sản mà còn được Nhà nước xem xét, giải quyết các vấn đề mang tính xã hội như được hỗ trợ ổn định đời sống, ổn định sản xuất, chuyển đổi việc làm thông qua đào tạo nghề mới,... Đối với người nông dân, thì đất nông nghiệp không chỉ đơn thuần là vấn đề giá trị vật chất mà nó còn là nguồn lực để họ duy trì sự sống và tài sản này có giá trị trường tồn theo thời gian. Chính vì vậy, khi thu hồi đất nông nghiệp, Nhà nước không chỉ chú trọng tới việc bù đắp về tổn thất vật chất, mà cần chú trọng bù đắp những tổn thất về mặt tinh thần cho người bị thu hồi đất như sự xáo trộn nơi ăn chốn ở, phong tục tập quán; mất tư liệu sản xuất và hơn thế nữa là mất đi tình cảm gắn bó với mảnh đất - nơi bản thân họ làm ăn sinh sống, mất nghề nghiệp để sinh sống từ bao đời. Việc bồi thường của Nhà nước được thực hiện một cách trọn vẹn sẽ giúp người dân nhanh chóng ổn định đời sống và sản xuất. Điều này thể hiện tính nhân đạo, ưu việt của Nhà nước Việt Nam và đây cũng là sự khác biệt rõ nét trong chính sách bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp so với bồi thường đối với các loại đất khác.

1.2.3. Khái niệm hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Trong thực tiễn đời sống, cộng đồng thường thể hiện tinh thần đoàn kết "tương thân, tương ái" thông qua sự hỗ trợ về vật chất và tinh thần để giúp một thành viên hoặc một nhóm người trong XH có thể vượt qua những khó khăn hay những rủi ro mà họ gặp phải (như thiên tai, lũ lụt, hỏa hoạn,...) để sớm ổn định cuộc sống. Đây là một truyền thống văn hóa tốt đẹp của người Việt Nam thể hiện sự nhân văn “tương thân, tương ái” với đồng loại. Hoạt động này được gọi là hỗ trợ. Theo Từ điển Tiếng Việt thông dụng: “Hỗ trợ: Giúp thêm, góp thêm vào” [86, tr.332]. Như vậy dưới góc độ ngôn ngữ, hỗ trợ là sự trợ giúp, giúp đỡ của cộng đồng nhằm san sẻ hay chia sẻ bớt một phần khó khăn, rủi ro mà một thành viên hoặc một nhóm người gặp phải trong cuộc sống. Hoạt động này bao gồm 2 hình thức: hỗ trợ về vật chất (tiền của hoặc các hiện vật) và hỗ trợ về tinh thần (động viên, thăm hỏi, an ủi).

Thuật ngữ hỗ trợ không chỉ được sử dụng trong đời sống XH mà còn được sử dụng trong lĩnh vực pháp luật nói chung và pháp luật đất đai nói riêng. Nói đến những quy định pháp luật về vấn đề bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp, không thể không nói đến vấn đề hỗ trợ. Sở dĩ như vậy là vì, đất đai vừa là tư liệu sản xuất (TLSX) đặc biệt trong sản xuất nông, lâm nghiệp; vừa là tư liệu tiêu dùng đối với con người. Do vậy, khi Nhà nước thu hồi đất thì người SDD bị mất

TL SX hoặc tư liệu tiêu dùng, nên họ lâm vào hoàn cảnh khó khăn như mất công ăn, việc làm hoặc mất nơi ở v.v. Để giúp họ vượt qua khó khăn, ổn định sản xuất và đời sống thì bên cạnh việc bồi thường, Nhà nước phải thực hiện việc hỗ trợ. Với ý nghĩa đó, Luật Đất đai năm 2003 quan niệm: “Hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất là việc Nhà nước giúp đỡ người bị thu hồi đất thông qua đào tạo nghề mới, bố trí việc làm mới, cấp kinh phí để di dời đến địa điểm mới” (Khoản 7, Điều 4).

Bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất đều là hậu quả pháp lý trực tiếp do hành vi thu hồi đất của Nhà nước gây ra. Biện pháp bồi thường, hỗ trợ của Nhà nước chỉ phát sinh sau khi có quyết định thu hồi đất. Việc Nhà nước thu hồi đất là xuất phát từ nhu cầu khách quan của xã hội, của đất nước, Nhà nước thay mặt xã hội để thực hiện nghĩa vụ bồi thường cho người sử dụng đất. Để thực hiện trách nhiệm của mình, Nhà nước không chỉ bồi thường mà còn thực hiện những chính sách hỗ trợ cho người có đất bị thu hồi, bởi khi bị thu hồi đất nông nghiệp, người ta sẽ không thể tránh khỏi những khó khăn về cuộc sống, về lao động sản xuất, về việc làm. Chính sách hỗ trợ khi thu hồi đất nông nghiệp bao gồm: hỗ trợ ổn định đời sống, ổn định sản xuất, hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp và tạo việc làm, các hỗ trợ khác.

Có thể nói, bồi thường và hỗ trợ luôn được thực hiện trong mối quan hệ có sự tham gia của hai chủ thể, đó là Nhà nước và người chịu thiệt hại về quyền và lợi ích hợp pháp do hành vi thu hồi đất của Nhà nước gây ra.

“Bồi thường” là trách nhiệm của Nhà nước nhằm bù đắp những tổn thất về quyền và lợi ích hợp pháp của người bị thu hồi đất thông qua việc “trả lại giá trị quyền sử dụng đất bị thu hồi”. Bồi thường đóng vai trò trung tâm trong việc bù đắp những tổn thất của người bị thu hồi đất, có tính chất quyết định trực tiếp đến quyền lợi của người bị thu hồi đất.

“Hỗ trợ” là việc Nhà nước giải quyết các hệ quả xảy ra sau bồi thường, có thể xem “hỗ trợ” là một giải pháp nằm trong bồi thường, đóng vai trò bù đắp vào khoảng trống mà các quy định về bồi thường chưa giải quyết được. Bởi khi Nhà nước thu hồi đất, mặc dù đối tượng bị thu hồi chỉ là một diện tích đất, song thiệt hại đối với người dân không chỉ nằm ở những mét vuông đất. Ngoài các thiệt hại hữu hình về giá trị quyền sử dụng đất, công trình xây dựng, cây trồng, vật nuôi; còn là các thiệt hại vô hình khác như mất ổn định cuộc sống, mất tư liệu sản xuất gắn bó từ bao đời, phải học nghề mới, thay đổi việc làm, thiệt hại về mặt tinh thần,...

Trong quá trình xây dựng pháp luật đất đai qua các thời kỳ nói chung và chính sách, pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp nói

riêng, đã có nhiều quan điểm, ý kiến cho rằng, không cần thiết phải đặt ra vấn đề hỗ trợ, việc đặt ra vấn đề này đã và đang như là một biện pháp nhằm khóa lấp đi những sự bất hợp lý của chính sách bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, làm xoa dịu bớt sự bất bình trong quần chúng nhân dân, khi mà vấn đề bồi thường không thể đảm bảo bù đắp thỏa đáng những thiệt hại và mất mát, nếu không muốn nói là giá bồi thường quá rẻ mạt khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp của người nông dân và chưa coi quyền sử dụng đất là quyền tài sản. Thậm chí, đa số người nông dân không đồng tình với mức bồi thường đất nông nghiệp hiện nay của Nhà nước, họ cho rằng, họ không cần nhà nước phải hỗ trợ mang tính chất nhân đạo, ban ơn, mà chỉ cần Nhà nước xây dựng chính sách bồi thường hợp lý căn cứ vào giá thị trường để đảm bảo quyền lợi cho họ, chính sách hỗ trợ hiện nay như: hỗ trợ để ổn định cuộc sống, hỗ trợ khi di chuyển hay đào tạo, chuyển đổi nghề nghiệp... với giá trị quá nhỏ bé so với những thứ mất đi, cũng không đủ để bù đắp, giúp họ trang trải và ổn định cho cuộc sống thường ngày. Bởi vậy, đa số người dân với mong muốn hướng tới việc Nhà nước phải thay đổi cách thức và mức bồi thường hơn là chính sách hỗ trợ.

Ở một khía cạnh nhất định, chúng tôi chia sẻ với những suy nghĩ và quan điểm nêu trên của những người dân có đất bị thu hồi. Song xét ở phạm vi tổng thể, trong điều kiện kinh tế, chính trị, xã hội hiện tại, với vai trò Nhà nước là đại diện chủ sở hữu đất đai và đặc biệt là trong bối cảnh thị trường quyền sử dụng đất trong thị trường bất động sản đang phát triển thất thường, Nhà nước chưa chủ động kiểm soát, giá cả nhà đất đang biến động, thì việc Nhà nước duy trì khung giá đất của mình để bồi thường trên cơ sở có sự điều tiết cần thiết, trong trường hợp thị trường có sự biến động và sử dụng công cụ hỗ trợ đối với người có đất bị thu hồi vẫn là vấn đề cần thiết khách quan. Đặc biệt, chính sách hỗ trợ là một trong những chủ trương phù hợp với bản chất của nhà nước của dân, do dân và vì dân; đồng thời, đây là một chính sách làm cho việc thực thi bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất được hoàn chỉnh và thực thi có hiệu quả hơn.

1.2.4. Cơ sở lý luận của việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp được xây dựng căn cứ vào những nền tảng lý luận cơ bản sau:

Thứ nhất, căn cứ vào chế độ sở hữu toàn dân về đất đai mà Nhà nước là người đại diện. Với tư cách đại diện chủ sở hữu đất đai, Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho các chủ thể có nhu cầu sử dụng, đồng thời họ có quyền được hưởng thành quả lao động, kết quả đầu tư trên đất được giao. Như vậy, quyền sử dụng đất đã được đại diện chủ sở hữu đất đai chuyển giao cho người sử dụng đất, **nó trở thành một**

loại quyền về tài sản thuộc sở hữu của người sử dụng đất. Khẳng định như vậy bởi lẽ, người sử dụng đất được pháp luật trao cho các quyền năng mở rộng trong quá trình thực hiện quyền sử dụng đất của mình như chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, tặng cho, thừa kế quyền sử dụng đất, thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất. Với những quyền năng được ghi nhận và bảo hộ như vậy, dường như người sử dụng đất ở Việt Nam đã là người được “sở hữu” một loại quyền về tài sản đó là “quyền sử dụng đất”. Mặt khác, quyền sở hữu tài sản của công dân là một quyền năng được pháp luật ghi nhận và bảo hộ, điều này đã được khẳng định tại đạo luật gốc đó là Hiến pháp. Thật vậy, điều 12 Hiến pháp 1946 quy định: “Quyền sở hữu về tài sản của công dân Việt Nam được bảo đảm”. Tiếp đó, tại Hiến pháp 1992, điều 58 cũng ghi nhận: “Công dân có quyền sở hữu về thu nhập hợp pháp, của cải để dành, nhà ở, tư liệu sinh hoạt, tư liệu sản xuất... Nhà nước bảo hộ quyền sở hữu hợp pháp và quyền thừa kế của công dân”; Hiến pháp sửa đổi năm 2013 cũng đã quy định: “Mọi người có quyền sở hữu về thu nhập hợp pháp, của cải để dành, nhà ở, tư liệu sản xuất... Quyền sở hữu tư nhân và quyền thừa kế được pháp luật bảo hộ” (Khoản 1,2 - Điều 32 Hiến pháp 2013).

Như vậy, quyền sở hữu về tài sản hợp pháp của mọi cá nhân và tổ chức được Hiến pháp ghi nhận và bảo hộ. Vì vậy, khi Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng hay vì mục tiêu phát triển kinh tế thì giá trị quyền sử dụng đất bị thu hồi và toàn bộ tài sản hợp pháp gắn liền với đất bị thu hồi của người đang sử dụng đất sẽ được bồi thường theo thời giá thị trường.

Thứ hai, căn cứ vào bản chất ưu việt của nhà nước ta. Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, là Nhà nước do nhân dân lao động thiết lập nên, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và lợi ích của nhân dân. Điều này đã được ghi nhận trong Hiến pháp, các đạo luật về tổ chức bộ máy nhà nước và các văn kiện của Đảng. Nhà nước theo đuổi sứ mạng cao cả và mang đầy tính nhân văn đó là phục vụ và chăm lo cho lợi ích, sự phồn vinh của nhân dân, của xã hội. Về cơ bản, lợi ích của Nhà nước là đồng nhất với lợi ích của nhân dân. Vì vậy, Nhà nước phải có trách nhiệm và nghĩa vụ bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của nhân dân. Mặt khác, để phát huy nội lực, tinh thần đoàn kết dân tộc và khơi dậy lòng yêu nước, sự tin tưởng đồng thuận của người dân vào Đảng, vào Nhà nước, đóng góp hiệu quả vào sự nghiệp chấn hưng đất nước, thì điều quan trọng là Nhà nước phải biết tôn trọng và bảo hộ những quyền lợi chính đáng của người dân. Khi quyền và lợi ích hợp pháp của người sử

dụng đất bị thiệt hại do việc thu hồi đất của Nhà nước gây ra thì Nhà nước phải có nghĩa vụ bồi thường. Việc làm này xuất phát từ lợi ích của người dân và cũng chính là xuất phát từ nhu cầu tồn tại, sự phát triển kinh tế, xã hội của bản thân Nhà nước. Hơn nữa, chủ thể được hưởng lợi từ việc Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng và phát triển kinh tế là toàn thể mọi thành viên trong xã hội. Vì vậy, các thành viên này phải có nghĩa vụ bù đắp thiệt hại cho người bị thu hồi đất thông qua Nhà nước - tổ chức đại diện cho xã hội.

Thứ ba, căn cứ vào thiệt hại về lợi ích của người sử dụng đất chính là hậu quả phát sinh trực tiếp từ hành vi thu hồi đất của Nhà nước gây ra. Trong một nhà nước pháp quyền, mọi chủ thể sống trong xã hội bao gồm Nhà nước, công dân, các tổ chức kinh tế, tổ chức chính trị - xã hội,... đều bình đẳng trước pháp luật. Hơn nữa, chúng ta đang từng bước xây dựng một xã hội dân sự văn minh và hiện đại, nơi mà ở đó quyền và lợi ích hợp pháp của mọi thành viên sống trong xã hội phải được pháp luật tôn trọng và bảo vệ. Rõ ràng, khi Nhà nước thu hồi đất mà làm phương hại đến lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất thì Nhà nước phải có trách nhiệm bồi thường thiệt hại cho họ; Mặt khác việc thu hồi đất nông nghiệp gây ảnh hưởng không nhỏ đến đời sống và việc làm của người nông dân, hậu quả để lại cho người nông dân là rất nặng nề, bởi mất đất nông nghiệp là mất đi tư liệu sản xuất chính trong lao động sản xuất, mất đi nguồn sống, nguồn việc làm. Đối với đất ở khi thu hồi, Nhà nước có thể bồi thường bằng tiền (tiền bồi thường đối với đất ở cao hơn gấp nhiều lần tiền bồi thường đối với đất nông nghiệp), hoặc bồi thường bằng một mảnh đất ở khác hoặc nhà ở tại khu tái định cư. Nhưng đối với đất nông nghiệp việc bồi thường không đơn giản, phương thức bồi thường bằng đất đã không phát huy tác dụng, bởi chúng ta đâu còn đất nông nghiệp để bồi thường; việc bồi thường bằng tiền cũng không được người dân đồng thuận trong nhiều trường hợp bởi sự chênh lệch quá lớn giữa đất nông nghiệp và đất phi nông nghiệp. Hơn thế nữa, vấn đề đặt ra không đơn giản là tiền bồi thường nhiều hay ít, mà là nhu cầu sống còn của người nông dân cần có đất nông nghiệp để sản xuất, để duy trì cuộc sống đã không thể là hiện thực. Đây là vấn đề lớn của xã hội trong tiến trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa, cần phải giải quyết nó một cách hài hòa để đảm bảo ổn định xã hội. Chính vì vậy, Nhà nước cần phải quan tâm đến việc xây dựng chính sách pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi thu hồi đất nói chung đặc biệt là khi thu hồi đất nông nghiệp nói riêng.

1.3. Lý luận về pháp luật bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

1.3.1. Sự cần thiết khách quan của pháp luật điều chỉnh về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Trong nền kinh tế thị trường nhiều thành phần có nhiều lợi ích khác nhau (lợi ích của Nhà nước, lợi ích của cộng đồng xã hội, lợi ích của tập thể, lợi ích của cá nhân, lợi ích của doanh nghiệp, nhà đầu tư ...), các lợi ích này tồn tại đan xen trong sự khác biệt, mâu thuẫn và thậm chí đối lập nhau. Để xác lập một trật tự ổn định trong sự thống nhất cùng tồn tại, với sự dung hòa giữa các nhóm lợi ích thì pháp luật được sử dụng như một “đại lượng công bằng” điều chỉnh những yếu tố không “công bằng” trong xã hội. Hay nói cách khác, để bảo đảm duy trì sự ổn định “chung sống hòa bình” giữa các nhóm lợi ích khác nhau trong xã hội, Nhà nước đã sử dụng pháp luật để điều chỉnh hành vi của những nhóm lợi ích khác nhau dựa trên một thiết chế công bằng chung. Có thể nói, sự điều chỉnh của pháp luật nhằm định hướng các quan hệ xã hội đi theo một trật tự chung thống nhất, phù hợp với lợi ích của Nhà nước, của các bên tham gia quan hệ và vì lợi ích chung của toàn xã hội. Lĩnh vực bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp cũng không nằm ngoài xu thế này. Sự cần thiết điều chỉnh bằng pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp được lý giải bởi các căn cứ chủ yếu sau đây:

Thứ nhất, pháp luật mang những đặc trưng mà các biện pháp quản lý khác không có được; đó là tính quy phạm, tính bắt buộc chung, tính cưỡng chế và tính thích ứng.

Do có những đặc trưng cơ bản trên đây mà pháp luật trở thành biện pháp quản lý xã hội có hiệu quả nhất. Pháp luật phải được sử dụng để điều chỉnh quan hệ về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp - Nhóm quan hệ phức tạp, nhạy cảm, trực tiếp đụng chạm đến lợi ích thiết thực của các bên liên quan và tiềm ẩn nguy cơ phát sinh khiếu kiện, tranh chấp về đất đai.

Thông qua cơ chế điều chỉnh của pháp luật giúp Nhà nước giải quyết hài hòa mối quan hệ về lợi ích giữa các bên liên quan trong quan hệ bồi thường: Lợi ích của Nhà nước, của cộng đồng; lợi ích của người bị thu hồi đất; lợi ích của doanh nghiệp, chủ đầu tư.

Xét trong lĩnh vực bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, nhân dân tin tưởng và giao trọng trách cho Nhà nước thay mặt mình, trong trường hợp cần thiết thu hồi đất nông nghiệp sử dụng vào các mục đích chung của xã hội; song việc thu hồi này không được hành xử tùy tiện mà phải tuân thủ pháp luật nhằm đảm bảo thực hiện lợi ích của Nhà nước, của xã hội không làm phương hại đến lợi ích hợp pháp của người bị thu hồi đất. Hơn nữa, pháp luật là chuẩn mực, là “chiếc cân công lý” để Nhà nước - với

vai trò là tổ chức thay mặt xã hội làm trọng tài, sử dụng trong việc phân xử, điều hòa lợi ích giữa người bị thu hồi đất với lợi ích của doanh nghiệp, chủ đầu tư (những người có đất) nhằm đảm bảo việc thực hiện lợi ích của nhóm người này không làm phương hại hoặc ảnh hưởng xấu đến quyền lợi hợp pháp của nhóm người khác.

Thứ hai, xuất phát từ chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai mà Nhà nước là người đại diện. Nhà nước thay mặt cho nhân dân thực hiện quyền của chủ sở hữu. Trên cơ sở đó Nhà nước thực hiện việc giao đất, cho thuê đất hay thu hồi đất,... Quyền sử dụng đất được trao đến tay người sử dụng, được coi là quyền tài sản và phải được Nhà nước bảo hộ bằng pháp luật. Mặt khác, khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp vào mục đích chung, làm chấm dứt quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, hơn thế nữa, việc thu hồi đất đã ảnh hưởng mạnh mẽ và làm xáo trộn đến đời sống, tâm lý của người nông dân. Vì vậy Nhà nước phải ban hành pháp luật để điều chỉnh có hiệu quả vấn đề này. Sự điều chỉnh của pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp sẽ mang lại những hiệu quả to lớn có thể nhận thấy rõ về mặt kinh tế, chính trị, xã hội, đó là: chuyển đổi cơ cấu kinh tế, chuyển đổi nghề nghiệp cho những người bị thu hồi đất, thực hiện tốt công nghiệp hóa - hiện đại hóa mang lại diện mạo mới cho đất nước; bên cạnh đó, việc đảm bảo lợi ích, ổn định đời sống và sản xuất cho người bị thu hồi đất nông nghiệp sẽ không làm phát sinh các tranh chấp, khiếu kiện, từ đó góp phần duy trì trật tự an toàn xã hội, ổn định chính trị; hơn thế nữa, việc giải quyết hài hòa các lợi ích trong việc bồi thường khi thu hồi đất, sẽ tạo nên sự nhất trí, đồng thuận cao của người nông dân và rộng hơn là của toàn xã hội đối với các chính sách phát triển kinh tế, an ninh quốc phòng của Đảng và Nhà nước. Từ đó, Nhà nước sẽ có một quỹ đất hợp lý để xây dựng các công trình quan trọng, phục vụ cho sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, đồng thời cũng thu hút được nguồn vốn đầu tư từ các nhà đầu tư trong và ngoài nước vào Việt Nam.

Thứ ba, như phần trên đã đề cập, bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nói chung và bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp nói riêng là lĩnh vực khó khăn, phức tạp và nhạy cảm; bởi nó trực tiếp động chạm đến lợi ích thiết thực của các bên liên quan mà trước hết của người sử dụng đất. Đối với một nước nông nghiệp có khoảng 70% dân số là nông dân như nước ta thì mỗi một sự động chạm đến lợi ích của người nông dân sẽ gây ra những hậu quả khôn lường. Đất nông nghiệp có một vai trò hết sức quan trọng; nó không chỉ là cơ sở để nền sản xuất nông nghiệp tồn tại và phát triển mà còn là điều kiện vật chất để tạo việc làm, đem

lại thu nhập đảm bảo cuộc sống cho khoảng 56 triệu người sống ở khu vực nông thôn. Hơn nữa, việc có đất hay mất đất nông nghiệp của người nông dân còn tiềm ẩn nguy cơ đối với sự ổn định chính trị, trật tự xã hội. Vì vậy, trong thu hồi đất nông nghiệp, điều trước tiên mà Nhà nước phải giải quyết đó là bảo hộ quyền lợi hợp pháp cho người nông dân thông qua bồi thường. Tuy nhiên, bồi thường như thế nào, bồi thường ra sao để không gây ra những xung đột xã hội, được tạo ra bởi sự mâu thuẫn về lợi ích giữa Nhà nước với người bị thu hồi đất nông nghiệp hoặc không gây ra những áp lực vượt quá khả năng tài chính của Nhà nước, của xã hội v.v..Lời giải cho những câu hỏi này nằm ở nội dung các quy định của pháp luật. Bởi lẽ, pháp luật suy cho cùng là một khế ước thể hiện sự thỏa hiệp về quyền lợi giữa các giai tầng trong xã hội, pháp luật quy định quyền và nghĩa vụ của các chủ thể trong xã hội. Khi tham gia các quan hệ xã hội, con người phải tuân thủ quyền và nghĩa vụ do pháp luật quy định nhằm đảm bảo hài hòa các lợi ích khác nhau trong xã hội. Thông qua việc tuân thủ các quy định của pháp luật, người bị thu hồi đất tự điều chỉnh hành vi ứng xử của mình, nhằm bảo đảm sự đòi hỏi được bảo hộ lợi ích hợp pháp của mình, không gây phương hại cho Nhà nước, cho xã hội. Ngược lại, thông qua việc tuân thủ pháp luật trong việc bồi thường cho người bị thu hồi đất nông nghiệp, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền tự điều chỉnh hành vi ứng xử của mình để không làm thiệt hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất. Có như vậy mới không tạo ra những xung đột, mâu thuẫn về lợi ích giữa các bên trong bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp nhằm đáp ứng yêu cầu tiếp cận vấn đề đất đai trong quá trình phát triển đất nước.

Thứ tư, pháp luật quy định cụ thể các trường hợp thu hồi đất, mục đích thu hồi đất nông nghiệp, thẩm quyền, trình tự, thủ tục thu hồi và phương thức giải quyết hậu quả do việc thu hồi đất nông nghiệp gây ra. Thông qua việc tuân thủ các quy định này các cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét, cân nhắc đưa ra hành vi ứng xử của mình cho phù hợp, nhằm bảo đảm hạn chế đến mức thấp nhất việc thu hồi đất nông nghiệp, cũng như việc thu hồi đất nông nghiệp sử dụng vào các mục đích chung phải đem lại hiệu quả cho toàn xã hội (trong đó có người bị thu hồi đất nông nghiệp), chống lại việc thu hồi đất vì lợi ích nhóm hoặc không đem lại hiệu quả chung cho xã hội. Có như vậy mới tạo được sự đồng thuận của người dân đối với quyết định thu hồi đất. Ở một khía cạnh khác, thông qua các quy định cụ thể và tường minh của pháp luật, người dân và dư luận xã hội theo dõi, giám sát các hành vi ứng xử của công chức nhà nước, của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc

thực thi pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp để lên án, đấu tranh với các hiện tượng nhũng nhiễu, tham nhũng, tiêu cực hoặc các hành vi vi phạm pháp luật,... nhằm đảm bảo duy trì kỷ cương, kỷ luật nhà nước và tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa.

1.3.2. Khái niệm, đặc điểm và các yếu tố chi phối tới pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

1.3.2.1. Khái niệm pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Bất cứ một lĩnh vực nào, một quan hệ xã hội nào phát sinh trong đời sống xã hội cũng rất cần đến sự điều chỉnh của pháp luật, nhằm định hướng các quan hệ này đi theo một trật tự chung thống nhất, phù hợp với lợi ích của Nhà nước, của các bên tham gia quan hệ và vì lợi ích chung của toàn xã hội. Pháp luật được xem là một trong những phương thức hiệu quả để thực hiện chức năng quản lý nhà nước. Hệ thống pháp luật được chia thành những bộ phận cấu thành khác nhau để điều chỉnh các nhóm quan hệ xã hội riêng biệt, nhưng có sự tác động qua lại với nhau, đảm bảo cho các quan hệ này tồn tại, phát triển hợp quy luật. Trong lĩnh vực đất đai, cùng với quá trình thu hồi đất nói chung và thu hồi đất nông nghiệp nói riêng là hàng loạt các quy phạm pháp luật được ban hành quy định về nguyên tắc, điều kiện, nội dung và phương thức bồi thường, trình tự, thủ tục cũng như việc giải quyết các khiếu nại, tố cáo về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp. Nghiên cứu, tìm hiểu nội dung các quy định này, có thể thấy pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp là một chế định quan trọng của pháp luật đất đai Việt Nam và được hiểu về mặt lý luận như sau: *“Pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp là tổng hợp các quy phạm pháp luật do Nhà nước ban hành để điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp, nhằm giải quyết hài hòa lợi ích của Nhà nước, lợi ích của chủ đầu tư và của người bị thu hồi đất”*.

Cơ chế điều chỉnh của pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp được thể hiện bằng việc Nhà nước sử dụng pháp luật tác động vào hành vi xử sự của các chủ thể quan hệ bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất theo hướng: *Một là*, đối với những hành vi xử sự của các chủ thể phù hợp với quy định của pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, như hành vi thu hồi đất đúng thẩm quyền, thực hiện đúng trình tự, thủ tục thu hồi đất, v.v.. thì pháp luật bảo vệ, tạo điều kiện khuyến khích để nó phát triển; *Hai là*, đối với những hành vi xử sự của các chủ thể trái hoặc không phù hợp với quy định của pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu

hồi đất như thu hồi đất không đúng thẩm quyền, áp dụng giá đất bồi thường không đúng pháp luật v.v. thì pháp luật xử lý, ngăn ngừa và tiến tới loại bỏ dần khỏi đời sống xã hội; qua đó, việc tuân thủ pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp được xác lập và thực hiện triệt để.

Mặt khác, tác động của cơ chế điều chỉnh pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp thể hiện trên hai phương diện: (i) *Phương diện tích cực*: Nếu nội dung các quy định của pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp phù hợp với thực tiễn khách quan, đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước thì sẽ điều chỉnh, hướng dẫn hành vi xử sự của các chủ thể quan hệ bồi thường tuân thủ đúng pháp luật và góp phần vào sự tăng trưởng kinh tế; (ii) *Phương diện tiêu cực*: Nếu nội dung các quy định của pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp lạc hậu, không phù hợp với thực tiễn khách quan và chậm sửa đổi, bổ sung sẽ trở thành rào cản hành vi xử sự của các chủ thể trong quan hệ bồi thường.

1.3.2.2. Đặc điểm pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp với tư cách là một chế định đặc thù trong quản lý nhà nước về đất đai, mang một số đặc trưng cơ bản sau:

Thứ nhất, pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp chịu sự ảnh hưởng và chi phối bởi hình thức sở hữu toàn dân về đất đai, điều này được minh chứng ở hai khía cạnh sau:

Một là: Nhà nước với tư cách là đại diện chủ sở hữu đối với đất đai nên Nhà nước có quyền phân bổ và điều chỉnh đất đai cho các mục tiêu kinh tế, xã hội. Trên cơ sở đó, Nhà nước có quyền thu hồi đất của người này để chuyển giao cho người khác. Vì vậy, pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp quy định quyền của Nhà nước trong việc ra quyết định thu hồi đất trong những trường hợp cần thiết do nhu cầu của Nhà nước và xã hội ngay cả khi người sử dụng đất đang khai thác và sử dụng.

Hai là, cũng chính với vai trò là chủ sở hữu đại diện duy nhất đối với đất đai, nên để tránh sự lạm quyền, độc quyền, tùy tiện trong thu hồi và bồi thường khi thu hồi đất; đồng thời, thể hiện vai trò của Nhà nước là “đại diện” cho toàn thể nhân dân. Pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp phải quy định rõ và chặt chẽ về căn cứ thu hồi đất, các nguyên tắc, điều kiện bồi thường, nội dung bồi thường và trình tự thủ tục thực hiện việc bồi thường, chế tài xử lý đối với hành vi vi phạm pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

Thứ hai, cơ sở để bồi thường trong pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp không chỉ dựa trên những thiệt hại vật chất thực tế, mà người nông dân phải gánh chịu khi Nhà nước thu hồi đất, mà còn phải tính đến những tổn hại phi vật chất ở thời điểm thu hồi và trong tương lai mà người nông dân phải đối mặt. Bởi lẽ, đối tượng bị thu hồi đất nông nghiệp có điều kiện sống và công việc để mưu sinh mang đặc thù riêng, khác với các chủ thể sử dụng đất khác, đất bị thu hồi chính là tư liệu sản xuất chính không gì thay thế được, của một nghề nghiệp được coi là duy nhất đối với người nông dân.

Thứ ba, pháp luật bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp phải giải quyết hài hòa mâu thuẫn giữa lợi ích “*công*” của Nhà nước, của xã hội và lợi ích “*tư*” của người sử dụng đất trong thu hồi đất. Điều này thể hiện khi thu hồi đất để sử dụng cho mục đích chung thì Nhà nước phải chú trọng bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất nông nghiệp bị thu hồi, dựa trên cơ sở quyền sử dụng đất là một loại quyền về tài sản được pháp luật bảo hộ, hơn thế nữa đất nông nghiệp còn được coi là tư liệu sản xuất đặc thù của người nông dân.

Có thể nói, pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp là một lĩnh vực pháp luật nhạy cảm. Nó thu hút sự quan tâm của mọi người dân trong xã hội, đặc biệt là những người bị thu hồi đất. Các quy định về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp được ban hành phù hợp với thực tiễn, bảo hộ quyền và lợi ích hợp pháp của người dân thì được họ đồng tình ủng hộ; hậu quả là việc thu hồi đất được thực hiện nhanh chóng, dứt điểm. Ngược lại, các quy định về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp (đặc biệt là các quy định về giá đất bồi thường) không phù hợp với thực tế, tác động tiêu cực đến tâm lý, suy nghĩ của người dân thì sẽ không nhận được sự đồng thuận, phát sinh các tranh chấp, khiếu kiện kéo dài tiềm ẩn nguy cơ mất ổn định chính trị - xã hội; hậu quả là việc thu hồi đất gặp nhiều khó khăn, phức tạp và thậm chí là không thực hiện được.

1.3.2.3. Những yếu tố chi phối pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Thứ nhất, quan điểm, đường lối của Đảng về xây dựng và hoàn thiện chính sách, pháp luật đất đai nói chung và chính sách, pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nói riêng

Xét về phương diện lý luận, pháp luật là sự thể chế hoá, quan điểm, đường lối, chủ trương của Đảng. Hay nói cách khác, quan điểm, đường lối, chủ trương của

Đảng là sự định hướng về mặt chính trị cho hoạt động lập pháp, lập quy ở nước ta. Hoạt động xây dựng pháp luật đất đai nói chung và pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, khi Nhà nước thu hồi đất nói riêng không thể “*thoát ly*” các quan điểm, đường lối, chủ trương của Đảng về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới đất nước. Ở nước ta, trong điều kiện một Đảng cầm quyền, một trong những phương thức lãnh đạo của Đảng là ban hành các quan điểm, đường lối, chủ trương về phát triển đất nước. Trên cơ sở đó, Nhà nước thể chế hoá các quan điểm, đường lối của Đảng bằng các quy định của pháp luật để quản lý xã hội. Vì vậy, pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất thể chế hoá quan điểm, đường lối, chủ trương của Đảng về vấn đề này. Như vậy, quan điểm, đường lối của Đảng có tác động trực tiếp đến quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật đất đai nói chung và pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp nói riêng.

Thứ hai, chế độ sở hữu toàn dân về đất đai

Ở nước ta, do tính đặc thù của chế độ sở hữu đất đai: Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu. Chế độ sở hữu toàn dân về đất đai tác động đến nội dung các quy định của pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp thể hiện trên một số khía cạnh cơ bản sau đây: *Một là*, ở nước ta, trong trường hợp thật cần thiết khi Nhà nước có nhu cầu sử dụng đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; lợi ích quốc gia,... thì Nhà nước thực hiện việc thu hồi đất có bồi thường cho người sử dụng đất chứ Nhà nước không mua đất của chủ đất như các nước có chế độ sở hữu tư nhân về đất đai; *Hai là*, việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho người bị thu hồi đất căn cứ vào khung giá đất do Nhà nước xác định tại thời điểm thu hồi đất chứ không căn cứ vào giá đất trên thị trường; *Ba là*, không phải bất cứ người bị thu hồi đất nào cũng được Nhà nước bồi thường mà chỉ những người sử dụng đất đáp ứng các điều kiện do pháp luật quy định mới được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất; *Bốn là*, không phải bất cứ cơ quan nhà nước nào cũng có thẩm quyền thu hồi đất mà chỉ những cơ quan được pháp luật quy định có thẩm quyền thu hồi đất thì mới được thu hồi...

Thứ ba, cơ chế quản lý kinh tế

Cơ chế quản lý kinh tế cũng có những tác động nhất định đến pháp luật bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất.

Trước đây, trong cơ chế quản lý kinh tế tập trung quan liêu, bao cấp, kế hoạch hoá cao độ, đất đai không được thừa nhận là tài sản và không được phép trao đổi trên thị trường... pháp luật nghiêm cấm việc mua bán, chuyển nhượng đất đai. Do

đó, đất đai có giá trị thấp. Vấn đề thu hồi đất dường như ít gặp phải những khó khăn, phức tạp. Pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất trong thời kỳ này chưa phát triển.

Tuy nhiên, kể từ khi nền kinh tế nước ta chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, Nhà nước chủ trương xây dựng và phát triển nhiều thành phần kinh tế; các thành phần kinh tế bình đẳng trước pháp luật; quyền tự do kinh doanh của công dân được pháp luật công nhận và bảo hộ... Trong điều kiện kinh tế thị trường cơ chế quản lý đất đai có sự thay đổi: Nhà nước thừa nhận quyền sử dụng đất là loại hàng hoá đặc biệt (là một loại quyền về tài sản) và được trao đổi trên thị trường; thừa nhận khung giá đất... đất đai ngày càng trở nên có giá. Việc thu hồi đất gặp nhiều khó khăn do người bị thu hồi đất không đồng thuận với phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất, phát sinh các tranh chấp, khiếu kiện vượt cấp, phức tạp, kéo dài, tiềm ẩn nguy cơ gây mất ổn định chính trị. Để duy trì sự ổn định tình hình kinh tế - xã hội và phát triển đất nước. Nhà nước ban hành các quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư nhằm giải quyết vấn đề này. Đây là vấn đề mang tính thời sự và phức tạp, vì vậy, pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất thường xuyên được rà soát, sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện nhằm đáp ứng yêu cầu của quản lý đất đai trong điều kiện kinh tế thị trường.

Thứ tư, quá trình hội nhập quốc tế

Quá trình hội nhập quốc tế cũng có những tác động không nhỏ tới pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp. Để gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới, nước ta cam kết tuân thủ và thực thi nghiêm chỉnh các quy định, luật lệ của Tổ chức này. Những nguyên tắc cơ bản mà Tổ chức Thương mại thế giới đặt ra và yêu cầu các quốc gia thành viên phải cam kết; đó là: Nguyên tắc bình đẳng, không phân biệt đối xử trong kinh doanh; nguyên tắc công khai, minh bạch; cải cách thủ tục hành chính theo cơ chế một cửa, một đầu mối và thống nhất quy trình chung áp dụng cho cả nhà đầu tư trong nước và nhà đầu tư nước ngoài trong việc giải phóng mặt bằng để thực hiện các dự án đầu tư, cơ chế một giá trong quá trình áp giá bồi thường... là những nội dung liên tục được sửa đổi, bổ sung và điều chỉnh trong pháp luật hiện hành thời gian qua, chúng đã, đang tiệm cận và dần hài hòa với pháp luật thế giới.

1.3.3. Cơ cấu pháp luật điều chỉnh về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp bao gồm tổng thể các quy phạm pháp luật điều chỉnh những vấn đề liên quan đến bồi thường khi

Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp. Lĩnh vực pháp luật này được hình thành và phát triển qua các giai đoạn khác nhau của đất nước, tương ứng với mỗi giai đoạn thì mục đích để hướng tới sự điều chỉnh cũng có sự khác nhau; sự khác nhau này phụ thuộc vào nhiệm vụ kinh tế, chính trị, xã hội và điều kiện phát triển kinh tế của đất nước trong từng thời kỳ. Cho dù sự biểu hiện của pháp luật ở mỗi giai đoạn có khác nhau, nhưng tựu chung lại, pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp bao gồm các nhóm quy phạm pháp luật cơ bản sau:

Thứ nhất, nhóm quy phạm quy định về nguyên tắc và điều kiện bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Nguyên tắc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp được hiểu là những quy định chung mang tính nền tảng, làm định hướng và tạo cơ sở cho việc thực hiện và áp dụng các quy định chi tiết về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp. Thực hiện tốt các nguyên tắc bồi thường, sẽ giúp cho công tác bồi thường được thực hiện một cách công bằng, khách quan và minh bạch. Nhìn chung việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp dựa trên một số nguyên tắc cơ bản như: người bị thu hồi đất phải có đủ điều kiện do pháp luật quy định mới được bồi thường, trường hợp không đủ điều kiện bồi thường có thể được Nhà nước xem xét để hỗ trợ; người bị thu hồi đất đang sử dụng vào mục đích nào thì được bồi thường bằng việc giao đất mới có cùng mục đích sử dụng, nếu không có đất để bồi thường thì được bồi thường bằng giá trị quyền sử dụng đất tại thời điểm có quyết định thu hồi.

Điều kiện bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp là những yếu tố mà người sử dụng đất cần phải có để họ được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Những điều kiện bồi thường cần phải được quy định để đảm bảo cho việc bồi thường được thực hiện một cách công bằng, hợp lý, vừa phù hợp với thực tiễn sử dụng đất để bảo vệ tối đa quyền lợi cho người sử dụng đất, vừa đảm bảo sự nghiêm minh chặt chẽ theo quy định pháp luật. Pháp luật đất đai quy định cụ thể những trường hợp được bồi thường và những trường hợp không được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, đồng thời cũng có xem xét và phân định rõ tình trạng pháp lý của mảnh đất căn cứ vào nguồn gốc sử dụng đất và thời điểm sử dụng đất, để có quy định bồi thường cho phù hợp. Đây là những vấn đề cần thiết đặt ra và không thể thiếu khi xem xét để tiến hành bồi thường, bởi trên thực tế, đất bị thu hồi thường có nguồn gốc sử dụng khá phong phú, đặc biệt là đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân sử dụng, có nguồn gốc khá đa dạng so với các loại đất khác, do đây là loại đất phổ biến ở nông thôn và là tư liệu sản xuất thường xuyên

của người nông dân nên nó được khai thác, sử dụng từ nhiều nguồn và từ nhiều thời điểm khác nhau. Vì vậy, với những cơ sở, nguồn gốc sử dụng đất khác nhau thì khi thu hồi Nhà nước cần có những yêu cầu, điều kiện khác nhau đối với người sử dụng đất bị thu hồi, nếu họ đáp ứng được những điều kiện do pháp luật quy định thì mới được thu hồi. Thông qua những quy định về điều kiện để được bồi thường, Nhà nước cũng đảm bảo sự công bằng và bình đẳng giữa các chủ thể sử dụng đất thuộc diện Nhà nước thu hồi.

Thứ hai, nhóm quy phạm quy định về nội dung bồi thường, hỗ trợ đối với người bị thu hồi đất nông nghiệp.

Nội dung bồi thường, hỗ trợ đối với người bị thu hồi đất nông nghiệp, bao gồm các quy định cụ thể về phạm vi bồi thường (đó là bồi thường về đất và bồi thường thiệt hại về tài sản có trên đất, trong những trường hợp nhất định Nhà nước có thể hỗ trợ); về phương thức bồi thường (có thể bồi thường bằng đất nông nghiệp có cùng mục đích sử dụng với đất bị thu hồi hoặc bồi thường bằng tiền tương ứng với giá trị quyền sử dụng đất nông nghiệp bị thu hồi); về giá đất tính bồi thường, được tính theo khung giá đất do Nhà nước quy định tương ứng với loại đất bị thu hồi, tính ở thời điểm thu hồi đất. Trong việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp, pháp luật đất đai rất chú trọng đến việc hỗ trợ, bồi đắp đối với người nông dân, thu hồi đất không chỉ đơn thuần là việc mất mảnh đất mà còn mất đi tư liệu sản xuất, mất nguồn việc làm. Hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp bao gồm hỗ trợ ổn định đời sống và ổn định sản xuất, hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp và tạo việc làm. Khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp thì tùy trường hợp mà người có đất bị thu hồi có thể bị các thiệt hại về vật chất, tinh thần sau: (i) mất đi quyền khai thác mảnh đất, thiệt hại về công sức bỏ ra để làm tăng giá trị quyền sử dụng đất; (ii) thiệt hại về tài sản là thành quả lao động hình thành trong quá trình sử dụng đất; (iii) thiệt hại về các chi phí đầu tư vào đất mà chưa thu hồi được như tiền san lấp mặt bằng, tiền thuê đất còn lại...; (iv) thiệt hại do ngừng việc; (v) và các thiệt hại về mặt tinh thần khác. Như vậy, Nhà nước hoặc nhà đầu tư có trách nhiệm, nghĩa vụ phải bồi thường, hỗ trợ cho người nông dân những thiệt hại nói trên bằng việc giao đất mới, trả tiền hoặc được hưởng các chính sách hỗ trợ di chuyển, đào tạo chuyển đổi nghề nghiệp, tìm kiếm việc làm... nhằm đảm bảo ổn định duy trì cuộc sống. Có thể nói, nhóm quy phạm quy định về nội dung bồi thường, hỗ trợ là cơ sở pháp lý quan trọng giúp các cơ quan nhà nước trong quá trình thực thi pháp luật được thuận lợi, dễ dàng, đúng pháp luật, đồng thời giải quyết hài hòa lợi ích của các chủ thể trong quan hệ bồi

thường khi Nhà nước thu hồi đất, cũng như giúp người dân nắm rõ được các quyền và lợi ích hợp pháp mà mình được Nhà nước bù đắp khi thu hồi đất.

Thứ ba, nhóm quy phạm quy định về trình tự, thủ tục bồi thường đối với người bị thu hồi đất nông nghiệp. Luật Đất đai quy định những vấn đề tổng quát, mang tính nguyên tắc về trình tự, thủ tục bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp. Trên cơ sở đó, các văn bản hướng dẫn thi hành có những quy định cụ thể về từng bước lập, bổ sung, thẩm định, thực hiện phương án bồi thường, cũng như trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc bồi thường khi Nhà nước THĐ của người sử dụng đất nông nghiệp. Tuy nhiên, trên thực tế việc thực thi các quy định trên phụ thuộc rất nhiều vào chính sách của từng địa phương cũng như trình độ, năng lực, trách nhiệm của các cơ quan và cán bộ thực thi. Đây cũng là một lĩnh vực rất nhạy cảm của pháp luật đất đai, có ảnh hưởng không nhỏ đến quyền lợi của người có đất bị thu hồi, vì vậy nó thu hút sự quan tâm của dư luận xã hội nói chung cũng như của những người trực tiếp bị thu hồi đất. Những khiếu nại, tố cáo, bất bình của người dân tập trung khá nhiều trong lĩnh vực này. Có thể nói, cải cách thủ tục hành chính và đảm bảo sự công khai, minh bạch, dân chủ là những yếu tố rất cần thiết cho việc thực hiện hiệu quả công tác này, điều này phải được thể hiện trong những quy định pháp luật về trình tự, thủ tục bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

Thứ tư, nhóm quy phạm quy định về giải quyết khiếu nại, tố cáo liên quan đến bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp. Người bị thu hồi đất nông nghiệp nếu không đồng ý với quyết định về bồi thường, hỗ trợ thì được quyền khiếu nại, tố cáo đến các cơ quan có thẩm quyền.

Khiếu nại, tố cáo về thu hồi đất, bồi thường và giải phóng mặt bằng là một dạng của khiếu nại, tố cáo nói chung. Vì vậy những quy định pháp luật về vấn đề này được quy định trong Luật Đất đai năm 2003 và các văn bản hướng dẫn thi hành; trong Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo năm 2011; trong Luật Tố tụng Hành chính năm 2010 và hiện nay vấn đề này đã được ghi nhận trong Luật Đất đai năm 2013 (Khoản 2, Điều 204 và Khoản 2, Điều 205). Việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong thu hồi đất, bồi thường và giải phóng mặt bằng có ý nghĩa hết sức quan trọng đối với cả Nhà nước và công dân. Đối với Nhà nước, việc giải quyết khiếu nại, tố cáo nhằm phát hiện, ngăn ngừa và khắc phục những hành vi sai trái trong thu hồi đất, bồi thường và giải phóng mặt bằng. Điều này đảm bảo cho việc thu hồi đất đúng mục đích, bồi thường đúng đối tượng, đúng giá trị. Giải quyết một cách nghiêm minh, đúng pháp luật khiếu nại, tố cáo là phương thức phát huy vai trò của pháp luật và

góp phần củng cố lòng tin của nhân dân đối với Nhà nước. Đối với công dân, khiếu nại, tố cáo là phương thức bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của họ. Trên thực tế, công tác bồi thường được thực hiện thông qua những cán bộ, công chức nhà nước. Nếu họ giải quyết không công tâm, thiếu dân chủ thì sẽ gây ra những phản ứng bất bình từ phía người bị thu hồi đất. Hậu quả là người dân không đồng thuận với việc thu hồi đất. Vì vậy, pháp luật quy định cho người bị thu hồi đất được quyền khiếu nại, tố cáo không chỉ giúp họ tự bảo vệ quyền lợi hợp pháp của mình mà thông qua đó, Nhà nước có thể xem xét, đánh giá năng lực, trình độ, phẩm chất đạo đức và ý thức tuân thủ pháp luật của đội ngũ công chức nhà nước.

1.4. Lược sử hình thành và phát triển pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

1.4.1. Giai đoạn trước khi ban hành Luật Đất đai năm 1993

Trước khi có Hiến pháp năm 1980, Việt Nam cũng giống như các nước khác trên thế giới đều thừa nhận sự tồn tại nhiều hình thức sở hữu khác nhau về đất đai, trong đó có sở hữu Nhà nước đối với đất đai, thuật ngữ bồi thường (hay đền bù) khi Nhà nước thu hồi đất được ghi nhận trong các văn bản pháp luật từ khá sớm. Nghị định số 151/TTg ngày 14/01/1959 của Hội đồng Chính phủ (nay là Chính phủ) “Quy định thể lệ tạm thời về trưng dụng ruộng đất” tại Chương 2 đã quy định với tiêu đề: “**Bồi thường** cho người có ruộng bị trưng dụng”.

Với sự ra đời của Hiến pháp năm 1959, một nguyên tắc hết sức cơ bản đã được ghi nhận là: "Nhà nước bảo hộ quyền sở hữu của công dân về của cải, thu nhập hợp pháp, của cải để dành, nhà ở và các thứ vật dụng riêng khác" (Điều 18) và "chỉ khi nào thật cần thiết vì lợi ích chung, Nhà nước mới trưng mua hoặc trưng dụng, trưng thu **có bồi thường** thích đáng các tư liệu sản xuất ở thành thị và nông thôn trong phạm vi và điều kiện do pháp luật quy định" (Điều 20).

Sau khi Hiến pháp năm 1980 ra đời, với sự ghi nhận đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý (Điều 19). Ở Việt Nam chỉ còn thừa nhận một hình thức sở hữu duy nhất đối với đất đai, đó là sở hữu toàn dân và Nhà nước sẽ thay mặt cho nhân dân thực hiện quyền sở hữu đó. Bên cạnh đó, điều 28 Hiến pháp 1980 đã ghi nhận: Khi thật cần thiết vì lợi ích chung, Nhà nước có thể trưng mua, trưng dụng hoặc trưng thu **có bồi thường** tài sản của cá nhân hoặc tập thể”.

Trong thời kỳ này, trước yêu cầu quản lý đất đai một cách toàn diện bằng pháp luật, ngày 29/12/1987 đạo luật đất đai đầu tiên tạo nên những nét chấm phá trong việc ghi nhận về các khía cạnh quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai đã ra đời.

Tại Điều 14 của Luật Đất đai 1987 đã quy định các trường hợp Nhà nước thu hồi đất, trong đó có trường hợp “cần sử dụng đất cho nhu cầu của Nhà nước hoặc của xã hội”. Tại khoản 5, Điều 49, Luật Đất đai 1987 cũng đã xác định trách nhiệm đền bù của Nhà nước: “Khi đất đang sử dụng bị thu hồi vì nhu cầu của Nhà nước hoặc xã hội thì được **đền bù thiệt hại thực tế** và được giao đất khác”. Sau khi Luật Đất đai 1987 ra đời, Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ) đã ban hành quyết định số 186/HĐBT ngày 31/5/1990 quy định “Về đền bù thiệt hại đất nông nghiệp, đất có rừng khi chuyển sang sử dụng vào mục đích khác”. Ở thời kỳ này, người bị thu hồi đất không được hưởng khoản tiền đền bù về đất, bởi vì họ được giao đất để sử dụng chứ không mất tiền, đất ở thời kỳ này chỉ được coi như một thứ phúc lợi xã hội. Luật Đất đai 1987 chưa quy định về giá đất, ai có nhu cầu sử dụng đất thì được Nhà nước giao không thu tiền sử dụng đất, ai không còn nhu cầu sử dụng thì Nhà nước thu hồi lại đất, pháp luật không cho phép người sử dụng đất thực hiện các giao dịch dân sự về quyền sử dụng đất, mà chỉ được định đoạt các tài sản thuộc sở hữu của mình trên đất mà thôi. Vì vậy, khoản tiền đền bù thiệt hại về đất phải được chuyển giao cho Nhà nước. Tuy nhiên, các quy định về đền bù thiệt hại đối với đất hay tài sản được ghi nhận trong pháp luật đất đai rất sơ sài, thiếu các cơ sở pháp lý cần thiết mang tính nguyên tắc để thực hiện trên thực tế. Có thể nói, giai đoạn này chính sách đất đai còn thể hiện sự bao cấp, quan hệ đất đai được xác lập bằng phương pháp mệnh lệnh hành chính xin cho, đất đai được coi là không có giá, chỉ cấp phát để sử dụng chứ không mất tiền. Đất đai không được nhìn nhận dưới quan hệ giá trị theo quy luật thị trường, chính vì vậy vấn đề bồi thường đối với người sử dụng đất chưa được chú trọng cũng là điều dễ hiểu.

Mặc dù vậy, nguyên tắc Nhà nước bảo hộ quyền lợi hợp pháp về tài sản của công dân đã được Hiến pháp năm 1992 khẳng định: “Tài sản hợp pháp của cá nhân, tổ chức không bị quốc hữu hóa. Trong trường hợp thật cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh và vì lợi ích quốc gia, Nhà nước trưng mua hoặc trưng dụng có bồi thường tài sản của cá nhân hoặc tổ chức theo thời giá thị trường” (Điều 23). Như vậy, mặc dù không đề cập trực tiếp đến việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất song Hiến pháp năm 1992 vẫn ghi nhận và bảo hộ quyền lợi hợp pháp của công dân đối với tài sản của mình khi bị Nhà nước trưng mua, trưng dụng vì lợi ích chung thông qua việc bồi thường.

1.4.2. Giai đoạn từ khi ban hành Luật Đất đai năm 1993 đến trước khi ban hành Luật Đất đai năm 2003

Để đáp ứng yêu cầu của công cuộc đổi mới, ngày 14/7/1993, Quốc hội khoá IX đã thông qua Luật Đất đai mới thay thế Luật Đất đai năm 1987 và có hiệu lực thi

hành kể từ ngày 15/10/1993. Luật Đất đai năm 1993 đã đề cập trực tiếp vấn đề bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, Điều 27 Luật Đất đai 1993 quy định: “Trong trường hợp cần thiết, Nhà nước thu hồi đất đang sử dụng của người sử dụng đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng thì người bị thu hồi đất được **đền bù thiệt hại**”, việc bù đắp thiệt hại khi bị thu hồi đất được coi như một quyền năng của người sử dụng đất và được khẳng định tại khoản 6, Điều 73 Luật Đất đai 1993: “...được **bồi thường thiệt hại về đất khi bị thu hồi**”. Nhà nước thể hiện sự tôn trọng và bảo vệ quyền lợi hợp pháp đối với người sử dụng đất khi có quy định rõ: Trước khi thu hồi phải thông báo cho người đang sử dụng đất biết về lý do thu hồi, thời gian, kế hoạch di chuyển, phương án đền bù thiệt hại (điều 28). Tuy nhiên, pháp luật vẫn còn thiếu các quy định về giải quyết vấn đề tái định cư, vấn đề đào tạo chuyển đổi nghề, tìm kiếm việc làm mới cho người có đất nông nghiệp bị thu hồi.

Cụ thể hóa các quy định về vấn đề bồi thường trong Luật Đất đai 1993, ngày 17/8/1994, Chính phủ ban hành Nghị định số 90/CP “Quy định về việc đền bù thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng”. Cùng ngày 17/8/1994 Chính phủ ban hành Nghị định số 87/CP quy định khung giá các loại đất, giá đất này làm căn cứ cho việc tính tiền đền bù thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất; sau đó là Nghị định số 17/1998/NĐ-CP của Chính phủ ngày 21/3/1998 về việc sửa đổi, bổ sung khoản 2, Điều 4 của Nghị định số 87/CP ngày 17/8/1994.

Theo tinh thần của Nghị định số 90/CP, hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất hợp pháp mà bị Nhà nước thu hồi đất thì được Nhà nước đền bù thiệt hại về đất và đền bù thiệt hại về tài sản hiện có trên đất. Quy định này thể hiện rất rõ ràng quan điểm của Nhà nước khi coi quyền sử dụng đất đã giao cho người sử dụng đất, cũng như tài sản hiện có trên đất là những tài sản hợp pháp được pháp luật bảo vệ nếu có thiệt hại xảy ra. Tuy nhiên, thực tiễn triển khai Nghị định này cho thấy khá nhiều bất cập, mà bất cập lớn nhất là quy định về giá bồi thường quá thấp, nên người bị thu hồi đất không đồng thuận với phương án bồi thường, phát sinh tranh chấp, khiếu kiện kéo dài. Để khắc phục những hạn chế này, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 22/1998/NĐ-CP ngày 24/4/1998 “Về việc đền bù thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng”, thay thế cho Nghị định số 90/CP.

Với sự ra đời của Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai năm 2001 ngày 29/6/2001, thuật ngữ “đền bù” khi Nhà nước thu hồi đất đã được thay thế

bằng thuật ngữ “bồi thường” cho phù hợp hơn. Trong Luật Đất đai năm 2001, Điều 27 của Luật Đất đai trước đây được sửa đổi, bổ sung như sau: “Trong trường hợp thật cần thiết, Nhà nước thu hồi đất đang sử dụng của người sử dụng đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng thì người bị thu hồi đất được **bồi thường hoặc hỗ trợ....**”.

Nhìn chung với sự ra đời của các văn bản pháp luật trên, đã từng bước tạo lập được khung pháp lý quan trọng, đồng bộ cho việc đền bù thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng. Theo Báo cáo tổng kết mười năm (1993-2003) của Bộ Tài nguyên và Môi trường thì công tác thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng đã đáp ứng hầu hết nhu cầu đầu tư kết cấu hạ tầng, xây dựng các công trình. Trong đó, theo báo cáo của 37 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, từ năm 1993 đến năm 2003 đã thực hiện đền bù giải phóng mặt bằng cho hàng vạn hộ dân tại 11.730 công trình với tổng diện tích 66.350ha. Trong quá trình giải phóng mặt bằng, đã giải quyết hàng chục ngàn trường hợp khiếu nại về bồi thường. Những kết quả khả quan đạt được đã góp phần tạo đà cho công tác quản lý đất đai dần đi vào nề nếp, tạo điều kiện sử dụng đất đai hợp lý và hiệu quả hơn, góp phần chuyển đổi cơ cấu kinh tế, thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

Tuy nhiên, cũng không thể phủ nhận rằng, mặc dù đã qua nhiều lần điều chỉnh với nhiều văn bản pháp luật trong vòng 10 năm nhưng công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng vẫn còn nhiều ách tắc, bất cập. Đặc biệt là quy định về giá đất làm căn cứ tính bồi thường trong Nghị định 87/CP quá thấp. Trong khi đó, khoảng thời gian này, Việt Nam chúng ta đã chứng kiến hai lần sốt đất (giai đoạn 1992-1993 và giai đoạn 2001- 2002) làm cho giữa giá đất của Nhà nước quy định với giá đất trên thị trường chênh nhau một khoảng cách khá lớn. Có thể nói, giá đất trên thị trường ngày càng tăng so với giá Nhà nước, việc mua bán trao tay diễn ra khá sôi động, giúp cho người dân kiếm lời dễ dàng, đây là nguyên nhân chính dẫn đến việc người dân không chấp thuận các quy định về bồi thường giải phóng mặt bằng, dẫn đến khiếu kiện kéo dài.

Mặt khác, trong thời gian này, sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa diễn ra sôi động. Theo đó nhu cầu sử dụng đất cho các khu công nghiệp, khu kinh tế, khu công nghệ cao, nhu cầu đất cho chỉnh trang phát triển đô thị,...là rất lớn. Song pháp luật không quy định về vấn đề thu hồi đất cho mục tiêu phát triển kinh tế, khi có nhu cầu cho mục đích này Nhà nước để cho các chủ đầu tư tự thỏa thuận với người dân. Điều đó dẫn đến hậu quả là mức bồi thường ở các dự

án khác nhau sẽ khác nhau, cho dù đất có những điều kiện tương đồng như cùng mục đích sử dụng, điều kiện tự nhiên, kinh tế xã hội như nhau, khả năng sinh lời như nhau. Đây cũng là một trong những nguyên nhân không nhỏ dẫn đến khiếu kiện về bồi thường, giải phóng mặt bằng. Bên cạnh đó, vấn đề tái định cư và đào tạo nghề cho người có đất bị thu hồi cũng chưa được quan tâm thỏa đáng trong giai đoạn này, trong khi đây là vấn đề lớn của công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng. Có thể thấy, những quy định về bồi thường, giải phóng mặt bằng ngày càng được định hình rõ nét và được điều chỉnh, bổ sung cho phù hợp. Tuy nhiên, trong thực tiễn cuộc sống, các quan hệ đất đai luôn vận động không ngừng, đặc biệt là trong lĩnh vực thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng khi đất nước chuyển sang thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Chính vì vậy, cần phải có sự nghiên cứu, phân tích, đánh giá vấn đề này một cách nghiêm túc hơn từ khâu xây dựng pháp luật, đến cơ chế thực thi pháp luật trong lĩnh vực này, Luật Đất đai năm 2003 đã ra đời trong bối cảnh đó.

1.4.3. Giai đoạn từ khi có Luật Đất đai năm 2003 đến nay

Đặt trong mối quan hệ so sánh với sự phát triển nhanh chóng của tình hình KT - XH của đất nước và xu hướng hội nhập quốc tế, quy định của Luật Đất đai năm 1993 về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất không còn phù hợp. Phức tạp đòi hỏi của thực tiễn, ngày 26/11/2003, Quốc hội Khoá XI, kỳ họp thứ 4 đã thông qua Luật Đất đai mới (gọi là Luật Đất đai năm 2003) thay thế cho Luật Đất đai năm 1993.

Luật Đất đai 2003 dành hẳn mục 4 chương 2 để quy định về thu hồi đất và bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất với nhiều sửa đổi, bổ sung quan trọng, kèm theo là khá nhiều văn bản hướng dẫn thi hành, có thể kể tên một số văn bản tiêu biểu sau: Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ về thi hành Luật Đất đai; Nghị định số 197/2004/NĐ-CP ngày 3/12/2004 của Chính phủ về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất (sau đây gọi tắt là Nghị định 197) - Đây là văn bản đề cập trực tiếp và toàn diện những khía cạnh pháp lý về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, trong đó nhấn mạnh quan điểm giải quyết hài hòa lợi ích của Nhà nước, lợi ích của người sử dụng đất và lợi ích của nhà đầu tư, đề cao nguyên tắc công khai minh bạch trong thu hồi đất; Nghị định số 188/2004/NĐ-CP ngày 16/11/2004 của Chính phủ về phương pháp xác định giá đất và khung giá các loại đất; Nghị định số 17/2006/NĐ-CP ngày 27/01/2006 của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Đất đai và Nghị định số 187/2004/NĐ-CP về việc chuyển công ty Nhà nước thành công ty cổ phần

(gọi tắt là Nghị định 17). Đặc biệt sau khi có sự ra đời của Nghị định 197, một văn bản quy định khá trọn vẹn các vấn đề về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất; qua một thời gian thực hiện, Nhà nước đã tiếp tục ban hành hai văn bản quy định khá chi tiết một số vấn đề cần sửa đổi, bổ sung trong lĩnh vực bồi thường, để đáp ứng kịp thời nhu cầu đòi hỏi của thực tiễn cuộc sống, đó là Nghị định số 84/2007/NĐ-CP ngày 25/5/2007 của Chính phủ quy định bổ sung về việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, thu hồi đất, thực hiện quyền sử dụng đất, trình tự, thủ tục bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất và giải quyết khiếu nại về đất đai (sau đây gọi tắt là Nghị định 84); Nghị định số 69/2009/NĐ-CP ngày 13/8/2009 của Chính phủ quy định bổ sung về quy hoạch sử dụng đất, giá đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư (sau đây gọi tắt là Nghị định 69).

Có thể thấy, các quy định hiện hành về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất đã có những sửa đổi, bổ sung cơ bản nhằm đáp ứng yêu cầu của cuộc sống, thể hiện ở một số khía cạnh chủ yếu sau đây:

- Quy định rõ các trường hợp bị thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng và vì mục tiêu phát triển kinh tế.
- Quy định rõ những điều kiện để được bồi thường đất và bồi thường tài sản khi bị Nhà nước thu hồi đất; đồng thời, đảm bảo hơn nữa quyền lợi cho người có đất bị thu hồi, bằng cách quy định chi tiết những trường hợp người sử dụng đất không có giấy tờ về quyền sử dụng đất nhưng vẫn được xem xét để bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất.
- Quy định nguyên tắc công khai, minh bạch trong việc thu hồi đất, cải cách thủ tục hành chính trong thu hồi và bồi thường đất.
- Quy định rõ chính sách hỗ trợ, nhất là hỗ trợ ổn định đời sống và sản xuất, hỗ trợ đào tạo chuyển đổi nghề và tạo việc làm đối với trường hợp thu hồi đất nông nghiệp.

Với sự có mặt của Luật Đất đai năm 2003, sau gần 10 năm thi hành cho thấy, Luật Đất đai năm 2003 đã đóng góp tích cực cho sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Xét trong lĩnh vực thu hồi đất nói chung và thu hồi đất nông nghiệp nói riêng, nhìn chung diện tích đất được thu hồi đã đáp ứng được mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh của địa phương; các quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư từng bước được điều chỉnh, bổ sung phù hợp với cơ chế quản lý kinh tế thị trường, đảm bảo tốt hơn quyền lợi hợp pháp của người bị thu hồi đất. Tuy nhiên, việc thu hồi đất để thực hiện các dự án vẫn là một trong những vấn đề nổi cộm ở nhiều địa phương, làm chậm tiến độ triển khai nhiều

dự án đầu tư, gây bức xúc cho cả người sử dụng đất, nhà đầu tư và chính quyền nơi có đất thu hồi, do các nguyên nhân cơ bản sau:

Thứ nhất, các quy định về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất thường xuyên thay đổi dẫn tới tình trạng so bì, khiếu nại của người có đất bị thu hồi qua các dự án hoặc trong một dự án nhưng thực hiện thu hồi đất qua nhiều năm, mặt khác giá đất bồi thường chủ yếu thực hiện theo khung giá nhà nước quy định nên còn thấp so với giá đất thị trường, điều này cũng dẫn đến những phản ứng gay gắt của người sử dụng đất.

Thứ hai, việc thực hiện cơ chế tự thỏa thuận đã tạo điều kiện cho nhà đầu tư chủ động quỹ đất thực hiện dự án, rút ngắn thời gian giải phóng mặt bằng, đồng thời giảm tải công việc cho các cơ quan nhà nước trong việc thu hồi đất. Tuy nhiên, đã tạo ra sự chênh lệch lớn về giá đất so với dự án do Nhà nước thu hồi trong cùng khu vực, hơn nữa có nhiều dự án, người bị thu hồi đất đòi hỏi giá đất cao hơn, không hợp tác với nhà đầu tư, khiến dự án bị chậm tiến độ do rất khó hoàn thành việc giải phóng mặt bằng.

Thứ ba, Luật Đất đai thiếu quy định làm cơ sở thực hiện đo đạc, kiểm đếm để lập phương án bồi thường, hỗ trợ nên khó khăn trong việc thực hiện bởi vì có nhiều trường hợp người bị thu hồi đất không hợp tác để thực hiện đo đạc, kiểm đếm. Việc thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng còn khá nhiều bất cập, chưa có cơ chế giải quyết một cách rõ ràng, minh bạch, hài hòa về lợi ích giữa Nhà nước, người có đất bị thu hồi và nhà đầu tư; chưa có quy định việc sử dụng tư vấn giá đất, giải quyết khiếu nại về giá đất.

Thứ tư, việc chuẩn bị phương án bồi thường, hỗ trợ chưa được các cấp chính quyền quan tâm đúng mức, nhất là phương án giải quyết việc làm cho người nông dân bị thu hồi đất nông nghiệp, chưa có một chế tài đủ mạnh khiến các chủ đầu tư phải có ý thức trách nhiệm trong việc sắp xếp việc làm cho người bị thu hồi đất.

Để khắc phục những hạn chế, bất cập nêu trên, việc ban hành Luật Đất đai sửa đổi là hết sức cần thiết, vì vậy ngày 29/11/2013 Luật Đất đai năm 2013 đã được thông qua, Luật sẽ bắt đầu có hiệu lực thi hành từ ngày 1/7/2014. Đây là sự kiện quan trọng đánh dấu những đổi mới về chính sách đất đai nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Luật Đất đai năm 2013 đã có nhiều quy định bổ sung, sửa đổi, đồng thời cũng đã luật hóa và quy định cụ thể trong luật nhiều nội dung liên quan đến vấn đề bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nói chung và thu hồi đất nông nghiệp nói riêng nhằm hoàn thiện pháp luật về lĩnh vực này.

Như vậy, pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nói chung và thu hồi đất nông nghiệp nói riêng đã trải qua một quá trình hình thành và phát triển khá lâu dài, gắn liền với việc Nhà nước ban hành các đạo luật: Luật Đất đai 1987; Luật Đất đai 1993; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai vào năm 1998 và năm 2001, Luật Đất đai 2003 và Luật Đất đai năm 2013. Các quy định trong lĩnh vực này thường xuyên được sửa đổi, bổ sung và ngày càng hoàn thiện nhằm đáp ứng kịp thời những đòi hỏi của thực tiễn cuộc sống, chú trọng việc bù đắp lợi ích vật chất và tinh thần của người có đất bị thu hồi, đảm bảo giải quyết hài hòa mối quan hệ về lợi ích giữa Nhà nước, người có đất bị thu hồi và người được giao đất.

1.5. Kinh nghiệm và thực tiễn pháp lý của một số nước trên thế giới về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp và những gợi mở cho Việt Nam

1.5.1. Kinh nghiệm của Trung Quốc [13]

1.5.1.1. Một vài nét về chế độ sở hữu đất đai và các hình thức sử dụng đất ở Trung Quốc

Việt Nam và Trung Quốc là hai nước láng giềng, có nhiều điểm tương đồng về chính trị, truyền thống văn hóa, lịch sử... Trong chế độ sở hữu và sử dụng đất đai, Trung Quốc cũng là nước có nhiều nét tương đồng với Việt Nam. Ở Trung Quốc, đất đai thuộc chế độ công hữu: chế độ sở hữu toàn dân và chế độ sở hữu tập thể. Đất đai ở khu vực thành thị và đất xây dựng thuộc sở hữu toàn dân (sở hữu Nhà nước). Còn đất ở khu vực nông thôn và đất nông nghiệp thuộc sở hữu của tập thể nông dân lao động. Theo quy định của Luật quản lý Nhà nước về đất đai Trung Quốc năm 1998 (sau đây gọi là Luật Đất đai), Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho các tổ chức, cá nhân theo các hình thức sau: cấp đất (giao không thu tiền sử dụng đất); xuất nhượng đất (giao đất có thu tiền sử dụng đất); cho thuê đất. Người được Nhà nước giao đất có quyền sử dụng trong thời hạn sử dụng được xác định cụ thể sau: 1 năm đối với đất xây dựng công trình tạm thời; 40 năm đối với đất sử dụng vào mục đích thương nghiệp, du lịch, vui chơi, giải trí; 50 năm đối với đất sử dụng xây dựng các công trình công nghiệp, trường học, bệnh viện, khu thể thao; 70 năm đối với đất làm nhà ở.

Trong trường hợp Nhà nước cần thu hồi đất của người đang sử dụng để sử dụng vào mục đích công cộng, lợi ích quốc gia thì Nhà nước có chính sách bồi thường và tổ chức tái định cư cho người bị thu hồi đất.

1.5.1.2. Về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất ở Trung Quốc [14]

Thứ nhất, về thẩm quyền thu hồi đất: Chỉ có Quốc vụ viện (Chính phủ) và chính quyền cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương mới có thẩm quyền thu hồi

đất. Quốc vụ viện (Chính phủ) có thẩm quyền thu hồi đất nông nghiệp từ 35 ha trở lên và 70 ha trở lên đối với các loại đất khác. Dưới hạn mức đất này, chính quyền cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương ra quyết định thu hồi. Đất nông nghiệp sau khi thu hồi sẽ chuyển từ đất thuộc sở hữu tập thể thành đất thuộc sở hữu nhà nước.

Thứ hai, về trách nhiệm bồi thường: Pháp luật đất đai Trung Quốc quy định người nào sử dụng đất thì người đó có trách nhiệm bồi thường. Phần lớn tiền bồi thường do người sử dụng đất trả. Tiền bồi thường này bao gồm: Lệ phí sử dụng đất phải nộp cho Nhà nước và các khoản tiền trả cho người có đất bị thu hồi. Trong đó, lệ phí sử dụng đất bao gồm:

- Lệ phí khai khẩn đất đai, tùy theo vị trí các lô đất mà các địa phương có mức quy định khác nhau. *Ví dụ*: Ở Bắc Kinh quy định 1 ha đất nông nghiệp phải nộp 375.000 nhân dân tệ và 1 ha các loại đất khác phải nộp 300.000 nhân dân tệ;
- Lệ phí chống lũ lụt: Mức nộp được quy định là 20 nhân dân tệ/1m²;
- Lệ phí chuyển mục đích sử dụng đất: Mức nộp là 32 nhân dân tệ/1m² đối với khu vực đồng bằng; 17 nhân dân tệ/1m² đối với khu vực miền núi, vùng xa xôi, hẻo lánh.

Ngoài ra, pháp luật Trung Quốc còn quy định mức nộp lệ phí trợ cấp đời sống cho người bị thu hồi đất là nông dân cao tuổi không thể chuyển sang ngành nghề mới khi bị mất đất nông nghiệp từ 442.000 - 1.175.000 nhân dân tệ/1 ha.

Các khoản tiền trả cho người sử dụng đất bị thu hồi: Khi thu hồi đất phải trả cho người bị thu hồi đất các loại tiền sau: Tiền bồi thường đất đai; Tiền trợ cấp về tái định cư; Tiền trợ cấp bồi thường hoa màu trên đất đai. Theo đó, cách tính tiền bồi thường đất đai và tiền trợ cấp tái định cư căn cứ theo giá trị tổng sản lượng của đất đai những năm trước đây rồi nhân với một hệ số do Nhà nước quy định. Còn đối với tiền bồi thường hoa màu và tài sản trên đất thì xác định theo giá thị trường tại thời điểm thu hồi đất. *Ví dụ*: Ở Bắc Kinh, khoản tiền bồi thường hoa màu được tính bằng 6 - 10 lần sản lượng trung bình của 3 năm trước đó cộng lại; tiền trợ cấp tái định cư được xác định bằng 4 - 6 lần sản lượng bình quân của 3 năm trước đó. Tuy nhiên, tổng hai khoản tiền này không được vượt quá 30 lần sản lượng bình quân của 3 năm trước của thửa đất đó.

Thứ ba, về nguyên tắc bồi thường: Khoản tiền bồi thường cho giải tỏa mặt bằng phải đảm bảo cho người dân bị thu hồi đất có chỗ ở bằng hoặc cao hơn so với nơi ở cũ. Ở Việt Nam chúng ta cũng quán triệt nguyên tắc này, tuy nhiên thực tiễn triển khai cho thấy hiệu quả thực hiện không đảm bảo triệt để như ở Trung Quốc. Ở Bắc Kinh, phần lớn các gia đình dùng số tiền bồi thường đó cộng với khoản tiền tiết kiệm của họ có thể mua được căn hộ mới. Còn đối với người dân ở khu vực nông

thôn, có thể dùng số tiền đó mua được hai căn hộ ở cùng một nơi. Tuy nhiên, ở thành thị, cá biệt cũng có một số gia đình sau khi được đền bù cũng không mua nổi một căn hộ để ở. Những đối tượng trong diện giải tỏa mặt bằng được hưởng chính sách mua nhà ưu đãi của Nhà nước, song trên thực tế họ thường mua nhà bên ngoài thị trường, chúng tỏ với số tiền bồi thường và khả năng kinh tế của mình, họ có thể chủ động lo cho tương lai mà không quá phụ thuộc vào Nhà nước.

Trong cách thức bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp ở Trung Quốc, có thể thấy rõ Nhà nước luôn quan tâm đến người nông dân, tạo điều kiện cho họ được hưởng những thành quả công nghiệp hóa, đô thị hóa khi thu hồi đất. Khi chính quyền thu hồi đất nông nghiệp để sử dụng vào mục đích khác, phải chú ý đến lợi ích của nông dân và có sự đền bù hợp lý, gắn công tác bồi thường với việc giải quyết các vấn đề xã hội. Khi bị thu hồi ruộng đất, thông thường người nông dân khó tìm được việc làm thích hợp với khả năng của mình. Để giải quyết vấn đề này, Trung Quốc thực hiện chính sách như sau:

- Đối với người già thì thực hiện chế độ dưỡng lão cho họ: Theo quy định, phụ nữ từ 45 tuổi và nam giới từ 50 tuổi trở lên được trả từ 90.000 - 110.000 nhân dân tệ/1 lần cho Cục Bảo hiểm xã hội và Cục Bảo hiểm xã hội có trách nhiệm trả tiền dưỡng lão hàng năm cho những người này;
- Đối với những người đang trong độ tuổi lao động thì trả cho họ một khoản tiền khoảng 100.000 - 120.000 nhân dân tệ để các đối tượng này tự đi tìm việc làm mới.

1.5.2. *Kinh nghiệm của Hàn Quốc* [20]

1.5.2.1. *Cơ sở pháp lý của việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất*

Ở Hàn Quốc, đất đai thuộc sở hữu tư nhân. Chế độ sở hữu đối với đất đai có sự khác biệt so với Việt Nam và Trung Quốc. Tuy nhiên, khi cần sử dụng đất vào mục đích chung thì Nhà nước vẫn có quyền thu hồi đất và có bồi thường. Cơ sở pháp lý của vấn đề này, bao gồm: Luật thu hồi đất năm 1962; Luật các trường hợp đặc biệt thu hồi đất phục vụ mục đích công và bồi thường thiệt hại năm 1975; Luật thu hồi đất cho các dự án công và bồi thường năm 2000; Đạo Luật về thu hồi đất cho các công trình công cộng năm 2009. Các đạo luật này được ban hành với mục đích chủ yếu là đáp ứng nhu cầu tiếp cận và sử dụng đất đai cho việc xây dựng các công trình công cộng, góp phần thúc đẩy sự tăng trưởng, phát triển của đất nước; đồng thời bảo hộ các quyền và lợi ích chính đáng của chủ sở hữu tư nhân về đất đai, hạn chế đến mức tối đa sự tùy tiện của các cơ quan công quyền trong việc thu hồi quyền sở hữu đất đai của người dân.

1.5.2.2. Về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất ở Hàn Quốc [56]

Theo pháp luật thu hồi đất và bồi thường của Hàn Quốc, Nhà nước có quyền thu hồi đất (có bồi thường) của người dân để sử dụng vào các mục đích sau: Các dự án phục vụ mục đích quốc phòng, an ninh; Dự án đường sắt, đường bộ, sân bay, đập nước thủy điện, thủy lợi,...; Dự án xây dựng trụ sở cơ quan nhà nước, nhà máy điện, viện nghiên cứu,...; Dự án xây dựng trường học, thư viện, bảo tàng,...; Dự án xây dựng nhà, xây dựng cơ sở hạ tầng trong khu đô thị mới, khu nhà ở để cho thuê hoặc chuyển nhượng.

Có thể thấy những nội dung cơ bản của pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất ở Hàn Quốc được quy định như sau:

Thứ nhất, việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất được thực hiện theo phương thức tham vấn và cưỡng chế (còn được gọi là quy trình tham vấn và cưỡng chế):

- Phương thức tham vấn được thực hiện theo trình tự sau: i) Thu thập, chuẩn bị các quy định về tài sản và đất đai có liên quan đến việc Nhà nước thu hồi đất; ii) Xây dựng và công bố phương án bồi thường; iii) Thành lập Hội đồng bồi thường; iv) Đánh giá và tính toán tổng số tiền bồi thường; v) Yêu cầu tham vấn bồi thường; vi) Hoàn tất hợp đồng bồi thường.

- Phương thức tham vấn được thực hiện thông qua việc các cơ quan công quyền thỏa thuận với người bị thu hồi đất về phương án, cách thức bồi thường. Trong trường hợp tham vấn bị thất bại (có nghĩa là việc thỏa thuận giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền với người bị thu hồi đất không tìm được sự đồng thuận về các vấn đề bồi thường như phương án bồi thường và cách thức bồi thường,...) lúc này Nhà nước phải sử dụng biện pháp cưỡng chế.

- Phương thức cưỡng chế được áp dụng trong trường hợp thỏa thuận (tham vấn) giữa Nhà nước với người sử dụng đất bị thất bại. Họ không chịu giao đất của mình cho Nhà nước để sử dụng vào mục đích chung. Trường hợp này, pháp luật cho phép Nhà nước sử dụng biện pháp cưỡng chế để thu hồi đất. Theo ông Kim Jae Jeong - Cục trưởng Cục Chính sách đất đai Hàn Quốc thì ở Hàn Quốc có 85% tổng số các trường hợp Nhà nước thu hồi đất thực hiện theo quy trình tham vấn; chỉ có 15% các trường hợp thu hồi đất phải sử dụng biện pháp cưỡng chế [33]

Thứ hai, về nguyên tắc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Vấn đề này được ghi nhận trong các đạo luật về bồi thường khi thu hồi đất của Hàn Quốc, bao gồm các nguyên tắc cơ bản sau:

Một là, việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất do chủ dự án thực hiện. Theo nguyên tắc này, chủ thực hiện dự án sẽ tiến hành bồi thường cho chủ đất và cá nhân

có liên quan về những thiệt hại gây ra do thu hồi đất hoặc sử dụng đất cho các công trình công cộng.

Hai là, việc bồi thường cho chủ đất được thực hiện trước khi triển khai dự án. Theo nguyên tắc này, các chủ đầu tư phải thực hiện bồi thường đầy đủ cho chủ đất và cá nhân có liên quan trước khi bắt đầu tiến hành sử dụng đất xây dựng các công trình công cộng.

Ba là, thực hiện bồi thường cho chủ đất bằng tiền mặt. Theo nguyên tắc này, bồi thường thiệt hại cho chủ đất sẽ được chi trả bằng tiền mặt trong trường hợp chủ đất đồng ý. Mặt khác, việc bồi thường có thể được trả bằng trái phiếu do chủ thực hiện dự án phát hành.

Bốn là, thực hiện bồi thường cho từng cá nhân có nghĩa là tiền bồi thường sẽ được chi trả cho từng cá nhân có đất bị thu hồi.

Năm là, thực hiện bồi thường trọn gói. Trong trường hợp một dự án thực hiện việc thu hồi nhiều mảnh đất của cùng một chủ sở hữu, ở các giai đoạn bồi thường khác nhau thì chủ đầu tư dự án sẽ đảm bảo việc chi trả bồi thường trọn gói một lần.

Thứ ba, về thời điểm xác định giá bồi thường. Đối với trường hợp thu hồi đất thông qua hình thức tham vấn thì thời điểm xác định giá bồi thường là thời điểm các bên đạt được sự đồng thuận về phương án bồi thường. Đối với trường hợp thu hồi đất thông qua hình thức cưỡng chế, thì thời điểm xác định giá bồi thường là thời điểm cơ quan nhà nước có thẩm quyền ra quyết định cưỡng chế.

Thứ tư, về xác định giá bồi thường. Chủ thực hiện dự án không được tự xác định giá bồi thường mà công việc này phải được thực hiện bởi ít nhất hai cơ quan định giá đất. 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 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 giá 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 chủ thực hiện dự án thuê định giá.

Thứ năm, về bồi thường đất và tài sản trên đất bị thu hồi.

Một là, bồi thường đối với đất được thực hiện dựa trên giá đất ở từng khu vực do Chính phủ công bố hàng năm theo Luật Công bố giá trị và Định giá bất động sản. Tổ chức định giá đất sẽ căn cứ vào khung giá đất công khai, chính thức cho khu vực liên quan; đồng thời so sánh các yếu tố như vị trí, địa hình, môi trường xung quanh, có ảnh hưởng đến giá trị của đất để tiến hành định giá đất. Trong quá trình

định giá, tổ chức định giá đất sẽ tham chiếu từ hơn 1 hoặc 2 mảnh đất tham khảo so với mảnh đất cần định giá, để có thể đưa ra giá đất sát thực. Việc định giá đất cần đảm bảo sự hài hòa giữa giá đất do tổ chức định giá đưa ra và mức giá theo khung giá đất công khai, chính thức của Chính phủ.

Hai là, bồi thường đối với tài sản trên đất.

Tài sản trên đất theo quy định của pháp luật Hàn Quốc, bao gồm: Nhà cửa, cây trồng, công trình xây dựng, mồ mả và các tài sản khác gắn liền với đất,... Đối với đất nông nghiệp khi bị thu hồi thì tài sản trên đất chủ yếu là cây trồng. Nếu như đất bị thu hồi trước khi thu hoạch hoa màu thì giá trị hoa màu đó sẽ được bồi thường. Khoản bồi thường được tính dựa trên số hoa màu thực tế được trồng tại thời điểm dự án được công bố. Khoản bồi thường cũng được tính để đủ hỗ trợ người nông dân phục hồi lại việc sản xuất của mình và được tính trên cơ sở 2 lần tổng thu nhập hàng năm từ sản xuất nông nghiệp [6]

1.5.3. **Kinh nghiệm của Singapore** [1]

1.5.3.1. *Một vài nét về chế độ sở hữu đất đai và các hình thức sử dụng đất ở Singapore*

Singapore là một đảo quốc - một quốc gia nhỏ nhất ở Đông Nam Á - với tổng diện tích đất tự nhiên là 692,7 km², dân số khoảng 4,5 triệu người. Với quy mô quốc gia nhỏ bé và có nhiều điểm đặc thù, Singapore khá thành công trong việc quản lý và điều tiết đất đai. Singapore có chế độ sở hữu đất đai đa dạng: sở hữu nhà nước, sở hữu tư nhân. Phần lớn đất đai thuộc sở hữu nhà nước (khoảng 90% diện tích đất tự nhiên), phần diện tích đất còn lại thuộc sở hữu tư nhân. Cho dù đất đai thuộc hình thức sở hữu nào chăng nữa thì việc quản lý, sử dụng đất đều phải tuân theo các quy định về quy hoạch đất đai do Nhà nước ban hành. Phần lớn đất đai được sử dụng theo hình thức Nhà nước cho thuê đất với thời hạn thuê xác định. Đối với đất nông nghiệp thì thời hạn thuê từ 10 - 20 năm hoặc thời hạn thuê có thể kéo dài đến 99 năm đối với đất ở, đất sử dụng vào mục đích thương mại. Mặc dù ở Singapore, đất nông nghiệp chỉ chiếm chưa đầy 2% tổng diện tích tự nhiên; vì thế việc thu hồi đất nông nghiệp để chuyển sang mục đích khác không nhiều. Tuy nhiên trong chính sách bồi thường nói chung đối với đất bị thu hồi, có khá nhiều điểm để Việt Nam có thể học hỏi, vận dụng cho việc bồi thường khi thu hồi đất nông nghiệp.

1.5.3.2. *Về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất ở Singapore* [71]

Luật pháp Singapore quy định Nhà nước có thẩm quyền thu hồi đất, người dân có nghĩa vụ chấp hành quyết định thu hồi đất của Nhà nước. Việc thu hồi đất được

thực hiện dựa trên quy hoạch tổng thể đã được cơ quan có thẩm quyền xét duyệt và tuân thủ các nguyên tắc chủ yếu sau đây: i) Thu hồi đất bắt buộc để sử dụng đất vào mục đích công cộng như phát triển cơ sở hạ tầng, xây dựng công trình phúc lợi xã hội và chỉnh trang đô thị; ii) Hạn chế việc thu hồi đất thuộc sở hữu tư nhân, loại đất này Nhà nước chỉ thu hồi trong những trường hợp cần thiết; iii) Việc thu hồi đất phải được sự đồng ý của Chính phủ và các thành viên nội các Chính phủ, sau khi đã thảo luận và tham khảo ý kiến của cộng đồng; iv) Việc thu hồi đất được thực hiện chặt chẽ theo quy định của pháp luật. Nhà nước thông báo cho người sử dụng đất biết trước từ 2 đến 3 năm trước khi ra quyết định thu hồi đất.

Trường hợp người bị thu hồi đất không thực hiện quyết định thu hồi đất sẽ bị Nhà nước áp dụng các biện pháp cưỡng chế hoặc bị phạt theo Luật xâm chiếm đất công (State Lands Encroachment Act).

Về chính sách bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất ở Singapore có những điểm đáng lưu ý sau:

Thứ nhất, về mức bồi thường thiệt hại. Mức bồi thường thiệt hại được xác định căn cứ vào giá trị thực tế bất động sản của chủ sở hữu. Việc xác định bồi thường được Nhà nước Singapore thực hiện căn cứ vào giá trị bất động sản do người bị thu hồi đất đầu tư chứ không căn cứ vào giá trị thực tế của bất động sản. Phần giá trị tăng thêm do sự đầu tư cơ sở hạ tầng của Nhà nước được bóc tách khỏi giá trị bồi thường của bất động sản. Điều này có nghĩa là Nhà nước không bồi thường theo giá bất động sản hiện tại mà bồi thường theo giá thấp hơn do trừ đi phần giá trị bất động sản tăng thêm từ sự đầu tư cơ sở hạ tầng của Nhà nước. Việc bồi thường theo phương thức này rất chặt chẽ và công bằng; đồng thời vẫn đảm bảo được quyền lợi của người bị thu hồi đất. 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. Điều quan trọng là Nhà nước trả tiền cho việc làm này.

Thứ hai, Nhà nước có chính sách hỗ trợ tối đa về thiệt hại và tạo điều kiện công ăn việc làm cho người nông dân khi bị thu hồi đất. Mặt khác, không có trường hợp người nông dân tự chuyển nhượng đất cho nhà đầu tư để xây dựng các công trình (như ở Việt Nam). Mọi việc chuyển nhượng làm thay đổi mục đích sử dụng đất phải thông qua cơ quan nhà nước. Nhà nước đóng vai trò trung gian giữa người sử dụng đất và chủ đầu tư, tránh những tiêu cực trong việc đền bù giải tỏa và không gây ảnh hưởng xấu đến việc thực hiện dự án theo quy hoạch nói riêng và phát triển kinh tế nói chung.

Thứ ba, về khiếu nại và giải quyết khiếu nại về bồi thường khi thu hồi đất. Trường hợp người bị thu hồi đất không nhất trí với mức giá bồi thường, họ có quyền khiếu kiện về giá trị bồi thường. Hội đồng bồi thường là người có thẩm quyền quyết định về giá trị bồi thường và đưa ra câu trả lời đối với người khiếu kiện. Nếu người bị thu hồi không đồng ý với câu trả lời của Hội đồng bồi thường thì có quyền khởi kiện vụ việc ra Tòa thượng thẩm.

Có thể thấy chính sách bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất của Singapore được tiến hành thận trọng (đặc biệt đối với đất thuộc sở hữu tư nhân) trên cơ sở các quy định chặt chẽ của pháp luật. Nguyên tắc công bằng và minh bạch được đề cao trong quá trình thực hiện nên đã nhận được sự đồng thuận của người dân. Tỷ lệ cưỡng chế khi thu hồi đất thấp (dưới 1% trong tổng số các trường hợp thu hồi đất).

1.5.4. Một số gợi mở cho Việt Nam trong quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Qua việc tìm hiểu pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất của một số nước trong khu vực, có thể rút ra một số bài học kinh nghiệm mang tính gợi mở cho Việt Nam trong quá trình hoàn thiện chế định bồi thường khi thu hồi đất nông nghiệp như sau:

Thứ nhất, cần quán triệt nguyên tắc người nào sử dụng đất thì người đó có trách nhiệm bồi thường, để gắn quyền lợi được hưởng với trách nhiệm phải thực hiện và tạo nên một sự công bằng trong việc thu hồi đất, đây là điều mà các nước đã làm. Mặt khác, trong khoản tiền bồi thường nên bao gồm hai loại tiền, được phân biệt một cách rõ ràng, đó là: i) Lệ phí sử dụng đất phải nộp cho Nhà nước (để bù đắp cho những chi phí mà Nhà nước đã bỏ ra để trang trải cho các hoạt động quản lý nhà nước về đất đai, cải tạo bồi bổ đất đai (đặc biệt là đối với quốc gia có đất đai thuộc chế độ sở hữu toàn dân mà Nhà nước là người đại diện như ở Việt Nam thì quy định đó là rất cần thiết...); ii) Các khoản trả cho người có đất bị thu hồi bao gồm tiền bồi thường về đất, tiền bồi thường tài sản trên đất và các khoản trợ cấp như trợ cấp về hoa màu trên đất đai, trợ cấp tái định cư (đây có thể coi là cơ chế hỗ trợ của Nhà nước giống như ở Việt Nam). Trung Quốc đã có quy định rất rõ ràng và chặt chẽ về vấn đề này, đó là điều Việt Nam chúng ta nên học hỏi.

Thứ hai, Việt Nam cần xác định một mô hình định giá đất phù hợp nhằm xây dựng một cơ quan định giá đất chuyên nghiệp, mang tính độc lập để làm việc một cách khách quan, chính xác. Trong đó sẽ bao gồm các chuyên gia được đào tạo bài bản, có chứng chỉ chuyên môn về định giá đất để thực thi công việc hiệu quả, đảm

bảo quyền lợi cho người bị thu hồi đất, góp phần hạn chế các khiếu kiện về bồi thường. Vấn đề xác định giá đất bồi thường hay những chi phí bồi thường đã được Hàn Quốc và Singapore rất coi trọng, làm sao đảm bảo cao nhất quyền lợi cho người có đất bị thu hồi. *Ví dụ:* Ở Hàn Quốc, giá đất bồi thường không phải là giá đất do Nhà nước áp đặt mà là giá đất do tổ chức tư vấn dịch vụ về định giá đất đưa ra, trên cơ sở đảm bảo sự hài hòa với mức giá đất theo khung giá đất công khai, chính thức của Chính phủ. Việc xác định giá bồi thường được chủ thực hiện dự án thuê tổ chức tư vấn định giá đất độc lập thực hiện. Để đảm bảo tính khách quan, chính xác trong việc xác định giá bồi thường, pháp luật Hàn Quốc quy định chủ thực hiện dự án phải thuê ít nhất 02 tổ chức tư vấn định giá đất thực hiện. Còn ở Singapore, trong 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 trả tiền cho việc làm này.

Thứ ba, khi thực hiện công tác bồi thường cần đặc biệt chú trọng việc giải quyết các vấn đề xã hội cho người bị thu hồi đất nông nghiệp; bởi thông thường, do những điều kiện khách quan và chủ quan đặc thù, người nông dân khó tìm được việc làm thích hợp với khả năng của mình. Trung Quốc đã rất chú trọng đến vấn đề này, như quy định việc nộp lệ phí trợ cấp đời sống cho người bị thu hồi là nông dân cao tuổi, không thể chuyển đổi sang ngành nghề mới khi bị mất đất nông nghiệp, hay là thực hiện chế độ dưỡng lão đối với người già (Theo quy định, phụ nữ từ 45 tuổi và nam giới từ 50 tuổi trở lên được trả từ 90.000 - 110.000 nhân dân tệ/1 lần cho Cục Bảo hiểm xã hội và Cục Bảo hiểm xã hội có trách nhiệm trả tiền dưỡng lão hàng năm cho những người này). Mặt khác, đối với những người đang trong độ tuổi lao động thì xem xét trả một khoản tiền để họ có thể đi tìm việc làm mới. Đây là kinh nghiệm tham khảo bổ ích cho Việt Nam trong việc bổ sung, hoàn thiện các quy định về bồi thường khi thu hồi đất nông nghiệp.

Thứ tư, mặc dù ở Hàn Quốc, đất đai thuộc sở hữu tư nhân, song do đất đai là loại tài sản công, nếu đất được sử dụng vào các mục đích chung như quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng ... thì Nhà nước vẫn có quyền thu hồi đất. Trong trường hợp này, quyền sở hữu tư nhân đối với đất đai bị hạn chế thông qua việc pháp luật cho phép Nhà nước có quyền thu hồi đất. Hàn Quốc đã xác lập hai cơ chế pháp lý khi Nhà nước thu hồi đất; đó là: cơ chế tham vấn (thỏa thuận) và cơ chế cưỡng chế thu hồi. Do cơ chế tham vấn tạo sự đồng thuận cao hơn cơ chế cưỡng chế

nên có tới 85% tổng số các trường hợp Nhà nước thu hồi đất được thực hiện theo quy trình tham vấn và chỉ có 15% các trường hợp thu hồi đất phải sử dụng biện pháp cưỡng chế. Kinh nghiệm thu hồi đất của Hàn Quốc gợi mở cho Việt Nam; đó là cần ưu tiên áp dụng cơ chế tham vấn nhằm tạo sự đồng thuận cao từ phía người sử dụng đất. Cơ chế tham vấn sẽ giúp Nhà nước và người sử dụng đất trao đổi, chia sẻ ý kiến, quan điểm của nhau để tìm ra “tiếng nói chung” trong việc xác định giá bồi thường. Việc áp dụng cơ chế cưỡng chế là cần thiết trong trường hợp tham vấn mà các bên không đạt được sự thỏa thuận hoặc giải pháp có thể chấp nhận được về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.

Kết luận Chương 1

1. Đất nông nghiệp, với những đặc thù vốn có của nó, luôn được coi là tư liệu sản xuất chủ yếu của người nông dân, vai trò đó càng trở nên đặc biệt quan trọng hơn với một nền kinh tế nông nghiệp như ở Việt Nam (khoảng 70% dân số là nông dân).

Tuy nhiên, trong công cuộc công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước hiện nay, việc thu hồi đất nông nghiệp là một tất yếu khách quan. Với đặc thù về quan hệ sở hữu, sử dụng và quản lý đất đai nói chung ở Việt Nam buộc Nhà nước phải có sự điều chỉnh các quan hệ phát sinh giữa Nhà nước, người có đất bị thu hồi và các chủ đầu tư để đảm bảo sự công bằng xã hội, sự ổn định về chính trị - kinh tế cũng như đời sống của người nông dân trong quá trình thu hồi đất. Chính vì vậy, các quy định về thu hồi, bồi thường đất nông nghiệp đã trở thành một nội dung quan trọng, mang tính tất yếu trong pháp luật đất đai và đặc biệt, đây là vấn đề đã được Hiến pháp Việt Nam quy định nhằm đáp ứng nhu cầu khách quan của đời sống thực tiễn.

2. Trên cơ sở những khẳng định trên, tại Chương 1, bên cạnh việc làm rõ nội hàm những khái niệm cơ bản về đất nông nghiệp, bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp, Luận án đã luận giải một cách thấu đáo khái niệm, đặc điểm và những yếu tố chi phối tới pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp, làm rõ cấu trúc về nội dung của chế định này bao gồm: i) nhóm quy phạm quy định về nguyên tắc và điều kiện bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp; ii) nhóm quy phạm quy định về nội dung bồi thường, hỗ trợ đối với người bị thu hồi đất nông nghiệp; iii) nhóm quy phạm quy định về trình tự, thủ tục thu hồi và bồi thường đối với người bị thu hồi đất nông nghiệp; iv) nhóm quy phạm quy định về giải quyết khiếu nại, tố cáo liên quan đến bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp. Đây là những vấn đề lý luận mang tính nền tảng, xuyên suốt cho toàn bộ nội dung của Luận án.

3. Bên cạnh đó, Chương 1 cũng đã luận giải được tính tất yếu khách quan của chế định pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp thông qua việc phân tích lịch sử hình thành của nó gắn với sự phát triển của đời sống kinh tế xã hội và sự đổi mới, tiến bộ của các chính sách chính trị, kinh tế, xã hội của nước ta.

4. Ngoài ra, trong điều kiện kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, đặc biệt với một nền lập pháp còn khá non trẻ của Việt Nam, việc tham khảo, tiếp thu kinh nghiệm của các nước trong quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nói chung và đất nông nghiệp nói riêng, là rất cần thiết và được coi như là định hướng quan trọng khi xây dựng, sửa đổi, bổ sung chế định pháp luật này. Để minh chứng cho quan điểm này, tại Chương 1, Luận án đã nghiên cứu nội dung cơ bản của pháp luật về bồi thường khi thu hồi đất của một số nước như Trung Quốc, Hàn Quốc, Singapore. Từ đó gợi mở cho Việt Nam những kinh nghiệm quý báu, trong quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.

Chương 2

THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP Ở VIỆT NAM

2.1. Nội dung pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Nội dung pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp là một mảng pháp luật rộng lớn bao gồm nhiều chế định pháp luật được cơ cấu chủ yếu trong Luật Đất đai và các văn bản hướng dẫn thi hành. Đó là các quy định chứa đựng trong đó các nội dung có liên quan đến toàn bộ quy trình, thủ tục và cũng như cách thức bồi thường trên cơ sở các nguyên tắc, điều kiện được pháp luật quy định. Cụ thể, chúng bao gồm những nội dung cơ bản sau đây:

2.1.1. Các quy định về nguyên tắc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Nguyên tắc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nói chung và bồi thường khi thu hồi đất nông nghiệp nói riêng, không thể thiếu trong pháp luật về bồi thường đất đai. Các nguyên tắc này chính là những định hướng quan trọng cho công tác bồi thường trên thực tế, được thực hiện đảm bảo sự công bằng, dân chủ, minh bạch và đúng pháp luật.

Theo quy định của pháp luật hiện hành, việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp cần tuân thủ các nguyên tắc cơ bản được ghi nhận tại điều 14 Nghị định số 69/2009/NĐ-CP ngày 13/08/2009 và điều 18 Nghị định số 197/2004/NĐ-CP ngày 3/12/2004, cụ thể:

***Thứ nhất**, người bị thu hồi đất có đủ điều kiện theo quy định của pháp luật thì được bồi thường; trường hợp không đủ điều kiện để được bồi thường thì Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (sau đây gọi chung là UBND cấp tỉnh) xem xét để hỗ trợ*". Việc bồi thường được đặt ra khi Nhà nước thu hồi đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng và vào mục tiêu phát triển kinh tế. Tuy nhiên, đây không phải là điều kiện duy nhất để được bồi thường. Người bị thu hồi đất còn phải thỏa mãn những điều kiện do pháp luật quy định thì mới được bồi thường. Việc bồi thường được xem như là sự bù đắp những thiệt hại mà người sử dụng đất phải gánh chịu do việc thu hồi đất gây ra. Trường hợp người sử dụng đất không đủ điều kiện được bồi thường thì họ sẽ được xem xét hỗ trợ. Đối với trường hợp người trực tiếp sản xuất bị thu hồi đất nông nghiệp mà không có đất nông nghiệp khác để bồi thường cho việc tiếp tục sản xuất, thì ngoài

việc được bồi thường, còn được Nhà nước hỗ trợ để ổn định cuộc sống, được hỗ trợ đào tạo chuyển đổi nghề, bố trí việc làm mới. Điều này là việc làm cần thiết; bởi vì, đất nông nghiệp không chỉ là tư liệu sản xuất đặc biệt mà còn là điều kiện đảm bảo “công ăn việc làm” cho hàng triệu người nông dân. Việc họ bị thu hồi đất để sử dụng cho các mục đích chung của xã hội thì Nhà nước phải bồi thường, hỗ trợ trong việc đào tạo chuyển đổi nghề, tìm kiếm việc làm mới. Đây không chỉ là nghĩa vụ pháp lý mà còn là nghĩa vụ xã hội và trách nhiệm chính trị của Nhà nước; bởi lẽ, bảo vệ quyền lợi chính đáng của người nông dân chính là bảo đảm sự phát triển bền vững của đất nước và thực hiện tốt vấn đề an sinh xã hội.

Thứ hai, Nhà nước thu hồi đất của người đang sử dụng vào mục đích nào thì được bồi thường bằng việc giao đất mới có cùng mục đích sử dụng, nếu không có đất để bồi thường thì được bồi thường bằng giá trị quyền sử dụng đất tính theo giá đất tại thời điểm quyết định thu hồi đất.

Trong thực tiễn sử dụng đất nông nghiệp, việc vi phạm mục đích sử dụng đất khá phổ biến, đó là việc chuyển từ đất nông nghiệp sang mục đích phi nông nghiệp. Trong những trường hợp này, khi bị thu hồi đất, người sử dụng đất thường “nhân cơ hội” để đòi bồi thường với giá đất phi nông nghiệp. Vì vậy, pháp luật cũng quy định rõ, người sử dụng đất nông nghiệp theo quy định của pháp luật nhưng tự ý sử dụng làm đất phi nông nghiệp thì chỉ được bồi thường theo đất nông nghiệp. Như vậy, việc bồi thường theo đúng loại đất có cùng mục đích sử dụng với đất bị thu hồi, chỉ được thực hiện khi người có đất sử dụng đúng mục đích.

Tuy nhiên, việc thực thi nguyên tắc này trên thực tế đã bộc lộ một số khó khăn, vướng mắc, cụ thể:

Một là, quy định Nhà nước thu hồi đất của người đang sử dụng vào mục đích nào, thì được bồi thường bằng việc giao đất mới có cùng mục đích sử dụng, áp dụng trong trường hợp thu hồi đất nông nghiệp, cho thấy rõ ít tính khả thi trên thực tế. Ở nhiều địa phương quỹ đất nông nghiệp đã giao hết cho các hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài nên không còn đất nông nghiệp để bồi thường cho người trực tiếp sản xuất bị thu hồi đất nông nghiệp. Thực tế cho thấy trong những năm qua diện tích đất nông nghiệp bị thu hồi trên cả nước là rất lớn, việc bồi thường bằng chính đất nông nghiệp là điều rất khó thực hiện. Vì vậy, nhiều địa phương đã lựa chọn phương thức bồi thường bằng tiền tương ứng với giá trị quyền sử dụng đất tại thời điểm thu hồi đất.

Hai là, nguyên tắc nêu trên cũng đã và đang không được tổ chức thực thi một cách nghiêm túc khi nhìn nhận chúng ở cả khía cạnh khách quan và chủ quan, đặc

biệt là đối với loại đất trồng rau, màu, cây ăn quả, đất nông nghiệp xen kẽ trong khu dân cư. Trước hết, ở khía cạnh khách quan, các loại đất nông nghiệp nêu trên thường gắn liền với loại đất ở hoặc xen kẽ với đất ở nên trong quá trình sử dụng, do nhu cầu muốn được cải tạo mở rộng nơi ở của mình để nâng cao chất lượng cuộc sống hoặc trong gia đình có thêm những thành viên mới, nên người sử dụng đất mong muốn được mở rộng thêm diện tích đất ở. Do đó, xu hướng chung là họ thu hẹp diện tích đất trồng rau, màu, cây ăn quả hoặc đất nông nghiệp khác liền kề với nhà ở đã có sẵn, để xây dựng và cải tạo mở rộng nhà ở trên diện tích đất nông nghiệp đó. Việc mở rộng diện tích đất nông nghiệp để làm nhà ở trong trường hợp này như một nhu cầu tự nhiên, khách quan của người sử dụng và đó cũng là loại đất mà ranh giới giữa đất để làm nhà ở và đất trồng rau màu, cây ăn trái trên thực tế và trong hồ sơ địa chính chưa được xác định rõ ràng. Ở khía cạnh chủ quan, bản thân người sử dụng đất hoàn toàn biết và nhận thức được rằng, giữa đất ở và đất nông nghiệp nêu trên là hai quy chế pháp lý khác nhau, quyền lợi được hưởng và nghĩa vụ mà họ phải thực hiện cũng không giống nhau; song do lợi ích kinh tế của đất ở lớn hơn nhiều so với đất nông nghiệp nên họ lợi dụng sự quản lý không chặt chẽ từ phía chính quyền địa phương, thậm chí cố tình chuyển các loại đất nông nghiệp đó sang làm nhà ở hoặc sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp. Việc tự ý chuyển mục đích trong cả hai trường hợp nêu trên có thể chính quyền địa phương kiểm soát được và kịp thời ngăn chặn, nhưng cũng nhiều trường hợp chính quyền địa phương không phát hiện được. Trong hai trường hợp nêu trên, nếu Nhà nước thu hồi đất thì hậu quả pháp lý về bồi thường và hỗ trợ là hết sức khác nhau. Ở trường hợp thứ nhất, nếu chính quyền địa phương phát hiện và kịp thời ngăn chặn, không cho phép nhà ở, cơ sở kinh doanh tồn tại trên đất nông nghiệp thì Nhà nước khi thu hồi đất chỉ bồi thường đối với đất nông nghiệp thuần túy; nhà ở và các tài sản khác tồn tại trên đất đó Nhà nước sẽ không đặt ra vấn đề bồi thường mà chỉ xem xét để hỗ trợ. Cũng cần phải thấy rằng, hỗ trợ trong trường hợp này cũng không phải là quy định đương nhiên, bắt buộc mà tùy thuộc vào diễn biến, hiện trạng thực tế của quá trình quản lý và sử dụng đất mà Nhà nước sẽ xem xét và quyết định hỗ trợ và mức hỗ trợ. Ở trường hợp thứ hai, nếu Nhà nước không kịp thời phát hiện, nhà ở và các công trình khác đã được tạo dựng trên đất nông nghiệp đó, người sử dụng tiếp tục khai thác và sử dụng thì khi Nhà nước thu hồi đất mỗi địa phương lại thực hiện chính sách bồi thường rất khác nhau. Có địa phương căn cứ vào hồ sơ địa chính nếu đã có ranh giới rõ ràng về đất ở và đất nông nghiệp, thì Nhà nước chỉ bồi thường những diện

tích đất do tự ý chuyển mục đích của người sử dụng là đất nông nghiệp. Có địa phương, coi việc tự ý chuyển mục đích của người sử dụng có một phần lỗi thuộc về trách nhiệm chưa cao của địa phương nên áp dụng bồi thường theo hướng có lợi cho người bị thu hồi đất, theo đó, đất tính bồi thường là đất ở, tài sản tồn tại trên đất đó cũng được Nhà nước tính toán để bồi thường.

Thực tế nêu trên cho thấy, nguồn gốc, hiện trạng sử dụng đất là vô cùng đa dạng và phức tạp nên việc xác định bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất thế nào cho đúng, cho đủ, cho chính xác và hợp lẽ công bằng cũng không phải đơn giản. Trong trường hợp này, đòi hỏi cán bộ chính quyền địa phương nói chung và cán bộ thực hiện trực tiếp công tác thu hồi đất, bồi thường và giải phóng mặt bằng phải có một tinh thần trách nhiệm, làm việc công tâm, khách quan và nghiêm túc. Cùng với đó là yêu cầu cấp bách của việc hoàn thiện hệ thống hồ sơ địa chính tại cấp chính quyền xã, phường, đây là công tác có ý nghĩa rất quan trọng trong việc thực hiện bồi thường.

Ba là, giá đất để tính bồi thường là giá đất theo mục đích đang sử dụng tại thời điểm có quyết định thu hồi đất do UBND cấp tỉnh công bố theo quy định của Chính phủ, không bồi thường theo giá đất sẽ được chuyển mục đích sử dụng sau thu hồi (Khoản 1 Điều 9 Nghị định số 197/2004/NĐ-CP ngày 3/12/2004 về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất). Như vậy, pháp luật không thừa nhận giá đất được chuyển mục đích sử dụng đất sau khi thu hồi làm căn cứ tính bồi thường. Nguyên tắc này xét về mặt lý thuyết là hợp lý, bởi việc bồi thường phải trên cơ sở thiệt hại thực tế tại thời điểm bị thu hồi đất. Thế nhưng, trên thực tế người bị thu hồi đất không được nhận tiền bồi thường ngay tại thời điểm có quyết định thu hồi đất mà phải sau một thời gian, có khi sau từ 3 - 5 năm kể từ ngày này, do việc thực hiện những quy trình thủ tục [2]. Trong khi đó, giá đất trên thị trường luôn biến động theo xu hướng tăng lên. Khi đó, giá đất trên thị trường tăng cao so với giá bồi thường, có thể giá đất nông nghiệp không biến động nhiều, nhưng giá của chính đất nông nghiệp đó sau khi đã chuyển mục đích sử dụng sang đất phi nông nghiệp thì cũng tăng theo xu hướng chung của giá đất phi nông nghiệp trên thị trường. Chính vì vậy, sự khác biệt giữa giá đất mà người dân được bồi thường với giá đất nông nghiệp của chính họ, khi đã chuyển mục đích sử dụng đất sau thu hồi là rất lớn. Đối với đất nông nghiệp, giá đất bồi thường tính thấp hơn so với đất phi nông nghiệp và đặc biệt thấp hơn nhiều so với giá đất thị trường. Trong khi đó, có nhiều trường hợp sau khi thu hồi đất của nông dân với giá chỉ vài chục ngàn đồng trên một mét

vuông, chủ đầu tư “phân lô, bán nền” với giá hàng chục triệu đồng trên một mét vuông. Tình trạng này không riêng gì ở Việt Nam, ở Trung Quốc, pháp luật quy định mức bồi thường đối với đất nông nghiệp bị thu hồi không vượt quá 30 lần sản lượng trung bình hàng năm mà mảnh đất mang lại trong 3 năm trước khi bị thu hồi, tức là thấp hơn 100 nhân dân tệ/m². Tuy nhiên, chính quyền địa phương có thể bán đất bị thu hồi cho các doanh nghiệp bất động sản với giá 10.000 nhân dân tệ/m². Mức bồi thường thấp này đã gây ra rất nhiều tranh cãi và bất ổn xã hội [82] Báo Thương mại Trung Quốc (China Business New) cho biết, giá trị trung bình của đất đai đã tăng 360 lần trong khoảng từ năm 1995 đến năm 2005 trong khi mức đền bù chỉ tăng có 50%. Sau khá nhiều vụ bất ổn xã hội xảy ra, mới đây tháng 12/2012, Quốc vụ viện Trung Quốc đã thông qua đạo luật bổ sung nhằm tăng mức bồi thường cho thu hồi đất nông nghiệp [83].

Ở Việt Nam, trên thực tế, giá các loại đất nông nghiệp bị thu hồi để làm bệnh viện, trường học, đường giao thông không gây quá nhiều bức xúc. Những điểm nóng chủ yếu diễn ra ở những nơi lấy đất nông nghiệp chuyển sang làm đất đô thị, đất phi nông nghiệp với lợi nhuận thu được sau khi chuyển mục đích sử dụng đất là quá lớn. Đó là những dự án siêu lợi nhuận, nhưng trớ trêu thay người dân bị mất đất không được hưởng lợi ích của sự “phát triển” đó, mà đáng ra họ là người chủ đất, họ có quyền được hưởng. Bình luận về điều này một số tác giả đã viết trên một bài báo nước ngoài như sau:

Giá mà Nhà nước đưa ra không thể bù đắp được thu nhập và sản phẩm mà nông dân mất đi khi họ mất quyền sử dụng đất. Nông dân phải hy sinh cơ hội sản xuất, ảnh hưởng xấu tới thu nhập hiện tại và tương lai, trợ cấp xã hội, an ninh lương thực và vị trí của họ trong xã hội. Hơn nữa, chính nông dân nhận ra mình bị loại khỏi cuộc chơi về lợi ích trong công cuộc chuyển đổi đất khi đất được mua lại [84].

Chính sự bảo hộ không hợp lý của của cơ quan nhà nước đối với các nhà đầu tư, dẫn đến việc nhiều dự án sử dụng đất hiện nay đang phải đối mặt với phản ứng gay gắt của người dân bị thu hồi đất ở khắp các tỉnh, thành trong cả nước.

Ông Lê Huy Ngọ, nguyên Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn cho rằng, cần phải thay đổi thái độ đối với việc thu hồi đất của nông dân, bởi khi bị thu hồi đất nông dân không được bàn bạc, thảo luận mà chỉ được thông báo là thu hồi. Cần phải có sự ứng xử sòng phẳng, công bằng khi giải quyết việc thu hồi đất nông nghiệp để sử dụng cho mục đích khác, bởi cho dù đất đai thuộc sở hữu đại

diện của Nhà nước song nó vẫn là một loại tài sản, một loại hàng hóa mà người trực tiếp sử dụng là người sử dụng đất [26]. Sự không đồng thuận của người dân cũng đã nói lên một điều rằng, các quyết định của cơ quan nhà nước không phải bao giờ cũng đúng và không phải bao giờ cũng bảo vệ được quyền lợi của người dân.

Bốn là, cũng vẫn bàn về vấn đề giá đất và thời điểm để tính giá đất bồi thường, song một ví dụ thực tiễn sau đây lại cho thấy, việc thiếu đi các quy định cụ thể, rõ ràng của pháp luật hiện hành về những trường hợp phải điều chỉnh khung giá bồi thường và những trường hợp nào không điều chỉnh, lại là nguyên nhân dẫn đến sự lúng túng trong cách giải quyết của chính quyền địa phương, trách nhiệm và thiệt hại lại đổ về phía nhà đầu tư cho dù họ không có lỗi vi phạm. Cụ thể vụ việc xảy ra tại một dự án xây dựng trường trung cấp nghề do Tổng Công ty công trình giao thông 8 thuộc Bộ Giao thông vận tải thực hiện trên địa bàn huyện Phù Yên tỉnh Thái Nguyên, chỉ trước 4 ngày Nghị định 69/2009 ra đời, UBND cấp tỉnh phê duyệt dự án và kí duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ cho dân, doanh nghiệp chỉ phải bỏ ra hơn 3,8 tỷ đồng tiền bồi thường. Song, quá trình triển khai giải phóng mặt bằng lại diễn ra trong giai đoạn Nghị định số 69 đã có hiệu lực, do đó, người dân thực hiện quyền khiếu nại đòi mức bồi thường và hỗ trợ thay đổi và phải áp dụng theo Nghị định số 69, nên số tiền bồi thường, hỗ trợ lên đến trên 8 tỷ đồng. Điều này dẫn đến việc người dân khiếu kiện không chịu bàn giao mặt bằng còn nhà đầu tư thì không chịu chi thêm khoản chênh lệch với lí do họ đã thực hiện theo đúng phê duyệt của chính quyền. Đây là thực tế mà chính quyền tỉnh Thái Nguyên đang lúng túng trong việc đưa ra phương án giải quyết, bởi xét ở khía cạnh quyền lợi của người dân và quyền cơ bản của công dân, thì người có đất bị thu hồi thuộc vùng dự án họ hoàn toàn có quyền khiếu nại để đòi quyền lợi chính đáng đó. Còn xét dưới góc độ của nhà đầu tư (Tổng Công ty 8) họ cũng không hề sai, không có lỗi trong chuyện này. Tất cả quy trình, thủ tục phê duyệt dự án đầu tư, phương án bồi thường đều tuân thủ pháp luật. Việc chậm trễ giải phóng mặt bằng không do lỗi của họ gây ra thì không hà cớ gì lại bắt họ phải chi trả một khoản tiền bồi thường với mức chênh lệch quá lớn đến như vậy. Đặt giả sử, trong phương án bồi thường ban đầu phê duyệt của tỉnh mà mức bồi thường lên đến 8 tỷ được xác định ngay từ đầu, chắc gì họ đã dám đầu tư bởi họ còn phải tính đến khả năng thu hồi vốn và lợi nhuận có hay không đối với dự án của họ. Khi mức bồi thường được phê duyệt là 3,8 tỷ họ mới cân đối và quyết định đầu tư. Như vậy, trong trường hợp này, chính quyền cần phải xác định rõ nguyên nhân và trách nhiệm thuộc ai để có sự phân xử chính xác, không thể

quy trách nhiệm cho nhà đầu tư phải bù đắp khoản chênh lệch này bởi đây không phải là số tiền nhỏ, đặc biệt là trong thời buổi kinh tế khó khăn như hiện nay, và đặc biệt hơn là nhà đầu tư không có lỗi trong câu chuyện này (Tài liệu được tham khảo từ vụ việc thực tế tại Công ty Luật Phúc Đạt Thành, quận Thanh Xuân, Hà Nội).

***Thứ ba,** trường hợp người sử dụng đất được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất mà chưa thực hiện nghĩa vụ tài chính về đất đai đối với Nhà nước theo quy định của pháp luật thì phải trừ đi khoản tiền phải thực hiện nghĩa vụ tài chính vào số tiền được bồi thường, hỗ trợ để hoàn trả ngân sách Nhà nước.*

Nguyên tắc này áp dụng trong trường hợp người được bồi thường, hỗ trợ chưa thực hiện nghĩa vụ tài chính về đất đai đối với đất bị thu hồi, do đó phải khấu trừ vào tiền bồi thường, hỗ trợ đối với đất; chứ không khấu trừ vào tiền bồi thường tài sản, tiền hỗ trợ di chuyển, hỗ trợ tái định cư, hỗ trợ ổn định đời sống và sản xuất, hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp và tạo việc làm.

Nghĩa vụ tài chính về đất đai khấu trừ vào tiền bồi thường, hỗ trợ bao gồm: tiền sử dụng đất, tiền thuê đất đối với đất do Nhà nước cho thuê, thuế chuyển quyền sử dụng đất, thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất, tiền thu từ việc xử phạt vi phạm pháp luật về đất đai, tiền bồi thường cho Nhà nước khi gây thiệt hại trong quản lý và sử dụng đất đai, phí và lệ phí trong quản lý, sử dụng đất đai.

Trong thực tiễn sử dụng đất, không phải một trăm phần trăm người sử dụng đất đã thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ tài chính của mình, có thể vì lý do này hay lý do khác (do chưa có tiền để nộp hoặc cũng có thể do ý thức pháp luật kém, vv...). Vì thế, khi Nhà nước thu hồi đất, có rất nhiều trường hợp, người sử dụng đất còn chưa thực hiện nghĩa vụ nộp tiền sử dụng đất, hay nộp thuế sử dụng đất, lệ phí trước bạ sang tên,... Để đảm bảo sự công bằng, một mặt người sử dụng đất sẽ vẫn được bồi thường theo đúng nguyên tắc mà Luật Đất đai đã quy định, mặt khác vẫn phải thực hiện nghĩa vụ tài chính của mình, bằng cách khấu trừ từ tiền bồi thường đối với đất bị thu hồi để bù đắp cho khoản nợ đó. Trường hợp các khoản nghĩa vụ tài chính về đất đai phải nộp lớn hơn hoặc bằng tiền bồi thường đất, thì số tiền được trừ tối đa bằng tiền bồi thường đất.

Tuy nhiên, trên thực tế, nguyên tắc này đã không được thực thi nghiêm túc ở một số địa phương, đặc biệt ở những địa phương mà hệ thống hồ sơ địa chính chưa được hoàn thiện, chưa cập nhật được một cách đầy đủ toàn bộ nguồn gốc, hiện trạng đất trên địa bàn quản lý và đa số đối với các chủ thể chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Trong trường hợp khi Nhà nước thu hồi đất đối với trường hợp

nêu trên, người sử dụng đất thường kê khai thời điểm sử dụng đất của họ đã ổn định từ trước ngày 15/10/1993 và được sự xác nhận của chính quyền xã, phường thì họ sẽ được Nhà nước bồi thường, hỗ trợ mà không phải khấu trừ nghĩa vụ tài chính, cho dù trong thực tế có rất nhiều trường hợp sử dụng đất sau thời điểm 15/10/1993.

Thứ tư, chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất khi Nhà nước thu hồi đất mà bị thiệt hại thì được bồi thường.

Đây là nguyên tắc cần thiết và đúng đắn bởi tài sản đầu tư trên đất hợp pháp thuộc quyền sở hữu của người có đất bị thu hồi, bởi vậy, khi Nhà nước thu hồi đất, tài sản mà họ đã đầu tư cũng sẽ không còn tồn tại nữa, do đó, Nhà nước phải có trách nhiệm tính đúng, tính đủ những thiệt hại thực tế của tài sản đó để bồi thường cho họ. Tuy nhiên, cũng cần lưu ý rằng, không phải cứ có tài sản trên đất bị thu hồi là được bồi thường về tài sản, mà cần phải tính đến tính hợp pháp của tài sản đó, chẳng hạn như nhà, công trình khác gắn liền với đất ở được xây dựng sau khi quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được công bố, mà không được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép xây dựng thì không được bồi thường; hay tài sản gắn liền với đất nông nghiệp mà lại được tạo lập sau khi có quyết định thu hồi đất được công bố như cây trồng, chuồng trại chăn nuôi gia súc, gia cầm,... thì không được bồi thường; mặt khác, tài sản gắn liền với đất được tạo ra trước khi có quyết định thu hồi đất mà trái với mục đích sử dụng đất đã được xác định trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tại thời điểm xây dựng công trình đó thì cũng không được bồi thường về tài sản này. Trong trường hợp, chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất khi Nhà nước thu hồi đất mà đất đó thuộc đối tượng không được bồi thường, thì tùy từng trường hợp cụ thể được bồi thường hoặc hỗ trợ tài sản.

Quy định bồi thường thiệt hại về tài sản cũng đã thể hiện rõ sự bảo hộ của Nhà nước đối với một trong những quyền năng cơ bản của người sử dụng đất được ghi nhận trong Luật Đất đai năm 2003, đó là người sử dụng đất được quyền hưởng thành quả lao động, kết quả đầu tư trên đất được giao.

Thứ năm, Nhà nước điều tiết một phần lợi ích từ việc thu hồi, chuyển mục đích sử dụng đất để thực hiện các khoản hỗ trợ cho người có đất bị thu hồi.

Trong quá trình Nhà nước thực hiện quyền quản lý đất đai, trong lĩnh vực thu hồi đất để thực hiện các dự án đầu tư, tại nhiều khu vực đã phát sinh giá trị địa tô chênh lệch tăng hơn, thường gọi là địa tô 2 (địa tô chênh lệch 1 là do giá trị nguyên thủy của đất tạo ra khi chưa có đầu tư). Việc tạo phần địa tô chênh lệch cao hơn đối với đất đai cơ bản do Nhà nước tạo ra. Ví dụ chỉ từ một quyết định hành chính chuyển đất nông nghiệp thành đất đô thị như Nghị quyết 15/2008/NQ-QH của Quốc

hội, từ 01/08/2008 Hà Nội sẽ mở rộng, toàn bộ đất đai của tỉnh Hà Tây, huyện Mê Linh thuộc tỉnh Vĩnh Phúc và 4 xã thuộc tỉnh Hòa Bình đều là đất của Hà Nội, nơi được gọi là trung tâm văn hóa, kinh tế, chính trị, xã hội của đất nước. Bên cạnh đó, các dự án đầu tư hạ tầng kinh tế - xã hội đồng bộ, hiện đại khi thực hiện quy hoạch đã có những ảnh hưởng tích cực, làm cho giá trị của đất đai tăng vọt. Rõ ràng, giá trị này là do Nhà nước tạo ra chứ không phải do đầu tư của người sử dụng đất mang lại. Thế nhưng trong khi Nhà nước phải bỏ tiền ngân sách để đền bù, giải phóng mặt bằng cho người bị thu hồi đất thì những người “được ra mặt đường” đã được hưởng hết lợi ích của giá trị địa tô chênh lệch này.

Xin đưa thêm một minh chứng rất rõ ràng cho vấn đề này. Trong thời gian qua, công luận đã đưa tin về việc xây dựng một con đường “đất nhất hành tinh” ở Thủ đô Hà Nội, đó là dự án mở đường đoạn ngã tư Kim Liên, Ô Chợ dừa (Quận Đống Đa, thành phố Hà Nội). Tháng 5/2007 đường Kim Liên - Ô Chợ dừa đã hoàn thành và được đưa vào sử dụng. Tâm trạng vui, buồn đan xen thậm chí là có lẫn xót xa, đến với nhiều người khi con đường hoàn tất. Giờ đây Hà Nội đã có thêm một con đường mới khang trang, người dân đi lại thuận tiện và góp phần giảm thiểu ùn tắc giao thông. Thế nhưng, có trên 1000 hộ trong diện giải phóng mặt bằng dự án (khoảng 5,6 ha đất), với số tiền giải phóng mặt bằng lên đến 600 tỷ đồng, trong khi đó giá trị xây lắp của 1km đường vào khoảng 100 tỉ đồng [58]. Nguồn kinh phí này, chúng ta vay của Nhật Bản theo hình thức ODA, hàng triệu người dân phải có nghĩa vụ trả nợ nguồn vốn vay này cho Nhật Bản trong thời gian tới. Vậy, ai là người được hưởng lợi trực tiếp và trước tiên từ việc Nhà nước đầu tư xây dựng con đường này? Đó là hàng trăm hộ dân có nhà ở liền kề với những hộ bị thu hồi, giải tỏa, chỗ ở của họ từ những “ngõ, ngách không tên” trở thành “mặt tiền phố lớn”. Giá đất của khu vực này tăng đột biến. Có những vị trí trước khi làm đường giá 1m² đất chỉ 40 triệu đồng thì nay đã được đẩy lên hàng trăm triệu đồng/m². Hàng tháng những người dân này hưởng lợi hàng trăm triệu đồng từ việc cho thuê nhà để kinh doanh hoặc lợi nhuận từ hoạt động buôn bán, kinh doanh. Thế nhưng, họ lại không phải đóng một đồng nào từ khoản lợi nhuận có được do sự đầu tư của Nhà nước, của xã hội mang lại vào ngân sách Nhà nước. Có thể nói, sơ bộ, giá trị đất của khu vực tăng lên sau khi có đường cũng bằng đủ số tiền xây dựng tuyến đường. Khoản lợi này rơi vào tay những hộ dân may mắn, Nhà nước không thu được gì. Trong khi đó, người bị thu hồi đất không chỉ mất chỗ ở, mất vị trí, địa thế làm ăn, kinh doanh thuận lợi, bị tái định cư ở những nơi không thể có điều kiện tốt hơn hoặc thậm chí là không bằng nơi ở cũ. Số tiền mà họ

được Nhà nước bồi thường không thể đủ để mua khoảng 10m² mặt phố tại nơi họ đã bị thu hồi đất, đó là một điều phi lý mà vẫn mặc nhiên tồn tại.

Vì vậy, cần phải có cơ chế xử lý tốt phần địa tô chênh lệch này nhằm đảm bảo hài hòa lợi ích giữa Nhà nước, người có đất bị thu hồi và nhà đầu tư sao cho mỗi chủ thể đều được hưởng lợi ích từ phần địa tô chênh lệch phát sinh đó. Người được hưởng lợi từ việc thu hồi đất phải nộp về cho Nhà nước phần địa tô chênh lệch để Nhà nước thực hiện việc điều tiết, một phần để tái đầu tư và phát triển, một phần hỗ trợ trở lại cho những người bị thu hồi đất và như vậy cũng sớm khắc phục được tình trạng “Nhà nước giao đất không sạch cho nhà đầu tư”. Đây là vấn đề hết sức cần thiết, bởi nếu không, sẽ tạo ra sự không công bằng rõ rệt trong quá trình thu hồi đất. Mặc dù vấn đề này đã được quy định mang tính nguyên tắc, tuy nhiên chúng ta chưa có một cơ chế thực hiện rõ ràng, việc điều tiết cụ thể như thế nào, điều này pháp luật còn bỏ ngỏ và thực tế cho thấy rằng, những người được hưởng lợi từ sự gia tăng địa tô chênh lệch này vẫn chưa phải thực hiện nghĩa vụ tài chính cụ thể nào.

2.1.2. Các quy định về điều kiện bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Theo quy định tại Điều 8 Nghị định số 197/2004/NĐ-CP ngày 03/12/2004 về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất (sau đây gọi tắt là Nghị định số 197/2004/NĐ-CP ngày 03/12/2004), người bị Nhà nước thu hồi đất muốn được bồi thường phải là người có quyền sử dụng đất hợp pháp. Căn cứ pháp lý để xác định quyền sử dụng đất hợp pháp là phải có các giấy tờ về quyền sử dụng đất, đó là một trong các loại giấy tờ sau:

Một là, Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (nay là giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất - sau đây gọi chung là giấy chứng nhận quyền sử dụng đất). Đây là loại giấy tờ có giá trị pháp lý cao nhất để khẳng định quyền sử dụng đất hợp pháp.

Một trong những bảo đảm quan trọng cho người sử dụng đất là quyền được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, đây là loại giấy thông nhất mẫu do cơ quan địa chính ở trung ương phát hành (hiện nay do Bộ Tài nguyên và Môi trường phát hành), nhằm ghi nhận những thông tin về quyền sử dụng đất (chủ sử dụng đất, diện tích, ranh giới thửa đất, mục đích sử dụng đất, thời hạn sử dụng đất,...). Xét về bản chất pháp lý, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là chứng thư pháp lý xác lập quyền sử dụng đất hợp pháp của người sử dụng đất và là cơ sở để người sử dụng đất thực hiện các quyền năng do pháp luật quy định. Trong thu hồi đất, khi có căn cứ pháp lý xác định người bị thu hồi đất là chủ sử dụng đất hợp pháp thì đương nhiên họ sẽ được bù đắp những thiệt hại do việc thu hồi đất gây ra.

Nhìn nhận từ thực tiễn quản lí nhà nước về đất đai hiện nay cho thấy, công cụ pháp lí hoàn thiện nhất, đầy đủ nhất để minh chứng cho quyền sử dụng đất hợp pháp của một chủ thể trước Nhà nước đó là Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã được cơ quan có thẩm quyền cấp cho họ. Đây chính là cơ sở để người sử dụng đất được Nhà nước bảo hộ đầy đủ các quyền và lợi ích hợp pháp trong quá trình sử dụng đất, trong đó có quyền bồi thường khi Nhà nước thu hồi. Tuy nhiên, trên thực tế có những trường hợp quyền sử dụng đất của người dân là hoàn toàn hợp pháp, song do các quy định của pháp luật không thực sự rõ ràng mà dẫn đến người có đất hợp pháp bị thu hồi không được bồi thường thỏa đáng. Xin đơn cử một vụ việc có thật xảy ra tại địa bàn xã Đông Dư, huyện Gia Lâm, thành phố Hà Nội. Gia đình ông Phạm Văn Nhanh có diện tích 810 m² bao gồm cả đất làm nhà ở và đất trồng rau, cây ăn trái trong cùng một thửa đất, đất này có nguồn gốc do đất ông cha để lại từ năm 1978. Năm 2006, UBND huyện Gia Lâm tiến hành cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho gia đình ông trên cơ sở công nhận 600 m² là đất ở và 210 m² là đất vườn ao. Theo đó, UBND huyện Gia Lâm cấp cho gia đình ông Nhanh 2 giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho 2 loại đất khác nhau nêu trên. Năm 2008, UBND huyện Gia Lâm có quyết định thu hồi đất của một số hộ gia đình trên địa bàn huyện để làm đường mở rộng đường giao thông, trong đó có phần diện tích 210 m² đất nông nghiệp của gia đình ông Nhanh. Khi thu hồi, căn cứ vào giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được cấp với mục đích là đất nông nghiệp nên mức bồi thường được huyện phê duyệt là giá đất nông nghiệp trồng cây hàng năm và mức hỗ trợ là 30% giá đất ở trong cùng thửa đất. Không đồng tình với mức bồi thường và hỗ trợ nêu trên, gia đình ông Nhanh đã làm đơn khiếu nại tới UBND huyện Gia Lâm với lí do, 210 m² bị huyện thu hồi xét về nguồn gốc đó là đất vườn được trồng rau màu liền thửa (không tách rời) với đất ở và ngay cả hiện tại sau khi được cấp sổ đỏ tách riêng đất ở và đất vườn ao đó thành 2 sổ từ 2006 đến nay thì 2 loại đất này vẫn liền thửa với nhau và gia đình ông Nhanh vẫn ăn ở, sinh hoạt trên đất đó. Vì vậy, ông cho rằng, 210 m² đất nhà ông phải được bồi thường theo giá đất trồng cây lâu năm (được tính trên cơ sở đất vườn ao liền với đất ở để bồi thường chứ không phải đất nông nghiệp thuần túy) và mức hỗ trợ là 70% giá đất ở trong cùng thửa đất. Lí do khiếu nại của ông còn được thuyết phục bởi sự minh chứng thực tế rằng, đối với các hộ khác thuộc diện thu hồi đất như nhà ông, song đất của họ dù đã ở lâu dài, đất do cha ông để lại nhưng chưa được cấp sổ đỏ thì Nhà nước lại xác định diện tích đất để trồng rau, trồng cây ăn quả là đất vườn ao liền thửa với đất ở và được bồi thường bằng giá đất trồng cây lâu năm, mức hỗ trợ là 70%. Như vậy vô hình chung, gia

đình ông Nhanh nghiêm chỉnh chấp hành pháp luật, thực hiện đầy đủ nghĩa vụ đối với Nhà nước, đã được cấp sổ đỏ rồi thì lại chịu mức chi trả bồi thường thiệt hơn nhiều so với các hộ mà hiện tại chưa được cấp sổ, chưa thực hiện đầy đủ nghĩa vụ tài chính đầy đủ cho Nhà nước mà nguyên nhân xuất phát từ cách thức cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trong trường hợp đất ở có vườn ao của Huyện này tách ra cấp thành 2 sổ khác nhau. Nếu cấp chung một sổ và ghi rõ diện tích đất ở, diện tích đất vườn ao như ở địa phương khác thì vấn đề quyền lợi của bác Nhanh sẽ được đảm bảo theo đúng tinh thần của pháp luật hiện hành về bồi thường (Tài liệu được tham khảo từ vụ việc thực tế được tư vấn tại Trung tâm tư vấn pháp luật - Trường Đại học luật Hà Nội do tư vấn viên Nguyễn Thị Nga cung cấp).

Từ vụ việc thực tế nêu trên cho thấy rằng, không phải trong mọi trường hợp người có đất bị thu hồi đủ điều kiện được bồi thường (có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất) thì quyền lợi về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất sẽ được đảm bảo cho người dân. Cũng từ vụ việc này cho thấy, sự cần thiết khách quan trong thời gian tới cần phải sửa đổi, bổ sung các quy định của pháp luật hiện hành về cấp giấy chứng nhận, trong đó quy định rõ cách thức cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, đặc biệt trong trường hợp đất ở có vườn ao, đất nông nghiệp liền thửa với đất ở, đất xen kẽ trong khu dân cư, đất nông nghiệp ở khu vực giáp ranh với trung tâm hành chính, trục đường giao thông. Chỉ khi những vấn đề nêu trên được làm rõ, mới đảm bảo thuận lợi cho việc xây dựng phương án bồi thường một cách chính xác.

Hai là, những giấy tờ hợp lệ về quyền sử dụng đất được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp trong quá trình thực hiện chính sách đất đai qua các thời kỳ.

Trên thực tế không phải mọi chủ thể sử dụng đất đều được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Điều này có nguyên nhân từ phía người sử dụng đất (như chưa chủ động làm thủ tục kê khai cấp giấy chứng nhận, việc sử dụng đất không phù hợp với quy hoạch sử dụng đất,...) hoặc từ phía cơ quan nhà nước (như chưa tiến hành xong việc đo đạc đất đai; trình tự, thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất phức tạp, rườm rà,...). Theo Báo cáo Tổng kết thi hành 10 năm Luật đất đai năm 2003 của Bộ Tài nguyên và Môi trường, đến nay, kết quả cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trong cả nước đạt được là: 85% tổng diện tích đất nông nghiệp, 86,3% tổng diện tích đất lâm nghiệp, 82,1% diện tích đất ở nông thôn, 63,5% đất ở đô thị [5]. Như vậy, vẫn còn một số lượng không nhỏ người sử dụng đất chưa được cấp giấy chứng nhận. Để bảo hộ quyền lợi hợp pháp của người sử dụng đất, pháp luật đất đai hiện hành quy định người bị thu hồi đất cho dù chưa có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nhưng có một trong những

loại giấy tờ hợp lệ về quyền sử dụng đất như quyết định giao đất; giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tạm thời; giấy tờ hợp pháp về thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất; giấy tờ về thanh lý hóa giá nhà, đất,... thì vẫn được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Đây là quy định hợp lý, phù hợp với thực tiễn của đất nước bởi lẽ, việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất không chỉ phụ thuộc vào ý muốn của người sử dụng đất mà nằm ở phía các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Trong nhiều trường hợp, người sử dụng đất đã hoàn thành hồ sơ xin cấp giấy chứng nhận nhưng quá trình thẩm định, xem xét cấp giấy của các cơ quan nhà nước rất chậm trễ. Như vậy, việc chưa có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất không phải do lỗi của người sử dụng đất nên khi bị thu hồi đất, họ không có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất mà có một trong các giấy tờ hợp lệ về quyền sử dụng đất thì vẫn được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

Mặt khác, hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất có một trong các loại giấy tờ được đề cập trên đây mà trên giấy tờ đó ghi tên người khác, kèm theo giấy tờ về việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất được thỏa thuận giữa các bên có liên quan thì khi thu hồi đất cũng được bồi thường. Quy định này là hợp lý và phù hợp với thực tiễn quản lý đất đai ở nước ta hiện nay. Trên thực tế, khi đi mua nhà, hay nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất, người mua có nhu cầu tìm đến những mảnh đất có giấy tờ hợp pháp như giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc những giấy tờ hợp lệ về quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, do tâm lý muốn trốn tránh nghĩa vụ nộp thuế nên khi thực hiện giao dịch về mua bán, chuyển nhượng nhà, đất, các bên thường xác lập hợp đồng chuyển nhượng bất động sản và chuyển giao cho nhau tiền, giấy tờ pháp lý của nhà, đất (bên mua chuyển tiền cho bên bán và bên bán chuyển giao giấy tờ pháp lý cho bên mua) mà không làm thủ tục sang tên, đổi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tại cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Vì vậy, những trường hợp người sử dụng đất có giấy tờ về quyền sử dụng đất nhưng trên giấy tờ đó ghi tên người khác chiếm một số lượng không nhỏ. Mặc dù xét về mặt pháp lý hành vi trên là chưa tuân thủ đúng pháp luật song do tâm lý, nhận thức của một bộ phận không nhỏ người dân còn hạn chế. Việc nâng cao hiểu biết và ý thức tôn trọng pháp luật cho người dân cần phải có thời gian để vận động, tuyên truyền, giáo dục; nên để bảo hộ quyền lợi chính đáng cho người sử dụng đất, pháp luật đất đai quy định trong trường hợp này người bị thu hồi đất cũng được Nhà nước bồi thường. Tuy nhiên, để bảo đảm sự công bằng về quyền của người sử dụng đất thì đối với các trường hợp người sử dụng đất khi bị Nhà nước thu hồi đất mà có một trong các loại giấy tờ hợp lệ về đất đai được đề cập trên đây còn phải đáp ứng điều kiện được

UBND xã, phường, thị trấn xác nhận đất sử dụng không có tranh chấp thì mới được bồi thường.

Với những quy định trên đây cho thấy, pháp luật đã khá nghiêm minh và chặt chẽ trong việc quy định những điều kiện bồi thường đối với người sử dụng đất, nhưng đồng thời cũng có sự linh hoạt phù hợp với thực tiễn sử dụng đất trong việc xem xét điều kiện được bồi thường, để đảm bảo quyền lợi cho người có đất bị thu hồi.

Tuy nhiên, trong thực tiễn thi hành pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nói chung, cũng như thu hồi đất nông nghiệp nói riêng, đã phát sinh những khó khăn, vướng mắc mà Luật Đất đai 2003 chưa dự liệu. Với xuất phát điểm là một nước nông nghiệp lạc hậu, lại phải trải qua cuộc chiến tranh kéo dài, việc sử dụng đất ở nước ta luôn có sự biến động, người dân lại không có thói quen lưu giữ những thông tin cá nhân, trong khi đó công tác quản lý đất đai nhiều khi không theo kịp với sự biến đổi thực tế. Chính vì vậy, những thông tin về hồ sơ đất đai không được đầy đủ, những trường hợp sử dụng đất không có giấy tờ hợp lệ chiếm một tỷ lệ khá lớn. Các trường hợp này là nguyên nhân làm chậm việc bồi thường, giải phóng mặt bằng trong những năm qua, do việc xác định nguồn gốc sử dụng đất còn gặp nhiều vướng mắc. Để giải quyết những vướng mắc phát sinh trong thực tiễn thi hành, đồng thời tạo điều kiện tối đa cho những người sử dụng đất không có giấy tờ hoặc đất được giao không theo đúng thẩm quyền, do lịch sử để lại, thế nhưng sau một thời gian dài sử dụng ổn định, họ được Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất hay nói cách khác họ đủ điều kiện để được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, vì vậy khi Nhà nước thu hồi đất cần phải xem xét việc bồi thường cho họ. Nghị định số 84/2007/NĐ-CP ngày 25/05/2007 của Chính phủ quy định bổ sung về quy hoạch sử dụng đất, giá đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư (Sau đây gọi tắt là Nghị định số 84) đã ghi nhận những điều kiện để được bồi thường trong một số trường hợp cụ thể mà thực tiễn phát sinh, những quy định này đã góp phần tạo ra một cơ sở pháp lý rõ ràng cho việc áp dụng các điều kiện được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, vừa thuận lợi cho Nhà nước mà cũng đảm bảo được quyền lợi tối đa cho người có đất bị thu hồi, đó là:

Thứ nhất, bồi thường, hỗ trợ về đất khi Nhà nước thu hồi đối với đất sử dụng trước ngày 15/10/1993 (ngày Luật đất đai năm 1993 có hiệu lực thi hành) mà không có giấy tờ về quyền sử dụng đất.

Khoản 4, Điều 50 Luật Đất đai năm 2003 ghi nhận một trong những điều kiện để người sử dụng đất được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, đó là: hộ gia

đình, cá nhân đang sử dụng đất mà không có một trong các giấy tờ hợp lệ về quyền sử dụng đất; đồng thời đất sử dụng ổn định trước ngày 15/10/1993 nay được UBND xã, phường, thị trấn xác nhận là đất không có tranh chấp, phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được duyệt. Những đối tượng này khi bị Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp sẽ được bồi thường. Tuy nhiên, đối với hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp bị thu hồi đất thì được bồi thường, hỗ trợ đối với diện tích đất thực tế đang sử dụng. Mặt khác, diện tích đất được bồi thường, hỗ trợ không vượt quá hạn mức giao đất nông nghiệp theo quy định của pháp luật đất đai. Trường hợp đất nông nghiệp bị thu hồi do người sử dụng đất có hành vi vi phạm pháp luật đất đai hoặc thu hồi diện tích đất nông nghiệp vượt hạn mức giao đất thì người sử dụng đất không được bồi thường về đất.

Thứ hai, bồi thường, hỗ trợ về đất khi Nhà nước thu hồi đất sử dụng từ ngày 15/10/1993 trở về sau mà không có giấy tờ về quyền sử dụng đất; cụ thể:

- Trường hợp thu hồi đất sử dụng trong khoảng thời gian từ ngày 15/10/1993 đến trước ngày 01/7/2004 (ngày Luật Đất đai năm 2003 có hiệu lực thi hành) nhưng không có giấy chứng nhận hoặc một trong các loại giấy tờ hợp lệ về quyền sử dụng đất, mà được UBND xã, phường, thị trấn xác nhận đất đó không có tranh chấp thì hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp được bồi thường, hỗ trợ đối với diện tích đất thực tế đang sử dụng nhưng không vượt quá hạn mức giao đất nông nghiệp đối với hộ gia đình, cá nhân.

- Trường hợp thu hồi đối với đất sử dụng từ ngày 01/7/2004 trở về sau thì người bị thu hồi đất đáp ứng các điều kiện theo quy định của Luật Đất đai năm 2003 sẽ được bồi thường. Những trường hợp sử dụng đất do lấn, chiếm hay được giao đất, cho thuê đất không đúng thẩm quyền thì khi Nhà nước thu hồi đất, người sử dụng đất sẽ không được bồi thường.

Thứ ba, bồi thường, hỗ trợ về đất khi Nhà nước thu hồi đất được giao không đúng thẩm quyền trước ngày 01/7/2004 nhưng đã nộp tiền sử dụng đất mà chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Về nguyên tắc, đất được giao không đúng thẩm quyền thì khi Nhà nước thu hồi đất sẽ không được bồi thường. Tuy nhiên trong trường hợp này, nếu người sử dụng đất không có lỗi trong việc họ được giao đất và sử dụng đất, thì cần có cách tiếp cận khác. Đặc biệt, nếu những người này đã nộp tiền sử dụng đất và việc sử dụng đất xảy ra trước khi có Luật Đất đai năm 2003. Vì vậy, người sử dụng đất trong trường hợp này được Nhà nước xem xét hợp pháp hóa quyền sử dụng đất và họ được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.

Đối với trường hợp sử dụng đất nông nghiệp trước ngày 15/10/1993 hay trong khoảng thời gian từ ngày 15/10/1993 đến trước ngày 1/7/2004 thì người sử dụng đất được bồi thường, hỗ trợ về đất khi Nhà nước thu hồi đất.

Thứ tư, bồi thường, hỗ trợ về đất khi Nhà nước thu hồi đất đối với trường hợp diện tích đo đạc thực tế khác với diện tích ghi trên giấy tờ về quyền sử dụng đất.

Trong thực tiễn sử dụng đất, tình trạng diện tích đo đạc thực tế khác với diện tích ghi trên giấy tờ về quyền sử dụng đất là những trường hợp không hiếm gặp. Bởi trong quá trình sử dụng đất, thường có những biến động xảy ra có thể do người sử dụng đất tự ý lấn, chiếm; do nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất liền kề để mở rộng diện tích nhưng chưa làm thủ tục đăng ký biến động về diện tích hoặc do việc đo đạc của cơ quan nhà nước không chính xác,... Đây là những vấn đề tồn tại do lịch sử để lại. Để giải quyết những vướng mắc phát sinh từ việc thu hồi loại đất này, Nghị định số 84/2007/NĐ-CP ngày 25/05/2007 đã đưa ra hướng xử lý, đó là:

- Nếu diện tích đo đạc thực tế nhỏ hơn diện tích ghi trên giấy tờ về quyền sử dụng đất thì bồi thường theo diện tích đo đạc thực tế.
- Nếu diện tích đo đạc thực tế nhiều hơn diện tích ghi trên giấy tờ về quyền sử dụng đất, do việc đo đạc trước đây thiếu chính xác hoặc do khi kê khai đăng ký trước đây, người sử dụng đất không kê khai hết diện tích, nhưng toàn bộ ranh giới thửa đất đã được xác định, không có tranh chấp với những người sử dụng đất liền kề, không do lấn, chiếm thì bồi thường theo diện tích đo đạc thực tế.
- Nếu diện tích đo đạc thực tế nhiều hơn diện tích ghi trên giấy tờ về quyền sử dụng đất, được UBND cấp xã nơi có đất xác nhận diện tích nhiều hơn là do khai hoang hoặc nhận chuyển quyền của người sử dụng đất trước đó; đồng thời đất đã sử dụng ổn định và không có tranh chấp thì được bồi thường theo diện tích đo đạc thực tế.
- Phần diện tích đất thực tế do lấn, chiếm nhiều hơn diện tích ghi trên giấy tờ về quyền sử dụng đất thì sẽ không được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

Việc ra đời các quy định trên đây đã góp phần tháo gỡ những vướng mắc trong bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp, có nguyên nhân do tồn tại lịch sử để lại. Để xử lý những vấn đề đất đai do lịch sử để lại, pháp luật nước ta trao cho UBND xã, phường, thị trấn nơi có đất bị thu hồi quyền được xác nhận về tình trạng pháp lý của mảnh đất: nguồn gốc đất sử dụng có tranh chấp hay không tranh chấp; có phù hợp với quy hoạch sử dụng đất hay không phù hợp với quy hoạch sử dụng đất; thời điểm sử dụng đất trước hay sau ngày 15/10/1993. Như vậy, ý kiến của UBND xã, phường, thị trấn có ý nghĩa rất quan trọng ảnh hưởng trực tiếp đến việc người sử dụng đất có được bồi thường hay không khi bị thu hồi đất. Nếu việc xác định

nguồn gốc sử dụng đất của UBND cấp xã là chính xác với hiện trạng sử dụng đất và công tâm thì không có gì phải bàn. Ngược lại, nếu việc xác nhận về nguồn gốc sử dụng đất của UBND cấp xã không chính xác do trong một thời gian dài chúng ta buông lỏng quản lý đất đai dẫn đến việc thất thoát hồ sơ, tài liệu về đất đai hay việc xác nhận thiếu công tâm do tham nhũng, tiêu cực,...thì sẽ gây ra sự thiệt thòi cho người bị thu hồi đất và làm phát sinh khiếu nại về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

Bên cạnh việc quy định về điều kiện bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, pháp luật đất đai hiện hành cũng đề cập cụ thể, rõ ràng các trường hợp thu hồi đất mà không được bồi thường về đất và không được bồi thường về tài sản trên đất, bao gồm:

(i) Người sử dụng đất không đủ các điều kiện đã được trình bày ở trên.

(ii) Người sử dụng đất có đủ các điều kiện được bồi thường theo quy định của pháp luật nhưng việc sử dụng đất thuộc một trong những trường hợp sau đây:

Đất bị thu hồi do hành vi vi phạm pháp luật đất đai như sử dụng đất không đúng mục đích, cố ý hủy hoại đất đai vv...; đất nông nghiệp do cộng đồng dân cư sử dụng; đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích của xã, phường, thị trấn; đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng; đất thuê của Nhà nước.

(iii) Người bị thu hồi đất không được bồi thường về tài sản gắn liền với đất trong các trường hợp sau:

Thứ nhất, tài sản gắn liền với đất được tạo ra tại khu vực đất bị thu hồi sau khi quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng đô thị, quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn đã được công bố mà không được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cho phép.

Thứ hai, tài sản gắn liền với đất được tạo ra trước khi có quyết định thu hồi đất mà trái với mục đích sử dụng đất đã được xác định trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tại thời điểm xây dựng công trình đó.

Thứ ba, đất bị thu hồi thuộc các trường hợp mà người sử dụng đất thực hiện những hành vi vi phạm trên đất đang sử dụng, như: cố ý hủy hoại đất, đất bị lấn chiếm hoặc tại thời điểm thu hồi, người sử dụng đất không có quyền sử dụng mảnh đất đó như: cá nhân sử dụng đất chết mà không có người thừa kế, đất được Nhà nước giao, cho thuê có thời hạn mà không được gia hạn khi hết thời hạn.

2.1.3. Các quy định cụ thể về bồi thường đất và bồi thường tài sản khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Như đã trình bày ở phần nguyên tắc và điều kiện bồi thường (tiểu mục 2.1.1 và 2.1.2), khi Nhà nước thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia,

lợi ích công cộng và vì mục đích phát triển kinh tế. Nếu người sử dụng đất thuộc các trường hợp được bồi thường theo quy định của pháp luật thì họ sẽ được bồi thường. Những thiệt hại mà người sử dụng đất phải gánh chịu do việc thu hồi đất gây ra, Nhà nước sẽ bù đắp xét ở hai khía cạnh: bồi thường đất và bồi thường tài sản có trên đất bị thu hồi.

2.1.3.1. Các quy định về bồi thường đất

i) Các phương thức bồi thường

Việc bồi thường đối với đất nông nghiệp bị thu hồi, có thể được thực hiện theo hai phương thức: được bồi thường bằng đất có cùng mục đích sử dụng; hoặc nếu không có đất để bồi thường thì được bồi thường bằng tiền tính theo giá đất cùng mục đích sử dụng.

Thứ nhất, về phương thức bồi thường đất bằng đất, đây là phương thức bồi thường mà trên thực tế cho thấy tính hiệu quả rất thấp, bởi quy định này dường như chỉ mang tính chủ trương và hình thức mà thôi. Có thể khẳng định rằng, trong các loại đất bị Nhà nước thu hồi của người dân để phục vụ cho mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng và vì mục tiêu phát triển kinh tế, thì loại đất bị thu hồi nhiều nhất là đất nông nghiệp. Trong khi đó, hiện nay ở các địa phương, quỹ đất nông nghiệp, đặc biệt là đất trồng lúa nước, đã được trao cho các hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp sử dụng ổn định lâu dài (với thời hạn 20 năm hoặc 50 năm) theo nguyên tắc giao, cho thuê theo hiện trạng và căn cứ vào số lượng nhân khẩu hiện có tại địa phương. Vì vậy, quỹ đất nông nghiệp ở các địa phương dường như đã được phân bổ hết, không còn đất trống và dự trữ. Mặt khác, pháp luật hiện hành cũng quy định khi hết thời hạn sử dụng đất, nếu người sử dụng đất có nhu cầu vẫn có thể xin gia hạn tiếp; người sử dụng đất nông nghiệp hợp pháp khi chết được để thừa kế theo di chúc hoặc theo pháp luật,...do đó, sự xáo trộn về quyền sử dụng đất của người nông dân thường ít khi xảy ra, trừ khi Nhà nước thu hồi đất cho các mục đích khác. Từ những điều phân tích trên đây cho thấy, phương thức bồi thường đất bằng đất cho người nông dân bị thu hồi đất là không có tính khả thi trên thực tế. Như vậy khi bị thu hồi đất nông nghiệp, người nông dân phải chấp nhận (chứ không phải là được “lựa chọn”) phương thức bồi thường “đất bằng tiền” mặc dù nhu cầu của họ rất cần đất để canh tác.

Thứ hai, về phương thức bồi thường đất bằng tiền, như đã tìm hiểu ở phần nguyên tắc bồi thường: “giá đất để tính bồi thường là giá đất theo mục đích đang sử dụng tại thời điểm có quyết định thu hồi đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh công bố

theo quy định của Chính phủ”. Vì vậy, sẽ rất bất cập khi bồi thường đối với đất nông nghiệp bị thu hồi, theo giá đất nông nghiệp do Nhà nước quy định tại thời điểm thu hồi. Nhưng sau đó, cũng tại vị trí đất thu hồi, Nhà nước quy hoạch để thực hiện dự án, đất đó lại trở thành khu đô thị, dự án hạ tầng đô thị,...khi đó người dân muốn sử dụng thì phải mua lại của nhà đầu tư với giá cao hơn rất nhiều giá mà họ được bồi thường từ Nhà nước. Đây là vấn đề gây nên sự bất bình rất lớn từ phía người dân, có thể kể đến vụ thu hồi đất ở Văn Giang, Hưng Yên là ví dụ điển hình [63]: Từ năm 2003, Công ty Cổ phần Đầu tư và Phát triển Đô thị Việt Hưng (Vihajico) được phép đầu tư dự án khu đô thị thương mại du lịch Văn Giang (Ecopark) với tổng diện tích 500 ha, đây trở thành một trong những dự án bất động sản lớn nhất tại miền Bắc. Đến nay, dự án đã và đang triển khai một số dự án thành phần như khu căn hộ Rừng Cọ, khu nhà phố Phố Trúc và các khu biệt thự Vườn Tùng và Vườn Mai. Để thực hiện dự án khu đô thị thương mại và du lịch Văn Giang (gọi tắt là khu đô thị sinh thái Ecopark), 3.900 hộ dân của ba xã Cửu Cao, Xuân Quan và Phụng Công sẽ gần như không còn đất sản xuất nông nghiệp - vốn là sinh kế duy nhất của họ từ nhiều thế hệ qua. Có thể nói thu hồi đất đồng nghĩa với việc cắt đứt nguồn sống của người nông dân. Với mức giá đền bù chỉ 135.000 đồng/m², mỗi hộ dân có năm nhân khẩu và 2,5 sào ruộng ở đây có thể nhận về số tiền hơn 120 triệu đồng. Số tiền này chỉ đủ để duy trì cuộc sống của năm con người trong vòng một năm. Trong khi đó, các giải pháp hỗ trợ, giúp người dân chuyển đổi nghề, chuyển sang làm dịch vụ... không thấy gì. Một mét vuông đất nông nghiệp, đó chính là kết quả tích tụ của hàng bao nhiêu năm từ mồ hôi, nước mắt, công sức của người nông dân, đó cũng chính là thành quả cách mạng chia cho họ, nhưng giờ được đền bù rẻ mạt. Trong khi đó, giá căn hộ tại khu chung cư Rừng Cọ thuộc Ecopark được mở bán từ tháng 3/2011 đã ở mức từ 21-27 triệu đồng/mét vuông. Việc thu hồi đất ở xã Xuân Quan, huyện Văn Giang đã gặp phải sự phản ứng quyết liệt và dữ dội của một số người dân nhưng cuối cùng, ngày 24/4/2012, chính quyền cũng đã thực hiện xong việc cưỡng chế và đã bàn giao 72 ha cho chủ đầu tư. Có thể, chúng ta sẽ có được một khu đô thị sinh thái rất đẹp nhưng rõ ràng chúng ta đã lãng phí một tài nguyên rất lớn, đó là đất nông nghiệp, nhất là đất ở Văn Giang, vốn được đánh giá là đất hai vụ lúa, đất bờ xôi ruộng mật. Những lợi ích mà khu đô thị mang lại, theo như chủ đầu tư hứa hẹn, liệu có bù đắp được những thiệt hại mất mát của người dân nơi đây?

Như vậy, với vấn đề bồi thường bằng tiền, đặc biệt đối với các dự án phát triển kinh tế, xã hội mà hiệu quả sử dụng đất, giá trị quyền sử dụng đất sau thu hồi có giá

trị chênh lệch lớn so với giá đất sử dụng vào mục đích làm ruộng, vườn tại thời điểm thu hồi, thì Nhà nước cần xem xét vấn đề giải quyết chênh lệch này một cách hợp lý cho người bị thu hồi đất, có như vậy, việc thu hồi đất mới diễn ra thuận lợi nhanh chóng và đảm bảo công bằng cho người có đất bị thu hồi.

ii) Giá đất tính bồi thường

Nhà nước với tư cách là đại diện chủ sở hữu đối với đất đai, có quyền quy định giá đất. Giá đất do Nhà nước quy định nhằm thực hiện những khoản thu ngân sách từ đất, đồng thời còn sử dụng làm căn cứ tính bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Giá đất tính bồi thường là vấn đề mang tính thời sự nóng bỏng hiện nay. “Nóng bỏng” bởi nó “đụng chạm” đến lợi ích của nhiều chủ thể, bởi những hạn chế nổi cộm và tính phức tạp trong thực tiễn thi hành. Giá đất để tính bồi thường là giá đất theo mục đích đang sử dụng tại thời điểm có quyết định thu hồi đất do UBND cấp tỉnh công bố theo quy định của Chính phủ, bên cạnh đó, pháp luật hiện hành cũng quy định rõ một số nguyên tắc trong việc định giá đất của Nhà nước. Tuy nhiên, thực tiễn thi hành cho thấy sự khó khăn và phức tạp, cũng như những bất cập trong việc thực thi các nguyên tắc này, đó là:

Thứ nhất: *Giá đất do Nhà nước quy định cần phải đảm bảo sát với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường trong điều kiện bình thường; khi có chênh lệch lớn so với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường thì phải điều chỉnh cho phù hợp*

Vậy, “giá đất chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường trong điều kiện bình thường” được hiểu như thế nào? Trong trường hợp này, giá đất hình thành trên thị trường làm tương quan so sánh với giá đất do Nhà nước quy định phải là giá phổ biến được hình thành từ giao dịch dân sự về quyền sử dụng đất. Các giao dịch này được thực hiện một cách tự nguyện, không có sự chi phối bởi quan hệ họ hàng, huyết thống hay phụ thuộc về mặt kinh tế; không có sự ép buộc về mặt tâm lý; cũng không phải là giá do các yếu tố đầu cơ tạo thành hay giá đất hình thành do có sự biến động thay đổi về quy hoạch sử dụng đất.

Theo khoản 2 Điều 1 Nghị định số 123/2007/NĐ-CP ngày 27/7/2007 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 188/2004/NĐ-CP ngày 16/11/2004 về phương pháp xác định giá đất và khung giá các loại đất: “Giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường trong điều kiện bình thường tại một thời điểm xác định là số tiền Việt nam tính trên một đơn vị diện tích đất theo từng mục đích sử dụng hợp pháp, được hình thành từ kết quả của những giao dịch thực tế đã hoàn

thành, mang tính phổ biến giữa người chuyển nhượng và người nhận chuyển nhượng trong điều kiện thương mại bình thường, không chịu tác động của các yếu tố gây tăng hoặc giảm giá đột biến không hợp lý, như: đầu cơ, thiên tai, dịch họa, khủng hoảng kinh tế, tài chính, thay đổi quy hoạch, chuyển nhượng trong tình trạng bị ép buộc, có quan hệ huyết thống hoặc có những ưu đãi...”.

Vấn đề đặt ra là: liệu giá đất trên thị trường hiện nay ở nước ta có được coi là bình thường và phản ánh đúng giá trị thực của đất hay không, khi chỉ sau một thời gian ngắn (mà thời gian đó có thể tính bằng ngày), một mặt bằng giá mới lại được tạo ra, lẽ dĩ nhiên là cao hơn trước, cho dù sau đó thị trường có hiện tượng đóng băng hay số lượng các giao dịch thành công chiếm tỉ lệ thấp. Vậy thì làm thế nào để định giá đất “sát” với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường?

Để xác định được giá của từng loại đất ở từng vị trí, từng vùng cho phù hợp với thực tế phải mất nhiều thời gian và qua nhiều thủ tục. Mỗi một bước thực hiện đều có chu trình riêng của nó. Theo quy định hiện hành, bảng giá đất được xây dựng phải trình Hội đồng nhân dân cùng cấp cho ý kiến, sau đó Ủy ban nhân dân cấp tỉnh mới chính thức ra quyết định ban hành. Với quy trình định giá đất hiện nay cho thấy rằng, có thể tại thời điểm ban đầu khi khảo sát giá, Nhà nước tham khảo đúng giá đất thực tế trên thị trường và ban hành bảng giá đất phù hợp. Nhưng với một khoảng thời gian dài cho việc thực hiện các trình tự, thủ tục của việc định giá thì đến lúc giá đất được thông qua và ban hành, giá đất liệu có còn “sát” với giá thực tế nữa hay không? Giá đất do Nhà nước quy định có tính ổn định nhất định, trong khi đó, giá đất trên thị trường luôn có sự biến động theo xu hướng tăng lên, rõ ràng, giá đất do Nhà nước quy định không thể “chạy theo” giá đất thị trường. Hơn thế nữa, “sát” là một thuật ngữ mang tính trừu tượng, định tính, rất khó xác định nội hàm cụ thể. Chính vì vậy, chỉ có thể hiểu: giá đất do Nhà nước quy định sát với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất hình thành trên thị trường trong điều kiện bình thường (sau đây gọi tắt là giá đất thị trường) theo một nghĩa tương đối, có nghĩa là giá đất do Nhà nước quy định phải “tiệm cận” giá thị trường khi mọi yếu tố đều bình ổn và phản ánh được giá trị thực của đất đai trong cơ chế thị trường, tuy nhiên, để duy trì được điều này không đơn giản.

Theo quy định hiện hành, khi có chênh lệch lớn về giá đất do Nhà nước quy định so với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường trong điều kiện bình thường thì phải điều chỉnh cho phù hợp. Mặc dù vậy, thực tiễn cho thấy rằng, ở nhiều địa phương việc điều chỉnh giá đất bồi thường rất tùy tiện. Đối với

trường hợp Nhà nước thu hồi đất mà người sử dụng đất không có khiếu nại về phương án bồi thường thì dù giá đất bồi thường thấp hơn nhiều so với giá thị trường cũng không thực hiện việc điều chỉnh cho phù hợp. Ngược lại, trường hợp người bị thu hồi đất có khiếu nại về phương án bồi thường thì Hội đồng bồi thường, giải phóng mặt bằng vẫn có thể xem xét, điều chỉnh giá đất bồi thường cho dù không có sự biến động so với giá đất thị trường. Điều này đã tạo ra sự không công bằng trong thực hiện bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Mặt khác do việc điều chỉnh giá đất bồi thường thực hiện một cách tùy tiện đã tạo ra tâm lý chây ỳ trong một bộ phận người bị thu hồi đất. Họ không chịu nhận tiền bồi thường, bàn giao mặt bằng cho Nhà nước theo đúng tiến độ, nhằm mong muốn hưởng phương án bồi thường được xem xét điều chỉnh ở mức cao hơn.

***Thứ hai:** Các thửa đất liền kề nhau, có điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội, kết cấu hạ tầng như nhau, có cùng mục đích sử dụng hiện tại, cùng mục đích sử dụng theo quy hoạch thì mức giá như nhau.*

Thực tế cho thấy việc thực hiện nguyên tắc này cũng hết sức tùy tiện. Giữa các khu đất liền kề, việc xác định mức giá đất làm cơ sở cho bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất được thực hiện mang nặng yếu tố cảm tính, chủ quan của đội ngũ cán bộ được giao nhiệm vụ chi trả tiền bồi thường cho người bị thu hồi đất. Chẳng hạn, người bị thu hồi đất là họ hàng, bà con với cán bộ xã dường như được nhận tiền bồi thường cao hơn những người bị thu hồi đất khác trong trường hợp họ có cùng các thửa đất liền kề nhau bị thu hồi. Điều này cũng là một nguyên nhân phát sinh tranh chấp, khiếu kiện kéo dài.

***Thứ ba:** đất tại khu vực giáp ranh giữa các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có điều kiện tự nhiên, kết cấu hạ tầng như nhau, có cùng mục đích sử dụng hiện tại, cùng mục đích sử dụng theo quy hoạch thì mức giá như nhau.*

Trong thực tiễn thi hành, nguyên tắc này thường xuyên bị vi phạm. Trường hợp tồn tại giá đất bồi thường không giống nhau giữa các tỉnh khi Nhà nước thu hồi đất thuộc khu vực giáp ranh không phải là những trường hợp cá biệt, trong khi pháp luật đất đai hiện hành lại chưa có cơ chế hữu hiệu để giải quyết tình trạng này. Trên thực tế, có một sự chênh lệch khá lớn về giá đất tại các khu vực giáp ranh giữa các địa phương, chẳng hạn giá đất tại khu vực rấp ranh thành phố Hà Nội với các tỉnh lân cận như Hưng Yên, Bắc Ninh, Thái Nguyên, Vĩnh Phúc,...chênh lệch từ 100 - 716%, đây là một con số tỉ lệ hoàn toàn không nhỏ mà thậm chí là quá lớn [5]. Hoặc có thể đưa ra một ví dụ cụ thể khác về Dự án nâng cấp, mở rộng quốc lộ số 1 đoạn

đi qua huyện Phú Xuyên (tỉnh Hà Tây) và thị trấn Đồng Văn - Huyện Duy Tiên (tỉnh Hà Nam). Để có đất triển khai thực hiện dự án, Nhà nước đã thực hiện việc thu hồi đất nông nghiệp ven đường quốc lộ số 1 thuộc khu vực giáp ranh. Tuy nhiên, do đất bị thu hồi là khu vực giáp ranh giữa hai tỉnh Hà Nam và Hà Tây, việc xác định giá đất bồi thường do Ủy ban nhân dân hai tỉnh thực hiện. Giá đất bồi thường mà UBND tỉnh Hà Nam xác định thấp hơn giá đất bồi thường của tỉnh Hà Tây. Hậu quả là đối với hai thửa đất liền kề có cùng vị trí địa lý, cùng mục đích sử dụng đất, cùng quy hoạch sử dụng đất như nhau, nhưng thuộc địa giới hành chính của hai tỉnh khác nhau được bồi thường với mức giá đất cao, thấp khác nhau. Vì vậy, người bị thu hồi đất không chịu bàn giao mặt bằng, phát sinh tranh chấp, khiếu kiện kéo dài. Từ những nhận xét trên cho thấy, đã có những nguyên tắc luật định cho việc Nhà nước xác định giá đất, nhưng thực tế cho thấy, giá đất do Nhà nước quy định theo khung giá đất cao nhất chỉ bằng khoảng 60- 70% giá đất trên thị trường. Tình trạng này dẫn tới hệ quả là, giá trị bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất cũng như giá trị tiền sử dụng đất khi Nhà nước giao đất thấp hơn giá trị thu được khi người sử dụng đất chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường. Điều này không đảm bảo quyền lợi của người bị thu hồi đất cũng như quyền lợi của Nhà nước. Nhằm khắc phục một cách cơ bản những hạn chế nêu trên, Luật Đất đai năm 2013 đã quy định giá đất bồi thường không áp dụng theo bảng giá đất mà áp dụng giá đất cụ thể do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định tại thời điểm quyết định thu hồi đất. Đồng thời quy định rõ nguyên tắc định giá đất phải theo mục đích sử dụng đất hợp pháp tại thời điểm định giá; theo thời hạn sử dụng đất; phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng, hoặc 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; cùng một thời điểm, các thửa đất liền kề nhau có cùng mục đích sử dụng, khả năng sinh lợi, thu nhập từ việc sử dụng đất tương tự như nhau thì có mức giá như nhau. Những quy định này nhằm đánh giá một cách sát thực giá đất tại thời điểm thu hồi, giúp cho việc bồi thường được chính xác, công bằng, đảm bảo tốt hơn quyền lợi cho người bị thu hồi đất.

2.1.3.2. Các quy định về bồi thường tài sản

Khi thu hồi đất nông nghiệp, thì tài sản có thể được bồi thường, đó là cây trồng, vật nuôi còn tồn tại trên đất đến thời điểm thu hồi, mà tài sản đó chưa đến thời kỳ thu hoạch. Rõ ràng, việc thu hồi đất làm thiệt hại đến tài sản, vì vậy tài sản đó phải được bồi thường.

Việc bồi thường thiệt hại về tài sản được thực hiện như sau:

Thứ nhất, đối với cây trồng trên đất, khi bồi thường được chia theo hai loại: cây hàng năm và cây lâu năm. Mỗi loại cây này được tính toán mức bồi thường khác nhau, do giá trị thiệt hại là khác nhau, cụ thể: Mức bồi thường đối với cây hàng năm được tính bằng giá trị sản lượng của vụ thu hoạch. Giá trị sản lượng của vụ thu hoạch được tính theo năng suất của vụ cao nhất trong 3 năm trước liền kề của cây trồng chính tại địa phương và giá trung bình tại thời điểm thu hồi đất; Mức bồi thường đối với cây lâu năm, được tính bằng giá trị hiện có của vườn cây (không bao hàm giá trị quyền sử dụng đất) theo giá ở địa phương tại thời điểm thu hồi đất.

Thứ hai, đối với vật nuôi (nuôi trong trường hợp này là nuôi trồng thủy sản và vật nuôi được xác định là thủy sản như cá, tôm, cua, vv.....), khi Nhà nước thu hồi đất, có hai khả năng xảy ra:

Một là, đối với vật nuôi là thủy sản mà tại thời điểm thu hồi đất đã đến thời kỳ thu hoạch thì không được bồi thường;

Hai là, đối với vật nuôi là thủy sản mà tại thời điểm thu hồi đất chưa đến thời kỳ thu hoạch thì được bồi thường thiệt hại thực tế do phải thu hoạch sớm; trường hợp có thể di chuyển được thì được bồi thường chi phí di chuyển và thiệt hại do di chuyển gây ra. Cơ quan có thẩm quyền quyết định mức bồi thường cụ thể là Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tại địa phương có đất bị thu hồi.

Những quy định về bồi thường đối với tài sản được ghi nhận tại Điều 24, Nghị định số 197/NĐ-CP của Chính phủ. Hiện nay, trong Luật Đất đai năm 2013 cũng đã kế thừa những quy định này. Tuy nhiên, việc bồi thường đối với cây trồng vật nuôi vẫn có những điểm không hợp lý và bất cập trong thực tiễn thi hành:

Thứ nhất, việc bồi thường được tính bằng giá trị sản lượng của vụ thu hoạch là quá thấp, không đảm bảo được quyền lợi của người nông dân. Bởi lẽ, toàn bộ nguồn sống chính, tư liệu sản xuất chính và cũng là tài sản lớn nhất của họ, đó là đất canh tác, đã bị mất do việc thu hồi đất gây ra, cả những thành quả lao động đang hiện hữu trên đất cũng bị mất theo. Không thể tính toán việc bồi thường đơn giản với những thiệt hại trước mắt có thể nhìn thấy được, mà cần phải có sự chia sẻ tận cùng đối với những mất mát của người nông dân, đặc biệt xóa đi những mặc cảm mà người dân thường nói là “Nhà nước lấy đất của dân để giao cho các đại gia”. Cần phải tính toán lại mức bồi thường, có thể là tương đương với một phần lợi nhuận trong sản lượng thu hoạch của cả thời gian mà họ đã được giao đất thì mới đảm bảo được cuộc sống của họ, mới tránh được khiếu kiện và những bất mãn của người nông dân khi bị thu hồi đất.

Thứ hai, trong thực tiễn thi hành, việc xác định giá trị cây trồng hàng năm để tính toán trong công tác bồi thường tương đối rõ ràng, không phức tạp vì chu kỳ sản xuất ngắn, giá trị bồi thường không lớn. Tuy nhiên, việc xác định giá trị đối với vườn cây lâu năm là vấn đề phức tạp hơn và thường không nhất quán ở các địa phương. Cụ thể, chưa có sự thống nhất trong việc đưa ra các tiêu chí để xác định giá trị vườn cây ở các địa phương. Ví dụ Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi đưa ra tiêu chí để xác định giá trị bồi thường đối với cây lâu năm (cây cà phê) là số lượng cây trên một đơn vị diện tích, theo mật độ trồng theo quy định của Ủy ban nhân dân tỉnh. Trong khi đó, ở địa phương khác như Đắk Lắk, Ủy ban nhân dân tỉnh đưa ra hai chỉ tiêu kết hợp cụ thể đối với cây cà phê, đó là chỉ tiêu sinh trưởng và năng suất dự kiến để phân thành các loại cây, từ đó đưa ra đơn giá đồng/cây trồng. Như vậy, với tiêu chí đưa ra như Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi thì đã chưa tính đến sự lựa chọn hệ canh tác phù hợp để phát huy hiệu quả trên một đơn vị diện tích (chẳng hạn trên thực tế người dân có thể trồng xen kẽ các loại cây để tận dụng hiệu quả sử dụng đất như mô hình cà phê - tiêu, hoặc cà phê - sầu riêng). Còn đối với tiêu chí như Ủy ban nhân dân tỉnh Đắk Lắk đưa ra thì cùng một đơn vị diện tích, nhưng người sử dụng đất trồng với mật độ khác nhau (ví dụ như trồng cà phê với mật độ (3x3)m, hoặc (3x2,5)m, thì số lượng cây trồng trên một đơn vị diện tích sẽ khác nhau, và đương nhiên giá trị bồi thường sẽ khác nhau [59]. Dĩ nhiên, với việc trồng mật độ dày, người sử dụng đất sẽ nhận giá trị bồi thường cao hơn so với việc trồng mật độ thưa hơn, như vậy sẽ không khuyến khích người sử dụng đất trồng cây với mức độ hợp lý để cây trồng phát triển tốt. mà thực tế người dân sẽ tranh thủ trồng xen nhiều loại cây, trồng với mật độ dày, miễn là được nhiều cây để được nhận tiền bồi thường nhiều. Chính vì vậy, việc xác định một tiêu chí cụ thể hơn cho việc xác định giá trị bồi thường đối với tài sản là cây lâu năm, như việc quy định về mật độ cây trồng, hệ canh tác hợp lý đối với các loại cây trồng cho phù hợp với đặc tính sinh trưởng của cây trồng; đồng thời phải tính đúng, tính đủ để bù đắp trọn vẹn những chi phí và công sức mà người nông dân đã bỏ ra là điều hết sức cần thiết khi thu hồi đất. Những quy định này cần phải được ghi nhận trong văn bản quy phạm pháp luật có giá trị pháp lý cao hơn Quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, làm căn cứ pháp lý được áp dụng thống nhất trong cả nước để các địa phương áp dụng nhất quán, tạo nên sự công bằng, phù hợp với thực tế.

Thứ ba, vì lí do bồi thường về tài sản trên đất thấp như đã trình bày ở trên, nên trong thực tế người dân thường có nhiều chiêu thức "lách luật" để có được mức bồi

thường cao hơn so với quy định hiện hành như: Khi biết chắc chắn đất nông nghiệp mà mình đang sử dụng nằm trong quy hoạch bị thu hồi, người dân thường phá bỏ những cây trồng hàng năm với giá trị kinh tế thấp - theo đó giá bồi thường của Nhà nước cũng thấp để trồng các loại cây lâu năm có kinh tế và giá trị bồi thường cao hơn. Hiện tượng này không xa lạ gì qua hàng loạt các trường hợp người dân ở khu vực Mỹ Đình hay ở xã Cổ Nhuế đã làm trước đây khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp trồng rau màu, trồng lúa để xây dựng sân vận động quốc gia Mỹ Đình và thực hiện khu đô thị Nam Cường. Hoặc tình vi hơn, người dân tạo thêm mới những tài sản trên đất sau khi đã có quy hoạch phê duyệt chi tiết hoặc đã có chủ trương thu hồi đất được công bố để nhằm tới việc khi Nhà nước thu hồi đất họ sẽ được bồi thường về tài sản trên đất và yêu cầu Nhà nước hỗ trợ. Điển hình nữa có thể kể đến, là hiện tượng người dân ở khu vực giải tỏa để xây dựng khu kinh tế lọc dầu Dung Quất, tỉnh Quảng Ngãi đã tạo ra hơn 3000 ngôi mộ giả chỉ sau một đêm để đòi Nhà nước bồi thường...

Với những thực tiễn nhạy cảm và phức tạp nêu trên, thiết nghĩ, nếu không có sự quản lý và kiểm soát chặt chẽ, với tinh thần làm việc công tâm, trung thực và khách quan của chính quyền địa phương thì vấn đề bồi thường tài sản trên đất cũng sẽ không đảm bảo được sự công bằng và hợp lý.

2.1.4. Các quy định về hỗ trợ cho người có đất nông nghiệp bị thu hồi

Sẽ là thiếu sót nếu nói đến bồi thường khi thu hồi đất nông nghiệp mà lại không nhắc đến cơ chế hỗ trợ của Nhà nước. Có thể nói trong lĩnh vực bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp, thì hỗ trợ là một biện pháp bổ sung rất cần thiết để làm tròn vẹn hơn mục đích của bồi thường, đảm bảo hơn nữa quyền lợi chính đáng của người nông dân bị thu hồi đất, giúp họ khắc phục một cách nhanh chóng và hiệu quả những khó khăn do việc thu hồi đất nông nghiệp gây ra. Nếu bồi thường là một chế định pháp lý độc lập và là hệ quả tất yếu của việc thu hồi đất thì hỗ trợ được xem như một biện pháp bổ sung và là sự “kéo dài” của quá trình bồi thường, nhằm bù đắp một cách trọn vẹn hơn những thiệt hại do bị Nhà nước thu hồi đất gây ra. Biện pháp hỗ trợ không chỉ nhằm khắc phục những thiệt hại thực tế “lượng hóa” được bằng vật chất mà còn hướng tới bù đắp những thiệt hại vô hình như công ăn việc làm, môi trường sống thay đổi hay những tổn thất tinh thần do việc thu hồi đất gây ra.

Để thực hiện trách nhiệm xã hội, Nhà nước hỗ trợ người bị thu hồi đất bằng nhiều hình thức khác nhau. Khoản 4 Điều 42 Luật Đất đai năm 2003 quy định:

trường hợp thu hồi đất của hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất mà không có đất để bồi thường cho việc tiếp tục sản xuất thì ngoài việc được bồi thường bằng tiền, người bị thu hồi đất còn được Nhà nước hỗ trợ để ổn định đời sống, đào tạo chuyển đổi ngành nghề, bố trí việc làm mới. Cụ thể hóa quy định này, Điều 17 Nghị định số 69/2009/NĐ-CP ngày 13/08/2009 của Chính phủ quy định bổ sung về quy hoạch sử dụng đất, giá đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư, quy định về các khoản hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp như sau:

2.1.4.1. Quy định về hỗ trợ ổn định đời sống và ổn định sản xuất khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Tùy thuộc vào diện tích đất nông nghiệp của người dân bị thu hồi nhiều hay ít, khả năng còn hay mất tư liệu sản xuất, mất kế sinh nhai sau khi Nhà nước thu hồi đất ở mức độ nào, thì Nhà nước đưa ra các mức hỗ trợ khác nhau tương ứng để bù đắp những thiệt thòi, khó khăn, giúp người dân ổn định đời sống, việc làm. Cụ thể:

Thứ nhất, trường hợp thu hồi từ 30% đến 70% diện tích đất nông nghiệp đang sử dụng thì người bị thu hồi đất được hỗ trợ ổn định đời sống trong thời gian 6 tháng nếu không phải di chuyển chỗ ở và trong thời gian 12 tháng nếu phải di chuyển chỗ ở; trường hợp phải di chuyển đến các địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn hoặc có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn thì thời gian hỗ trợ tối đa là 24 tháng.

Thứ hai, trường hợp thu hồi trên 70% diện tích đất nông nghiệp đang sử dụng thì người bị thu hồi đất được hỗ trợ ổn định đời sống trong thời gian 12 tháng nếu không phải di chuyển chỗ ở và trong thời gian 24 tháng nếu phải di chuyển chỗ ở; trường hợp phải di chuyển đến các địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn hoặc có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn thì thời gian hỗ trợ tối đa là 36 tháng.

Mức hỗ trợ cho một nhân khẩu được tính bằng tiền tương đương 30 kg gạo trong một tháng theo thời giá trung bình tại thời điểm hỗ trợ của địa phương.

Thứ ba, hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất do nhận giao khoán đất sử dụng vào mục đích nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản (không bao gồm đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ) của các nông, lâm trường quốc doanh khi Nhà nước thu hồi mà thuộc đối tượng là cán bộ, công nhân viên của nông, lâm trường quốc doanh đang làm việc hoặc đã nghỉ hưu, nghỉ mất sức lao động, thôi việc được hưởng trợ cấp đang trực tiếp sản xuất nông, lâm nghiệp; hộ gia đình, cá nhân nhận khoán đang trực tiếp sản xuất nông nghiệp và có nguồn sống chủ yếu từ sản xuất nông nghiệp thì được hỗ trợ bằng tiền. Mức hỗ trợ cao nhất bằng giá đất bồi thường

tính theo diện tích đất thực tế thu hồi, nhưng không vượt hạn mức giao đất nông nghiệp tại địa phương.

Thứ tư, hộ gia đình, cá nhân được bồi thường bằng đất nông nghiệp thì được hỗ trợ ổn định sản xuất, bao gồm: hỗ trợ giống cây trồng, giống vật nuôi cho sản xuất nông nghiệp, các dịch vụ khuyến nông, khuyến lâm, dịch vụ bảo vệ thực vật, thú y, kỹ thuật trồng trọt chăn nuôi và kỹ thuật nghiệp vụ đối với sản xuất, kinh doanh dịch vụ công thương nghiệp.

UBND cấp tỉnh quyết định mức hỗ trợ, thời gian hỗ trợ, định kỳ chi trả hỗ trợ cho phù hợp với thực tế tại địa phương.

2.1.4.2. Quy định về hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp và tạo việc làm khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp mà không có đất để bồi thường, thì ngoài việc được bồi thường bằng tiền còn được hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp và tạo việc làm theo một trong các hình thức bằng tiền hoặc bằng đất ở hoặc nhà ở hoặc đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp như sau:

Thứ nhất, hỗ trợ bằng tiền từ 1,5 đến 5 lần giá đất nông nghiệp đối với toàn bộ diện tích đất nông nghiệp bị thu hồi; diện tích được hỗ trợ không vượt quá hạn mức giao đất nông nghiệp tại địa phương. Tuy nhiên, thực tế cũng cho thấy rằng, việc hỗ trợ bằng tiền hầu như không đem lại hiệu quả, bởi người dân bị mất đất nhận tiền hỗ trợ dường như không đầu tư cho sản xuất mà thường chi dùng vào nhu cầu sinh hoạt hàng ngày, mua sắm các đồ dùng đắt tiền. Vậy khi họ tiêu hết số tiền này thì cuộc sống của họ và con cháu của họ sẽ ra sao. Nhà nước cần phải có cơ chế hỗ trợ như thế nào cho hợp lý và hiệu quả; mặt khác khi đã nhận tiền hỗ trợ thì trách nhiệm của người sử dụng đất trong việc sử dụng khoản tiền hỗ trợ ra sao để đảm bảo cuộc sống của bản thân và gia đình? Đó là những vấn đề cần bàn và phải có những giải pháp căn cơ để xử lý.

Thứ hai, hỗ trợ một lần bằng một suất đất ở hoặc một căn hộ chung cư hoặc một suất đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp. Việc áp dụng theo hình thức này được thực hiện đối với các địa phương có điều kiện về quỹ đất ở, quỹ nhà ở và người được hỗ trợ có nhu cầu về đất ở hoặc căn hộ chung cư hoặc đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp, mà giá trị được hỗ trợ theo quy định lớn hơn hoặc bằng giá trị đất ở hoặc căn hộ chung cư hoặc đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp; phần giá trị chênh lệch sẽ được hỗ trợ bằng tiền.

Thứ ba, trường hợp người được hỗ trợ theo quy định trên có nhu cầu được đào tạo, học nghề thì được nhận vào các cơ sở đào tạo nghề và được miễn học phí đào tạo cho một khóa học đối với các đối tượng trong độ tuổi lao động.

Kinh phí hỗ trợ chuyển đổi nghề cho các đối tượng chuyển đổi nghề nằm trong phương án đào tạo, chuyển đổi nghề và được tính trong tổng kinh phí của dự án đầu tư hoặc phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được duyệt. UBND cấp tỉnh là cơ quan chỉ đạo lập và tổ chức thực hiện phương án đào tạo nghề, tạo việc làm cho các đối tượng bị thu hồi đất nông nghiệp. Trong quá trình lập phương án đào tạo, chuyển đổi nghề phải lấy ý kiến của người bị thu hồi đất thuộc đối tượng chuyển đổi nghề để biết được tâm tư, nguyện vọng cũng như khả năng thích ứng với công việc mới của họ. Phương án đào tạo, chuyển đổi nghề sẽ được lập và phê duyệt đồng thời với phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư. Tuy nhiên, thực tế thi hành quy định cho thấy rằng, hiệu quả của việc hỗ trợ tạo việc làm còn thấp và chưa được thực hiện theo đúng quy định pháp luật. Có nhiều nguyên nhân lý giải về thực trạng này, trong đó có nguyên nhân chủ quan do nhận thức từ phía các cơ quan đào tạo, chuyển đổi ngành nghề. Trong nhiều trường hợp, việc đào tạo, chuyển đổi ngành nghề cho người bị mất đất sản xuất được thực hiện mang tính hình thức, chẳng hạn như: đào tạo nghề không gắn với quy hoạch sử dụng nghề, đào tạo một nghề cho nhiều đối tượng khác nhau, đào tạo nghề mà không quan tâm đến khả năng và nguyện vọng của người học,... Đi sâu tìm hiểu thực trạng thi hành các quy định về đào tạo, chuyển đổi ngành nghề cho người nông dân bị Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp, có thể đưa ra một số đánh giá, nhận xét sau đây:

Một là, theo pháp luật đất đai, hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp mà không có đất nông nghiệp để bồi thường thì ngoài việc được bồi thường bằng tiền còn được hỗ trợ chuyển đổi nghề. Quy định này nhằm bảo hộ quyền lợi cho người bị thu hồi đất nông nghiệp; bởi trên thực tế, người bị mất đất sản xuất được nhận tiền hỗ trợ chuyển đổi nghề cao hơn so với tiền bồi thường đối với đất bị thu hồi. Nếu không được hỗ trợ bằng tiền, người sử dụng đất có thể được Nhà nước hỗ trợ bằng nhà, đất để ở hoặc sản xuất, kinh doanh; nếu được hỗ trợ bằng tiền thì người sử dụng đất được nhận số tiền bằng 1,5 đến 5 lần số tiền bồi thường đất bị thu hồi. Bình luận về vấn đề này, ông Lê Đức Thịnh, Trưởng Bộ môn Thể chế nông thôn - Viện Chính sách và Chiến lược phát triển nông nghiệp, nông thôn (Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn) cho rằng: “Ở các tỉnh đồng bằng Bắc bộ, giá bồi thường cho một sào đất nông nghiệp (360

m²) khoảng 13 - 19 triệu đồng. Nếu tính ở mức trung bình, hộ gia đình mất một sào đất nông nghiệp sẽ được hỗ trợ chuyển đổi nghề là 45 triệu đồng” [29].

Hai là, trong trường hợp người bị thu hồi đất nông nghiệp được hỗ trợ chuyển đổi nghề, nhưng việc chuyển đổi nghề của các đối tượng này không được hỗ trợ bằng tiền thì họ được hỗ trợ một suất đất ở, hoặc một căn hộ chung cư, hoặc một suất đất sản xuất, kinh doanh. Hình thức này được áp dụng kèm theo các điều kiện, đó là: (i) Địa phương có điều kiện về quỹ đất ở, quỹ nhà ở; (ii) Người được hỗ trợ có nhu cầu; (iii) Giá trị được hỗ trợ tính ra bằng tiền phải bằng hoặc lớn hơn giá trị nhà đất đó, phần giá trị chênh lệch sẽ được hỗ trợ bằng tiền. Có thể thấy do giá đất nông nghiệp mà Nhà nước quy định hiện nay rất thấp, nên quy định mức hỗ trợ như vậy, phần nào bù đắp được thiệt thòi cho người nông dân mất đất. Quy định này đã thể hiện được sự linh hoạt của Nhà nước trong việc đưa ra nhiều phương thức bồi thường, đảm bảo cho người dân có quyền lựa chọn các phương thức bồi thường sao cho có lợi nhất và phù hợp nhất với nhu cầu, điều kiện và khả năng sử dụng đất của mình. Trường hợp người bị thu hồi đất được hỗ trợ 01 suất đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp thì phải có cam kết về thời gian sử dụng đất, tránh tình trạng sau khi được hỗ trợ họ chuyển nhượng cho người khác để lấy một khoản tiền thay cho việc sử dụng đất. Đây là một hiện tượng xảy ra ở nhiều địa phương trong thời gian qua và làm biến dạng mục đích của việc hỗ trợ đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp; bởi lẽ, thực chất của việc hỗ trợ đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp là nhằm tạo điều kiện cho người nông dân bị thu hồi đất nông nghiệp có thu nhập để nuôi sống bản thân và gia đình. Trên thực tế, đất sản xuất, kinh doanh dịch vụ và đất ở hỗ trợ cho người nông dân bị thu hồi đất nông nghiệp đã rơi vào tay “cò đất”, các nhà đầu cơ ngay từ khi dự án mới hình thành ở giai đoạn quy hoạch tổng thể; do tâm lý của người bị thu hồi đất muốn có một khoản tiền để giải quyết các nhu cầu sinh hoạt của bản thân và gia đình nên đã chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Trong khi đó, chính quyền địa phương lại chưa có cơ chế quản lý và kiểm soát nghiêm ngặt để ngăn ngừa tình trạng này. Bên cạnh đó, thực tế thi hành quy định về vấn đề đào tạo và chuyển đổi ngành nghề cho thấy dường như chưa đạt hiệu quả mong muốn; bởi lẽ, vẫn còn thiếu cơ chế đồng bộ, cụ thể trong tổ chức thực hiện. Một loạt câu hỏi được đặt ra nhưng không tìm thấy câu trả lời thỏa đáng trong pháp luật hiện hành; *Ví dụ*: Trách nhiệm đào tạo nghề thuộc về ai: UBND các cấp hay Sở Lao động, Thương binh và Xã hội hay các chủ đầu tư được giao, cho thuê đối với đất bị thu hồi? Nếu không thực hiện, sẽ bị xử lý ra sao?. Mặt khác, đối với đối tượng được

đào tạo chuyển đổi ngành, nghề do nhận thức hạn chế không thể đào tạo chuyển đổi ngành, nghề được hoặc những trường hợp sắp hết độ tuổi lao động, thì Nhà nước có cơ chế gì để giúp họ đảm bảo cuộc sống về lâu dài khi bị mất đất sản xuất không? Điều này hiện cũng còn là khoảng trống chưa được dự liệu trong quy định pháp luật.

Thực tế cho thấy rằng, tuy chính sách thu hồi đất nông nghiệp, bồi thường, hỗ trợ thường xuyên được sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện nhằm bảo đảm hơn lợi ích của người nông dân bị mất đất sản xuất, song để chính sách này đi vào cuộc sống và phát huy tác dụng là điều không hề đơn giản. Cho đến nay, người nông dân luôn là đối tượng phải gánh chịu những thiệt thòi, vất vả so với các đối tượng khác trong xã hội. Đúng như nhận định của đại diện Ngân hàng thế giới (World Bank) tại Việt Nam đã nhận định: “Nông dân là những người nghèo nhất, nhưng cùng với quá trình hiện đại hóa đất nước, họ đã bị kéo vào vòng xoáy của sự nghèo đói” [4].

2.1.5. Các quy định về trình tự, thủ tục thu hồi đất và bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp là hệ quả của hoạt động thu hồi đất nông nghiệp đối với người nông dân. Chuỗi hoạt động này có liên quan mật thiết với nhau và được thực hiện theo một trình tự, thủ tục nhất định. Việc bồi thường như thế nào, cách thức ra sao,...có liên quan và phụ thuộc vào những hoạt động ngay từ khi thu hồi đất. Trình tự, thủ tục thu hồi đất và bồi thường, hỗ trợ được ghi nhận trong Nghị định số 197/2004/NĐ-CP ngày 03/12/2004 và được quy định với tên gọi là “tổ chức thực hiện”; tiếp đó được cụ thể hóa tại Thông tư số 116/2004/TT-BTC ngày 7/12/2004 về hướng dẫn thực hiện Nghị định số 197/2004/NĐ-CP ngày 03/12/2004. Nghị định số 84/2007/NĐ-CP ngày 25/5/2007 được ban hành có một số quy định về sửa đổi, bổ sung trình tự, thủ tục bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Tuy nhiên, sau một thời gian triển khai thực hiện, Nghị định số 84/2007/NĐ-CP ngày 25/05/2007 đã bộc lộ một số bất cập, hạn chế về trình tự, thủ tục thu hồi và bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất; theo đó, thời gian để thực hiện thủ tục thu hồi, bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất không được xác định rõ, gây nên tình trạng dây dưa, kéo dài, làm chậm tiến độ của dự án, ảnh hưởng đến quyền lợi của các nhà đầu tư. Trước thực trạng đó, Nghị định số 69/2009/NĐ-CP của Chính phủ ngày 13/8/2009 đã ra đời nhằm khắc phục những hạn chế của Nghị định số 84/2007/NĐ-CP ngày 25/05/2007. Trình tự, thủ tục thu hồi đất và bồi thường quy định tại Nghị định số 69/2009/NĐ-CP của Chính phủ ngày 13/8/2009 đã được rút gọn và sắp xếp hợp lý theo 4 bước như sau:

Bước 1: Giới thiệu địa điểm và thông báo thu hồi đất (Điều 29, Nghị định số 69)

Bước 2: Lập phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư (Điều 30, Nghị định số

69) *Bước 3:* Quyết định thu hồi đất, phê duyệt và thực hiện phương án bồi thường,

hỗ trợ và tái định cư, giao đất, cho thuê đất (Điều 31, Nghị định số 69)

Bước 4: Cường chế thu hồi đất (Điều 32, Nghị định số 69)

Đây là một bước thủ tục có thể phải thực hiện hoặc không phải thực hiện, căn cứ vào tình hình thực tế, diễn biến của việc thu hồi đất.

Hiện nay trong Luật Đất đai năm 2013, trình tự thủ tục thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng đã được quy định chi tiết và theo hướng tăng cường hơn sự tham gia trực tiếp của người dân trong việc đo đạc, kiểm đếm đất đai, tài sản gắn liền với đất và xây dựng phương án bồi thường, hỗ trợ; đồng thời cũng quy định trách nhiệm đối thoại và giải trình của cơ quan nhà nước có thẩm quyền khi người dân chưa có ý kiến đồng thuận. Đồng thời, Luật Đất đai năm 2013 cũng quy định rõ về quy trình cưỡng chế thực hiện quyết định kiểm đếm bắt buộc và cưỡng chế thực hiện quyết định thu hồi đất trong những trường hợp có đủ điều kiện thực hiện việc cưỡng chế theo quy định pháp luật để đảm bảo tính nghiêm minh của pháp luật.

Tìm hiểu thực tiễn thi hành những quy định của pháp luật về trình tự, thủ tục thu hồi và bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất trong thời gian qua cho thấy những tồn tại, bất cập cơ bản sau đây:

Thứ nhất, về giới thiệu địa điểm thực hiện dự án và thông báo thu hồi đất.

- Về giới thiệu địa điểm thực hiện dự án: Nội dung này, theo chúng tôi, pháp luật quy định khá đơn giản và không chặt chẽ, không có những điều kiện cụ thể hay tiêu chí rõ ràng cho những loại đất nông nghiệp được chuyển sang làm dự án, dẫn đến việc lấy đất nông nghiệp (đặc biệt là đất hai vụ lúa) cho các mục đích phi nông nghiệp quá dễ dàng. Theo Báo cáo của 49 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, kể từ ngày 01/7/2004 đến năm 2009, đã thu hồi gần 750.000 ha đất (trong đó hơn 80% là đất nông nghiệp) để thực hiện hơn 29.000 dự án đầu tư. Hiện có khoảng 50% diện tích đất nông nghiệp bị thu hồi nằm trong các khu vực kinh tế trọng điểm là những khu vực đất đai màu mỡ, sản xuất 2 vụ lúa/năm với cơ sở hạ tầng, thủy lợi rất tốt [59]. Việc phát triển các khu công nghiệp thay vì phải chọn ở những nơi đất nông nghiệp kém chất lượng, đất đồi núi, thì trái lại được chọn ở những nơi đất nông nghiệp màu mỡ. Theo GS.TS Nguyễn Lâm Dũng - Chủ tịch Hội các Ngành sinh học Việt Nam: “Một vấn đề rất đáng lo ngại hiện nay là chúng ta đang nhấn

tâm bê tông hóa đất có cấu tượng” [11]. Cũng theo ông Dũng, người làm quản lý trước hết phải hiểu đất có cấu tượng là gì và không được xâm phạm đến nó, bởi đất xét về lý tính có ba loại, một loại là các hạt rất to gọi là cát; một loại hạt rất nhỏ gọi là sét; loại đất trồng trọt có các hạt vừa phải nhờ đó mới có thể giữ nước, giữ thức ăn, giữ không khí trong đất, người ta gọi đó là đất có cấu tượng. Để có các hạt đất như vậy, cần có sự hoạt động liên tục của vi sinh vật qua hàng nghìn năm để tạo ra được chất mùn làm liên kết các hạt đất lại thành đất có cấu tượng. Đất có cấu tượng chính là đất mà nông dân ta vẫn gọi là “bờ xôi ruộng mật”, nó quý giá vô cùng. Thực tế cho thấy rằng, những cánh đồng màu mỡ, có hệ thống giao thông thuận tiện, thì đã hoặc sẽ vào quy hoạch, chỉ còn những khu ruộng nằm sâu bên trong, xa trục giao thông hoặc đường quốc lộ hay những vùng nông thôn thuần túy thì mới “chưa được nằm trong quy hoạch thu hồi”. Có thể kể đến các vùng đất lúa bị thu hồi, như dọc Quốc lộ 5 thuộc địa phận các tỉnh Hưng Yên, Hải Dương, Hải Phòng đến nay, ven đường thay vì những cánh đồng lúa xanh tốt trước đây, hiện đã mọc kín san sát các nhà máy, các khu công nghiệp. Chúng ta đã không chuẩn bị trước cho các nhà đầu tư về nơi đến mà hoàn toàn để cho họ tự chọn, toàn nhằm vào những chỗ “bờ xôi ruộng mật” để bê tông hóa đất. Điều này hoàn toàn khác với Trung Quốc [11], chẳng hạn ở khu tự trị Nội Mông Cổ, một vùng đất rộng mênh mông, chất đất không tốt, khí hậu bất lợi, chỉ thích hợp chăn nuôi mà thôi. Họ đã biến thành những khu công nghiệp rộng lớn bằng cách làm đường cao tốc, xây dựng các nhà máy sản xuất đất hiếm (do tìm thấy nguồn đất hiếm rất lớn tại đây) và bạt ngàn các nhà máy gang thép. Người Trung Quốc nói lên một chân lý: “Muốn làm giàu trước hết hãy làm đường”. Điều này cho chúng ta liên hệ ở Việt Nam, có rất nhiều các vùng đất đá ong hóa, đất bạc màu ở trung du Bắc Bộ, ở miền Trung, ở những nơi đó, chúng ta có thể đầu tư làm đường, làm cơ sở hạ tầng để thu hút các nhà đầu tư đến đó để xây dựng các khu công nghiệp, khu chế xuất. Suốt dọc miền Trung và vùng Trung du Bắc bộ, nơi đất đai khô cằn, bạc màu, hoàn toàn có thể xây dựng thành các khu công nghiệp, khu chế xuất rộng lớn. Hiện nay, vì lợi ích rất lớn trước mắt, các nhà đầu tư sẵn sàng bỏ tiền để “chạy dự án” ở những địa điểm giao thông thuận lợi. Lợi nhuận rơi vào túi các nhà quản lý, các nhà đầu tư, chỉ nông dân là người chịu thiệt thòi, chúng ta đã quá ưu đãi đối với các nhà đầu tư và sự “ưu đãi” đó cũng đồng nghĩa là sự “bạc đãi” đối với người nông dân. Cần cẩn trọng, cân nhắc trong việc lấy đất nông nghiệp để chuyển sang mục đích phi nông nghiệp, bởi vì đất nông nghiệp một khi đã đi thì không bao giờ trở lại; trong khi đó, để có một thửa ruộng màu mỡ, biết bao thế hệ phải đổ bằng mồ hôi, nước mắt để khai hoang, cải tạo hệ thống

thủy lợi và chăm sóc qua từng vụ mùa. Theo tính toán của các nhà khoa học, để trồng cây nông nghiệp, người ta chỉ cần phải sử dụng khoảng vài chục cen ti met đất bề mặt, nhưng để chuyển sang mục đích phi nông nghiệp, chúng ta phải đào xới sâu đến vài chục mét đất. Theo Cố GS. Vũ Tuyên Hoàng - nguyên Chủ tịch đoàn Chủ tịch Liên hiệp các Hội KHKT Việt Nam: "Cuộc chuyển đổi đất nông nghiệp thành phi nông nghiệp là một quá trình tất yếu. Nhưng chúng ta nên chú ý rằng, đây là sự chuyển đổi đơn chiều không thể quay trở lại và thực tế hiện nay việc này được làm rất dễ dàng" [12].

- Về quy định “Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền sẽ thông báo thu hồi đất ngay sau khi giới thiệu địa điểm đầu tư”. Quy định này đã góp phần đẩy nhanh tiến độ thu hồi đất, giải phóng mặt bằng, nhưng một mặt cũng thể hiện rất rõ quyền tự quyết của Nhà nước. Việc thu hồi đất dường như chỉ là quyết định của Nhà nước, bất kể ý kiến của người dân như thế nào. Bởi ở giai đoạn này, khi chủ đầu tư hoặc cơ quan được giao nhiệm vụ chuẩn bị dự án đầu tư nộp hồ sơ tại cơ quan tiếp nhận hồ sơ về đầu tư tại địa phương. Cơ quan tiếp nhận hồ sơ có trách nhiệm tổ chức lấy ý kiến các cơ quan có liên quan đến dự án đầu tư để xem xét giới thiệu địa điểm theo thẩm quyền hoặc trình UBND cấp tỉnh xem xét giới thiệu địa điểm. Sau đó, UBND cấp tỉnh sẽ thông báo thu hồi đất ngay. Giai đoạn này, người dân không được tham vấn ý kiến, mặc dù họ là chủ sử dụng đất. Đáng lý ra, khi quyết định thu hồi đất, người sử dụng đất phải được tham gia ý kiến tương tự như giai đoạn lấy ý kiến về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Họ có quyền được bày tỏ tâm tư, nguyện vọng, đưa ra ý kiến chấp nhận hoặc phản đối việc thu hồi đất. Tại các nước phát triển, sự tham gia bàn bạc của người dân vào các dự án sử dụng đất là một nguyên tắc cơ bản trong hướng dẫn xây dựng dự án, nó là một bước khởi đầu cần thiết trong xây dựng lòng tin. Sự minh bạch, công khai hóa các dự án đầu tư cho người dân và quy hoạch sử dụng đất chi tiết tại địa phương cần phải được thực hiện nghiêm túc. Ở nước ta hiện nay, thực tế nhiều nơi, người dân không được biết, được bàn, được tham gia đóng góp ý kiến, không được kiểm tra, giám sát việc thực hiện quy hoạch sử dụng đất mặc dù đã được xét duyệt nhưng việc niêm yết công khai cũng không được thực hiện một cách nghiêm túc. Chính vì vậy, khi có quyết định thu hồi đất cho các công trình, các dự án đầu tư theo quy hoạch, người dân thường ở thế bị động; các thông báo về chủ trương thu hồi hay quyết định thu hồi đất của Nhà nước đến với người dân như là một “sự đã rồi” và họ buộc phải chấp nhận, vì đó là thu hồi theo quy hoạch của Nhà nước [43].

Thứ hai, về việc điều chỉnh, bổ sung quy hoạch sử dụng đất.

Trong quá trình thực hiện dự án, xảy ra một thực tế phổ biến đó là, xuất phát từ lợi ích chủ yếu của các nhà đầu tư, mà quy hoạch sử dụng đất cho dự án được điều

chính, bổ sung quá nhiều lần. Điều này gây nên những bức xúc trong dư luận quần chúng nhân dân và cũng là nguyên nhân để người dân phản đối các quyết định thu hồi đất của Nhà nước. Điển hình cho dạng sai phạm này thể hiện ở chỗ, Nhà nước phê duyệt quy hoạch cho một dự án đầu tư ban đầu với việc thu hồi một diện tích đất nhỏ; sau đó vì mục tiêu lợi nhuận, nhà đầu tư tìm cách điều chỉnh phương án đầu tư, trình phương án đầu tư bổ sung để xin được mở rộng diện tích đất thu hồi, mở rộng mặt bằng xây dựng... Trên cơ sở đó, Nhà nước cho phép sửa đổi, bổ sung quy hoạch và kéo theo hậu quả là đất của người dân tiếp tục bị thu hồi cho dự án đầu tư bởi các quyết định điều chỉnh, bổ sung đó. Tất nhiên, trong một số trường hợp, việc điều chỉnh là cần thiết, ví dụ việc điều chỉnh để tăng diện tích cây xanh, không gian công cộng, trường học,... Tuy nhiên hiện nay, đa phần những quy hoạch điều chỉnh, bổ sung chỉ xuất phát từ lợi ích cục bộ, ngắn hạn và không phù hợp với thực tiễn. Minh chứng cho những dự án kiểu này, có thể kể đến Dự án khu đô thị Đông nam Trần Duy Hưng có lẽ đạt mức kỷ lục về số lần điều chỉnh quy hoạch chi tiết, trong 6 năm điều chỉnh 3 lần. Khu đô thị Đông nam Trần Duy Hưng thuộc phường Trung Hòa (quận Cầu Giấy) và phường Nhân Chính (quận Thanh Xuân), sau hơn 6 năm triển khai hiện vẫn ngổn ngang công trường. Từ năm 2005 quyết định phê duyệt chi tiết khu đô thị đến nay, UBND thành phố Hà Nội đã 3 lần điều chỉnh quy hoạch khu đô thị này (vào năm 2006, năm 2008 và 2011). Sau điều chỉnh, số dự án thành phần trong khu đô thị Đông nam Trần Duy Hưng đã vượt con số 10 [68]. Mặc dù đã qua nhiều lần điều chỉnh quy hoạch nhưng việc triển khai dự án trên vẫn với tiến độ rất chậm. Chưa tính đến chi phí cho mỗi lần điều chỉnh quy hoạch, riêng việc điều chỉnh liên tục còn xáo trộn lớn đến đời sống của người dân, đến phương án bồi thường, giải phóng mặt bằng. Trên đây chỉ là một trong số rất nhiều dự án có sự điều chỉnh quy hoạch, xét ở Hà Nội nói riêng và trên cả nước nói chung. Điều đó cho thấy có rất nhiều “chiêu, bài” nhằm có lợi cho chủ đầu tư, mặt khác cũng cho thấy chất lượng quy hoạch còn hạn chế, nhất là tính dự báo, tính khoa học cho một dự án.

Thứ ba, về vấn đề cưỡng chế thu hồi đất.

Khoản 3 Điều 39 Luật Đất đai năm 2003 quy định trường hợp người bị thu hồi đất không chấp hành quyết định thu hồi đất thì UBND cấp có thẩm quyền quyết định thu hồi đất ra quyết định cưỡng chế. Người bị cưỡng chế phải chấp hành quyết định cưỡng chế và có quyền khiếu nại. Trong khi chưa có quyết định giải quyết khiếu nại thì vẫn phải tiếp tục thực hiện quyết định thu hồi đất (Khoản 2, điều 40

Nghị định 69). Điều này thể hiện rất rõ tính “áp đặt” của Nhà nước, bởi lẽ nếu trường hợp phương án bồi thường do cơ quan nhà nước có thẩm quyền đưa ra xác định mức giá bồi thường quá thấp làm cho quyền lợi của người sử dụng đất không đảm bảo, thì đương nhiên họ phải có ý kiến khiếu nại và chưa đồng thuận với việc thu hồi đất; hoặc người sử dụng đất có những cơ sở pháp lý cho rằng việc thu hồi đất là chưa thỏa đáng và ảnh hưởng nghiêm trọng đến quyền lợi của họ (mà điều này hoàn toàn có thể xảy ra, do sự vi phạm từ phía cơ quan quản lý nhà nước), đương nhiên trong trường hợp này người sử dụng đất phải có ý kiến khiếu nại. Vậy trong trường hợp này có coi họ là người không chấp hành quyết định thu hồi đất để UBND cấp có thẩm quyền ra quyết định cưỡng chế thu hồi đất hay không? Luật Đất đai năm 2003 và các văn bản hướng dẫn thi hành không có quy định giải thích cụ thể về vấn đề này. Do đó, trên thực tế, ở một số địa phương đã lợi dụng “kẽ hở” này để thực hiện việc cưỡng chế thu hồi đất. Hậu quả là người sử dụng đất phản ứng tiêu cực, thậm chí là manh động gây tác động xấu, ảnh hưởng lớn đến tình hình chính trị, xã hội mà điển hình là vụ cưỡng chế thu hồi đất gây chấn động dư luận xã hội trong thời gian qua ở xã Vinh Quang, huyện Tiên Lãng (thành phố Hải Phòng), có thể tóm lược vụ việc như sau [65]: Ngày 4/10/1993, UBND huyện Tiên Lãng ban hành Quyết định số 447/QĐ-UB giao cho ông Đoàn Văn Vươn, diện tích 21 ha đất bãi biển khu vực nam cống Rộc thuộc xã Vinh Quang để sử dụng vào mục đích nuôi trồng thủy sản, thời hạn sử dụng là 14 năm tính từ ngày ban hành Quyết định giao đất. Ngày 9/4/1997, UBND huyện Tiên Lãng ra Quyết định số 220/QĐ-UB giao bổ sung cho ông Vươn 19,3 ha giáp với diện tích đã giao, thời hạn 14 năm. Như vậy, với 2 Quyết định trên, ông Vươn được sử dụng 40,3 ha đất để nuôi trồng thủy sản.

Đến thời điểm hết hạn giao đất, UBND huyện đã làm thủ tục thu hồi toàn bộ 40,3 ha của ông Vươn. Tuy nhiên, ông Vươn đã khiếu nại việc thu hồi 19,3 ha đất. Không đồng tình với việc giải quyết khiếu nại Quyết định thu hồi đất của huyện, ông Vươn khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án. Ngày 27/1/2010, Tòa án nhân dân huyện Tiên Lãng đã xét xử sơ thẩm vụ án này và bác đơn khởi kiện của ông Vươn; giữ nguyên Quyết định thu hồi đất. Cho rằng việc giải quyết của cơ quan chức năng chưa thỏa đáng, ông Vươn tiếp tục có đơn kháng cáo bản án sơ thẩm. Tòa hành chính Tòa án Nhân dân thành phố Hải Phòng đã thụ lý hồ sơ và tiến hành “hòa giải” bằng “Biên bản thỏa thuận” giữa nguyên đơn và bị đơn: nếu nguyên đơn rút đơn thì UBND huyện Tiên Lãng sẽ tiếp tục cho thuê đất. Sau đó, ông Vươn có đơn rút toàn bộ yêu cầu kháng cáo. Ngày 22/4/2010 Tòa án Nhân dân thành phố Hải Phòng đã ra

Quyết định đình chỉ việc xét xử phúc thẩm vụ án hành chính này. Sau đó, UBND huyện Tiên Lãng đã nhiều lần gửi thông báo với ông Vươn về việc thu hồi đất đã hết thời hạn sử dụng. Ông Vươn vẫn yêu cầu huyện tiếp tục giao đất cho ông để nuôi trồng thủy sản. Sáng 5 tháng 1 năm 2012, huyện Tiên Lãng đã tiến hành cưỡng chế với lực lượng đông đảo hơn 100 người bao gồm cả lực lượng công an và quân đội do phó chủ tịch huyện Nguyễn Văn Khanh làm trưởng ban cưỡng chế nhưng đã bị gia đình ông Đoàn Văn Vươn chống trả. Họ đã dùng mìn tự chế và đạn hoa cải bắn trả nhằm vào lực lượng cưỡng chế, hậu quả là 4 công an và 2 người thuộc ngành quân đội bị thương. Trong khoảnh khắc, tiếng súng hoa cải đã nổ ở vùng đầm hồ Vĩnh Quang huyện Tiên Lãng, Hải Phòng, những người nông dân nhất quyết bảo vệ tài sản của mình đã trở thành tội phạm. Luật pháp, trong trường hợp này quá rõ ràng, phải đặt dấu chấm nghiêm minh cho những hành động bạo lực như vậy trong xã hội. Nhưng, tiếng súng ấy có thể đã không phải vang lên, nếu chính quyền huyện Tiên Lãng hành xử đúng pháp luật và đúng tình người. Trong vụ việc này, đối với những người nông dân bình thường ấy, những ao đầm nuôi trồng thủy sản bị thu hồi đó chính là sinh mệnh của họ, là ý chí, mồ hôi, nước mắt, thậm chí cả những hy sinh mất mát và cả nợ nần đã kết tinh vào trong đất, trở thành ý niệm về quyền sở hữu tài sản của họ. Rõ ràng, một nền tảng pháp luật tiến bộ, một đường lối chính trị đúng đắn là phải bảo hộ cho người nông dân cái quyền thiêng liêng, bất khả xâm phạm ấy. Thế nhưng, hàng loạt các sai phạm của chính quyền địa phương đã được rút ra từ vụ việc này: Một là, Việc giao đất của UBND huyện Tiên Lãng là không đúng pháp luật khi hạn chế thời hạn giao đất là 14 năm, đối với loại đất này, thời hạn giao phải là 20 năm và sau 20 năm vẫn tiếp tục được sử dụng nếu Nhà nước không có quyết định thu hồi; Hai là, việc ban hành quyết định thu hồi đất của UBND huyện Tiên Lãng cũng trái pháp luật bởi theo quy định của pháp luật hiện hành, khi hết thời hạn sử dụng đất của gia đình ông Vươn (sớm nhất là ngày 15/10/2013), đương nhiên được kéo dài sang thời hạn tiếp theo trừ những trường hợp bị Nhà nước thu hồi đất; Ba là, khi giao đất bãi bồi ven sông, ven biển cho hộ gia đình cải tạo trở thành nơi nuôi trồng thủy sản thì công sức, mồ hôi của người dân đã đổ xuống trong quá trình lao động, nếu đất được dùng vào các dự án khác, thì ngay trong quyết định thu hồi phải nói đến chuyện bồi thường, nhưng quyết định của UBND huyện Tiên Lãng không đề cập việc bồi thường mà còn bắt người dân phải bàn giao toàn bộ mặt bằng kèm theo những công sức cải tạo trước đây, điều này không chỉ sai luật mà còn trái cả đạo lý; Bốn là, việc huy động một lực lượng

lớn bao gồm cả công an và quân đội để cưỡng chế thu hồi đất đối với gia đình ông Vươn, nhất là cả với diện tích nhà ở không nằm trong diện cưỡng chế của gia đình ông là vi phạm pháp luật.

Thứ tư, một số hạn chế trong quy định về cơ chế chuyển dịch đất đai hiện nay.

Theo pháp luật hiện hành, trình tự, thủ tục thu hồi đất thực hiện theo hai cơ chế: cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc (Nhà nước thực hiện việc thu hồi đất) và cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện (nhà đầu tư trực tiếp gặp gỡ, trao đổi với người sử dụng đất). Đối với dự án đầu tư sử dụng đất không thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất thì không phải làm thủ tục thu hồi đất, sau khi được giới thiệu địa điểm, chủ đầu tư và người sử dụng đất thỏa thuận theo hình thức chuyển nhượng, cho thuê, góp vốn bằng quyền sử dụng đất và làm thủ tục chuyển mục đích sử dụng đất đối với trường hợp thay đổi mục đích sử dụng đất. Việc bồi thường trong trường hợp chuyển đổi đất đai bắt buộc được thực hiện theo khung giá đất do Nhà nước quy định; việc bồi thường trong trường hợp chuyển đổi đất đai tự nguyện được thực hiện theo sự thỏa thuận giữa người sử dụng đất với chủ đầu tư. Hiện nay, căn cứ để xác định giới hạn giữa hai cơ chế chuyển dịch đất đai được quy định như sau:

i) Đối với cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc

- Căn cứ vào mục đích chính trị xã hội như sử dụng đất vào mục đích lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, quốc phòng, an ninh.

- Căn cứ vào mục đích phát triển kinh tế như các dự án xây dựng hạ tầng khu kinh tế, khu công nghệ cao, khu công nghiệp, khu dịch vụ, khu đô thị, khu dân cư nông thôn; các dự án có 100% vốn nước ngoài (bao gồm cả vốn hỗ trợ phát triển chính thức của Chính phủ - ODA và vốn đầu tư trực tiếp của các nhà đầu tư nước ngoài - FDI); các dự án đầu tư phát triển kinh tế bằng vốn đầu tư trong nước hoặc vốn liên doanh với nước ngoài có mức vốn đầu tư thuộc nhóm lớn nhất (gọi là nhóm A, mức vốn của nhóm này được quy định cụ thể cho từng ngành kinh tế).

ii) Đối với cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện

Chỉ căn cứ vào mục đích phát triển kinh tế và đối với các dự án đầu tư phát triển kinh tế của các nhà đầu tư trong nước không thuộc trường hợp được áp dụng cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc hoặc đối với các dự án đầu tư phát triển kinh tế thuộc trường hợp được áp dụng cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc, nhưng nhà đầu tư có nguyện vọng muốn thực hiện cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện.

Đến nay, cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc đã được triển khai trong khoảng thời gian 20 năm qua (từ Luật Đất đai năm 1993), cơ chế chuyển dịch đất đai tự

nguyên đã được triển khai trong khoảng thời gian 10 năm qua (từ Luật Đất đai năm 2003). Đánh giá việc thực thi pháp luật về vấn đề này, chúng ta có thể đưa ra một số nhận xét sau đây:

Một là, về tiêu chí xác định ranh giới giữa hai cơ chế chuyển dịch đất đai là chưa thật sự hợp lý. Trong cả hai cơ chế chuyển dịch đất đai, pháp luật đều đưa ra tiêu chí căn cứ vào mục đích phát triển kinh tế và lấy mức vốn đầu tư làm ranh giới cho việc áp dụng cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện hay bắt buộc đối với người sử dụng đất là chưa thật thỏa đáng. Điều này dẫn đến sự bất bình đẳng giữa nhà đầu tư trong nước và nước ngoài, cụ thể chỉ có các doanh nghiệp trong nước, doanh nghiệp liên doanh giữa doanh nghiệp trong nước và doanh nghiệp nước ngoài thực hiện một số loại dự án đầu tư bằng vốn đầu tư trong nước phải thực hiện cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện, trong cùng hoàn cảnh thì doanh nghiệp nước ngoài thực hiện dự án đầu tư với 100% vốn nước ngoài lại được thực hiện cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc đối với mọi loại dự án.

Hai là, chưa có quy định của pháp luật để đưa ra phán quyết cuối cùng đối với phần đất còn lại mà người sử dụng đất không muốn hợp tác với nhà đầu tư trong cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện.

Trong thực tế, cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện được áp dụng cho nhiều dự án đầu tư vì mục đích lợi nhuận của nhà đầu tư. Trong thời gian đầu triển khai, cơ chế này đã được các nhà đầu tư năng động đón nhận và triển khai khá tốt, giúp cho các nhà đầu tư chủ động tiếp cận đất đai, không chịu áp lực do mối quan hệ hành chính nặng nề với chính quyền địa phương các cấp, rút ngắn thời gian giải phóng mặt bằng. Nhưng sau khoảng một, hai năm thực hiện, tại khá nhiều dự án đã xảy ra tình trạng khi nhà đầu tư đã nhận chuyển quyền được phần lớn đất cho dự án, chỉ còn lại một phần đất nhưng không thể thương thảo thành công với người đang sử dụng đất, bởi người sử dụng đất không muốn hợp tác với nhà đầu tư, đưa ra yêu cầu bồi thường với giá đất rất cao để nhà đầu tư không thể chấp nhận nổi. Nhiều nhà đầu tư đến thời điểm đó đã nhận chuyển nhượng được khoảng 80% đất cho dự án đầu tư, nhưng không thể nhận chuyển nhượng tiếp tục đối với 20% đất còn lại, chính vì vậy không có đủ diện tích đất để triển khai dự án. Nhiều trường hợp, nhà đầu tư đã phải “xuống nước” để thương lượng với những chủ sử dụng đất còn lại này một cách không công khai, với mức giá bồi thường cao hơn nhiều so với mức giá bồi thường ban đầu cho các chủ sử dụng đã bàn giao đất. Điều này đã làm nảy sinh sự so bì giữa những người bị thu hồi đất trong cùng khu vực bị thu hồi dẫn đến việc khiếu kiện, tranh chấp kéo dài. (Mặt khác cũng nảy sinh sự so sánh giữa người

được bồi thường do Nhà nước chi trả theo cơ chế thu hồi bắt buộc, với những người được bồi thường do doanh nghiệp lấy đất chi trả, theo cơ chế tự nguyện; bởi đã có một sự chênh lệch khá lớn về giá đất so với dự án do Nhà nước thu hồi trong cùng khu vực). Pháp luật đất đai hiện hành chưa có quy định để giải quyết tình trạng một số người đang sử dụng đất không chấp thuận việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất cho nhà đầu tư, hoặc chỉ chấp thuận với giá đất rất cao. Đây là nguyên nhân chính khiến cho các nhà đầu tư sau một thời gian áp dụng cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện lại mong muốn quay về cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc. Theo thống kê sơ bộ về các dự án thực hiện theo hình thức nhà đầu tư tự thỏa thuận nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất để có đất trên địa bàn Thành phố Hà Nội trong giai đoạn từ năm 2008 - năm 2011, chỉ có rất ít các dự án đã thỏa thuận xong với các hộ có đất để nhận được mặt bằng, mà chủ yếu là chưa đạt được sự thỏa thuận với các hộ dân, hoặc chỉ mới đạt được thỏa thuận với 70 - 80% diện tích đất, hoặc thậm chí mới chỉ đạt được sự thỏa thuận với 30 - 40% diện tích đất [8].

2.1.6. Nội dung các quy định pháp luật về giải quyết khiếu nại, tố cáo về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Khiếu nại, tố cáo là một trong những quyền cơ bản của công dân được ghi nhận tại Điều 74 Hiến pháp năm 1992 và hiện nay là Khoản 1, điều 30, Hiến pháp năm 2013. Khiếu nại, tố cáo về thu hồi, bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất là một trong những dạng khiếu nại, tố cáo của công dân. Đối tượng khiếu nại đó là các hành vi hành chính, quyết định hành chính trong lĩnh vực thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng; còn đối tượng tố cáo đó là những hành vi vi phạm pháp luật trong lĩnh vực thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng của bất cứ cơ quan, tổ chức, cá nhân nào trong xã hội. Thực tế cho thấy, trong các khiếu nại, tố cáo của công dân gửi cơ quan nhà nước có thẩm quyền, chiếm một số lượng lớn là đơn thư khiếu nại, tố cáo về thu hồi đất, bồi thường và giải phóng mặt bằng. Theo số lượng thống kê, trong tổng số đơn người dân gửi đến Bộ Tài nguyên và Môi trường, có tới 70% đơn có nội dung khiếu nại, tố cáo về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Các khiếu nại, tố cáo về thu hồi đất, bồi thường và giải phóng mặt bằng thường phát sinh tình trạng khiếu kiện đông người, tạo thành những điểm nóng khó giải quyết. Đây thực sự là vấn đề mang tính thời sự nóng bỏng, bởi lẽ, công tác thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng, được thực hiện với hàng ngàn dự án phục vụ quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Nguyên nhân của tình trạng này chủ yếu là do giá bồi thường thấp, việc bồi thường thiếu dân chủ và công khai,...

Trên cơ sở những quy định mang tính hiến định tại đạo luật gốc - Hiến pháp năm 1992 (mà hiện nay là Hiến pháp sửa đổi năm 2013), Luật Đất đai năm 2003, với tư cách là luật chuyên ngành đã quy định như sau: Người sử dụng đất có quyền “kiếu nại, tố cáo, khởi kiện về những hành vi vi phạm quyền sử dụng đất hợp pháp của mình và những hành vi khác vi phạm pháp luật về đất đai” (Khoản 6, Điều 105). Trên cơ sở đó: Khoản 1, Điều 138 và Khoản 1, Điều 139 Luật Đất đai năm 2003 đã ghi nhận cụ thể các quyền năng này.

Bên cạnh đó, khiếu nại, tố cáo về thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng là một dạng của khiếu nại, tố cáo nói chung, nên khi giải quyết phải kết hợp dựa trên quy định của Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo, Luật Tổ tụng hành chính.

Tuy nhiên, những quy định trong Luật Đất đai năm 2003 và các văn bản hướng dẫn thi hành, đã tỏ ra có sự “lệch pha” so với Luật Khiếu nại, Luật Tổ tụng Hành chính. Vì vậy, Điều 264 của Luật Tổ tụng Hành chính năm 2010 đã sửa đổi, bổ sung về Khoản 2, Điều 136 Luật Đất đai và Điều 138 Luật Đất đai cho phù hợp. Mặt khác, các quy định pháp luật về thời hiệu khiếu nại, khiếu kiện đã bộc lộ sự mâu thuẫn, lệch pha nhau giữa văn bản hướng dẫn thi hành Luật Đất đai với Luật Khiếu nại. Cụ thể, giữa Khoản 1, Điều 64 Nghị định số 84 với Điều 9 Luật Khiếu nại (Theo đó, thời hiệu khiếu nại về đất đai đã bị rút xuống chỉ còn 1/3 so với Luật Khiếu nại; Không những thế, thời hiệu khiếu nại lại được tính kể từ ngày UBND tỉnh “ban hành quyết định hành chính”, thay vì kể từ ngày đương sự “nhận được quyết định hành chính” hoặc “biết được quyết định hành chính, hành vi hành chính” như quy định của Luật Khiếu nại). Như vậy, những văn bản trong lĩnh vực chuyên ngành luật đất đai đã quy định theo hướng gây bất lợi cho người sử dụng đất.

Khắc phục tình trạng này, LDD năm 2013 đã quy định: Trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính về đất đai thực hiện theo quy định của pháp luật về khiếu nại. Trình tự, thủ tục giải quyết khiếu kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính về đất đai thực hiện theo quy định của pháp luật về tổ tụng hành chính (Khoản 2, Điều 204); việc giải quyết tố cáo vi phạm pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai thực hiện theo quy định của pháp luật về tố cáo (Điều 205).

Mặc dù vậy, trong lĩnh vực pháp luật này, chưa phải đã hết những bất cập. Khoản 2, Điều 40 Nghị định số 69/2009/NĐ-CP ngày 13/8/2009 quy định về giải quyết khiếu nại về giá đất bồi thường, quyết định bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và cưỡng chế thu hồi đất; theo đó, trong khi chưa có quyết định giải quyết khiếu nại thì người sử dụng đất vẫn phải thực hiện quyết định thu hồi đất (cho dù quyết định thu

hồi đất, bồi thường giải phóng mặt bằng có đúng hay sai). Như vậy, quyền khiếu nại của người dân đã bị xếp ở vị trí thứ yếu so với việc chấp hành quyết định thu hồi đất bởi nếu không chấp hành, thì họ sẽ bị áp dụng quyết định cưỡng chế và khi đã bị áp dụng việc cưỡng chế thì hành quyết định thu hồi đất, thì quyền khiếu nại của người bị thu hồi đất liệu còn ý nghĩa gì?. Chỉ đến khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết khiếu nại có kết luận, việc thu hồi đất là trái pháp luật thì phải dừng quyết định thu hồi đất, cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành quyết định thu hồi đất phải có quyết định hủy bỏ quyết định thu hồi đất đã ban hành. Với những quy định trên, Nhà nước muốn đẩy nhanh tiến độ thu hồi đất và giải phóng mặt bằng, giúp cho nhà đầu tư nhanh chóng có đất sạch để thực hiện dự án theo quy hoạch của Nhà nước. Tuy nhiên, điều này đã vấp phải những phản ứng trên thực tế. Đó là, một khi người dân đã không đồng ý với quyết định thu hồi đất hoặc phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư mà vẫn bị Nhà nước thu hồi đất, sau đó mới được thực hiện quyền khiếu nại hay tố cáo, thì đương nhiên sẽ gây tâm lý bức xúc cho người dân, trên thực tế sẽ có những phản ứng mạnh hoặc dễ dẫn đến kích động, lôi kéo và tụ tập đông người để chống lại quyết định thu hồi đất của Nhà nước và cản trở quá trình giải phóng mặt bằng; ví dụ: có thể kể đến vụ thu hồi đất nông nghiệp của 126 hộ dân ở huyện Văn Giang, tỉnh Hưng Yên nằm trong dự án khu đô thị sinh thái Ecopark hoặc trước đây là vụ thu hồi đất ở khu công nghiệp An Khánh - Hà Đông,... Khi có những phản ứng từ phía người sử dụng đất thì người phải gánh chịu hậu quả sẽ là các doanh nghiệp, các chủ dự án. Trên thực tế, rất nhiều trường hợp, các nhà đầu tư đã tập trung lực lượng, trang thiết bị máy móc, vật liệu xây dựng tại địa bàn triển khai dự án, nhưng đành phải nằm chờ vì không thể có mặt bằng thi công do sự cản trở của người dân. Mặt khác, việc khiếu nại đối với quyết định thu hồi đất, trong trường hợp có sự sai phạm, khuất tất từ phía chính quyền địa phương, nếu không giải quyết khiếu nại trước mà vẫn tiến hành đồng thời cả việc giải quyết khiếu nại và triển khai việc thu hồi đất trên thực tế; sau đó, trong quá trình giải quyết mới phát hiện là có sự sai phạm từ phía cơ quan nhà nước, khi đó cơ quan nhà nước có thẩm quyền mới sửa sai bằng việc hủy quyết định thu hồi đất, trả lại đất cho người dân, lúc đó dù đúng nhưng đã muộn màng, bởi quyền lợi của người dân đã bị ảnh hưởng nặng nề. Thiệt hại của những tháng ngày không được khai thác trên đất, cuộc sống bị xáo trộn, hơn thế nữa tâm lý bất bình và mất niềm tin vào Nhà nước. Đó là cái giá thật đắt cho sự sai phạm từ quản lý nhà nước, nếu không có những giải pháp khắc phục kịp thời, sẽ gây nên những phản ứng tiêu cực mạnh mẽ từ phía người có đất bị thu hồi.

2.2. Một số vấn đề đặt ra từ thực tiễn thi hành pháp luật về thu hồi và bồi thường đối với đất nông nghiệp

Nghiên cứu thực tiễn công tác thu hồi đất nông nghiệp, bồi thường, hỗ trợ và giải phóng mặt bằng trong thời gian qua cho thấy:

Theo báo cáo chưa đầy đủ của 63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, sau gần 7 năm triển khai thực hiện Luật Đất đai 2003, tổng diện tích đất đã thu hồi là 728 nghìn ha (trong đó có 536 nghìn ha đất nông nghiệp) của 826.012 hộ gia đình, cá nhân để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng và phát triển kinh tế. Các tỉnh thu hồi diện tích đất lớn là Đắk Lắk (114.524 ha), Điện Biên (66.944 ha), Sơn La (61.334 ha),... Tỉnh thu hồi diện tích đất ít là Vĩnh Long (325ha), Tiền Giang (448ha) [5]. Nhìn chung, diện tích đất được thu hồi đã đáp ứng được mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh của địa phương. Các quy định pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đã từng bước được điều chỉnh, bổ sung phù hợp với cơ chế quản lý kinh tế thị trường, đảm bảo tốt hơn quyền lợi hợp pháp của người bị thu hồi đất. Việc thu hồi đất để thực hiện quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, đã tác động mạnh mẽ đến cơ cấu sử dụng đất. Một bộ phận không nhỏ đất nông nghiệp bị thu hồi để xây dựng các khu công nghiệp, khu kinh tế, khu công nghệ cao (gọi chung là các khu công nghiệp) và khu đô thị. Việc phát triển các khu công nghiệp, khu kinh tế đã đem lại những tác động tích cực, góp phần vào sự phát triển đất nước. Tuy nhiên đi kèm với nó là những tác động tiêu cực không tránh khỏi.

Thứ nhất, xét trên phương diện tích cực. Cùng với việc thu hồi đất, Nhà nước đã triển khai xây dựng hàng loạt các công trình cơ sở hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng văn hóa, xã hội nhằm phục vụ cho việc chỉnh trang và phát triển đô thị, cũng như đô thị hóa ở nông thôn. Có thể nhận thấy tốc độ đô thị hóa ở Việt Nam đã và đang diễn ra nhanh chóng cả bề rộng lẫn chiều sâu, diện tích không gian đô thị không ngừng được mở rộng và phát triển, bộ mặt nông thôn đang được thay đổi từng ngày. Bên cạnh đó, việc phát triển các khu công nghiệp góp phần hình thành và phát triển nhanh chóng kết cấu hạ tầng ở nông thôn, mà trước hết là hệ thống giao thông, hệ thống cấp điện, cấp thoát nước, hệ thống thông tin liên lạc, trường học, bệnh viện, trung tâm thương mại dịch vụ,... Những sự thay đổi đó đã mang lại một diện mạo mới cho khu vực nông thôn. Mặt khác, nhờ xây dựng và phát triển các khu công nghiệp, trong thời gian qua, chúng ta đã thu hút được hàng ngàn dự án của các nhà đầu tư trong và ngoài nước, với số vốn đầu tư lên đến hàng chục tỉ USD. Kết quả

đầu tư nước ngoài tại Việt Nam trong những năm qua không ngừng tăng, mặc dù kinh tế thế giới khó khăn qua hai lần khủng hoảng vào các năm 1997 và năm 2007. Trình độ công nghệ của các ngành sản xuất được cải thiện rõ rệt, hàng triệu lao động được giải quyết việc làm với thu nhập cao hơn, ổn định hơn. Đứng trên quan điểm phát triển, việc thu hồi đất để xây dựng các khu công nghiệp chính là điều kiện, thời cơ tốt nhất để chúng ta chuyển một bộ phận lực lượng lao động ở nông nghiệp, nông thôn sang làm việc trong khu vực công nghiệp và dịch vụ.

Thứ hai, xét trên phương diện tiêu cực. Đi sâu tìm hiểu vấn đề này, chúng ta có thể thấy một số tác động tiêu cực nổi bật của việc thu hồi đất nông nghiệp và bồi thường khi thu hồi đất như sau:

Một là, diện tích đất nông nghiệp bị giảm sút một cách nghiêm trọng.

Hiện nay, ở Việt Nam, đất nông nghiệp đang bị thu hẹp do tiến trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa (CNH-HĐH) đất nước. Dẫu biết rằng việc thu hồi đất nông nghiệp là tất yếu, thế nhưng chúng ta vẫn không khỏi chạnh lòng khi những cánh đồng thẳng cánh cò bay, đất mênh mông “hai vụ lúa” cho những vụ mùa bội thu, từng là niềm tự hào của nông thôn Việt Nam, giờ đây đang dần biến mất, nhường chỗ cho những đô thị hiện đại hay khu công nghiệp mọc lên san sát. Làm thế nào để chúng ta cân đối giữa cái được và cái mất; làm thế nào để bên cạnh sự năng động hiện đại của các khu đô thị phát triển, không hề phai mờ đi hình ảnh của một nông thôn Việt Nam yên bình và trù phú. Trong Báo cáo phát triển thế giới năm 2008 của Ngân hàng Thế giới (WB) do ông Derek Byerlee trình bày, đã cho rằng: Nông nghiệp vẫn được coi là yếu tố quan trọng trong việc xóa đói giảm nghèo, tăng thu nhập cho nông dân; 75% người nghèo sống ở nông thôn và đa số sẽ vẫn tiếp tục sinh sống ở nông thôn cho đến năm 2040. Có thể nói, việc giảm diện tích đất nông nghiệp nhưng vẫn bảo đảm được an ninh lương thực quốc gia và sự phát triển bền vững đất nước đang là bài toán chưa tìm được lời giải. Thực tế cho thấy rằng, quá trình mất đất nông nghiệp đang diễn ra nhanh chóng, theo đánh giá của các nhà khoa học, Việt Nam là một trong những nước có tốc độ chuyển đất nông nghiệp sang mục đích phi nông nghiệp nhanh nhất thế giới. Giờ đây, mỗi một khu đô thị mới mọc lên hay một dự án được thực hiện, đồng nghĩa với việc một cánh đồng bị san phẳng; trong khi đó, để có một thửa ruộng màu mỡ, biết bao thế hệ phải đổ mồ hôi, nước mắt, thậm chí là máu để khai hoang, gìn giữ, cải tạo và chăm bón vun trồng. Một điều quá giản đơn mà ai cũng có thể nhìn thấy, đó là đất nông nghiệp một khi đã trở thành đất đô thị, đất cho khu công nghiệp, đất bê tông hóa thì vĩnh

viễn không bao giờ quay trở lại đất nông nghiệp được nữa. Theo điều tra tại 16 tỉnh, thành phố trọng điểm về thu hồi đất cho thấy, diện tích đất nông nghiệp bị thu hồi chiếm khoảng 89%, hầu hết là đất lúa, thuộc diện phì nhiêu màu mỡ, có năng suất cao. Đồng bằng sông Hồng là vùng có diện tích đất bị thu hồi lớn nhất, chiếm 4,4% tổng diện tích đất nông nghiệp. Tỷ lệ này ở Đông Nam Bộ là 2,1%, ở nhiều vùng khác dưới 0,5%. Đất nông nghiệp hiện nay còn rất manh mún, với số lượng khoảng 70 triệu thửa, đất nông nghiệp lại tập trung ở vùng có mật độ dân số cao, bình quân đất nông nghiệp trên đầu người thấp [64]. Với tốc độ công nghiệp hóa, đô thị hóa như hiện nay, chắc chắn diện tích đất phục vụ sản xuất nông nghiệp sẽ tiếp tục giảm mạnh. Thực tế đã minh chứng cho điều đó, đáng lo ngại là việc đất nông nghiệp bị thu hồi và chuyển sang mục đích phi nông nghiệp năm sau tăng hơn năm trước. Do vậy, hàng năm có thể mất trên 1 triệu tấn lúa và chỉ trong vòng 5 năm là sản lượng lúa bị mất đi có thể tương đương với lượng gạo xuất khẩu của chúng ta. Như thế chúng ta sẽ hết gạo xuất khẩu và về lâu dài sẽ ảnh hưởng không nhỏ đến an ninh lương thực quốc gia.

Tất nhiên, một điều không thể phủ nhận rằng, CNH - HĐH là bước phát triển tất yếu của bất kỳ quốc gia nào. Tuy nhiên, trước tác động của quy luật thị trường, nhiều nước khi công nghiệp đã đạt đến trình độ phát triển cao thì đã không giữ vững được an ninh lương thực, phải lệ thuộc vào thị trường bên ngoài, mặc dù Chính phủ các nước này đã phải hỗ trợ nông nghiệp rất nhiều. “Ở Nhật Bản có dự báo rằng, trong 10 năm tới sẽ không còn nông nghiệp nữa, vì hiện nay chỉ có người già làm ruộng. Trung Quốc đang phải đối mặt với rất nhiều khó khăn trong nông nghiệp vì sản xuất nông nghiệp có xu hướng giảm dần và việc cung cấp lương thực cho hơn 1,3 tỉ người đang có nguy cơ bị thiếu. Đài Loan là nước chú ý đến nông nghiệp hơn cả nhưng đến nay cũng đã phải nhập lương thực, thực phẩm ngày càng nhiều” [67]. Liệu rằng Việt Nam có tránh được vết xe đổ mà các nước phát triển đã trải qua?. Vấn đề đáng báo động hiện nay là việc thu hồi đất nông nghiệp một cách ồ ạt, không theo quy hoạch tại rất nhiều địa phương trong cả nước. Sự chênh lệch quá lớn giữa giá đất nông nghiệp và đất nông nghiệp chuyển mục đích sử dụng đất sau thu hồi, đã làm cho những “rào chắn” bảo vệ đất nông nghiệp trở nên quá mong manh. Mặc dù đứng thứ hai thế giới về xuất khẩu gạo, song theo nhiều chuyên gia, trong thời gian tới Việt Nam vẫn tiềm ẩn nhiều rủi ro đe dọa sự mất ổn định an ninh lương thực. Theo chúng tôi, khoan hãy nói tới những bất cập của vấn đề bồi thường khi thu hồi đất nông nghiệp, bởi đó cũng chỉ là hệ quả của quá trình thu hồi, là vấn

đề hậu thu hồi. Góc rẽ vấn đề là ở chỗ, xem xét cái được và cái mất sau thu hồi đất nông nghiệp của nông dân, cân đối nó như thế nào để đảm bảo một sự phát triển bền vững. Cái người nông dân cần là đất đai, là tư liệu sản xuất chứ không phải là tiền bồi thường. Bên cạnh đó, khi bị thu hồi đất, cuộc sống lại bị xáo trộn, đó là điều không ai muốn. Thiết nghĩ, đã đến lúc vấn đề “hạn chế tối đa việc chuyển đất nông nghiệp, đặc biệt là đất trồng lúa sang mục đích phi nông nghiệp” không chỉ là khẩu hiệu mà cần phải được thực hiện triệt để trên thực tế.

Hai là, nông dân mất tư liệu sản xuất, dẫn đến mất việc làm, nhưng lại không có cơ hội và không có đủ điều kiện để tìm được một việc làm mới.

Quá trình thu hồi đất để xây dựng khu công nghiệp dẫn tới đất sản xuất của người nông dân bị thu hẹp khiến họ phải thay đổi điều kiện sinh sống, mất đi việc làm truyền thống mà không có khả năng tìm cho mình một công việc mới, bởi chưa được trang bị các điều kiện cần thiết để chuyển sang làm các nghề khác. Một bộ phận nông dân đang phải đối mặt với tình trạng bị mất đất sản xuất và họ không thể tự tìm kiếm được việc làm mới. Một câu hỏi đặt ra là, khi bị thu hồi đất để xây dựng các khu công nghiệp, khu đô thị thì nông dân được gì?. Trả lời được câu hỏi đó không đơn giản, trong khi có một con số rất thật: 53% số hộ bị thu hồi đất nghèo đi Theo số liệu điều tra của Nhóm nghiên cứu thuộc Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam cho thấy: chỉ có khoảng trên 10% nông dân bị thu hồi đất tìm được việc làm mới; có đến gần 60% lao động bị thu hồi đất vẫn phải bám nghề nông; gần 30% số lao động bị thu hồi đất có việc làm nhưng không ổn định (đa phần đi làm phụ hồ, buôn bán ve chai, chạy xe ôm, một số ít ra thành phố bán sức lao động...) Trong số các tỉnh đồng bằng sông Hồng, Hà Tây (cũ) là địa phương có số lao động mất việc làm lớn nhất do thu hồi đất lên tới 35.700 người, tiếp đến là tỉnh Vĩnh phúc có 22.800 người, tỉnh Hải Dương có 8.500 người,... Một điều đáng lo ngại đó là, có tới 53% số hộ có thu nhập giảm so với trước khi bị thu hồi đất và số hộ khá hơn lên chỉ là 13% [45, tr.123]. Tình trạng thiếu việc làm ổn định đối với nhóm lao động mang lại thu nhập chính cho gia đình, làm cho cuộc sống của người dân rất khó khăn, phải đi làm thuê hoặc kiếm sống bằng công việc và thu nhập không ổn định. Trước đây, dù làm nông nghiệp có thu nhập không cao nhưng người nông dân vẫn có nguồn thu chi tiêu cho tiêu dùng gia đình, thì nay mặc dù mức thu nhập từ làm thuê khá cao so với việc sản xuất nông nghiệp nhưng họ lại phải chi tiêu nhiều hơn cho việc mua lương thực và các mặt hàng thiết yếu cho gia đình, trong điều kiện giá cả ngày càng lên cao, với mức thu nhập không ổn định, tạo nên một sức ép rất lớn về thu nhập đối

với người nông dân. Theo số liệu điều tra của Trường Đại học Kinh tế Quốc dân Hà Nội, tại các vùng bị thu hồi đất do đô thị hóa và xây dựng khu công nghiệp ở vùng đồng bằng sông Hồng, tỉ lệ lao động không được đào tạo nghề, không có chuyên môn rất cao; cụ thể: Hà Nội là 76,2%; Hải Phòng là 89%; Hà Tây (cũ) là 75% và Bắc Ninh là 87%. Do đó, số lao động không có việc làm sau khi bị thu hồi đất tăng nhanh ở tất cả các tỉnh có khảo sát. Tại Hà Nội, tỷ lệ lao động không có việc làm trước khi thu hồi đất là 4,7% đã tăng lên 12,4% sau khi bị thu hồi đất. Hai tỉ lệ tương ứng của các tỉnh khác, như Hải Phòng là 5,1% và 10,8%; Bắc Ninh là 5,3% và 7,9% [10].

Thực tế cho thấy rằng, các khu công nghiệp không tạo thêm nhiều việc làm mới để đủ sức thu hút lao động nông thôn bị mất hoặc giảm đất nông nghiệp. Có nhiều nguyên nhân, mà một trong những nguyên nhân cơ bản là doanh nghiệp nhận đất không thực hiện đúng cam kết về công tác đào tạo nghề cho nông dân vùng có đất bị thu hồi, trong khi đó lao động nông nghiệp nhìn chung không đáp ứng được yêu cầu của các doanh nghiệp. Từ phía quản lý Nhà nước cũng có những hạn chế, như kế hoạch thu hồi đất dường như không gắn gì với kế hoạch đào tạo nghề cho những người mất đất. Nhà nước mới chỉ có chính sách hỗ trợ tiền cho chuyển đổi nghề nghiệp, trong khi đó học nghề gì, học ở đâu, học bao lâu, học rồi có tìm được việc làm hay không, đó là việc người dân tự lo, chính quyền các cấp dường như không biết. Trong số những nông dân có thay đổi việc làm, số người chuyển sang làm thuê là nhiều nhất và số người chuyển sang học một nghề mới là ít nhất [17, tr.195]. Có không ít ý kiến đã cho rằng: Phải chăng điểm yếu lớn nhất của công cuộc công nghiệp hóa đất nước trong thời gian qua chính là vấn đề tạo việc làm cho người lao động Ở hầu hết các địa phương trong cả nước, chính quyền đang bế tắc trong việc giải quyết việc làm cho dân sau dự án.

Ba là, tiền bồi thường từ đất đã không được nông dân sử dụng đúng cách vì vậy sau một thời gian, họ không còn gì trong tay, tiền hết, tư liệu sản xuất không còn, không việc làm, không thu nhập.

Bị thu hồi đất nông nghiệp, người nông dân nhận được một khoản tiền bồi thường tương ứng với giá trị của mảnh đất bị thu hồi. Số tiền này là tài sản khá lớn của người nông dân và cũng là điều kiện thuận lợi để người nông dân có thể đầu tư sản xuất, kinh doanh nhằm tăng thu nhập cũng như đầu tư vào việc đào tạo nghề với mục đích lâu dài. Việc sở hữu tiền bồi thường đã góp phần thúc đẩy sự phát triển các nhu cầu vật chất và nhu cầu văn hóa - tinh thần của người nông dân. Tuy nhiên, số tiền này đã không được người nông dân sử dụng có hiệu quả, hậu quả này xuất phát từ hai nguyên nhân cơ bản sau:

(i) Do hạn chế về thông tin và những kiến thức về kinh tế thị trường, không được đào tạo bài bản, và không được tuyên truyền sâu rộng, cặn kẽ khiến cho người nông dân không có được một định hướng rõ ràng về cuộc sống lâu dài sau khi bị thu hồi đất, mất tư liệu sản xuất, cần phải làm gì để có việc làm mới. Chính vì vậy, đại bộ phận nông dân sau khi được bồi thường đất nông nghiệp, cầm một lượng tiền lớn trong tay, đáng nhẽ ra phải đầu tư để phát triển nguồn sinh kế, bảo đảm cho một cuộc sống ổn định trong tương lai, thì họ lại sử dụng chủ yếu cho nhu cầu sửa sang nhà cửa, mua sắm trang thiết bị, tiêu dùng hàng ngày; hơn thế nữa, còn để buông thả cho con em mình rơi vào vòng xoáy các tệ nạn xã hội (ăn chơi đua đòi, cờ bạc, nghiện hút,...), làm gia tăng thêm những vấn đề xã hội nhức nhối.

(ii) Trên thực tế việc thu hồi đất được thực hiện thành nhiều lần, nhiều đợt dẫn đến tình trạng người nông dân bị thu hồi đất không được nhận tiền bồi thường dứt điểm một lần khiến họ gặp khó khăn trong việc đầu tư, ổn định, phát triển sản xuất. *Ví dụ: Ở thị trấn Lai Cách, huyện Cẩm Giàng, tỉnh Hải Dương, việc thu hồi đất được chia làm ba đợt: đợt đầu vào năm 1995, đợt hai vào năm 2002 và đợt ba vào năm 2004. Khi được hỏi về thời gian thu hồi đất tại địa phương, một nông dân ở Hải Dương trả lời: “Đợt đầu cách đây 9 - 10 năm, đợt hai cách đây 4 năm, đợt ba cách đây 2 năm. Hai năm rồi, đồ đạc bằng rồi mà đất vẫn chưa sử dụng đến”* [17, tr.45]. Vì vậy, số tiền bồi thường không được nhận một lần mà người nông dân bị thu hồi đất được nhận theo nhiều đợt khác nhau: *“Đền bù rải rác, có công ty nào đến trước thì đền bù trước. Sau đó công ty nào khác đến mua nữa sẽ đền bù tiếp”* [17, tr.41]. (Phỏng vấn một nông dân ở thị trấn Lai Cách, huyện Cẩm Giàng, tỉnh Hải Dương - đây là nơi mà người nông dân ngoài nghề trồng lúa ra, không có bất cứ một nghề nào khác). Phỏng vấn sâu về tình hình nhận và sử dụng tiền bồi thường, một nông dân cho biết: *“Tiền đó không phải lấy được một lần. Lần đầu được 7 đến 9 triệu, vội vàng mua ngay cái ti vi, rồi trả nợ hết mất...Lần thứ hai được khoảng 5 triệu, lo cho con cái học hành, rồi tiêu vặt là hết, cũng chẳng làm được gì. Nếu lấy được một cục thì còn có khả năng làm được cái gì đấy, chứ nay lấy được một đồng, nay lấy được một đồng thì tiêu hết”* (Một nam nông dân 33 tuổi, thị trấn Lai Cách, huyện Cẩm Giàng, tỉnh Hải Dương) [17, tr.46]. Việc thu hồi đất phụ thuộc vào sự phát triển của các khu công nghiệp và với việc thu hồi nhiều lần như vậy, sẽ ảnh hưởng rất lớn đến tâm lý người dân cũng như hiệu quả sử dụng tiền đền bù thấp. Theo điều tra của Trường Đại học Kinh tế Quốc dân Hà Nội, người dân bị mất đất sử dụng tiền bồi thường như sau: để xây nhà: 57,5%, mua đồ dùng 8,72%, đầu tư cho sản xuất phi nông nghiệp 1,27%, cho học nghề 2,55%, gửi tiết kiệm 18,2%.

Qua số liệu trên cho thấy tiền sử dụng cho học nghề và đầu tư vào sản xuất phi nông nghiệp chỉ chiếm một tỉ lệ rất nhỏ trong tổng số tiền được bồi thường [25]. Có thể thấy, việc học nghề để kiếm việc làm ổn định và làm ra thu nhập trong tương lai còn chưa được người dân coi trọng. Trước khi bị thu hồi đất, những người nông dân còn chưa ý thức được đầy đủ rõ ràng về những vấn đề liên quan đến việc xây dựng khu công nghiệp, đến tình trạng của gia đình trong hoàn cảnh mới. Họ ít chủ động tìm kiếm những thông tin liên quan đến những vấn đề nảy sinh từ việc bị thu hồi đất. Người nông dân chỉ ý thức được mức độ ảnh hưởng của việc thu hồi đất nông nghiệp, đến việc làm của bản thân và gia đình sau khi đã bị thu hồi đất, buộc phải chuyển đổi việc làm và ý thức về hậu quả của việc thu hồi đất đặc biệt rõ ràng hơn sau khi số tiền bồi thường hầu như đã được sử dụng hết. Điều này, một mặt phần nào thể hiện tính thực tế và thiện cận của người nông dân có đất bị thu hồi, mặt khác cho thấy những hạn chế của chính quyền cơ sở và các cơ quan hữu quan trong việc chuẩn bị định hướng tâm lý cho người nông dân khi bị thu hồi đất. Thực tế, do việc sử dụng tiền bồi thường không hợp lý nên nhìn bề ngoài có vẻ như đời sống của người nông dân được cải thiện rõ rệt. Tuy nhiên, bên trong tiềm ẩn một nguy cơ bất ổn rất lớn: không nghề nghiệp, không có thu nhập ổn định.

Bốn là, sự phát triển các khu công nghiệp, các đô thị cùng với việc đất nông nghiệp ngày càng bị thu hẹp đã tạo nên dòng di chuyển lao động từ nông thôn ra thành thị và gây ra các hệ lụy về kinh tế - xã hội không tránh khỏi.

Hiện vẫn còn ít nhất 7 triệu lao động ở nông thôn không có đất canh tác, đang rất cần thu nhập và việc làm. Đó là chưa kể đến con số 85 vạn người hàng năm gia nhập lực lượng lao động nông nghiệp. Trong khi đó, mỗi năm có từ 8.000 - 10.000 ha đất nông nghiệp bị thu hồi chuyển sang sử dụng vào những mục đích khác. Vậy mà vốn đầu tư vào địa bàn nông thôn chỉ bằng 1/10 so với khu vực thành thị [45, tr.140]. Di dân từ nông thôn ra thành thị là một tất yếu trong quá trình công nghiệp hóa, đô thị hóa. Nếu kinh tế nông thôn phát triển chậm, không được đầu tư thỏa đáng so với những ưu tiên tập trung đầu tư cho đô thị, thì quá trình di dân sẽ diễn ra ngày càng mạnh mẽ hơn, tất yếu sẽ dẫn đến sự quá tải về hệ thống cơ sở hạ tầng tại các đô thị. Các luồng di cư lao động tìm việc làm thường do sức hút từ công nghiệp và đô thị, đồng thời cũng còn do hiệu quả sản xuất nông nghiệp thấp; trong khi đó, nguồn đất đai bị thu hẹp, thu nhập từ nghề nông không đủ sống nên ở nhiều địa phương, nông dân không còn thiết tha với nghề nông. Vì vậy, đã xuất hiện tình trạng nhiều nơi giảm vụ trồng lúa, hoa màu hoặc bỏ hoang đất. Thực tiễn này đã cho thấy một nghịch lý là **đất đai cho sản xuất nông nghiệp vừa thiếu lại vừa**

lãng phí. (Sự lãng phí này không chỉ thể hiện ở việc người nông dân bỏ ruộng, mà còn thể hiện ở việc đất thu hồi cho các khu công nghiệp bị bỏ hoang một thời gian dài không sử dụng).

Theo PGS.TS. Phạm Duy Nghĩa, hiện nay có ba nguy cơ rất rõ ràng đối mặt với những người dân quê, đó là: “nông dân mất ruộng, nông dân chán ruộng, nông dân chán chốn thôn quê” [48]. Đó là những điều nhức nhối cho một đất nước đi lên từ nền kinh tế nông nghiệp cho dù đang ở bất cứ giai đoạn phát triển nào của quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa.

Năm là, môi trường sống của người dân tại những vùng có xây dựng khu công nghiệp bị ảnh hưởng nghiêm trọng.

Quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa phát triển dẫn đến môi trường tự nhiên ngày càng bị ô nhiễm nghiêm trọng. Tài nguyên rừng và khoáng sản bị tàn phá và khai thác bừa bãi, đất đai bị suy giảm. Một số khu công nghiệp, khu chế xuất vùng biển, vùng ven sông đang gây ô nhiễm nặng nề như khu chế xuất vùng sông Cầu, sông Nhuệ, sông Đáy. Môi trường khu công nghiệp tại các khu vực đô thị cũng đang ở mức báo động. Nguồn rác thải các loại ngày càng tăng trong khi việc xử lý không triệt để. Nguồn nước mặt và nước ngầm tiếp tục bị ô nhiễm. Trong tổng số trên 100 khu công nghiệp đang hoạt động trong phạm vi cả nước đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, mới chỉ có khoảng 20 khu công nghiệp đã xây dựng nhà máy xử lý nước thải tập trung nhưng chưa có hệ thống riêng thu gom, vận chuyển và lưu giữ tạm thời đối với chất thải rắn công nghiệp và chất thải nguy hại [17, tr.32]. Không thể phủ nhận rằng có khá nhiều dự án được đánh giá là hoạt động hiệu quả, có ý nghĩa về mặt kinh tế, xã hội; nhưng bên cạnh đó cũng có không ít những dự án đã và đang tạo ra những bức xúc cho người dân vì ô nhiễm môi trường. Sự hình thành các khu công nghiệp, khu chế xuất, sân golf trên các cánh đồng đã, đang và sẽ phá vỡ hệ thống thủy lợi, gây ô nhiễm nặng tại các vùng sản xuất nông nghiệp hàng hóa. Đồng thời nhiều diện tích đất lúa gần các khu công nghiệp, khu chế xuất bị ảnh hưởng trực tiếp từ nước thải, khói bụi, ánh sáng khiến sâu bệnh gia tăng, năng suất giảm 15 - 30%. Theo tính toán, mỗi ha dành cho xây dựng khu công nghiệp hoặc sân golf thường kéo theo khoảng 1 - 2 ha đất liền kề không sử dụng được do ô nhiễm [59]. Việc sản xuất nông nghiệp trên những mảnh ruộng còn lại sau khi bị thu hồi đất để xây dựng khu công nghiệp gặp rất nhiều khó khăn bởi lẽ, đây là những mảnh ruộng nhỏ lẻ, rời rạc, bị phân tán nhiều nơi, hơn nữa việc xây dựng các khu công nghiệp đã phá vỡ toàn bộ hệ thống tưới tiêu ở các vùng nông thôn, đây là tình trạng xảy ra phổ biến ở các vùng bị thu hồi đất. Rất

nhiều người đang đặt câu hỏi rằng, hiệu quả kinh tế của các dự án là do đầu tư tài chính, do trình độ quản lý và công nghệ của dự án mang lại, hay do sử dụng các dịch vụ môi trường không mất tiền để biến thành lợi ích cá nhân?. Các loại ô nhiễm nặng mà các khu công nghiệp gây ra cho môi trường sinh thái như ô nhiễm nước thải, ô nhiễm khí thải và ô nhiễm chất thải rắn đã tác động khá mạnh mẽ đến phát triển nông nghiệp và nông thôn nước ta trong thời gian qua, làm ảnh hưởng nghiêm trọng đến sức khỏe của cộng đồng dân cư nơi đó. Không ít con sông đã trở thành “*sông chết*”, không ít các làng ở nông thôn đã trở thành “*làng ung thư*”. Việc sử dụng đất nông nghiệp cho mục đích phi nông nghiệp, phục vụ sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa là cần thiết. Song cũng cần phải đảm bảo sự phát triển bền vững, không làm ảnh hưởng đến môi trường. Nước ta đang trong quá trình đổi mới, đẩy mạnh sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa và chủ động hội nhập quốc tế; thời cơ là rất lớn, song thách thức đối với sự ổn định và phát triển cũng không nhỏ.

Trong tiến trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa, cần phải nhận thức được rằng: con người sáng tạo ra lịch sử nhưng không phải là thực hiện tùy tiện, mà cần phải tuân theo quy luật khách quan. Nhận thức đúng quy luật, tác động đúng quy luật, con người sẽ để lại nền văn minh. Ngược lại, nhận thức sai, tác động tùy tiện, con người sẽ để lại đằng sau những bãi hoang mạc [31].

Kết luận chương 2

1. Chế định pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp bao gồm nhiều nội dung, như các nguyên tắc và điều kiện của việc bồi thường; các phương thức bồi thường, giá đất tính bồi thường, chính sách hỗ trợ; trình tự, thủ tục của việc thu hồi và bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp; vấn đề giải quyết khiếu nại, tố cáo về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

Việc bồi thường được đặt ra khi Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng hay vì mục tiêu phát triển kinh tế, tuy nhiên đây mới là điều kiện cần, người sử dụng đất còn phải thỏa mãn những điều kiện khác do pháp luật quy định như phải có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hay có đủ điều kiện để được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thì mới được bồi thường.

2. Người bị thu hồi đất, bị thiệt hại về tài sản có trên đất sẽ được bồi thường đất, bồi thường thiệt hại về tài sản. Trong một số trường hợp nhất định, họ còn được Nhà nước hỗ trợ khi bị thu hồi đất nông nghiệp, như hỗ trợ ổn định đời sống và sản xuất, hỗ trợ đào tạo chuyển đổi nghề và tạo việc làm,...Hỗ trợ giúp bù đắp vào

khoảng trống mà việc bồi thường chưa thực hiện một cách trọn vẹn, để người bị thu hồi đất nông nghiệp nhanh chóng vượt qua những khó khăn về cuộc sống và việc làm khi bị thu hồi đất.

3. Bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp là hệ quả của hoạt động thu hồi đất nông nghiệp đối với người nông dân. Chuỗi hoạt động này có liên quan mật thiết với nhau và được thực hiện theo một trình tự, thủ tục nhất định. Việc bồi thường như thế nào, cách thức ra sao,...có liên quan và phụ thuộc vào những hoạt động ngay từ khi thu hồi đất. Trình tự, thủ tục thực hiện các công việc này là những hoạt động quan trọng trong quản lý nhà nước về đất đai, giúp cho việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất được thực hiện một cách minh bạch và trong một khung khổ pháp lý nhất định, đồng thời cũng cho người bị thu hồi đất thấy rõ những nghĩa vụ mà họ cần phải thực hiện đối với Nhà nước, cũng như quyền lợi mà họ được hưởng trong quá trình bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Mặt khác, khi có cơ sở cho rằng các quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, trong quá trình bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất là chưa thỏa đáng, không đảm bảo được quyền lợi của người bị thu hồi đất, hay có những sai phạm xảy ra, người sử dụng đất hoàn toàn có quyền khiếu nại, tố cáo để bảo vệ quyền lợi của mình, để pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất được thực hiện một cách nghiêm minh.

4. Việt Nam, với một đất nước có hơn 70% dân số làm nghề nông, đang trong quá trình hội nhập và phát triển. Đặt trong bối cảnh đó, bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp là vấn đề phức tạp và mang tính thời sự nóng bỏng. Điều này lại càng được thể hiện rõ nét khi có không ít những vấn đề bất cập, hạn chế phát sinh do chính sách, pháp luật của Nhà nước chưa bao quát hết được các vấn đề của thực tiễn, lại thay đổi liên tục, còn nhiều kẽ hở, thậm chí là mâu thuẫn và bất hợp lý, việc áp dụng pháp luật được thực hiện tùy tiện, không nghiêm túc, vv... Có thể thấy rõ những bất cập trong công tác bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp như: một số nguyên tắc bồi thường còn quy định chưa chặt chẽ, thiếu tính khả thi; giá đất bồi thường còn thấp hơn nhiều so với giá thị trường, vì vậy không đảm bảo quyền lợi cho người sử dụng đất; vấn đề hỗ trợ còn chưa thực hiện hiệu quả, chưa có cơ chế đảm bảo cho việc đào tạo nghề cho nông dân bị thu hồi đất, vv...

Việc phân tích, đánh giá thực trạng pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp là cần thiết, để có thể nhận diện chính xác, cụ thể những tồn tại, hạn chế của pháp luật về vấn đề này, đồng thời đưa ra những cơ sở về mặt khoa học, về mặt thực tiễn cho việc hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.

Chương 3

GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ THỰC THI PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP Ở VIỆT NAM

3.1. Định hướng hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam

Trên cơ sở nghiên cứu những vấn đề lý luận về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp và đánh giá thực trạng pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam tại Chương 1 và Chương 2, chúng tôi cho rằng việc hoàn thiện lĩnh vực pháp luật này cần dựa trên những định hướng chủ yếu sau đây:

Thứ nhất, việc hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp phải căn cứ vào quan điểm, đường lối, chủ trương của Đảng về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, tạo nền tảng để đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại.

Xét về mặt lý luận, quan điểm, đường lối, chính sách của Đảng là hạt nhân của pháp luật hay nói cách khác pháp luật là sự thể chế hóa quan điểm, đường lối, chính sách của Đảng. Việc hoàn thiện pháp luật nói chung và pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp nói riêng phải dựa trên quan điểm, đường lối của Đảng về vấn đề này nhằm đảm bảo sự định hướng chính trị trong xây dựng pháp luật. Quan điểm, đường lối của Đảng về đổi mới chính sách, pháp luật đất đai nói chung và chính sách, pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp nói riêng được thể hiện rõ tại Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 06/11/2012 của Hội nghị lần thứ VI Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XI về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, tạo nền tảng để đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại. Để đảm bảo định hướng này, pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp cần phải chú trọng những vấn đề sau:

Một là, Nhà nước chủ động thu hồi đất theo kế hoạch sử dụng đất hàng năm đã được xét duyệt. Quy định rõ ràng và cụ thể hơn các trường hợp Nhà nước thực hiện việc thu hồi đất để sử dụng vào các mục đích quốc phòng, an ninh, phục vụ lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng và các dự án phát triển kinh tế, xã hội. Đối với các dự án sản xuất, kinh doanh phù hợp với quy hoạch sử dụng đất thì hộ gia đình, cá nhân

đang sử dụng được chuyển nhượng, cho thuê, góp vốn bằng quyền sử dụng đất với nhà đầu tư để thực hiện dự án. Về vấn đề này, trong Luật Đất đai năm 2013 đã quy định rõ những trường hợp thật cần thiết mà Nhà nước phải thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng (trên cơ sở hiến định tại Điều 54 của Hiến pháp năm 2013 sửa đổi) tại Điều 61, Điều 62 Luật Đất đai 2013, trường hợp Nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội được Luật Đất đai năm 2013 quy định dựa trên tiêu chí “phải vì lợi ích của quốc gia, lợi ích chung của cộng đồng; các dự án mà Nhà nước thu hồi đất để thực hiện căn cứ vào ý nghĩa, tính chất quan trọng của dự án với việc phát triển kinh tế xã hội của quốc gia, lợi ích chung của cộng đồng, không có phân biệt dự án đó thuộc thành phần kinh tế nào.

Hai là, việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất phải bảo đảm dân chủ, minh bạch, công khai, khách quan, và công bằng. Đây là những giá trị phổ quát được pháp luật và thực tiễn pháp lý của các nước chứng minh và thừa nhận. Điều này đã được kiểm chứng trong quá trình thực thi pháp luật đất đai ở nước ta. Nếu các quy định của pháp luật thiếu công khai, minh bạch sẽ tạo điều kiện phát sinh tình trạng tham nhũng, tiêu cực trong quá trình thực thi của đội ngũ công chức thừa hành. Nếu các quy định của pháp luật không công bằng sẽ tiềm ẩn nguy cơ phát sinh xung đột về lợi ích trong quá trình áp dụng. Nếu các quy định của pháp luật không tạo điều kiện cho cơ chế dân chủ, khách quan được tôn trọng trong quá trình thi hành, sẽ làm cho người bị thu hồi đất không đồng thuận và phát sinh tranh chấp, khiếu kiện kéo dài.

Ba là, trong công tác bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp, cần chú ý đến việc thực hiện có hiệu quả phương án đào tạo nghề, tạo việc làm, tổ chức lại sản xuất và bảo đảm đời sống của nhân dân ở khu vực có đất bị thu hồi, bởi đất nông nghiệp là tư liệu sản xuất chủ yếu của người nông dân, đồng thời, nghiên cứu phương thức chi trả tiền bồi thường, hỗ trợ hợp lý để bảo đảm ổn định đời sống lâu dài cho người có đất bị thu hồi.

Thứ hai, hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp phải dựa trên nguyên tắc giải quyết hài hòa lợi ích của Nhà nước, lợi ích của doanh nghiệp và lợi ích của người bị thu hồi đất.

Khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh; lợi ích quốc gia; lợi ích công cộng và vào mục đích kinh tế (gọi chung là các mục đích chung) đã để lại những hậu quả rất khác nhau đối với các bên có liên

quan. Sự xung đột về lợi ích giữa các bên là điều không thể tránh khỏi, cụ thể: người bị thu hồi đất nông nghiệp không những bị thiệt hại về cây cối, hoa màu và các tài sản khác trên đất mà còn bị mất tư liệu sản xuất, không có “công ăn việc làm” rơi vào tình trạng đời sống gặp nhiều khó khăn; Nhà nước có được diện tích đất nông nghiệp để sử dụng cho các mục đích chung; doanh nghiệp hoặc chủ đầu tư có đất để sử dụng vào mục đích sản xuất - kinh doanh, thương mại. Bên cạnh đó, trong một số trường hợp, lợi ích chung của xã hội cũng chưa được đảm bảo do việc giải phóng mặt bằng có nhiều ách tắc, nhiều dự án đầu tư phải chờ đất do người dân không hợp tác, dẫn đến tiến độ triển khai chậm hoặc dừng không thời hạn, điều đó cũng ảnh hưởng không nhỏ đến các nhà đầu tư. Tuy nhiên, đánh giá một cách tổng thể, trong thu hồi đất nông nghiệp, sự thiệt hại hay ảnh hưởng tiêu cực thường rơi về phía người bị thu hồi đất và dường như tác động tích cực hay lợi ích lại nằm ở phía những đối tượng được tiếp cận đất đai (doanh nghiệp, chủ đầu tư). Sự bồi thường của Nhà nước cho người bị mất đất nông nghiệp để sử dụng vào mục đích chung (đặc biệt là sử dụng vào mục đích phát triển kinh tế) chỉ bù đắp một phần thiệt hại do việc thu hồi đất gây ra nên thường không nhận được sự đồng thuận từ phía người sử dụng đất; bởi lẽ, giá đất được sử dụng làm căn cứ bồi thường là giá đất do UBND cấp tỉnh quy định tại thời điểm thu hồi đất mà giá đất này thường thấp hơn giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất trên thị trường (giá đất thị trường). Điều này dẫn đến việc người bị thu hồi đất khiếu kiện đông người, khiếu kiện vượt cấp, kéo dài đến các cơ quan nhà nước ở địa phương và trung ương. Để khắc phục tình trạng này, một số địa phương thay vì đối thoại, tham vấn để xem xét điều chỉnh, bổ sung phương án bồi thường đã sử dụng sức mạnh cưỡng chế để giải quyết. Hậu quả là bất đồng trong bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp không những không được giải quyết triệt để, dứt điểm mà còn làm bùng phát các xung đột xã hội gay gắt, tiềm ẩn nguy cơ gây mất ổn định chính trị, xã hội. Vì vậy, lợi ích của người có đất bị thu hồi phải được đặt ngang bằng với lợi ích của chủ đầu tư. Phải coi quyền sử dụng đất không chỉ là quyền tài sản bình thường mà còn là một loại vật quyền, tồn tại song song với quyền sở hữu toàn dân về đất đai. Chỉ trên một thái độ coi trọng quyền của người sử dụng đất như vậy, thì Nhà nước mới có thể có cách ứng xử phù hợp với người có đất bị thu hồi, mới không thu hồi đất nông nghiệp một cách tùy tiện và khi buộc phải thu hồi, thì phải bồi thường một cách thỏa đáng cho người có đất bị thu hồi. Tuy nhiên cũng cần phải thấy rằng, giá trị tăng thêm của đất được quyết định bởi ba yếu tố: điều kiện thuận lợi do tự nhiên mang lại; sự đầu tư

của người sử dụng đất hoặc của nhà đầu tư; quy hoạch sử dụng đất và đầu tư kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội của đất nước. Lâu nay do chưa nhận thức đúng đắn về những nguyên nhân tạo ra giá trị tăng thêm của đất và do những bất cập trong quản lý Nhà nước về đất đai, nên chúng ta chưa có sự điều tiết hợp lý, chưa giải quyết hài hòa các mối lợi ích trong quan hệ thu hồi và bồi thường đối với đất. Do vậy, hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp phải dựa trên nguyên tắc giải quyết hài hòa lợi ích của Nhà nước, lợi ích của doanh nghiệp và lợi ích của người bị thu hồi đất, đó cũng chính là đảm bảo lợi ích của ba chủ thể này trong quá trình điều phối đất đai. Có như vậy thì sự phát triển của đất nước mới mang tính bền vững và đảm bảo sự công bằng xã hội.

Thứ ba, hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp phải đặt trong mối quan hệ với việc hoàn thiện pháp luật đất đai nói chung và các đạo luật khác có liên quan.

Chế định bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp là một chế định cơ bản của pháp luật đất đai. Chế định này có mối quan hệ mật thiết với các quy định khác của pháp luật đất đai như quy định về những trường hợp thu hồi đất; quy định về thẩm quyền, trình tự, thủ tục thu hồi đất; quy định về giá đất bồi thường, trình tự, thủ tục bồi thường v.v. Vì vậy, việc hoàn thiện chế định bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp không thể tách rời với việc hoàn thiện pháp luật đất đai nói chung; bởi lẽ, hoàn thiện chế định này mà không đặt trong mối quan hệ với các quy định khác có liên quan của pháp luật đất đai sẽ không đảm bảo tính thống nhất, tương thích, đồng thời sẽ tạo nên những rào cản, khó khăn cho quá trình thực thi. Mặt khác, bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp còn là khu vực giao thoa giữa các quy định của pháp luật đất đai với các đạo luật khác có liên quan như: Luật Dân sự, Luật Nhà ở, Luật Xây dựng, Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo, Luật Tổ tụng hành chính, Luật về xử lý vi phạm hành chính, Luật Bảo vệ và phát triển rừng, Luật đầu tư và Luật doanh nghiệp v.v. Để nâng cao hiệu quả thực thi chế định pháp luật này thì tính thống nhất, tương thích, đồng bộ với các đạo luật khác có liên quan, cần được chú trọng trong quá trình hoàn thiện các quy định về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.

Thứ tư, hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp phải gắn liền với việc dứt điểm hoàn thành cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đi đôi với hiện đại hoá hệ thống bản đồ địa chính, hồ sơ địa chính.

Ở nước ta do tính chất đặc thù của chế độ sở hữu đất đai nên quyền sử dụng đất (QSDĐ) được pháp luật thừa nhận là một loại tài sản đặc biệt được phép trao đổi trên

thị trường. Tuy nhiên, khác với các loại hàng hoá khác, QSDĐ “cần được “đóng gói” để dễ dàng cầm nắm, trao đổi, nghĩa là chúng cần được đo đạc, lập hồ sơ ô thửa, đánh số, cấp giấy chứng nhận để dễ dàng lưu chuyển. Chứng thư đó càng ổn định, càng đáng tin cậy, thì đất đai mới sống tự do các cuộc đời riêng của nó...” [47, tr.28].

Với tư cách đại diện chủ sở hữu đối với đất đai, Nhà nước trao QSDĐ cho người sử dụng thông qua hình thức giao đất, cho thuê đất, công nhận QSDĐ đối với người đang sử dụng đất ổn định. Hình thức pháp lý xác lập QSDĐ hợp pháp là việc Nhà nước cấp giấy chứng nhận chứng nhận quyền sử dụng đất (GCNQSDĐ) cho người sử dụng đất. Điều này có nghĩa là khi người sử dụng đất được Nhà nước cấp GCNQSDĐ; họ sẽ được pháp luật bảo hộ quyền và lợi ích hợp pháp trong sử dụng đất đai. Để Luật Đất đai hoàn chỉnh và tiến tới “xây dựng một Bộ luật Đất đai phù hợp với một nước công nghiệp” thì toàn bộ quỹ đất tự nhiên trên cả nước phải được “lập hồ sơ ô thửa, đánh số, cấp giấy chứng nhận”, thuận lợi trong công tác quản lý Nhà nước về đất đai cũng như minh bạch về quyền lợi kinh tế của người đang sử dụng đất. Trong điều kiện người sử dụng đất đã được cấp GCNQSDĐ thì việc tính toán bồi thường về đất cho họ khi Nhà nước thu hồi đất sẽ trở nên thuận lợi hơn rất nhiều. Thực tế cho thấy, những khó khăn, phức tạp, khiếu nại nảy sinh trong công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng (GPMB) nói chung và bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp nói riêng chủ yếu phát sinh từ các trường hợp không có hoặc thiếu các giấy tờ về QSDĐ. Trong trường hợp này, khi Nhà nước thu hồi đất để thực hiện bồi thường phải dựa trên việc xác nhận nguồn gốc, thời gian, mục đích sử dụng đất của UBND cấp xã làm căn cứ lập phương án bồi thường, GPMB. Việc xác nhận nguồn gốc, thời gian, mục đích sử dụng đất gặp rất nhiều khó khăn, phức tạp do hồ sơ, tài liệu về đất đai lưu giữ của chính quyền cấp xã có nhiều biến động, chưa cập nhật thường xuyên, nhất là lịch sử của quan hệ đất đai ở Việt Nam diễn ra khá phức tạp, nhiều biến động qua các thời kỳ chiến tranh, qua các thời kỳ chuyển đổi ruộng đất... Điều này dẫn đến việc lập phương án bồi thường, GPMB nói chung và bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp nói riêng thiếu chính xác, không công bằng và gây ra các khiếu nại, thắc mắc hoặc không đồng thuận từ phía người bị thu hồi đất. Để khắc phục những tồn tại này, việc hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp phải hướng tới việc hoàn thành dứt điểm công tác cấp GCNQSDĐ đi đôi với hiện đại hoá hệ thống bản đồ địa chính, hồ sơ địa chính.

Thứ năm, hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp cần xem xét, tham khảo kinh nghiệm và thực tiễn pháp lý của các nước trên thế giới về lĩnh vực này.

Hiện nay nước ta đã trở thành thành viên chính thức của nhiều tổ chức quốc tế trong khu vực và thế giới như Hiệp hội các nước Đông Nam Á (ASEAN), Diễn đàn hợp tác kinh tế Thái Bình Dương (APEC), Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) v.v và là nước thứ 12 đàm phán gia nhập Hiệp định đối tác kinh tế chiến lược xuyên Thái Bình Dương (TPP). Quá trình hội nhập quốc tế sâu rộng đặt ra yêu cầu Việt Nam phải cam kết tuân thủ luật lệ của các tổ chức này. Muốn vậy, hệ thống pháp luật nói chung và pháp luật đất đai nói riêng của nước ta phải tương thích với các quy tắc và luật lệ chung của thế giới. Mặt khác, việc xây dựng và thực thi pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp ở nước ta dựa trên chế độ sở hữu toàn dân về đất đai do Nhà nước đại diện chủ sở hữu trong điều kiện kinh tế thị trường là một điều khá đặc trưng ở Việt Nam và chưa có tiền lệ trên thế giới. Hơn nữa, thực tiễn thi hành lĩnh vực pháp luật này cho thấy đây là vấn đề rất khó khăn, phức tạp do nó trực tiếp “động chạm” đến lợi ích thiết thực của các bên có liên quan. Vì vậy, chúng ta phải từng bước xây dựng, sửa đổi và hoàn thiện nhằm đáp ứng đòi hỏi của quá trình phát triển đất nước đặt trong bối cảnh kinh tế thị trường. Việc nghiên cứu, tìm hiểu và tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm và thực tiễn pháp lý của các nước trên thế giới (đặc biệt là kinh nghiệm và thực tiễn pháp lý của những nước có nhiều điểm tương đồng về chính trị, lịch sử, văn hóa, pháp luật ... với Việt Nam) là rất cần thiết. Điều này không chỉ giúp chúng ta lựa chọn, tiếp thu những kinh nghiệm bổ ích để vận dụng sáng tạo vào quá trình hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất và làm cho lĩnh vực này tương thích với pháp luật của các nước, mà còn giúp nước ta tránh lặp lại những sai lầm mà các nước đã gặp phải trong quá trình phát triển đất nước dưới tác động của toàn cầu hóa.

3.2. Giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam

Luận án được thực hiện trong bối cảnh Luật Đất đai 2003 vẫn còn hiệu lực, Luật Đất đai 2013 sẽ thay thế Luật 2003 kể từ ngày 01/7/2014. Vì vậy, việc đưa ra các giải pháp hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp của chúng tôi được thực hiện trên cơ sở rà soát những quy định bất hợp lý về bồi thường trong Luật Đất đai 2003 mà chưa được khắc phục và điều chỉnh trong Luật Đất đai 2013; hoặc những quy định đã được bổ sung, điều chỉnh hoặc kế thừa trong pháp luật về bồi thường trước đây nhưng mới chỉ dừng lại ở những quy định chung, mang tính nguyên tắc thì chúng rất cần được tiếp tục định chế cụ thể, rõ ràng trong các văn bản hướng dẫn thi hành để làm cơ sở cho việc tổ chức thực thi có hiệu

quả trên thực tế. Cùng với đó là những giải pháp khác nhằm thúc đẩy quá trình thực thi pháp luật, đưa những quy định về bồi thường vào cuộc sống một cách hiệu quả và khả thi. Cụ thể:

3.2.1. Nhóm giải pháp hoàn thiện các quy định pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

3.2.1.1. Hoàn thiện các quy định về nguyên tắc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất

Khoản 2, Điều 42 Luật Đất đai năm 2003 quy định: “Người bị thu hồi loại đất nào thì được bồi thường bằng việc giao đất mới có cùng mục đích sử dụng, nếu không có đất để bồi thường thì được bồi thường bằng giá trị quyền sử dụng đất tại thời điểm có quyết định thu hồi”.

- Theo quy định này, trước tiên người bị thu hồi loại đất nào thì được bồi thường bằng việc giao đất mới có cùng mục đích sử dụng; tiếp đó, nếu không có đất để bồi thường thì được bồi thường bằng tiền tương ứng với giá trị quyền sử dụng đất tại thời điểm có quyết định thu hồi. Như vậy, về mặt nguyên tắc, người bị thu hồi đất nông nghiệp thì được bồi thường bằng việc giao đất nông nghiệp mới, đây dường như là nguyên tắc ưu tiên; nếu không có đất nông nghiệp để bồi thường thì được bồi thường bằng tiền tương ứng với giá trị quyền sử dụng đất nông nghiệp bị thu hồi. Trên thực tế việc bồi thường “đất bằng đất” là ít tính khả thi như đã phân tích ở chương 2. Hầu hết các địa phương đều chọn phương án bồi thường bằng tiền (với giá trị tương ứng với quyền sử dụng đất nông nghiệp bị thu hồi) cho người bị mất đất sản xuất. Như vậy, vấn đề đặt ra là, nếu xác định ưu tiên bồi thường bằng việc giao đất mới là nguyên tắc áp dụng thống nhất, cho tất cả các trường hợp được bồi thường về đất, thì cần thiết phải tạo quỹ đất sạch để người sử dụng đất có điều kiện được thụ hưởng nguyên tắc trên, thế nhưng việc tạo quỹ đất sạch là rất khó trong thực tiễn hiện nay. Vì vậy, cần xác định việc thực hiện nguyên tắc này là ưu tiên chỉ với địa phương nào còn quỹ đất sạch để bồi thường; hoặc xác định nguyên tắc này chỉ có thể được áp dụng giới hạn đối với một số chủ thể, hoặc trong một số trường hợp nhất định, thì nên có sự phân loại và quy định rõ ràng để đặc định hóa về nguyên tắc và đảm bảo tính khả thi trong việc thực hiện, tránh tình trạng đã là nguyên tắc mà lại không được thực hiện bởi vì nó không thể thực hiện.

- Mặt khác, quy định thời điểm tính giá bồi thường là thời điểm có quyết định thu hồi đất là chưa hợp lý và chưa phù hợp với thực tế, vì các lý do sau đây: *Một là*, trong việc bồi thường, giải phóng mặt bằng, đa số các khiếu nại của người dân liên

quan đến mức giá đất bồi thường. Theo quy định hiện hành, người dân được bồi thường theo phương án do cơ quan nhà nước phê duyệt khi có quyết định thu hồi đất. Tuy nhiên, từ lúc có quyết định thu hồi đất cho đến khi cơ quan chức năng hoàn thành thủ tục để người dân nhận tiền bồi thường kéo dài trong một khoảng thời gian, thậm chí có khi là 3 năm hoặc 5 năm. Khi đó, giá đất tại thời điểm nhận tiền bồi thường đã khác xa so với giá đất tại thời điểm có quyết định thu hồi đất. Vì vậy, người bị thu hồi đất luôn chịu thiệt thòi. Trong những năm đó, giá đất và cả chính sách bồi thường về đất đai đã thay đổi, đồng tiền giảm giá trị, cơ hội đầu tư kinh doanh hay có nhà ở của người dân cũng bị mất... *Hai là*, việc thu hồi đất nông nghiệp chuyển sang sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp (đặc biệt là xây dựng các khu đô thị, xây dựng khu nhà ở thương mại); người bị thu hồi đất chỉ được bồi thường theo giá đất nông nghiệp (thông thường giá đất này rất thấp chỉ vài chục ngàn đến vài trăm ngàn đồng/m²). Sau đó, diện tích đất này được giao cho các công ty kinh doanh xây dựng nhà ở. Họ tiến hành san lấp nền và xây dựng nhà ở để bán. Mỗi m² đất lúc này có giá trị lên đến vài triệu hoặc vài chục triệu đồng. Sự chênh lệch về địa tô được tạo ra từ sự thay đổi mục đích sử dụng đất không được điều tiết vào ngân sách nhà nước mà rơi vào túi của chủ đầu tư và làm cho họ giàu lên một cách nhanh chóng. Điều này góp phần làm gia tăng khoảng cách giàu - nghèo trong xã hội.

Để khắc phục những bất cập trên, theo chúng tôi nên sửa đổi quy định về vấn đề này theo hướng sau đây: quy định việc tính giá bồi thường theo thời điểm trả tiền bồi thường trên thực tế. (mặc dù trong Nghị định số 69/2009/NĐ-CP đã có quy định về việc điều chỉnh giá đất cho sát với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường trong một số trường hợp, theo Điều 11; nhưng về mặt nguyên tắc, thời điểm tính giá bồi thường vẫn là thời điểm quyết định thu hồi đất, theo Khoản 2, Điều 14. Vì vậy, cần phải có sự quy định thống nhất về vấn đề này). Khi thu hồi đất để thực hiện các dự án đầu tư, Nhà nước cần phải dự liệu được lợi ích sẽ thu được để thực hiện bồi thường cho hợp lý và công bằng (tránh tình trạng lợi ích chỉ thuộc về các nhà đầu tư, còn người dân bị mất đất lại không được hưởng lợi ích của sự “phát triển” đó), như thực hiện chính sách thuế đối với doanh nghiệp, điều tiết nguồn lợi thu được cho người bị thu hồi đất thông qua mức bồi thường và hỗ trợ thỏa đáng.

3.2.1.2. Hoàn thiện quy định về cơ chế xác định giá đất bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Theo quy định của pháp luật đất đai hiện hành, người bị thu hồi đất được bồi thường bằng tiền theo khung giá đất do UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung

ương (gọi chung là UBND cấp tỉnh) quy định tại thời điểm thu hồi đất (khoản 4, Điều 56 Luật Đất đai năm 2003). Giá đất này được gọi là “giá Nhà nước” và thường thấp hơn nhiều so với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường (được gọi tắt là “giá thị trường”). Để khắc phục bất cập này, Nghị định số 69/2009/NĐ-CP ngày 13/08/2009 quy định bổ sung về quy hoạch sử dụng đất, giá đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư (sau đây gọi tắt là Nghị định số 69/2009/NĐ-CP ngày 13/08/2009) quy định khi Nhà nước phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất, mà giá đất do UBND cấp tỉnh chưa sát với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường trong điều kiện bình thường thì UBND cấp tỉnh căn cứ vào giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường để xác định lại giá đất cụ thể cho phù hợp (khoản 1 Điều 11). Tuy nhiên, thực tế triển khai quy định này gặp không ít những trở ngại: *Một là*, việc xác định “giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường” là một điều không hề đơn giản, nếu không có một cơ quan chuyên trách về thu thập, xử lý thông tin về giá đất để đưa ra giá chuyển nhượng chính xác trên thị trường; bởi lẽ, giá đất trên thị trường hàm chứa yếu tố “ảo” và không phản ánh đúng giá trị thực của các giao dịch về quyền sử dụng đất trên thị trường biểu thị thông qua đại lượng giá cả. Điều này có nguyên nhân do người dân thường có xu hướng khai giá thấp hơn với giá chuyển nhượng đất trên thực tế nhằm giảm thiểu các khoản thuế, phí mà họ phải đóng trong quá trình chuyển nhượng. Mặt khác, giá đất hình thành thông qua việc xác lập các giao dịch về đất đai còn phụ thuộc vào sở thích, tâm lý, thị hiếu, trình độ, phong tục, tập quán... của người dân mà các yếu tố này lại không giống nhau giữa các địa phương, các vùng, miền; *Hai là*, việc quy định “sát với giá thực tế trên thị trường” là một khái niệm mang tính định tính mà không mang tính định lượng. Điều này sẽ gây ra những cách hiểu khác nhau giữa các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong quá trình thực thi, tạo “kẽ hở” cho việc áp đặt ý muốn chủ quan của các cơ quan công quyền trong áp dụng; theo đó, “sát với giá thực tế trên thị trường” được hiểu như thế nào, “sát” trên hay “sát” dưới và thị trường ở đây được hiểu là thị trường nào: thị trường trước khi Nhà nước đầu tư xây dựng hệ thống cơ sở hạ tầng hay thị trường sau khi Nhà nước đầu tư xây dựng hệ thống cơ sở hạ tầng. Hơn nữa, hiện nay ở nước ta chưa hình thành một tổ chức chuyên theo dõi, thu thập, đánh giá, xử lý các thông tin về giao dịch đất đai trên thị trường để có thể đưa ra giá đất chính xác trên thị trường hàng ngày. Vì vậy, quy định này của Nghị định số 69/2009/NĐ-CP ngày 13/08/2009 dường như ít có tính khả thi. Theo

Luật Đất đai năm 2013, vai trò của tổ chức tư vấn xác định giá đất đã được đề cập (Khoản 3, Điều 114), vấn đề đặt ra là Nhà nước cần có sự đầu tư thích đáng cho sự ra đời và hoạt động của các tổ chức này, đồng thời có những quy chuẩn chặt chẽ cho việc thành lập các tổ chức này để đảm bảo hiệu quả hoạt động của nó.

Tại điểm c, Khoản 1, Điều 112 Luật Đất đai năm 2013 hiện nay, nguyên tắc xác định giá đất “sát với giá thị trường” đã được thay bằng thuật ngữ “phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường”, thiết nghĩ, thuật ngữ này cũng chỉ là một khái niệm tương đương mà không giải quyết được một cách thấu đáo bản chất của vấn đề còn tồn tại đã được phân tích ở trên.

Ở một khía cạnh khác, cơ chế xác định giá đất theo pháp luật đất đai hiện hành còn tồn tại những bất hợp lý. Thực tế cho thấy, giá đất do UBND cấp tỉnh quy định ít nhiều phụ thuộc vào ý chí chủ quan và cách đánh giá, nhìn nhận một chiều từ phía các cơ quan quản lý đất đai ở địa phương; theo đó, khung giá đất do UBND cấp tỉnh xây dựng, trình Hội đồng nhân dân (HĐND) cùng cấp thông qua và công bố vào ngày 01/01 hàng năm. Giá đất này được sử dụng làm căn cứ để tính bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nói chung và bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp nói riêng. Như vậy, cơ chế xây dựng giá đất của Nhà nước dường như mang tính áp đặt của các cơ quan công quyền mà không có sự tham gia đóng góp ý kiến của người bị thu hồi đất thông qua hình thức tham vấn cộng đồng trong quá trình xây dựng giá đất hoặc không có sự tham khảo ý kiến của những cơ quan định giá đất chuyên nghiệp, của các chuyên gia về định giá đất. Điều này bắt nguồn từ các nguyên nhân cơ bản sau: (i) Hiện nay, chúng ta thiếu những quy trình cụ thể trong việc định giá đất và quản lý giá đất; đồng thời thiếu những cán bộ chuyên trách đảm đương vấn đề này. Hoạt động của các tổ chức tư vấn về giá đất dường như chưa đáp ứng được đòi hỏi của xã hội; (ii) Khi tiến hành định giá đất, cơ quan nhà nước có thẩm quyền thường áp đặt ý chí chủ quan trong xây dựng giá đất, chưa quan tâm đúng mức và đi sâu phân tích thực trạng chuyển nhượng quyền sử dụng đất trên thị trường; Hơn nữa, giá đất được hình thành không chỉ dựa trên các yếu tố vật chất, như khả năng sinh lợi, vị trí địa lý, diện tích đất, mức độ hoàn thiện của hệ thống cơ sở hạ tầng,... mà còn phụ thuộc vào các yếu tố phi vật chất như sở thích, phong tục, tập quán, các yếu tố phong thủy,... Do vậy, Nhà nước cần có sự xem xét, đánh giá một cách toàn diện ảnh hưởng của các yếu tố để xác định giá đất một cách chính xác, hợp lý; (iii) Nước ta vẫn chưa có cơ quan chuyên trách định giá đất ở cấp trung ương cũng như ở các địa phương nên rất khó theo dõi sát, nắm bắt kịp thời những

diễn biến của giá đất trong quá trình biến động của thị trường; (iv) Pháp luật đất đai quy định UBND cấp tỉnh vừa là cơ quan có thẩm quyền thu hồi đất vừa là cơ quan xây dựng khung giá đất làm căn cứ để tính bồi thường cho các đối tượng mà mình ra quyết định thu hồi đất. Đây là điều không hợp lý. Nó tạo ra tình trạng “vừa đá bóng vừa thổi còi” và dường như gây ra sự thiếu công bằng trong thực thi pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

Từ những lý do nêu trên, giải pháp khắc phục được đưa ra là:

Thứ nhất, Nhà nước cần xây dựng cơ chế đồng bộ, thống nhất về đào tạo, bồi dưỡng trình độ chuyên môn và nghiệp vụ cho đội ngũ cán bộ định giá đất đi đôi với việc thành lập những tổ chức tư vấn, định giá đất chuyên nghiệp. Cần xác lập một cơ chế pháp lý rõ ràng cho một nghề nghiệp mới là định giá đất đai - bất động sản ở nước ta, để chuyên nghiệp hóa hoạt động định giá bất động sản; đào tạo có chất lượng (cả chuyên môn và đạo đức nghề nghiệp) cho đội ngũ các nhà định giá đất đai

- bất động sản một cách bài bản về tất cả các vấn đề có liên quan đến định giá, đồng thời cấp chứng chỉ hành nghề cho các nhà định giá đất.

Đã đến lúc cần phải chuyển giao việc xác định giá đất từ UBND cấp tỉnh sang cho các tổ chức tư vấn, định giá đất chuyên nghiệp thực hiện. Nhà nước giữ vai trò quản lý nhà nước về việc định giá đất. Trong tương lai, nên tiến tới thực hiện xã hội hóa việc định giá đất và thẩm định giá đất làm căn cứ bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất đồng thời giao cho các tổ chức chuyên trách, có uy tín nghề nghiệp (có năng lực tài chính độc lập, có công nghệ hiện đại, nguồn nhân lực có trình độ chuyên môn cao, có kinh nghiệm và đạo đức, trách nhiệm với nghề nghiệp) tiến hành định giá đất và thẩm định giá đất. Với điều kiện các tổ chức này phải cam kết, chịu trách nhiệm về tính khách quan, chính xác của giá đất, phù hợp với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường trong điều kiện bình thường, mà không nhất thiết những tổ chức này phải là tổ chức định giá đất do Nhà nước thành lập. Mô hình các tổ chức tư vấn, định giá đất chuyên nghiệp và độc lập đã được thực hiện và hoạt động hiệu quả ở các nước như Hàn Quốc, Singapore, đây cũng là điều mà Việt Nam nên học hỏi.

Thứ hai, cần xem xét lại cơ chế áp dụng giá đất để xử lý lợi ích kinh tế trong các quan hệ đất đai một cách phù hợp và công bằng, điều này được luận giải dựa trên những cơ sở sau đây:

Một là, hiện nay giá đất do UBND cấp tỉnh quy định được sử dụng làm căn cứ để tính tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, thuế sử dụng đất, thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất, tiền xử phạt đối với hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực

đất đai, tính tiền bồi thường khi người có hành vi vi phạm pháp luật đất đai mà gây thiệt hại cho Nhà nước, tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Có thể thấy, các nghĩa vụ tài chính nêu trên là những nghĩa vụ mà người sử dụng đất có trách nhiệm thực hiện đối với Nhà nước trong quá trình sử dụng đất. Trong khi đó, việc Nhà nước thu hồi đất và thực hiện bồi thường chỉ thực hiện đối với một nhóm người sử dụng đất nhất định, ở những khu vực quy hoạch để phát triển đô thị hoặc xây dựng các khu công nghiệp mà thông thường những khu vực này nằm ở đồng bằng nơi có điều kiện phát triển thuận lợi. Do vậy, việc thu hồi đất ảnh hưởng đến lợi ích của một bộ phận nông dân bị thu hồi đất. Nếu việc xác định giá đất bồi thường không hợp lý sẽ gây ra sự không công bằng về lợi ích kinh tế giữa người sử dụng đất và Nhà nước

Để khắc phục sự bất cập về việc xác định giá đất bồi thường, UBND cấp tỉnh thường xuyên điều chỉnh bảng giá đất hàng năm cho sát với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường trong điều kiện bình thường ở địa phương theo hướng năm sau cao hơn năm trước. Tuy nhiên, việc điều chỉnh bảng giá đất ngày càng tăng cũng gây nên những hiệu ứng tiêu cực cho người sử dụng đất khi thực hiện các nghĩa vụ tài chính về đất đai đối với Nhà nước; đó là người sử dụng đất phải thực hiện các nghĩa vụ tài chính với số tiền lớn. Nếu đặt trong mối quan hệ so sánh của việc điều chỉnh giá đất nhằm đảm bảo quyền lợi cho một bộ phận người bị thu hồi đất với việc thực hiện nghĩa vụ tài chính của mọi người sử dụng đất thì “có hợp lý không khi đòi hỏi đảm bảo quyền lợi cho một thiểu số người để rồi các nghĩa vụ tài chính mà tất cả người sử dụng đất phải gánh chịu sẽ đồng loạt tương ứng tăng theo?” [54]. Việc áp dụng bảng giá đất điều chỉnh hàng năm theo xu hướng tăng sẽ gây hậu quả đặc biệt bất lợi đối với những người sử dụng đất có thu nhập thấp ở khu vực đô thị, hay người dân ở khu vực nông thôn; bởi vì giá đất do Nhà nước quy định tiến sát với giá thị trường sẽ là “gánh nặng” kinh tế khi thực hiện nghĩa vụ tài chính về sử dụng đất quá cao so với mức thu nhập của họ. Ngược lại, giá đất này được sử dụng để tính bồi thường thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất thì lại không được người sử dụng đất chấp nhận, bởi với số tiền bồi thường đó, người dân không thể nhận lại được một mảnh đất có giá trị sử dụng tương ứng.

Hai là, cần phải nhận thức được rằng, căn cứ phát sinh và hậu quả pháp lý của các trường hợp thu hồi đất là khác nhau và có cách tiếp cận phù hợp.

- Trường hợp Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng và mục tiêu phát triển kinh tế là do nhu cầu của Nhà

nước và vì lợi ích của toàn xã hội. Tuy nhiên, nó xảy ra ngoài ý muốn của người sử dụng đất và làm đảo lộn cuộc sống ổn định của họ. Vì vậy, Nhà nước phải bồi thường thỏa đáng cho người sử dụng đất và giúp đỡ họ nhanh chóng ổn định cuộc sống.

- Trường hợp người sử dụng đất có hành vi vi phạm pháp luật đất đai, gây thiệt hại cho Nhà nước thì ngoài việc bị xử phạt, họ còn phải bồi thường cho Nhà nước. Trong trường hợp này, bồi thường thiệt hại là hậu quả pháp lý của hành vi vi phạm pháp luật do người sử dụng đất gây ra, có tác dụng răn đe, phòng ngừa đối với những người khác, nên số tiền mà người sử dụng đất phải bồi thường cần được tính toán sao cho đúng là một biện pháp chế tài đủ sức răn đe, giáo dục.

- Trường hợp người sử dụng đất thực hiện các nghĩa vụ tài chính về đất đai đối với Nhà nước thì cần phải xem xét mức đóng viên vào ngân sách ở một mức độ nhất định phù hợp với khả năng của đại đa số người sử dụng đất; bởi lẽ, ở Việt Nam, đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu, Nhà nước thực hiện quyền định đoạt đất đai thông qua việc giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất ổn định lâu dài v.v. Còn người sử dụng đất khi được Nhà nước giao đất, cho thuê đất có quyền chiếm hữu, sử dụng đất đai. Do vậy, họ có quyền được hưởng lợi ích tạo ra từ đất. Trong quá trình sử dụng đất, việc thực hiện các nghĩa vụ tài chính đối với Nhà nước là cần thiết nhằm đảm bảo sự công bằng và đóng viên nguồn thu vào ngân sách nhà nước để Nhà nước có nguồn lực đầu tư trở lại cho đất đai nhằm cải tạo, bồi bổ đất... Vì vậy, khi Nhà nước điều tiết các nguồn lợi này, nên quy định tỷ lệ đóng viên ở một mức giá vừa phải. Có như vậy mới đảm bảo tính khả thi và khuyến khích người sử dụng đất có ý thức trách nhiệm trong việc thực hiện các nghĩa vụ tài chính đối với Nhà nước.

Những phân tích trên đây cho thấy, việc Nhà nước quy định giá đất làm cơ sở để thực hiện các nghĩa vụ tài chính và tính bồi thường khi thu hồi đất dường như là một sự bất hợp lý. Để giải quyết vấn đề này, có thể thực hiện theo giải pháp: Nhà nước xác định riêng giá đất với mục đích tính bồi thường khi thu hồi đất, trên cơ sở giá đất đảm bảo quyền lợi của người sử dụng đất nói chung và người sử dụng đất nông nghiệp nói riêng, giá đất này được tính theo giá thị trường tại thời điểm bồi thường.

Hiện nay, với sự ra đời của Luật Đất đai năm 2013, pháp luật cũng đã phần nào khắc phục được những hạn chế trong quy định về giá đất tính bồi thường, bằng cách quy định hai loại giá đất, đó là giá đất theo “bảng giá đất” và “giá đất cụ thể”. Bảng giá đất được xây dựng định kỳ 05 năm một lần và công bố công khai vào ngày 01/01 của năm đầu kỳ. Do tính chất ổn định của bảng giá đất nên nó được sử dụng làm căn cứ để

tính các nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất. Còn “giá đất cụ thể” được xác định ở một thời điểm nhất định, phải dựa trên cơ sở điều tra, thu thập thông tin về thửa đất, giá đất thị trường và thông tin về giá đất trong cơ sở dữ liệu đất đai. Giá đất cụ thể được xác định làm căn cứ tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Quy định này giúp cho giá đất bồi thường được sát thực hơn và phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường, nhằm đảm bảo quyền lợi cho người bị thu hồi đất. Tuy nhiên, xác định giá đất cụ thể như thế nào, từ thời điểm xác định giá đất đến khi người dân được nhận tiền bồi thường trong khoảng thời gian bao lâu để đảm bảo giá đất bồi thường được chính xác, công bằng. Điều này liên quan đến quy trình xác định giá đất, đòi hỏi pháp luật phải có những hướng dẫn rõ ràng hơn trong văn bản hướng dẫn thi hành.

Thứ ba, pháp luật trong thời gian tới cần có quy định cụ thể, rõ ràng và chi tiết việc giải quyết trong trường hợp có sự phát sinh chênh lệch giữa giá bồi thường tại thời điểm phê duyệt với giá bồi thường tại thời điểm chi trả tiền bồi thường cho dân. Theo đó, cần phân biệt rõ các trường hợp cụ thể và nguyên nhân của sự chênh lệch đó xuất phát từ đâu để quy trách nhiệm tương ứng cho từng trường hợp, tránh tình trạng tất cả đều quy về trách nhiệm cho nhà đầu tư (đối với các dự án vì mục tiêu phát triển kinh tế - như vụ việc tại Tổng Công ty 8 đã đề cập ở chương 2). Cụ thể:

Một là, nếu có sự chênh lệch giá, theo đó, giá tại thời điểm phê duyệt bồi thường thấp và tại thời điểm chi trả tiền bồi thường cũng thấp xa so với giá chuyển nhượng thực tế trên thị trường mà nguyên nhân do lỗi của người sử dụng đất chây ì, không chấp hành các quy định của pháp luật để di dời, giải tỏa thì thiệt thòi này họ phải tự gánh chịu mà không thể yêu cầu Nhà nước hay nhà đầu tư phải điều chỉnh lại mức bồi thường.

Hai là, nếu có sự chênh lệch trong trường hợp nêu trên mà nguyên nhân do phía nhà đầu tư sai phạm, găm đất, giữ đất mà không thực hiện đầu tư... thì nhà đầu tư phải có trách nhiệm bù đắp khoản chênh lệch này cho người dân nếu Nhà nước điều chỉnh lại đơn giá bồi thường cho phù hợp với giá thị trường tại thời điểm chi trả bồi thường.

Ba là, nếu có sự chênh lệch trong trường hợp nêu trên nhưng nguyên nhân do các cơ quan nhà nước chậm trễ trong việc giải phóng mặt bằng thì Nhà nước phải có trách nhiệm chi trả khoản chênh lệch đó cho người dân từ nguồn tiền ngân sách nhà nước.

Câu chuyện tính giá đất bồi thường là một vấn đề mang tính thời sự hiện nay, Nhà nước không thể “chạy” theo giá thị trường để bồi thường (bởi giá đất trên thị

trường luôn tiềm ẩn yếu tố ảo và không phản ánh chính xác giá trị quyền sử dụng đất). Kinh tế thị trường không có nghĩa là mọi cái đều do thị trường điều chỉnh, kinh tế thị trường ở nước ta có định hướng xã hội chủ nghĩa, đồng thời hướng đến một sự công bằng, hợp lý về lợi ích của người có đất bị thu hồi. Muốn đạt được điều đó, Nhà nước cần thực hiện nhất quán quan điểm cơ bản trong việc tính bồi thường, là đảm bảo hài hòa lợi ích của Nhà nước, của người có đất bị thu hồi và lợi ích của nhà đầu tư, trong đó lợi ích của người có đất bị thu hồi phải được xác định bình đẳng với lợi ích của các nhà đầu tư.

3.2.1.3. Hoàn thiện các quy định liên quan đến điều kiện bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất

Từ vụ việc thực tiễn đã nêu trong chương 2, cho thấy rằng, pháp luật trong thời gian tới cần thiết phải quy định cụ thể và thống nhất cách thức cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trong trường hợp đất ở có vườn ao, theo đó, cần phải quy định chỉ cấp một giấy chứng nhận và trong đó ghi cụ thể phạm vi ranh giới đất ở, đất vườn ao trực tiếp trên giấy chứng nhận mà không tiến hành cấp 2 loại giấy khác nhau (1 giấy cấp riêng cho đất ở, một giấy cấp riêng cho đất vườn ao). Nếu tách riêng sẽ dẫn đến việc áp giá bồi thường cho người có đất bị thu hồi đối với đất vườn ao sẽ vô cùng thiệt thòi về mức bồi thường vì lúc đó Nhà nước sẽ áp dụng mức giá bồi thường đối với đất nông nghiệp thuần túy, trong khi nếu cấp một giấy mà trên giấy đó Nhà nước ghi đất vườn ao gắn liền với đất ở thì khi thu hồi Nhà nước sẽ bồi thường theo giá đất nông nghiệp trồng cây lâu năm và họ được nhận về mức hỗ trợ vô cùng hậu hĩnh (70% của giá đất ở liền thửa). Điều đáng nói ở đây là sự thiệt thòi này không do người thu hồi đất gây ra mà do cách thức cấp giấy không được quy định cụ thể nên dẫn đến hệ quả bồi thường khác nhau do các địa phương triển khai việc cấp giấy không thực hiện như nhau (qua vụ việc tại xã Đông Dư - Gia Lâm đã nêu trong chương 2 là ví dụ điển hình)

3.2.1.4. Hoàn thiện quy định pháp về việc Nhà nước điều tiết một phần lợi ích từ việc thu hồi, chuyển mục đích sử dụng đất để thực hiện các khoản hỗ trợ cho người sử dụng đất

Việc tạo phần địa tô chênh lệch cao hơn đối với đất đai cơ bản do Nhà nước tạo ra, vì vậy việc xử lý tốt phần địa tô chênh lệch phát sinh phải đảm bảo hài hòa giữa lợi ích Nhà nước, người có đất bị thu hồi và nhà đầu tư, sao cho mỗi chủ thể đều được hưởng lợi từ phần địa tô chênh lệch phát sinh đó. Nhà nước thu về địa tô chênh lệch để thực hiện việc điều tiết, quản lý đất đai. Người dân, chủ đầu tư được

hưởng lợi từ địa tô chênh lệch đó phải nộp về cho Nhà nước ngay khi có địa tô chênh lệch để điều tiết cho người có đất bị thu hồi bằng việc được bồi thường và hưởng chính sách hỗ trợ. Dẫu biết rằng việc thu địa tô chênh lệch từ người dân là rất khó khăn, vì vậy ngoài quy định thực hiện nghĩa vụ bắt buộc này, Nhà nước nên cho phép những trường hợp phải nộp được ghi nợ (tương tự như ghi nợ khi cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất), việc thực hiện nghĩa vụ này có thể được hoàn thành trong một thời gian nhất định, chứ không nhất thiết phải thực hiện một lúc. Nếu người sử dụng đất muốn thực hiện các giao dịch dân sự về quyền sử dụng đất như chuyển nhượng hoặc hoạt động kinh doanh trên đất, có thu lợi từ địa tô chênh lệch 2 thì người sử dụng đất phải thực hiện cho xong nghĩa vụ tài chính trước khi được Nhà nước cho phép thực hiện giao dịch. Mặt khác, giải pháp hữu hiệu cho việc lấy nguồn thu để thực hiện các khoản hỗ trợ cho người sử dụng đất, đó là cần quy định bắt buộc việc thu hồi đất hai bên đường khi thực hiện các dự án làm đường giao thông trong khu đô thị, để quy hoạch và xây dựng đồng bộ tuyến phố, làm đẹp cảnh quan đô thị. Quy định như vậy sẽ giải quyết được ba vấn đề lớn còn tồn đọng hiện nay, đó là: i) Việc khai thác đất hai bên đường có thể bù đắp được chi phí cho dự án, gồm cả tiền làm đường và tiền bồi thường, bố trí tái định cư tại chỗ. Như vậy sẽ không còn tình trạng 80% tổng kinh phí dự án dành cho bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; ii) Sẽ giảm bớt được sự bất công bằng trong thu hồi đất, vì sẽ không còn tình trạng người có đất trước đây ở mặt tiền, nhưng theo quy hoạch mới, đất thuộc chỉ giới giải phóng mặt bằng buộc phải di chuyển nên bị thiệt thòi, còn người ở phía sau được ra mặt đường, hưởng hết “địa tô chênh lệch 2” - được tạo ra từ việc Nhà nước đầu tư xây dựng con đường mới; iii) Sẽ chấm dứt được tình trạng đường, phố không theo quy hoạch với sự lộn nhò, chắp vá, kiến trúc một cách tùy tiện.

3.2.1.5. Hoàn thiện các quy định về trình tự, thủ tục thu hồi và bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Thứ nhất, về giới thiệu địa điểm thực hiện dự án và thông báo thu hồi đất cần lưu ý hai khía cạnh:

Một là, về giới thiệu địa điểm thực hiện dự án: Như đã phân tích ở Chương 2, hiện nay tốc độ chuyển đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp để thực hiện các dự án là rất đáng báo động, chúng ta đã lãng phí đất nông nghiệp quá nhiều. Là một nước đông dân và có tốc độ tăng dân số nhanh, với hơn 70% dân số làm nghề nông; Việt Nam cần phải xác định rõ vai trò của đất nông nghiệp trong việc bảo đảm vấn đề an ninh lương thực quốc gia. Vì vậy, cần phải quy định những điều kiện chặt chẽ

cho diện tích đất nông nghiệp bị thu hồi ngay từ bước đầu khi giới thiệu địa điểm thực hiện dự án, phải nhận thức sâu sắc rằng, muốn cho nông nghiệp nước ta phát triển bền vững thì trong thời kỳ công nghiệp hóa đừng để mất quá nhiều đất nông nghiệp, đặc biệt là đất trồng lúa, hơn thế nữa còn bảo vệ thành quả dựng nước và giữ nước mà cha ông ta từ bao đời vun đắp, hãy đừng để thế hệ mai sau phải trả giá quá lớn vì những sai lầm, hời hợt của quá trình phát triển hôm nay.

Khi quy hoạch đất nông nghiệp, đặc biệt là đất lúa để chuyển sang sử dụng vào mục đích khác, cần phải có những nguyên tắc quán triệt như hạn chế tối đa việc chuyển đất chuyên trồng lúa sang mục đích khác và phải tận dụng những loại đất không sử dụng được cho mục đích nông nghiệp hoặc sử dụng không hiệu quả để lấy đất cho các dự án. Dù rằng hiện nay trong Nghị định 42/2012/NĐ-CP của Chính phủ về quản lý, sử dụng đất trồng lúa đã ghi nhận một số nguyên tắc như hạn chế tối đa việc chuyển đất chuyên trồng lúa nước sang sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp; hay khi lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, chỉ cho phép chuyển đất chuyên trồng lúa nước sang sử dụng vào các mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng và phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt. Tuy nhiên, chưa xác định rõ trách nhiệm pháp lý của các cơ quan nhà nước hay tổ chức, cá nhân vi phạm vấn đề này thì sẽ như thế nào; Mặt khác, những quy định này cần phải được ghi nhận đồng bộ trong Luật Đất đai, trong những văn bản hướng dẫn thi hành về trình tự, thủ tục thu hồi đất. Có như vậy những nguyên tắc này mới có giá trị pháp lý cao và thực sự đi vào đời sống.

Hai là, về việc Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền sẽ thông báo thu hồi đất ngay sau khi giới thiệu địa điểm đầu tư. Thiết nghĩ, việc trao đổi, bàn bạc giữa Nhà nước, người sử dụng đất và chủ đầu tư là việc làm cần thiết và phải được thực hiện từ lúc quyết định thu hồi đất, chính vì vậy, vấn đề này phải được ghi nhận bằng quy định pháp luật trong trình tự, thủ tục thu hồi đất. Điều đó thể hiện sự tôn trọng và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người có đất bị thu hồi. Có như vậy mới tạo được sự đồng thuận cao khi thu hồi đất, giải phóng mặt bằng. Không những thế, việc làm này sẽ giúp cơ quan nhà nước có thẩm quyền nâng cao ý thức trách nhiệm, cân nhắc kỹ càng giữa cái được và cái mất trước khi phê duyệt các dự án, xem xét tính khả thi của các dự án, cũng như đánh giá được tác động của việc sử dụng đất làm dự án đến môi trường và xã hội, để từ đó cân trọng hơn trong việc thu hồi đất của nông dân; đồng thời thực hiện một cách nghiêm túc việc công khai hóa các quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Chính vì vậy, trong những quy định về trình tự, thủ

tục thu hồi và bồi thường, nên có “bóng dáng” những quy định về việc lấy ý kiến của người dân có đất bị thu hồi ngay ở Bước 1 của quá trình thực hiện.

Thứ hai, trong những trường hợp thật sự cần thiết phải điều chỉnh, bổ sung quy hoạch sử dụng đất như việc điều chỉnh để tăng diện tích cây xanh, không gian công cộng, trường học,... thì cần phải tuân thủ các nguyên tắc, các quy chuẩn, tiêu chuẩn về quy hoạch đất đai, quy hoạch xây dựng. Vì vậy việc điều chỉnh, bổ sung quy hoạch sử dụng đất chỉ tiết trong quá trình thực hiện dự án cần phải được quy định chặt chẽ, có tiêu chí rõ ràng cho phép những trường hợp chủ đầu tư có thể xin điều chỉnh, bổ sung quy hoạch sử dụng đất so với dự án đã được phê duyệt lúc ban đầu, điều này chưa được thể hiện trong các quy định pháp luật hiện nay. Thực tế đã chứng minh vấn đề này nếu không được quy định rõ ràng và giám sát chặt chẽ thì sẽ gây nên những hậu quả khó lường.

Thứ ba, về cơ chế chuyển dịch đất đai. Với hai cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc và tự nguyện như hiện nay. Việc thực hiện cơ chế nào cũng có những ưu, nhược điểm, đặc biệt là với mặt trái của nó, cần xem xét để có giải pháp hoàn thiện. Với cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc - đó là việc dựa trên một quyết định hành chính của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền để thu hồi đất nông nghiệp của người đang sử dụng giao cho nhà đầu tư để thực hiện dự án, người bị Nhà nước lấy đất được bồi thường về đất và tài sản gắn liền. Đây là mối quan hệ mang tính chất hành chính, cách làm như vậy, ắt dẫn đến một hậu quả là: i) Các địa phương hay ỉ vào quyền lực hành chính, thông báo quyết định đến dân như một mệnh lệnh, tạo nên sự không đồng thuận. Nhiều người phản ứng bằng cách không giao đất, thế là cưỡng chế xảy ra. Thực tế trong thời gian qua, không ít vụ việc xảy ra có tính chất tương tự như vụ thu hồi đất ở Tiên Lãng - Hải phòng, đó là một minh chứng rất rõ ràng; ii) Thu hồi đất người dân được bồi thường, nhưng giá bồi thường thấp hơn nhiều so với giá mà người bị thu hồi đất có thể chuyển nhượng được trên thị trường. Mất tài sản, mất tiền nên xót của, lại bị đảo lộn cuộc sống đang yên lành, người dân đương nhiên sẽ có những phản ứng tiêu cực; Với cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện được quy định từ khi có Luật Đất đai năm 2003, các nhà đầu tư được chủ động hơn trong việc thực hiện dự án của mình, thủ tục để có đất được nhanh gọn hơn, bớt đi cơ chế hành chính phiền hà, người sử dụng đất nhận được nhiều tiền hơn so với Nhà nước bồi thường nên rất vui vẻ. Nhưng sau một thời gian thực hiện, nhà đầu tư lại chỉ biết kêu trời, bởi người sử dụng đất đã nhanh chóng có ý thức nắm bắt lấy cơ hội của mình, “lên mặt” để đòi giá cao hơn cả giá thị trường và đương nhiên là cao

hơn gấp nhiều lần giá trị thực của đất. Điều này cũng gây nên sự bức xúc, so bì của những người được Nhà nước bồi thường ở những dự án lân cận.

Trước những thực tế xảy ra, đã có khá nhiều ý kiến cho rằng hãy quay về chỉ một cơ chế Nhà nước thu hồi đất bắt buộc để tạo công bằng giữa những người bị thu hồi đất. Tuy nhiên, cân nhắc giữa cái được và cái mất, để thấy rằng không thể làm như vậy. Chúng tôi rất chia sẻ với những lý do mà GS.TSKH Đặng Hùng Võ đưa ra [81]: *Một là*, trước Luật Đất đai năm 2003, chúng ta đã chỉ áp dụng một cơ chế Nhà nước thu hồi đất và những bất cập nảy sinh đã buộc chúng ta phải đổi mới theo hướng hạn chế phạm vi áp dụng của cơ chế này; *Hai là*, chúng ta hãy nghĩ tới sự công bằng giữa mọi người, đừng chỉ nghĩ tới sự công bằng dành cho người bị thu hồi đất; *Ba là*, chúng ta không thể bỏ đi một bi kịch mà nhà đầu tư gặp phải trong cơ chế tự nguyện để tiếp tục chấp nhận nhiều bi kịch mà người bị thu hồi đất gặp phải trong cơ chế Nhà nước thu hồi đất, đó mới là bất công bằng giữa nhà đầu tư và người bị thu hồi đất; *Bốn là*, sự can thiệp hành chính của cơ chế Nhà nước thu hồi đất luôn chứa đựng nguy cơ lãng phí và tham nhũng.

Nguyên nhân sâu sa của những hạn chế trong hai cơ chế chuyển dịch đất đai đều xuất phát từ lợi ích của các dự án đầu tư. Để có giải pháp căn cơ xử lý, cần phải xem xét việc chia sẻ lợi ích này cho công bằng. Bài toán chia sẻ lợi ích không dễ dàng, nhưng hoàn toàn có thể làm được và làm một cách tối ưu nếu chúng ta thực hiện theo những giải pháp sau đây:

Một là, cần phải khẳng định rõ ràng ranh giới giữa hai cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc và tự nguyện, chỉ dựa vào một tiêu chí duy nhất, đó là căn cứ vào mục đích đầu tư. Trên cơ sở đó, Nhà nước chỉ thu hồi đất theo dự án đầu tư đối với các dự án thực sự vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, quốc phòng, an ninh, không áp dụng với các dự án vì lợi ích của nhà đầu tư. Mới đây, Đại diện Liên hợp quốc tại Việt Nam, Ngân hàng thế giới, Ngân hàng phát triển châu Á, phái đoàn châu Âu tại Việt Nam, Bộ ngoại giao Úc, Canada, Phần Lan, Newzealand, Thụy Sĩ và Mỹ đã đưa ra chính sách khuyến nghị đối với Việt Nam về việc “sửa đổi Luật Đất đai để tạo ra sự công bằng cho những người sử dụng đất”, trong đó một trong những vấn đề quan trọng cần phải cải tổ, đó là vấn đề thu hồi đất và bồi thường. Các tổ chức này cũng đưa ra yêu cầu Chính phủ Việt Nam thực hiện cưỡng chế thu hồi đất chỉ trong trường hợp bảo vệ an ninh quốc gia, phục vụ lợi ích xã hội, không thu hồi đất để thực hiện các dự án phát triển kinh tế [85]. Trong trường hợp nhà đầu tư đã áp dụng cơ chế tự nguyện mà phần đất còn lại không thỏa thuận thành công thì Nhà nước sẽ ra quyết định thu hồi đối với phần đất đó. Đối với cơ chế Nhà nước thu hồi

đất, sẽ thực hiện theo quy hoạch và tiến hành công khai giới thiệu địa điểm đầu tư, đấu giá hoặc đấu thầu dự án có sử dụng đất. Có thể thành lập các công ty phát triển quỹ đất cấp quốc gia hoặc theo vùng để thực hiện cơ chế thu hồi đất này.

Hiện nay, trong Luật Đất đai năm 2013 mới được ban hành đã quy định cụ thể về những trường hợp thật cần thiết mà Nhà nước phải thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh, phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Luật cũng đã quy định theo hướng kiểm soát chặt chẽ hơn và thu hẹp các trường hợp Nhà nước thu hồi đất vì mục đích phát triển kinh tế như trước đây, bằng quy định “Nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội **vì lợi ích quốc gia, công cộng**”.

Hai là, các doanh nghiệp khi thực hiện cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện phải đăng ký với cơ quan nhà nước có thẩm quyền, tiến hành thuê dịch vụ định giá đất. Khi nhà đầu tư đã thỏa thuận với người dân để nhận được trên 80% diện tích đất cho dự án và đạt được sự đồng thuận của trên 80% người đang sử dụng đất thuộc phạm vi dự án, mà phần đất còn lại không thể đạt được sự thỏa thuận với người dân thì Nhà nước sẽ can thiệp bằng cách áp dụng cơ chế Nhà nước thu hồi đất đối với phần đất này.

3.2.1.6. Hoàn thiện các quy định pháp luật về giải quyết khiếu nại, tố cáo về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Với những quy định “lệch pha” nhau về thời hiệu khiếu nại trong Luật Khiếu nại với Luật Đất đai và các văn bản hướng dẫn thi hành. Theo chúng tôi, nên thống nhất các văn bản quy phạm pháp luật theo hướng Luật Khiếu nại phải được tôn trọng. Đây là đạo luật tiến bộ thể chế hóa Điều 74 Hiến pháp năm 1992 và hiện nay là điều 30, Hiến pháp năm 2013, ghi nhận các quyền năng của chủ thể chịu sự quản lý, vốn được coi là chủ thể cần được bảo vệ. Hơn nữa, nếu đã pháp điển hóa một Luật Khiếu nại dành cho quản lý hành chính nhà nước thì các đạo luật và các văn bản dưới luật khác nên tôn trọng “quy chuẩn chung về khiếu nại này”. Chúng tôi chia sẻ quan điểm với TS. Phan Trung Hiền cho rằng: Nếu đạo luật nào cũng đặt ra ngoại lệ cho riêng mình và sử dụng Luật Khiếu nại, Tố cáo như một đạo luật “phòng hộ” khi không có quy định, thì hệ thống pháp luật chắc chắn sẽ mâu thuẫn, chồng chéo và Luật Khiếu nại - Tố cáo trong một chừng mực nhất định sẽ bị “vô hiệu hóa” [21].

Để tạo nên sự đồng bộ và thống nhất trong các quy định pháp luật có liên quan đến vấn đề giải quyết khiếu nại, tố cáo về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp, Luật Đất đai năm 2013 mới được ban hành đã khẳng định việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực đất đai được thực hiện theo quy định chung của pháp luật về khiếu nại, tố cáo (Điều 204, Điều 205). Điều này sẽ tạo nên sự nhất quán

và đảm bảo pháp chế trong thực thi pháp luật về vấn đề này. Cũng cần lưu ý rằng trong thời gian tới, Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Đất đai năm 2013 phải cụ thể hóa những quy định mang tính nguyên tắc trong luật về khiếu nại, tố cáo, đồng thời quy định rõ về thời hiệu khiếu nại, khiếu kiện cho phù hợp với các văn bản pháp luật có liên quan, để đảm bảo tổ chức thực thi có hiệu quả trên thực tế vấn đề này.

Tuy nhiên, như đã phân tích ở chương 2, trong lĩnh vực này, vẫn còn vấn đề bất cập cần hoàn thiện đó là: về quy định giải quyết khiếu nại tại Khoản 2, Điều 40, Nghị định số 69/2009/NĐ-CP ngày 23/8/2009. Theo đó, trong khi chưa có quyết định giải quyết khiếu nại thì vẫn phải thực hiện quyết định thu hồi đất, cho dù quyết định thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng có đúng hay sai. Trong trường hợp không có sai phạm, đương nhiên câu chuyện này không có gì để bàn, nhưng nếu thực sự có sai phạm, khuất tất từ phía chính quyền địa phương, mà không giải quyết khiếu nại, đồng thời vẫn triển khai việc thu hồi đất trên thực tế, rồi sau đó “nếu sai mới sửa” thì đã muộn màng, người bị thiệt hại và bị tổn thương không ai khác chính là người có đất bị thu hồi, mà đáng lý ra họ là người cần được pháp luật bảo vệ. Cần phải tôn trọng quyền của chủ sử dụng đất khi bị thu hồi, nếu họ chưa đồng thuận với việc thu hồi đất. Việc thu hồi và áp đặt phải được thay thế bằng sự trao đổi và đồng thuận. Vì vậy, nên chăng pháp luật cần quy định quyền khiếu nại, tố cáo của người dân được thực hiện ở tất cả các công đoạn của quá trình thu hồi đất; Đồng thời, cũng cần quy định việc giải quyết khiếu nại ở giai đoạn nào thì phải được giải quyết dứt điểm ngay ở giai đoạn đó theo đúng thời hạn luật định. Làm như vậy, một mặt vừa bảo đảm quyền khiếu nại của công dân được tôn trọng, mặt khác cũng nâng cao ý thức trách nhiệm của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc tổ chức thực thi nhiệm vụ của mình, đồng thời đảm bảo tính minh bạch, công khai và sự tôn nghiêm của pháp luật trong thực tiễn áp dụng. Ngoài ra, việc giải quyết các bức xúc, khiếu nại của người bị thiệt hại do việc thu hồi đất gây ra phải được quan tâm giải quyết đúng và kịp thời, có cơ sở pháp lý rõ ràng. Nên chăng nhà đầu tư dự án cũng phải cung cấp những chi phí để trợ giúp, hướng dẫn người bị thiệt hại thực hiện quyền khiếu nại của mình, việc trợ giúp này sẽ giúp “hạ nhiệt” từ phía người khiếu nại, làm giảm đi lượng bức xúc, khiếu kiện của người bị thu hồi đất.

3.2.2. Nhóm giải pháp hoàn thiện các quy định pháp luật về hỗ trợ và giải quyết việc làm cho người nông dân khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

3.2.2.1. Hoàn thiện các chính sách hỗ trợ nói chung

“Thiệt thòi, tổn thương, bị gạt bên lề của sự phát triển, cuộc sống tiềm ẩn những bất ổn,...”; đó là những cụm từ được nhắc đến nhiều nhất khi nói đến số phận của người nông dân, nông thôn Việt Nam hiện nay. Theo GS. Trịnh Duy Luân, Viện Xã hội học (Viện Khoa học xã hội Việt Nam):

Vị thế của người nông dân trong cấu trúc xã hội đã thay đổi, cần có cách ứng xử mới, không nên lạm dụng, vắt kiệt mà đền bù không tương xứng. Người nông dân đã biết sản xuất, biết tính toán, nên chúng ta không chỉ cứ lấy đi của họ 1 sào đất rồi đền bù là xong, mà cần phải thực hiện chính sách an dân và hỗ trợ nhiều hơn, coi nông dân như một nhóm lợi ích xã hội [38].

Người nông dân bị thu hồi đất nông nghiệp thì hậu quả để lại đối với họ khá nặng nề, bởi đó là việc mất đi một tư liệu sản xuất chính không gì thay thế, của một nghề nghiệp được gọi là duy nhất đối với người nông dân và lớn hơn là sự xáo trộn đối với một cuộc sống đang yên bình. Chính vì vậy, bên cạnh những quy định về bồi thường thì hỗ trợ là giải pháp hết sức quan trọng và cần thiết để bù đắp những thiệt hại mà người nông dân phải gánh chịu. Để hoàn thiện các quy định về hỗ trợ, cần lưu ý một số vấn đề sau:

Thứ nhất, theo quy định tại Điều 22 Nghị định số 69/2009/NĐ-CP ngày 23/8/2009: “Hỗ trợ bằng tiền từ 1,5 đến 5 lần giá đất nông nghiệp đối với toàn bộ diện tích đất nông nghiệp bị thu hồi”. Quy định này cho thấy rằng, khoảng biến thiên cho việc thực hiện quy định quá rộng, mức tối đa lớn hơn gấp ba lần mức tối thiểu. Chính phủ cho phép UBND cấp tỉnh quyết định cụ thể hình thức hỗ trợ và mức hỗ trợ nêu trên, nên thực tế hướng dẫn ở các địa phương là khác nhau. Điều này dẫn đến một thực trạng là mức hỗ trợ giữa các dự án giáp ranh ở các tỉnh, thành cũng khác nhau gây nên sự so bì, khiếu nại. Hơn nữa, giá hỗ trợ dù có cao mà không hướng tới việc tổ chức đào tạo nghề mới cho người nông dân thì khoản tiền hỗ trợ đó dường như lại có tác dụng ngược lại; bởi người dân bị mất đất khi nhận tiền hỗ trợ không đầu tư cho sản xuất mà thường chỉ dùng vào các mục đích sinh hoạt hàng ngày hay mua sắm những vật dụng sinh hoạt đắt tiền,...Số tiền này sẽ nhanh chóng bị tiêu hết, mà không được sử dụng cho mục đích sản xuất - kinh doanh, để tạo thu nhập đảm bảo ổn định cuộc sống của người bị thu hồi đất nông nghiệp. Thực tế là tiền hết, tư liệu sản xuất không còn, người nông dân trở nên tay trắng. Vấn đề này cần phải xử lý như thế nào, thiết nghĩ, chúng ta cần phải có những biện pháp dự liệu, đó là xác định trách nhiệm của Nhà nước và bản thân người có đất bị thu hồi. Cụ thể, về phía người bị thu hồi đất, cần xác định rõ trách

nhệm của họ đối với bản thân, gia đình và cộng đồng xã hội, bằng cách quy định việc đào tạo nghề là bắt buộc trong văn bản pháp luật. Nếu họ không học nghề tại các cơ sở dạy nghề mà cơ quan có thẩm quyền xác định và tự lo được việc làm thì phải chứng minh được việc làm, để có thể ổn định thu nhập thì mới được nhận khoản tiền hỗ trợ, tránh việc trả tiền trực tiếp như hiện nay. Làm như vậy, sẽ giúp người bị thu hồi đất tìm được việc làm có thu nhập và có cuộc sống ổn định; đồng thời, góp phần đảm bảo sự ổn định về chính trị và trật tự an toàn xã hội của địa phương; Còn đối với Nhà nước, khi bồi thường hay hỗ trợ, cần có sự tư vấn phương pháp sử dụng vốn cho người dân, điều này sẽ có tác dụng định hướng tiêu dùng. Bởi lẽ, trên thực tế, người có đất bị thu hồi khi nhận tiền bồi thường, có tâm lý ỷ vào số tiền được Nhà nước chi trả và không có kế hoạch chi tiêu hợp lý. Họ dường như không chú ý đến việc sử dụng số tiền bồi thường vào việc học nghề để kiếm một việc làm mới. Chính vì vậy, rất cần có sự định hướng, chỉ dẫn đúng đắn từ phía Nhà nước: hướng dẫn họ sử dụng tiền tiết kiệm, đầu tư vào học nghề, tạo lập nghề mới, kinh doanh phi nông nghiệp thay vì sử dụng cho các mục đích tiêu dùng.

Thứ hai, cần phân biệt rõ hai nhóm đối tượng khi thu hồi đất nông nghiệp để thực hiện chính sách hỗ trợ cho phù hợp, đó là: 1) Nhóm nông dân trong độ tuổi lao động, 2) Nhóm nông dân ngoài độ tuổi lao động. Đối với nhóm thứ nhất, sẽ được Nhà nước hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp và tạo việc làm mới. Còn đối với nhóm thứ hai, họ đã không còn hoặc còn rất ít khả năng lao động, thì cần có sự hỗ trợ để họ có thể dưỡng lão, an tâm với cuộc sống mới. Độ tuổi lao động được quy định đối với nam là dưới 60 tuổi, với nữ là dưới 55 tuổi. Mặc dù vậy, trên thực tế, ở nông thôn Việt Nam, những người ngoài độ tuổi này vẫn tham gia các hoạt động nông nghiệp. Theo số liệu thống kê cho thấy, có tới 77% số người này vẫn phải làm việc tăng thu nhập và 42% là lao động chính để nuôi sống gia đình [41, tr.31], việc làm chủ yếu của họ vẫn là trên đồng ruộng. Khi bị thu hồi đất nông nghiệp, nhóm đối tượng ngoài độ tuổi lao động hầu như không có cơ hội và khả năng để chuyển đổi nghề nghiệp hay là có việc làm mới phù hợp; trong khi đó, nếu không bị mất đất nông nghiệp thì cho dù đến 60 tuổi, họ vẫn có khả năng lao động nông nghiệp. Vì vậy, trong thời gian tới, cần phải có sự quan tâm hơn tới đối tượng này khi thu hồi đất nông nghiệp. Nhà nước có thể có các chính sách để hỗ trợ cho người nông dân ngoài độ tuổi lao động như: cấp 100% kinh phí bảo hiểm y tế hay hỗ trợ một khoản tiền dưỡng lão đủ để họ duy trì cuộc sống khi về già,...Việc quan tâm đến người nông dân cao tuổi bị thu hồi đất nông nghiệp đã

được Trung Quốc rất chú trọng, đó cũng là kế sách an dân và là bài học kinh nghiệm quý báu cho Việt Nam.

Thứ ba, đối với việc hỗ trợ khi thu hồi đất nông nghiệp bằng một suất đất sản xuất - kinh doanh phi nông nghiệp. Đây là phương thức bồi thường linh hoạt, một cơ chế mở phù hợp với tính năng động của nền kinh tế thị trường. Song, chúng chỉ có thể áp dụng hiệu quả khi có một cơ chế quản lý và kiểm soát chặt chẽ, có sự cam kết và ràng buộc cụ thể giữa người có đất được bồi thường với Nhà nước về việc sử dụng đúng mục đích, khai thác có hiệu quả và thực hiện sự chuyển dịch đúng pháp luật. Hiện nay, chúng ta đang thiếu những quy định mang tính chế tài để đảm bảo thực thi có hiệu quả phương thức bồi thường này. Nên chăng, Nhà nước cần bổ sung quy định trong trường hợp người bị thu hồi đất được hỗ trợ một suất đất ở hoặc một suất đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp phải sử dụng đất ít nhất là 10 năm kể từ ngày được giao đất, mới được chuyển nhượng đất cho người khác, nếu vi phạm sẽ bị thu hồi đất. Có như vậy mới tránh được tình trạng người sử dụng đất chuyển nhượng ngay sau khi nhận suất đất hỗ trợ và không còn tư liệu để sản xuất; trong khi giới đầu cơ lại làm giàu, trục lợi từ chính mảnh đất được giao cho người nông dân với mục đích hỗ trợ để đảm bảo cuộc sống. Đây là một tình trạng phổ biến, mà nếu không có sự ngăn chặn kịp thời sẽ làm biến dạng mục đích của bồi thường và mất đi tính nhân văn cao cả của chính sách hỗ trợ.

3.2.2.2. *Về vấn đề giải quyết việc làm cho người nông dân bị thu hồi đất nông nghiệp* Tình trạng nông dân không có đất là một vấn đề vừa mang tính kinh tế, vừa mang tính chính trị - xã hội. Có một nhận thức phổ biến ở tầm vĩ mô cho rằng sự tồn tại của một bộ phận nông dân không có đất là yếu tố tất yếu của kinh tế thị trường. Tuy nhiên, nếu tiếp cận vấn đề không có đất của nông dân ở tầm vi mô và phân tích sâu khía cạnh xã hội thì sẽ thấy cần phải có kế hoạch hành động mạnh mẽ hơn để giải quyết vấn đề việc làm cho người nông dân không có đất. Thực tiễn đã cho thấy, nhiều người dân không có đất, thiếu việc làm và cũng có những cơ sở chắc chắn cho chúng ta tiên đoán về một tương lai, số người nông dân không có đất nông nghiệp để canh tác sẽ gia tăng trong những năm tiếp theo, khi Việt Nam tiếp tục đẩy mạnh công nghiệp hóa và đô thị hóa.

Việc giải quyết vấn đề nông dân không có đất nên hướng tới việc đào tạo và tìm việc làm cho họ chứ không phải là giải quyết theo hướng “*người cày có ruộng*”, vì đã đến lúc chúng ta cần thay đổi quan niệm “*người cày có ruộng*” bằng quan niệm “*người cày có việc làm*” [49, tr. 45]. Tất nhiên, để người nông dân có

thể tìm một việc làm mới ổn định hay chuyển sang làm một nghề khác không phải là vấn đề dễ dàng và khó có thể thực hiện thành công trong một thời gian ngắn. Lúc này, rất cần đến bàn tay đủ lực của Nhà nước để làm chỗ dựa cho người nông dân. Giải quyết việc làm cho nông dân bị thu hồi đất được xem là vấn đề trọng tâm trong việc thực hiện chính sách hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp. Bởi trong khi lao động nông nghiệp còn chiếm tỉ lệ rất lớn, lại bị mất nguồn tư liệu sản xuất quan trọng nhất là đất đai, thì vấn đề bảo đảm điều kiện sống và việc làm cho nông dân ở những vùng bị thu hồi đất là rất cần thiết. Để thực hiện có hiệu quả công tác này, có thể thực hiện một số giải pháp cơ bản sau:

Thứ nhất, dạy nghề gắn với giải quyết việc làm cho lao động nông thôn, nhất là cho lao động vùng chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp.

Có thể dẫn chứng một số địa phương đã làm tốt công tác này, như Vĩnh Phúc, Bắc Ninh, đây là những tỉnh thuộc Đồng bằng sông Hồng là một trong những vùng kinh tế trọng điểm của đất nước và là nơi có diện tích đất nông nghiệp bị thu hồi nhiều [62, tr.59].

Có thể thấy, việc dạy nghề để đưa lại một nghề mới cho người nông dân sau khi bị thu hồi đất nông nghiệp là một giải pháp rất quan trọng giúp người bị thu hồi đất nhanh chóng ổn định và duy trì cuộc sống, góp phần bình ổn xã hội. Đây là công việc cần thiết trước mắt mà dường như địa phương nào cũng nhìn thấy, nhưng chưa hẳn địa phương nào cũng làm tốt. Vấn đề là ở chỗ việc tổ chức và triển khai thực hiện như thế nào để mang lại hiệu quả thiết thực. Giải pháp cho vấn đề này, cần tập trung vào mấy điểm, đó là: gắn đào tạo nghề với giải quyết việc làm, trước khi dạy nghề, lao động cần được tư vấn các nghề mà khu công nghiệp hay làng nghề có nhu cầu; Các cơ sở dạy nghề cần phải được củng cố, nâng cấp về cơ sở vật chất kỹ thuật, về quy mô, đa dạng hóa các ngành nghề đào tạo và chú trọng chất lượng cũng như số lượng đội ngũ giáo viên; Bên cạnh đó, phải nhanh chóng nắm bắt thông tin thị trường sức lao động để điều chỉnh ngành nghề, mục tiêu đào tạo cho phù hợp, phải đào tạo nghề mà thị trường cần để có thể tận dụng tối đa nguồn lao động.

Thứ hai, thực hiện nghiêm túc và có hiệu quả chủ trương yêu cầu các doanh nghiệp có dự án đầu tư phải bố trí lao động địa phương vào làm việc trong các doanh nghiệp.

Yêu cầu các doanh nghiệp có dự án đầu tư trên địa bàn tỉnh phải bố trí lao động địa phương vào làm việc tại doanh nghiệp là chủ trương được nhiều tỉnh đưa ra như Hà Tây (cũ), Hà Nội, Hải Dương, Hưng Yên, Đà Nẵng, Hải Phòng... Tuy

nhiên, nhìn chung rất ít địa phương thực hiện tốt chủ trương này. Qua tổng kết trên phạm vi cả nước, Vĩnh Phúc là địa phương thực hiện tốt nhất chủ trương này. Có những doanh nghiệp đã sử dụng đến gần 90% lao động là người địa phương [61]. Đạt được kết quả trên là do địa phương đã làm tốt công tác thuyết phục các doanh nghiệp, có những cam kết ràng buộc giữa địa phương và doanh nghiệp, đồng thời đẩy mạnh công tác dạy nghề cho lao động nông thôn, cho lao động vùng chuyển đổi mục đích sử dụng đất.

Qua thực tiễn thi hành ở các địa phương có thể thấy, để yêu cầu các doanh nghiệp phải thực hiện nghiêm túc việc ưu tiên tuyển dụng lao động địa phương vào làm việc, cần phải có sự phối hợp đồng bộ giữa các cấp, các ngành ở địa phương, có sự kết hợp hài hòa giữa ba bên (địa phương, doanh nghiệp và người lao động). Về phía người lao động, trước khi được tuyển dụng cần được các ban ngành có liên quan, tư vấn học nghề, gặp gỡ nhà tuyển dụng và được tư vấn những vấn đề liên quan tới việc làm. Hơn nữa, cũng cần phải có những quy định chặt chẽ đối với các doanh nghiệp trong việc tuyển lao động địa phương vào làm việc, như xây dựng cơ chế bắt buộc các nhà đầu tư phải thực hiện cam kết của mình. Trước khi lấy mặt bằng xây dựng, doanh nghiệp đầu tư phải ưu tiên lựa chọn lao động để đào tạo nghề và sử dụng lao động là dân địa phương ngay tại cơ sở của mình, điều này phải có cam kết giữa đơn vị sử dụng lao động và địa phương nơi có đất bị thu hồi. Doanh nghiệp lấy đất phải công khai số lượng tuyển dụng lao động trong dự án và theo tiến độ tuyển dụng lao động trong từng thời kỳ như thế nào, yêu cầu về nghề nghiệp, tay nghề đối với lao động ra sao. Để thực hiện tốt vấn đề giải quyết việc làm và ổn định cuộc sống cho người nông dân sau thu hồi đất, cần phải có sự phối kết hợp nhịp nhàng, đồng bộ và nghiêm túc của cả ba bên: doanh nghiệp lấy đất, chính quyền địa phương và cơ sở đào tạo nghề, bên cạnh đó phải có sự tham gia giám sát của cơ quan quản lý Nhà nước như Phòng Lao động- Thương binh và Xã hội, UBND các cấp...

Thứ ba, dành một phần đất dự án hoặc gần sát dự án để phát triển dịch vụ phục vụ cho các khu công nghiệp, khu chế xuất, khu đô thị mới, qua đó cũng tạo việc làm cho lao động lớn tuổi, khó có khả năng học nghề. Đây chính là phương thức tạo nguồn lực giải quyết việc làm và chuyển đổi ngành, nghề lao động bằng quỹ đất, để người nông dân “ly nông” nhưng không “ly hương”. Người nông dân có thể chuyển sang các nghề phi nông nghiệp, ví dụ: tổ chức các hoạt động dịch vụ như bán hàng tạp hóa, quán ăn, dịch vụ phục vụ sinh hoạt cho các khu công nghiệp.

Thứ tư, phát triển các làng nghề truyền thống thu hút lao động, đối với những nơi đã có ưu thế là có các làng nghề truyền thống từ lâu đời và có thị trường tiêu thụ sản phẩm như đồ gỗ Đồng Kỵ, đúc đồng Đại Bái ở Bắc Ninh, vv...; Mặt khác, đây cũng có thể là các làng nghề được đào tạo mới như mây, tre đan, hàng thủ công xuất khẩu,... Các làng nghề không nhất thiết phát triển làng nghề ngay tại nơi nó đang tồn tại, mà có thể tạo ra các làng mới cho nghề.

Các làng nghề truyền thống phần lớn chỉ yêu cầu lao động thủ công chịu khó, khéo tay. Lao động ở những vùng bị thu hồi đất, đại đa số là nông dân chưa qua đào tạo. Vì vậy, đây là kênh giải quyết việc làm tương đối hiệu quả đối với nông dân vùng bị thu hồi đất. Việc chuyển đổi từ làm nông nghiệp sang các ngành nghề thủ công nghiệp ngay tại địa phương, sẽ tránh được tình trạng người nông dân phải ly hương, mà lại giải quyết được việc làm cho nhiều đối tượng lao động.

Cần lưu ý rằng, phải có sự kết hợp giữa công nghệ hiện đại và công nghệ truyền thống để đưa chất lượng, số lượng sản phẩm ngành nghề, làng nghề phát triển. Mặt khác, vấn đề đào tạo nghề cũng là công việc đòi hỏi phải tính toán cẩn kẽ, toàn diện và tính tới tương lai hành nghề lâu dài, việc thực thi kế hoạch đào tạo nghề truyền thống phải đi liền với kế hoạch xây dựng thị trường tiêu thụ sản phẩm một cách chặt chẽ và bền vững, có như vậy giải pháp này mới mang lại hiệu quả trọn vẹn, nếu không lại dẫn đến tình trạng có nghề nhưng không có thu nhập.

Tóm lại, để khắc phục một cách hiệu quả các hạn chế trong việc giải quyết công ăn, việc làm cho người dân sau thu hồi đất, cũng như để hoàn thiện hơn nữa chính sách hỗ trợ cho người nông dân khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp thì cần phải nhận thức một cách sâu sắc rằng lợi ích của người nông dân có đất nông nghiệp bị thu hồi phải được đặt ngang bằng với lợi ích của chủ đầu tư. Cuộc sống của người dân sau thu hồi đất cần phải được đặc biệt quan tâm, có quan tâm mới biết cuộc sống thực tế của họ như thế nào, họ cần sự giúp đỡ ra sao và Nhà nước cần phải làm gì – một điều tưởng như đơn giản mà lại không dễ thực hiện, nếu các nhà quản lý không ý thức được trách nhiệm của mình. Theo chúng tôi, ngoài việc bồi thường theo giá trị thỏa đáng, trước hết cần thực hiện đồng bộ các giải pháp đảm bảo cho người dân có điều kiện ổn định cuộc sống, được học nghề, chuyển đổi nghề để có việc làm ổn định, được hưởng lợi từ chính việc bàn giao mặt bằng như lợi ích từ đường giao thông và công trình phục vụ công cộng (nhà trẻ, trường học, siêu thị, công viên. Mặt khác, cần phải tạo điều kiện thuận lợi và có những hỗ trợ cần thiết để các cơ sở đào tạo nghề và người dân được tiếp cận gần hơn với thị

trường lao động, biết được nhu cầu của thị trường: cần nghề gì, trình độ ra sao, nơi nào có thể tìm việc làm để có cơ chế đào tạo và học nghề cho phù hợp.

Hy vọng rằng cùng với tiến trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, người nông dân sẽ được đón nhận những gì xứng đáng với sự hy sinh mà họ đã dành cho công cuộc đổi mới đất nước.

3.2.3. Nhóm giải pháp nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Ban hành một hệ thống pháp luật đồng bộ, hoàn chỉnh, điều chỉnh có hiệu quả các quan hệ đất đai đã là điều không dễ, song việc tổ chức thực thi trên thực tế một cách nghiêm minh, khách quan và minh bạch là một công việc còn khó hơn nhiều. Để có thể nâng cao hiệu quả áp dụng pháp luật trong lĩnh vực bồi thường, Nhà nước cần tập trung vào một số giải pháp cơ bản sau

3.2.3.1. Đẩy mạnh việc công khai hóa, minh bạch hóa quá trình thực thi pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Thực tiễn cho thấy rằng, trong nhiều trường hợp, nguyên nhân chủ yếu phát sinh các tranh chấp, khiếu kiện về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp là do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền không công khai, minh bạch việc bồi thường, hỗ trợ nên không nhận được sự đồng thuận của người dân. Ở nhiều nơi, việc thu hồi, bồi thường, hỗ trợ đối với đất nông nghiệp diễn ra không rõ ràng, minh bạch. Cơ quan nhà nước có thẩm quyền không thực hiện đúng các quy định, quy trình về thông báo cho người sử dụng đất biết lý do thu hồi, thời gian và kế hoạch di chuyển, phương án tổng thể về bồi thường, hỗ trợ. Không những thế, việc công khai, dân chủ trong công tác lập phương án bồi thường chưa sâu sát đến từng người dân, làm hạn chế quyền được đề xuất, được thể hiện tâm tư nguyện vọng của người bị thu hồi đất. Chính những điều này đã gây nên những nghi ngờ trong nhân dân về sự không công tâm của các cán bộ thực thi việc bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp. Việc bồi thường không công khai và thiếu sự minh bạch cũng là nguyên nhân làm phát sinh tham nhũng, tiêu cực, bót xén trong công tác bồi thường. Vì vậy, cần lưu ý rằng, minh bạch, công khai về bồi thường phải đảm bảo ở tất cả các khâu, các công đoạn của quá trình thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và giải phóng mặt bằng. Theo đó, chúng phải đảm bảo minh bạch, rõ ràng và dân chủ ở những nội dung cơ bản sau đây:

(1) Minh bạch, công khai về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, đặc biệt là kế hoạch sử dụng đất chi tiết hàng năm thông qua việc công bố và niêm yết rộng rãi theo đúng quy định của pháp luật để người dân được biết, được tìm hiểu và được kiểm chứng;

(2) Minh bạch, công khai việc sửa đổi, bổ sung và điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất để người dân được theo dõi và chủ động trong việc sử dụng đất của mình;

(3) Minh bạch, công khai về việc thu hồi đất, bao gồm: diện tích bị thu hồi, phạm vi, ranh giới bị thu hồi, đối tượng thuộc diện thu hồi, mục đích của việc thu hồi, thời gian và kế hoạch di chuyển; công khai các dự án đầu tư, chủ đầu tư thực hiện trong phạm vi đất thu hồi; tiến độ thực hiện dự án;

(4) Minh bạch, công khai dự thảo về bồi thường, hỗ trợ để người dân bị thu hồi đất được biết và tham gia đóng góp ý kiến.

(5) Minh bạch, công khai về quyết định (phê duyệt) cuối cùng của cơ quan nhà nước có thẩm quyền về phương án bồi thường, hỗ trợ, cho người dân được kiểm chứng và biết được quyền lợi của mình khi thu hồi đất;

(6) Minh bạch, công khai các quy trình, thủ tục mà các cơ quan, các cán bộ có thẩm quyền thực hiện trên cơ sở các quy định của luật, từ khâu thông báo chủ trương thu hồi đất, đến quá trình tổ chức thực hiện việc bồi thường, giải phóng mặt bằng và cả ở quy trình, thủ tục giải quyết các khiếu nại, tố cáo và cưỡng chế. Những khiếu nại, tố cáo của người dân xung quanh việc bồi thường, hỗ trợ cần phải được giải quyết kịp thời, thấu đáo và thông báo công khai, rộng rãi để người dân được biết. Nếu thực hiện tốt những điều này, sẽ đảm bảo được tốt nhất quyền lợi của các bên có liên quan, làm giảm thiểu những tranh chấp và khiếu kiện về bồi thường; đồng thời giúp ngăn ngừa những tham nhũng, tiêu cực trong lĩnh vực bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

3.2.3.2. *Đẩy nhanh tiến độ và nâng cao chất lượng của công tác cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất*

Khi người sử dụng đất được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, họ sẽ được pháp luật bảo hộ các quyền và lợi ích hợp pháp trong quá trình sử dụng đất. Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cũng là cơ sở pháp lý để người sử dụng đất được bồi thường khi bị thu hồi đất, việc tính toán bồi thường cho người sử dụng đất sẽ thuận lợi hơn rất nhiều khi họ đã được cấp giấy chứng nhận. Có thể nói, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất có ý nghĩa quan trọng trong công tác quản lý Nhà nước về đất đai nói chung và trong công tác bồi thường nói riêng. Vì vậy, cần phải đẩy nhanh tiến độ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và hoàn thành dứt điểm công tác này, trên cơ sở tất cả mọi chủ thể được Nhà nước cho phép sử dụng đất, đều được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, với phương châm cấp đúng, cấp đủ. Để làm được điều này, cần phải lưu ý các khía cạnh sau:

Rà soát kỹ càng tình hình hiện trạng sử dụng đất ở địa phương, thực hiện khẩn trương việc đăng ký sử dụng đất, tiến hành kê khai, đo đạc đất đai một cách đồng bộ, điều này cần phải được thực hiện với sự chỉ đạo quyết liệt của các cấp chính quyền; Cải cách thủ tục hành chính trong việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, để hạn chế thời gian và thủ tục phiền hà khi được cấp giấy; Đầu tư cơ sở vật chất, ứng dụng công nghệ thông tin, xây dựng cơ sở dữ liệu điện tử để phục vụ cho việc quản lý thuận tiện, thống nhất đối với hồ sơ địa chính trên phạm vi cả nước.

3.2.3.3. Tăng cường công tác tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật đất đai nói chung, cũng như pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nói riêng cho cán bộ và nhân dân, từ đó tạo ra sự đồng thuận của người dân khi Nhà nước thu hồi đất

Công tác tuyên truyền, phổ biến và giáo dục pháp luật đất đai nói chung và pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nói riêng ở các địa phương trên cả nước trong thời gian qua chưa mang lại hiệu quả cao, thậm chí còn tồn tại khá nhiều những hạn chế, bất cập. Thực tế cho thấy rằng, có những khiếu nại, tố cáo của người dân là hoàn toàn có cơ sở và đúng quy định pháp luật. Tuy nhiên, cũng có những khiếu nại, tố cáo không có cơ sở, không theo trình tự pháp luật, do chỉ là sự a dua và kích động nhất thời của người sử dụng đất. Đặc biệt, một số người bị thu hồi đất do hạn chế về kiến thức pháp luật đất đai, nên đã bị một số phần tử bất mãn dụ dỗ, xúi giục, kích động làm đơn khiếu nại vượt cấp hoặc khiếu nại tập thể hoặc cố tình không hợp tác với cơ quan, tổ chức và cá nhân có thẩm quyền trong quá trình thực hiện việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Thực trạng này nếu không được giải quyết thỏa đáng, dứt điểm và đúng pháp luật thì không chỉ gây mất ổn định về chính trị, trật tự an toàn xã hội tại địa phương; làm chậm tiến độ, tăng chi phí của các dự án; mà còn ảnh hưởng đến tâm lý, lòng tin của người dân đối với chính sách và pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, gây ảnh hưởng không tốt đến môi trường đầu tư của địa phương và của cả nước.

Tuy nhiên, cũng cần phải thấy rằng, việc người sử dụng đất không tuân thủ quyết định của Nhà nước xuất phát từ nhiều nguyên nhân khách quan và chủ quan, mà trước hết, không thể phủ nhận là do những bất cập trong cơ chế thu hồi và bồi thường đất; mặt khác, cũng do một thời gian dài, người dân sống trong chế độ bao cấp, nên có tư tưởng ỷ lại, trông chờ vào Nhà nước, họ dường như ít quan tâm đến việc tìm hiểu và tuân thủ pháp luật. Vì vậy, để chính sách, pháp luật đi vào thực tiễn và tạo ra sự đồng thuận của người dân đối với vấn đề bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, thì các cấp chính quyền địa phương phải có những phương án tổ chức tốt

công tác tuyên truyền, phổ biến về chính sách, pháp luật bồi thường cho người có đất bị thu hồi để họ hiểu mà cùng phối hợp cho tốt. Có thể thực hiện những giải pháp cụ thể sau:

Thứ nhất, việc phổ biến pháp luật phải được thực hiện một cách thường xuyên với nội dung và hình thức phù hợp với đông đảo quần chúng nhân dân. Đó là sự phối kết hợp của các cấp, các ngành từ cấp tỉnh đến cấp huyện, cấp xã, nhất là đến từng thôn, làng, tổ dân phố bằng nhiều hình thức khác nhau như: tuyên truyền, giáo dục, thuyết phục nhân dân trên các phương tiện thông tin đại chúng của địa phương hoặc tiếp xúc trực tiếp với nhân dân (tại các cuộc họp tổ dân phố, thôn, làng hoặc các cuộc họp khác của địa phương hoặc các cuộc tiếp xúc cử tri,...). Làm được điều này, một mặt giúp người dân nâng cao hiểu biết về chính sách, pháp luật của Đảng và Nhà nước, mặt khác sẽ góp phần nâng cao nhận thức của người dân về mục đích, ý nghĩa và hiệu quả to lớn về nhiều mặt của việc thu hồi đất; đồng thời cũng giúp họ biết cách sử dụng tiền bồi thường có hiệu quả, đem lại cuộc sống thực sự ổn định sau khi không còn đất sản xuất.

Thứ hai, cần tăng cường tổ chức các buổi tập huấn, phổ biến những văn bản quy phạm pháp luật mới, những cơ chế, chính sách mới; nhất là trong giai đoạn hiện nay, khi các văn bản quy phạm pháp luật về đất đai nói chung, về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nói riêng, có sự thay đổi liên tục. Từ đó góp phần nâng cao trình độ chuyên môn, kiến thức pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất và kinh nghiệm giải quyết thực tiễn cho đội ngũ cán bộ làm công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư tại địa phương. Bên cạnh đó, UBND cấp trên cần tăng cường kiểm tra, giám sát quá trình thực hiện việc tuyên truyền, phổ biến và giáo dục pháp luật đất đai nói chung cũng như pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp của UBND cấp dưới. Phát hiện, chấn chỉnh kịp thời những yếu kém, sai phạm và xử lý nghiêm đối với các địa phương không thực hiện hoặc thực hiện việc tuyên truyền, phổ biến pháp luật một cách qua loa hình thức.

Thứ ba, đối với mỗi dự án cụ thể được triển khai trên thực tế. Khi thực hiện quá trình bồi thường, giải phóng mặt bằng, cần phải có tổ công tác thường trực để xử lý và giải quyết trực tiếp hoặc báo cáo, kiến nghị giải quyết kịp thời và thỏa đáng các tình huống phát sinh, các thắc mắc, đòi hỏi từ phía người dân. Thành phần của tổ công tác này nên lựa chọn những cán bộ giỏi về chuyên môn, có tư cách đạo đức nghề nghiệp và có kinh nghiệm trong công tác dân vận, đây là những người đại diện cho chính quyền địa phương và nhà đầu tư.

Có thể nói, trong thực tiễn thi hành, việc tuyên truyền phổ biến pháp luật sâu rộng đến người dân là hết sức cần thiết. Thực tế cho thấy, địa phương nào làm tốt công tác tuyên truyền, vận động, giáo dục người dân hiểu về chủ trương, chính sách của Nhà nước, thấy được những lợi ích do việc thu hồi đất mang lại cho xã hội, thì việc thu hồi đất ở địa phương đó dễ nhận được sự đồng thuận của người dân. Họ sẽ tích cực chủ động di dời, bàn giao mặt bằng cho Nhà nước trong một thời gian ngắn, thậm chí có nơi, người dân còn tự giác phá dỡ nhà ở và các công trình xây dựng để bàn giao mặt bằng cho Nhà nước mở rộng đường quốc lộ, mà không nhận tiền bồi thường. Ở một số tỉnh phía Nam, phong trào hiến đất để xây dựng trường học, đường giao thông đang ngày càng được đông đảo nhân dân tích cực hưởng ứng. Điều đó cho thấy, người dân luôn đồng hành với Nhà nước trên con đường xây dựng và phát triển đất nước, nếu chúng ta có những quyết sách đúng đắn.

3.2.3.4. Tăng cường thanh tra, kiểm tra, giám sát và xử lý vi phạm trong quá trình thực hiện các quy định về trình tự, thủ tục thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất

Trình tự thủ tục về thu hồi đất, bồi thường và hỗ trợ khi thu hồi đất nói chung và thu hồi đất nông nghiệp nói riêng, kể từ khi có Luật Đất đai năm 2003 đến nay, đã được quy định theo hướng đơn giản hóa, nhằm giải quyết nhanh chóng những vướng mắc, tồn tại trong quá trình thực hiện; rút ngắn thời gian và quy trình thực hiện thủ tục. Tuy nhiên, thực tiễn áp dụng các quy định này vẫn còn tồn tại những vướng mắc, bất cập; nếu không được giải quyết một cách thỏa đáng và triệt để, sẽ ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, gây thiệt hại đến Nhà nước, nhà đầu tư và xã hội, làm giảm lòng tin của người dân đối với pháp luật và Nhà nước, đồng thời tác động không tốt đến an ninh, chính trị và trật tự an toàn xã hội. Để góp phần nâng cao hiệu quả của việc thực hiện quy trình thu hồi đất và bồi thường, chúng ta cần thực hiện một số giải pháp cơ bản sau:

Thứ nhất, tăng cường thanh tra, kiểm tra (định kỳ hoặc đột xuất) các cơ quan có thẩm quyền thu hồi đất, Tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, UBND cấp xã và các cơ quan có liên quan trong quá trình thực hiện các quy định về trình tự thủ tục thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư nhằm phát hiện, chấn chỉnh kịp thời những yếu kém, sai phạm và xử lý nghiêm minh các vi phạm về trình tự, thủ tục thu hồi đất, bồi thường và hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp. Bên cạnh đó, nhanh chóng tìm ra những thiếu sót, bất cập giữa pháp luật và thực tiễn, để kịp thời

sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế các quy định pháp luật trong lĩnh vực này cho phù hợp với yêu cầu của thực tiễn.

Thứ hai, thực hiện việc giám sát thi hành thông qua Hội đồng nhân dân các cấp, Mặt trận Tổ quốc tại địa phương, nhất là vai trò giám sát xã hội của các cơ quan truyền thông, các tổ chức xã hội và người dân, đối với việc tuân thủ pháp luật đất đai nói chung cũng như các quy định về trình tự, thủ tục thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư nói riêng của các cơ quan có thẩm quyền thu hồi đất, tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng, chính quyền cấp cơ sở, nhà đầu tư, các cơ quan có liên quan được giao nhiệm vụ thực hiện công việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Điều này sẽ giúp cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhanh chóng có được các thông tin khách quan, chính xác về các vi phạm pháp luật trong quá trình thu hồi đất, bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, đồng thời góp phần nâng cao tinh thần trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong quá trình thực thi nhiệm vụ của mình.

Thứ ba, thanh tra, kiểm tra việc giải quyết các khiếu nại, tố cáo về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất và các khiếu nại, tố cáo liên quan đến trình tự thủ tục thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ khi thu hồi đất của các cơ quan, cá nhân có thẩm quyền khi thực thi nhiệm vụ. Để một mặt nhằm phát hiện, chấn chỉnh kịp thời những khuyết tật, sai phạm và xử lý nghiêm minh các vi phạm của các cơ quan, cá nhân có thẩm quyền khi giải quyết khiếu nại, tố cáo; mặt khác đảm bảo các khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư được giải quyết kịp thời, dứt điểm và đúng pháp luật. Làm được điều này, không chỉ góp phần hạn chế tối đa các khiếu nại, tố cáo của người dân, bảo vệ ngày càng tốt hơn các quyền và lợi ích của người bị thu hồi đất, lợi ích của Nhà nước, lợi ích của nhà đầu tư, mà còn góp phần đảm bảo an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội của địa phương.

3.2.3.5. Thực hiện nghiêm túc công tác lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; tăng cường thanh tra, kiểm tra, giám sát việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Một trong những công cụ quan trọng và không thể thiếu của công tác quản lý sử dụng đất đai đó là quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Không thể nói đến quản lý đất đai nếu không có quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Trong công tác bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp, không thể xem nhẹ vai trò của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, việc quy hoạch sử dụng đất nông nghiệp cho mục đích phi nông nghiệp cần phải được cân nhắc kỹ càng, chứ không thể thực hiện một cách xô bồ. Vì thế, cũng cần nhìn nhận một cách nghiêm túc hạn chế của vấn đề này trong thực tiễn hiện nay để hoàn thiện, đó là việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chủ yếu

xuất phát từ nhu cầu sử dụng đất trước mắt của các cấp hành chính, các ngành, vì vậy khó tránh khỏi lợi ích cục bộ của địa phương, của ngành trong việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; đồng thời làm cho chất lượng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất thấp, thiếu đồng bộ, thiếu tính bền vững, chưa dự báo sát với tình hình thực tế nên bị động khi triển khai quy hoạch vào cuộc sống. Dường như trong việc lập quy hoạch, các địa phương luôn luôn chỉ nhìn vào cái lợi trước mắt, mà chưa tính toán kỹ càng tính khả thi của dự án. Không những thế, việc quản lý quy hoạch sau khi được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, xét duyệt trên thực tế là chưa chặt chẽ, chưa nghiêm túc. Nhiều dự án được giao và cho thuê không nằm trong quy hoạch đã được xét duyệt hoặc các dự án sau khi được giao, cho thuê đất lại không thực hiện, thực hiện không đúng tiến độ. Vì vậy, muốn quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đảm bảo tính khả thi, tính thống nhất, tính đồng bộ và tránh tình trạng quy hoạch “treo”. Thiết nghĩ, cần phải thực hiện một số giải pháp cơ bản sau:

Thứ nhất, tính toán kỹ càng và xác định rõ ràng mối quan hệ giữa quy hoạch sử dụng đất với quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội và quy hoạch xây dựng đô thị nhằm tránh hiện tượng mâu thuẫn, chồng chéo giữa các loại quy hoạch; tránh lãng phí nguồn tài nguyên đất đai, đặc biệt là đất trồng lúa khi lập và thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Hạn chế tối đa và tiến tới chấm dứt việc điều chỉnh hoặc quyết định xem xét lại dự án, qua đó góp phần nâng cao hiệu quả thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cũng như trách nhiệm của các cơ quan trong việc thực thi công việc này.

Thứ hai, khi lập quy hoạch, cần có cái nhìn tổng thể và tầm nhìn dài hạn, chắc chắn về nhu cầu sử dụng đất (từ 10 năm trở lên) vì quy hoạch chính là việc dự đoán khả năng ứng dụng trong tương lai, trên cơ sở đó sẽ giúp Nhà nước chuẩn bị được quỹ đất để chủ động trong việc phân phối lại đất đai. Việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất phải tính đến các yếu tố kinh tế - xã hội, môi trường, các yếu tố liên kết đa ngành, đa lĩnh vực tại địa bàn thực hiện; đồng thời tính toán, xem xét tính tổng thể trên phạm vi cả nước. Hơn nữa, việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất sẽ được hoàn thiện và mang tính thực tiễn hơn khi có sự tham gia đóng góp ý kiến của các chuyên gia trong các lĩnh vực đất đai, môi trường, kinh tế, tài chính và của người dân nơi thực hiện dự án.

Thứ ba, thực hiện việc công bố công khai và đảm bảo tính khách quan, minh bạch của quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng đô thị, quy hoạch chi tiết các dự án chuẩn bị triển khai thực hiện trên các phương tiện thông tin truyền thông hoặc niêm yết công khai (tại trụ sở cơ quan, đơn vị lập quy hoạch, UBND cấp xã nơi có đất, trừ trường

hợp quy hoạch liên quan đến an ninh, quốc phòng) và tiến hành cấm mốc giới theo quy hoạch, xác định đường chỉ giới xây dựng trên thực địa một cách rõ ràng, cụ thể.

Thứ tư, thực hiện thanh tra, kiểm tra và giám sát việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tại các địa phương một cách thường xuyên nhằm thực hiện nghiêm túc và đảm bảo tính thống nhất về quy hoạch giữa cấp trên và cấp dưới, giữa trung ương và địa phương. Trong trường hợp thực sự cần thiết phải điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất thì phải kiểm tra lại kỹ càng lý do điều chỉnh và giám sát chặt chẽ quá trình thực hiện, nhằm tránh hiện tượng điều chỉnh nhiều lần hoặc “quy hoạch một đằng, làm một nẻo” hoặc quy hoạch khắp khiêng, chấp vá. Trong quá trình thực hiện dự án, phải thường xuyên thanh tra, kiểm tra và giám sát việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cấp cơ sở, của chủ dự án đầu tư, nhằm đảm bảo việc khai thác và sử dụng đất đạt hiệu quả cao, tránh tình trạng dự án sử dụng sai mục đích hoặc dự án không thực hiện. Đối với những trường hợp vi phạm, cần phải chấn chỉnh kịp thời và xử lý nghiêm minh bằng việc áp dụng các chế tài thích đáng.

Thứ năm, chuẩn bị những điều kiện cần thiết cho việc tiến tới xây dựng Luật quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nhằm đảm bảo tính thống nhất, tính khả thi, tính đồng bộ và ổn định trong công tác lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cũng như triển khai thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; bởi quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất thực sự là một công cụ quan trọng không thể thiếu trong quá trình Nhà nước thực hiện chức năng quản lý nhà nước về đất đai.

Kết luận chương 3

1. Hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp là một đòi hỏi mang tính khách quan ở Việt Nam. Yêu cầu đặt ra cho việc hoàn thiện pháp luật là vừa phải có những giải pháp mang tính định hướng đúng đắn, phù hợp; vừa phải có những giải pháp thiết thực cụ thể, nhằm thực hiện những mục tiêu sau: Thứ nhất, khắc phục những hạn chế, bất cập đang tồn tại ảnh hưởng tiêu cực đến việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất ở nước ta hiện nay; Thứ hai, hướng tới việc xây dựng được hệ thống pháp luật hoàn chỉnh về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam.

2. Hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam là một nhiệm vụ khó khăn và phức tạp, đòi hỏi phải có một quá trình và không chỉ cần có định hướng đúng mà cần phải có những giải pháp thiết thực khả thi, đi đôi với việc tổ chức thực hiện có hiệu quả các giải pháp đề ra trong đời sống thực tế. Hệ thống pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

chặt chẽ, phù hợp, nhưng sẽ không thể dễ dàng triển khai trong cuộc sống và phát huy hiệu quả nếu không có sự hỗ trợ và tích cực tham gia của các thể chế trung gian. Vì vậy, bên cạnh việc nâng cao tinh thần trách nhiệm, đạo đức nghề nghiệp và bồi dưỡng trình độ chuyên môn, nghiệp vụ cho đội ngũ cán bộ của các cơ quan tổ chức thực thi pháp luật, đòi hỏi pháp luật phải định chế rõ ràng, cụ thể chức năng, nhiệm vụ quyền hạn, trách nhiệm phối hợp giữa các cơ quan; quy định rõ trách nhiệm pháp lý của mỗi chủ thể khi thực hiện nhiệm vụ của mình.

3. Trên cơ sở phân tích nội dung các quy định của pháp luật thực định và đánh giá quá trình áp dụng các quy định đó trên thực tế ở chương 2, để từ đó rút ra những hạn chế bất cập cần hoàn thiện. Chương 3 đưa ra những luận giải khoa học cho sự cần thiết của việc hoàn thiện pháp luật, cũng như định hướng hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp. Từ đó, Luận án đề xuất một số giải pháp hoàn thiện pháp luật theo ba nhóm:

i) Nhóm giải pháp hoàn thiện các quy định pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp:

Nội dung này đề cập các giải pháp hoàn thiện các quy định pháp luật về nguyên tắc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp; về cơ chế xác định giá đất tính bồi thường; về trình tự thủ tục, thu hồi và bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp; về giải quyết khiếu nại, tố cáo về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.

ii) Nhóm giải pháp hoàn thiện các quy định pháp luật về hỗ trợ và giải quyết việc làm cho người nông dân khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

Giải pháp cho vấn đề này cần tập trung vào một số khía cạnh cơ bản sau:

- Khi thực hiện hỗ trợ, cần phân biệt rõ hai nhóm đối tượng, đó là: nhóm nông dân trong độ tuổi lao động và nhóm nông dân ngoài độ tuổi lao động, để từ đó có phương án hỗ trợ cho phù hợp và hiệu quả.

- Khi thu hồi đất nông nghiệp, nên chú trọng việc đào tạo nghề cho nông dân, đào tạo nghề mà doanh nghiệp cần để gắn đào tạo nghề với giải quyết việc làm; mặt khác yêu cầu các doanh nghiệp phải thực hiện nghiêm túc chủ trương bố trí lao động vào làm việc trong các doanh nghiệp và có cơ chế kiểm soát việc thực hiện vấn đề này.

iii) Nhóm giải pháp nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật.

Nội dung này tập trung vào một số giải pháp cơ bản như: đẩy mạnh việc công khai hóa, minh bạch hóa quá trình thực thi pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp; tăng cường công tác tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật đất đai nói chung, cũng như pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp nói riêng cho cán bộ và nhân dân, để từ đó tạo ra sự đồng thuận của



người dân khi Nhà nước thu hồi đất; tăng cường thanh tra, kiểm tra, giám sát và xử lý vi phạm trong quá trình thực hiện các quy định về trình tự thủ tục thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất; thực hiện nghiêm túc công tác lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, đặc biệt đối với quy hoạch sử dụng đất nông nghiệp cho mục đích phi nông nghiệp cần phải được cân nhắc kỹ càng,...

KẾT LUẬN

Bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất nói chung và bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp nói riêng là vấn đề phức tạp và mang tính thời sự nóng bỏng, thu hút sự quan tâm của toàn xã hội; có ảnh hưởng trực tiếp đến cuộc sống, tâm lý của người dân và tác động không nhỏ đến sự ổn định chính trị. Với mục tiêu đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, tạo nền tảng đến năm 2020, nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp phát triển theo hướng hiện đại thì chúng ta không thể không thực hiện công nghiệp hóa - hiện đại hóa (CNH - HĐH) đất nước. Để giải quyết bài toán đất đai đáp ứng yêu cầu CNH - HĐH đất nước thì việc chuyển một phần đất nông nghiệp sang mục đích phi nông nghiệp thông qua Nhà nước thu hồi đất là việc làm khó tránh khỏi. Tuy nhiên, việc làm này gây ra nhiều hậu quả mà nếu không giải quyết dứt điểm, kịp thời sẽ phát sinh tranh chấp, khiếu nại kéo dài và tiềm ẩn nguy cơ mất ổn định chính trị. Pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nói chung và pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp nói riêng ra đời nhằm tạo cơ sở pháp lý cho việc thực hiện thu hồi đất nông nghiệp và giải quyết hài hoà lợi ích của các bên liên quan: Lợi ích của Nhà nước, lợi ích của người bị thu hồi đất và lợi ích của người sử dụng đất nông nghiệp vào các mục đích khác. Trên cơ sở các kết quả nghiên cứu những vấn đề lý luận về pháp luật bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam tại Chương 1, đánh giá thực trạng pháp luật và đề xuất định hướng, giải pháp hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam tại Chương 2 và Chương 3 của Luận án, tôi rút ra một số kết luận chủ yếu sau đây:

1. Việc thu hồi đất nông nghiệp chỉ thực hiện trong trường hợp cần thiết để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh; lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng và sử dụng vào mục đích phát triển kinh tế chung của đất nước, điều này đã được ghi nhận trong Luật Đất đai năm 2003, các văn bản hướng dẫn thi hành và hiện nay là Luật Đất đai năm 2013.

2. Việc Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh; lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng và sử dụng vào mục đích phát triển kinh tế chung của đất nước không do lỗi của người sử dụng đất gây ra mà xuất phát từ nhu cầu khách quan của xã hội. Do đó, Nhà nước với tư cách là tổ chức chính trị quyền lực do xã hội thiết lập nên thay mặt xã hội có trách nhiệm bồi thường cho người bị thu hồi đất. Đây không chỉ là trách nhiệm pháp lý mà còn là trách nhiệm xã hội của Nhà nước.

3. Việc Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp gây ra những hậu quả nặng nề cho người sử dụng đất. Họ bị mất tư liệu sản xuất, trở thành những người không có công ăn việc làm, thu nhập bị giảm sút và rơi vào hoàn cảnh đời sống gia đình gặp nhiều khó khăn. Để đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất nông nghiệp, pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam không chỉ đề cập đến việc bồi thường về đất (bồi thường diện tích đất thực tế bị thu hồi), bồi thường thiệt hại về tài sản gắn liền với đất bị thu hồi mà còn có các quy định về hỗ trợ cho người trực tiếp sản xuất nông nghiệp bị mất đất sản xuất, hỗ trợ việc đào tạo, chuyển đổi nghề nghiệp, hỗ trợ đời sống gặp khó khăn do việc bị mất đất sản xuất gây ra.

4. Pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất (trong đó có bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp) phát triển mạnh mẽ kể từ khi Luật đất đai năm 1993 và các văn bản hướng dẫn thi hành ra đời. Lĩnh vực pháp luật này thường xuyên được rà soát, sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện nhằm phù hợp với thực tiễn. Hệ thống các văn bản pháp luật đất đai hiện hành, bao gồm Luật đất đai năm 2003, Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004, Nghị định số 197/2004/NĐ-CP ngày 03/12/2004, Nghị định số 84/2005/NĐ-CP ngày 25/5/2007, Nghị định số 69/2009/NĐ-CP ngày 13/8/2009,... và hiện nay là Luật Đất đai năm 2013, đã tạo cơ sở pháp lý cho việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất nói chung và bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp nói riêng.

5. Tiếp cận, tìm hiểu pháp luật và thực tiễn pháp lý về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp của Trung Quốc, Hàn Quốc và Singapore cho thấy một số gợi mở bổ ích cho Việt Nam trong quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp, cụ thể: (i) Pháp luật Trung Quốc rất quan tâm đến việc đảm bảo đời sống cho người nông dân bị mất đất sản xuất thông qua các quy định về bồi thường, hỗ trợ đào tạo chuyển đổi nghề nghiệp cho người bị mất đất sản xuất trong độ tuổi lao động; đối với những người bị thu hồi đất nông nghiệp hết tuổi lao động hoặc gần hết tuổi lao động thì họ được nhận tiền trợ cấp thông qua quỹ trợ cấp thất nghiệp; (ii) Việc thu hồi đất ở Hàn Quốc được thực hiện dựa trên cơ sở tham vấn cộng đồng từ phía người bị thu hồi đất theo nguyên tắc đồng thuận tương đối; nên nhận được sự ủng hộ của người dân. Việc bồi thường căn cứ theo giá đất do cơ quan chuyên môn về định giá đất xác định dựa trên nguyên tắc trung bình cộng về giá đất giữa các cơ quan chuyên môn về định giá đất chuyên nghiệp xác định; (iii) Ở Singapore, nguyên tắc công khai,

minh bạch và dân chủ được đề cao trong thu hồi đất và bồi thường cho người bị thu hồi đất, v.v..

6. Đánh giá thực trạng pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam cho thấy bên cạnh những kết quả đạt được, việc thực thi lĩnh vực pháp luật này còn bộc lộ một số hạn chế chủ yếu sau đây: (i) Việc xác định giá đất bồi thường theo bảng giá đất do UBND cấp tỉnh quy định và công bố vào ngày 01/01 hàng năm là chưa phù hợp, do bảng giá đất này thường thấp hơn giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường trong điều kiện bình thường nên không được người bị thu hồi đất chấp thuận; (ii) Giá bồi thường là giá đất xác định tại thời điểm cơ quan nhà nước có thẩm quyền ra quyết định thu hồi đất là chưa hợp lý; bởi tại thời điểm này, người bị thu hồi đất không nhận được tiền bồi thường mà phải một thời gian sau họ mới nhận được tiền do thủ tục thực hiện chậm trễ, rắc rối;

(iii) Việc hỗ trợ đào tạo chuyển đổi nghề nghiệp cho người nông dân bị mất đất nông nghiệp đạt hiệu quả thấp và mang tính hình thức; do thiếu cơ chế đồng bộ, cụ thể để thực thi; (iv) Việc giải quyết hài hoà lợi ích giữa Nhà nước với người bị thu hồi đất nông nghiệp và doanh nghiệp, chủ đầu tư trong bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp không đạt hiệu quả mong muốn. Người bị mất đất nông nghiệp vẫn là những người gánh chịu thiệt thòi nhất khi bị Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp; (v) Tồn tại hai cơ chế thu hồi đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích kinh tế: Cơ chế thu hồi đất bắt buộc và cơ chế thu hồi đất thoả thuận đã gây ra sự so bì trong nội bộ những người bị thu hồi đất nông nghiệp phát sinh tranh chấp, khiếu kiện về đất đai kéo dài. Mặt khác, việc người sử dụng đất không có thiện chí hợp tác với doanh nghiệp, chủ đầu tư thông qua việc đưa ra yêu cầu, đòi hỏi về giá bồi thường vượt quá khả năng tài chính của họ đã khiến việc chậm tiến độ bàn giao mặt bằng để triển khai dự án, làm nản lòng các nhà đầu tư và làm giảm tính hấp dẫn của môi trường đầu tư ở một số địa phương v.v.

7. Để khắc phục những bất cập trên đây thì việc hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp cần dựa trên những định hướng chủ yếu sau:

- Hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp dựa trên 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 tạo nền tảng đến năm 2020, nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp phát triển theo hướng hiện đại.

- Hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp phải đặt trong mối quan hệ với việc hoàn thiện pháp luật đất đai và các đạo luật có liên quan.



- Hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp phải dựa trên nguyên tắc giải quyết hài hoà lợi ích của Nhà nước, lợi ích của người bị thu hồi đất và lợi ích của doanh nghiệp, chủ đầu tư.

8. Trên cơ sở định hướng hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp, Luận án đưa ra một số giải pháp hoàn thiện cơ bản sau:

- Bổ sung quy định về xác lập cơ chế tham vấn cộng đồng ngay từ khi lập phương án bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.

- Sửa đổi, bổ sung quy định giá bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp là giá đất được xác định tại thời điểm người bị thu hồi đất được nhận tiền bồi thường.

- Hoàn thiện quy định pháp luật về cơ chế xác định giá đất bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.

- Hoàn thiện quy định pháp luật về hai cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc và tự nguyện

- Bổ sung quy định xác định cụ thể và đồng bộ cơ chế đào tạo, chuyển đổi nghề nghiệp cho người trực tiếp sản xuất nông nghiệp bị thu hồi đất nông nghiệp, v.v..



DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN ĐÃ ĐƯỢC CÔNG BỐ

1. Phạm Thu Thủy (2011), *Thực trạng và giải pháp hoàn thiện chế định về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất của Luật Đất đai 2003*, Kỷ yếu Hội thảo Khoa học: *Cơ sở khoa học của việc sửa đổi Luật Đất đai năm 2003*, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội ngày 17/12/2011.
2. Phạm Thu Thủy (2012), “Áp dụng pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp và một số giải pháp hoàn thiện”, *Tạp chí Tài nguyên và Môi trường*, (số 10).
3. Phạm Thu Thủy (2012), “Về giá đất làm căn cứ tính bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp”, *Tạp chí Luật học*, (số 9).
4. Phạm Thu Thủy (đồng tác giả),(2013), “Trao đổi về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư”, *Tạp chí Tài nguyên và Môi trường*, (số 13).
5. Phạm Thu Thủy (2013), *Các nguyên tắc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất và những vấn đề thực tiễn đặt ra*, Đề tài khoa học cấp trường: “Pháp luật bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất - Thực trạng và hướng hoàn thiện”(chủ nhiệm đề tài: TS Nguyễn Thị Nga).
6. Phạm Thu Thủy (2014), *Một số vấn đề về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất, trong sự so sánh giữa Luật Đất đai năm 2003 với Luật Đất đai năm 2013*, Kỷ yếu Hội thảo Khoa học: *Những nội dung mới cơ bản của Luật Đất đai năm 2013*, Viện Đại học Mở Hà Nội, Hà Nội ngày 20/03/2014.
7. Phạm Thu Thủy (2014), “Những vấn đề đặt ra từ thực tiễn áp dụng pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp”, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, số tháng 3 (264) năm 2014.



DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Phạm Bình An (2013), “Một số kinh nghiệm của Singapore trong việc quản lý thị trường bất động sản”, *Nội san Kinh tế*, (số 12), Viện Kinh tế thành phố Hồ Chí Minh.
2. Báo Pháp luật thành phố Hồ Chí Minh (2008), "Tính giá bồi thường theo thời điểm trả tiền?", *Vietbao.vn*, ngày 18/7/2008.
3. Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (2007), *Báo cáo về tình hình thu hồi đất của nông dân thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa*, Hà Nội.
4. Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (2008), *Báo cáo về thực trạng thu hồi đất nông nghiệp*, Hà Nội.
5. Bộ Tài Nguyên và Môi trường (2012), *Báo cáo tổng kết thi hành Luật Đất đai và định hướng sửa đổi Luật Đất đai*, ngày 06/09/2012.
6. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2012), *Kinh nghiệm nước ngoài về quản lý và pháp luật đất đai*.
7. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2006), *Báo cáo về tình hình sử dụng đất nông nghiệp xây dựng các khu công nghiệp, khu đô thị mới và đời sống của người dân có đất bị thu hồi*, Hà Nội.
8. Nguyễn Đức Biền (2011), “Thực trạng, những vướng mắc trong quá trình Nhà nước thu hồi đất để giao, cho thuê và tự thỏa thuận để có đất thực hiện dự án”, *Báo cáo tại Hội thảo về các nội dung liên quan đến sửa đổi Luật Đất đai 2003*, Hà Nội 06/2011.
9. Nguyễn Văn Cần, “Đóng góp của Phan Huy Chú đối với địa chí dân tộc”, *Tạp chí nghiên cứu văn hóa số 3*, *huc.edu.vn*.
10. Nguyễn Sinh Cúc (2008), “Phát triển khu công nghiệp vùng Đồng bằng sông Hồng và vấn đề nông dân mất đất nông nghiệp”, *Tạp chí Cộng sản*, (số 14).
11. Nguyễn Lâm Dũng (2009), “Bất cập trong sử dụng đất nông nghiệp”, *Tạp chí Kiến trúc Việt Nam*, (số 5).
12. Thế Dũng (2007), "Sử dụng tài nguyên đất nông nghiệp: “Phải tiết kiệm cho con cháu và bản thân chúng ta”", *Báo Hà Nội mới điện tử*, ngày 31/10/2007.
13. Đảng Cộng sản Việt Nam, Ban Chỉ đạo Trung ương chuẩn bị đề án chính sách đất đai (Ban Kinh tế Trung ương) (2002), *Báo cáo của Đoàn nghiên cứu, khảo sát về chính sách, pháp luật đất đai của Trung Quốc*, tháng 8/2002, Hà Nội.

14. Đảng Cộng sản Việt Nam, Ban Kinh tế Trung ương (2004), *Báo cáo của Đoàn nghiên cứu, khảo sát tại Trung quốc về cải cách xí nghiệp quốc hữu; xây dựng và quản lý thị trường bất động sản; đền bù, giải tỏa mặt bằng và tổ chức tái định cư cho người có đất bị thu hồi*, tháng 4/2004, Hà Nội.
15. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb Chính trị Quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
16. Nguyễn Đào (2007), “Giá đất chưa hợp lý là kẻ hở xin cho”, *Báo Kinh tế và Đô thị*, ngày 27/2/2007.
17. Lưu Song Hà (Chủ biên) (2009), *Điều tra điểm tâm lý nông dân bị thu hồi đất làm khu công nghiệp*, Nxb Từ điển Bách khoa.
18. Tấn Hà, Phương Nam (2006), “Những chuyện lạ đền bù, giải tỏa”, *Báo Pháp luật Việt Nam*, (số 67), ngày 19/3/2006.
19. Lại Ngọc Hải (2006), “Về giải quyết việc làm cho nông dân ở những nơi thu hồi đất”, *Báo Nhân dân*, (số 18470), ngày 5/3/2006.
20. Hee Nam Jung (2010), *Mối liên hệ tam giác trong hệ thống đất đai ở Hàn Quốc: Quy hoạch phát triển và đền bù sử dụng đất*, Hội nghị Khoa học: “Chia sẻ kinh nghiệm quốc tế nhằm xây dựng hệ thống quản lý đất đai hiện đại tại Việt Nam” ngày 10/09/2010, do Bộ Tài nguyên và Môi trường tổ chức tại Hà Nội.
21. Phan Trung Hiền, "Quyền khiếu nại, khiếu kiện khi Nhà nước thực hiện việc thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư", www.toan.gov.vn.
22. Phạm Xuân Hoàng (2004), “Bàn về giá đất theo quy định của Luật Đất đai năm 2003”, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, (số 7).
23. Nguyễn Văn Hồng (2011), *Đánh giá thực trạng giá đất do Nhà nước quy định và giải pháp*, Hội thảo “Tài chính đất đai, giá đất và cơ chế, chính sách trong bồi thường, hỗ trợ, tái định cư” do Viện Nghiên cứu Chiến lược Tài nguyên và Môi trường - Tổng cục Quản lý đất đai (Bộ Tài nguyên và Môi trường) tổ chức tại Hà Nội ngày 12/7/2011.
24. Vũ Thị Minh Hồng (2011), *Đánh giá, kiến nghị pháp luật hiện hành về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư*, Hội thảo “Tài chính đất đai, giá đất và cơ chế, chính sách trong bồi thường, hỗ trợ, tái định cư” do Viện Nghiên cứu Chiến lược Tài nguyên và Môi trường - Tổng cục Quản lý đất đai (Bộ Tài nguyên và Môi trường) tổ chức tại Hà Nội ngày 12/7/2011.
25. Minh Huệ (2008), "Nông dân trước thềm công nghiệp hóa: Những tiếng thở dài...", <http://www.kinhnongthon.com.vn>, ngày 12/07/2008.

26. Minh Huệ (2009), "Sửa đổi Luật Đất đai theo hướng tích tụ đất", <http://thongtinphapluatdansu>, ngày 25/04/2009.
27. Mai Huy, "Cần sửa gì ở Luật Đất đai", <http://www.tamnhin.net>.
28. Trần Quang Huy (2003), "Các vấn đề pháp lý về tài chính đất đai và giá đất", *Tạp chí Luật học, Đặc san về Luật Đất đai năm 2003*.
29. Nguyễn Phi Hùng (2009), "Quy định mới về thu hồi đất nông nghiệp: Bồi thường một, hỗ trợ năm", *Báo Điện tử sản giao dịch bất động sản*, ngày 19/08/2009.
30. Nguyễn Quốc Hùng (2006), *Đổi mới chính sách về chuyển đổi mục đích sử dụng đất đai trong quá trình công nghiệp hóa, đô thị hóa ở Việt Nam*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
31. Nguyễn Quốc Hùng (2010), *Một số vấn đề về ô nhiễm và suy thoái đất đai ở Việt Nam hiện nay*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
32. Nguyễn Đình Hương (1999), *Sản xuất và đời sống của các hộ nông dân không có đất hoặc thiếu đất ở đồng bằng sông Cửu Long - Thực trạng và giải pháp*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
33. Kim Jaejeong (2011), *Trao đổi tại Hội thảo Kinh nghiệm quản lý đất đai Hàn Quốc*, ngày 16/12/2011 do Tổng cục Quản lý đất đai - Bộ Tài nguyên và Môi trường tổ chức tại Hà Nội.
34. Nguyễn Duy Lâm (Chủ biên) (1996), *Sổ tay thuật ngữ Pháp lý thông dụng*, Nxb Giáo dục, Hà Nội.
35. Đặng Đức Long (2009), "Giải bài toán lợi ích kinh tế giữa ba chủ thể: Nhà nước, người có đất bị thu hồi và chủ đầu tư khi bị thu hồi đất", *Tạp chí Tài nguyên và Môi trường*, (số 5).
36. Nguyễn Thắng Lợi (2008), "Kinh nghiệm của Trung Quốc trong hoạt động thu hồi đất nông nghiệp", *Tạp chí Cộng sản điện tử*, ngày 22/11/2008.
37. Hoàng Lộc (2005), "Nông dân góp vốn bằng đất: Giải pháp đột phá trong đền bù, giải tỏa", *Thời báo Kinh tế Việt Nam*, (số 253), ngày 21/12/2005.
38. Trịnh Duy Luân (2008), *Bài phát biểu tại Hội thảo về Nông nghiệp - Nông dân - Nông thôn*, ngày 13,14/12/2008 do Trung tâm phát triển nông thôn miền Trung, Dự án hợp tác nghiên cứu phát triển bền vững ở Việt Nam tổ chức.
39. Tân Mai (2006), ""Các lợi ích choáng nhau" qua khung giá đất", *Báo Dân trí*, ngày 12/11/2006.

40. Martin Ravallion, Dominique van de Walle (2008), *Đất đai trong thời kỳ chuyển đổi - Cải cách và nghèo đói ở nông thôn Việt Nam*, Nxb Văn hóa Thông tin, Hà Nội.
41. Phan Minh (2010), "Một số giải pháp tạo việc làm cho lao động nông thôn hiện nay", *Tạp chí Quản lý nông nghiệp*, (số 170).
42. Nguyễn Chí Mỹ, Hoàng Xuân Nghĩa (Đồng chủ biên) (2009), *Hậu giải phóng mặt bằng ở Hà Nội - Vấn đề và giải pháp*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
43. Nguyễn Thị Nga (2010), "Pháp luật về trình tự, thủ tục thu hồi đất, bồi thường và giải phóng mặt bằng và những vướng mắc nảy sinh trong quá trình áp dụng", *Tạp chí Luật học*, (số 11).
44. Nguyễn Thị Nga (2014), *Pháp luật bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất - Thực trạng và hướng hoàn thiện*, Đề tài khoa học cấp trường, Trường Đại học Luật Hà Nội.
45. Trần Thị Minh Ngọc (Chủ biên) (2010), *Việc làm của nông dân trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa vùng Đồng bằng sông Hồng đến năm 2020*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
46. Phạm Duy Nghĩa (2002), "Vai trò của Pháp luật Đất đai trong việc kiểm chế những cơn sốt đất", *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, (số 5).
47. Phạm Duy Nghĩa (2004), "Một số bình luận về Luật Đất đai năm 2003 dưới khía cạnh chính sách pháp luật", *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, (số 6).
48. Phạm Duy Nghĩa (2009), "Bàn về nông thôn từ góc nhìn sở hữu ruộng đất", <http://batdongsan.com.vn>.
49. Nguyễn Thế Nhã (1998), "Thực trạng sản xuất và đời sống của hộ nông dân không đất và thiếu đất ở Đồng bằng sông Cửu Long", *Tạp chí Nghiên cứu Kinh tế*, (số 247).
50. Park Hyun Young (2011), *Mô hình phát triển đất đai của Hàn Quốc*, Hội thảo "Kinh nghiệm quản lý đất đai Hàn Quốc" do Tổng cục Quản lý Đất đai (Bộ Tài nguyên và Môi trường) tổ chức tại Hà Nội ngày 16/12/2011.
51. Lê Du Phong (2009), *Chính sách phát triển nông nghiệp, nông thôn, nông dân của Hungari trong quá trình chuyển đổi kinh tế và vận dụng cho Việt Nam*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
52. Lê Phúc (2009), "Cần trọng khi thu hồi đất nông nghiệp", *Báo điện tử Đài tiếng nói Việt Nam*, ngày 2/4/2009.
53. Anh Phương (2008), "Một số kiến nghị về công tác thu hồi đất, giải tỏa, giải phóng mặt bằng đạt hiệu quả", *Tạp chí Cộng sản điện tử*, ngày 17/11/2008.

54. Đặng Anh Quân (2006), "Bàn về giá đất của Nhà nước", *Tạp chí Khoa học và Pháp lý*, (số 5).
55. Đỗ Đức Quân (2010), *Một số giải pháp nhằm phát triển bền vững nông thôn vùng đồng bằng Bắc bộ - Trong quá trình xây dựng, phát triển các khu công nghiệp*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
56. Soo Chol - Ph.D (2010), *Quá trình đổi mới chính sách đất đai của Hàn Quốc*, Hội thảo Kinh nghiệm quản lý đất đai Hàn Quốc ngày 16/12/2011 do Bộ Tài nguyên và Môi trường tổ chức tại Hà Nội.
57. Đặng Kim Sơn (2008), *Kinh nghiệm quốc tế về nông nghiệp, nông thôn, nông dân trong quá trình công nghiệp hóa*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
58. Phùng Sướng (2007), "Đường hiện đại phố nhà quê", <http://www.tienphong.vn>, ngày 15/05/2007.
59. "Sử dụng đất nông nghiệp và vấn đề an ninh lương thực" (2009), <http://www.mof.gov>, ngày 10/06/2009.
60. Lê Ngọc Thanh (2009), "Một số ý kiến hoàn thiện pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp", *Tạp chí Tài nguyên và Môi trường*, (kỳ 1), tháng 6/2009.
61. Hồ Khánh Thiện (2006), "Nông dân đối mặt với thất nghiệp", *Thời báo Kinh tế Việt Nam*, ngày 8/2/2006.
62. Nguyễn Thị Thom, Phí Thị Hằng - đồng chủ biên (2009), *Giải quyết việc làm cho lao động nông nghiệp trong quá trình đô thị hóa*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
63. Hoàng Thư (2012), "Vụ thu hồi đất ở Văn Giang, Hưng Yên: Được, mất,...", www.tinmoi.vn, ngày 8/5/2012.
64. "Tình hình thu hồi đất của nông dân để thực hiện CNH-HĐH và các giải pháp phát triển" (2007), <http://www.tapchiconsan.org.vn>, ngày 11/07/2007.
65. Kiên Trung (2012), "Hải Phòng thừa nhận cưỡng chế quá tay", www.vietnamnet.vn, ngày 13/1/2012.
66. Trường Đại học Luật Hà Nội (1999), *Từ điển giải thích thuật ngữ Luật học về Luật Đất đai, Luật Lao động, Tư pháp Quốc tế*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.
67. Đào Thế Tuấn (2006), "Vấn đề đất đai trong phát triển bền vững ở nước ta hiện nay", *Tạp chí Cộng sản*, (số 10).
68. Minh Tuấn (2011), "Chóng mặt vì điều chỉnh quy hoạch", <http://www.tienphong.vn/xahoi/535830>, ngày 25/04/2011.

69. Nguyễn Quang Tuyền (2008), “Vấn đề thu hồi đất và bồi thường khi thu hồi đất trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi, bổ sung)”, *Tạp chí Luật học*, (số 12).
70. Nguyễn Quang Tuyền (2008), “Bình luận các quy định về thu hồi đất và bồi thường khi thu hồi đất trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)”, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, (số 12).
71. Nguyễn Quang Tuyền và Nguyễn Ngọc Minh (2010), "Pháp luật về bồi thường, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất của Singapore và Trung Quốc - Những gợi mở cho Việt Nam trong hoàn thiện pháp luật về bồi thường, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất", *Tạp chí Luật học*, (số 10).
72. Nguyễn Quang Tuyền (2012), “Công khai, minh bạch để bảo vệ quyền lợi của người bị thu hồi đất”, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, (số 2).
73. *Từ điển Luật học* (1999), Nxb Từ điển Bách khoa, Hà Nội.
74. *Từ điển Tiếng Việt* (2011), Nxb Đà Nẵng, Trung tâm Từ điển học, Hà Nội.
75. Ủy ban định giá Hàn Quốc (2011), *Hệ thống định giá và hệ thống bồi thường Hàn Quốc*, Hội thảo “Kinh nghiệm quản lý đất đai Hàn Quốc” do Tổng cục Quản lý Đất đai (Bộ Tài nguyên và Môi trường) tổ chức tại Hà Nội ngày 16/12/2011.
76. Trần Thị Tường Vân (2008), *Kinh tế - Xã hội vùng nông thôn huyện Gia Lâm - Hà Nội trên tiến trình đổi mới*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
77. *Vấn đề nông nghiệp, nông dân, nông thôn - Kinh nghiệm Việt Nam, kinh nghiệm Trung Quốc* (2009), Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
78. Viện Khoa học Pháp lý - Bộ Tư pháp (2006), *Từ điển Luật học*, Nxb Từ điển Bách khoa và Nxb Tư pháp, Hà Nội.
79. Viện Nghiên cứu Khoa học Pháp lý - Bộ Tư pháp và Bộ Tài nguyên Môi trường (2007), *Xây dựng cơ chế pháp lý bảo vệ đất nông nghiệp trong điều kiện công nghiệp hóa - hiện đại hóa*, Đề tài nghiên cứu khoa học.
80. GS.TS. Hoàng Việt, PGS.TS. Hoàng Văn Cường (Đồng chủ biên) (2008), *Bình ổn giá quyền sử dụng đất đô thị ở Việt Nam*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
81. Đặng Hùng Võ (2011), "Bi kịch trong chuyển dịch đất đai", *Tuan Vietnam.net*, ngày 30/09/2011.
82. Website: <http://english.cri.cn/7146/2012/12/04/2941s736451.htm>, Fu Yu, “Compensation for Rural Land Expropriation to rise by Tenfold”
83. Website: <http://sg.news.yahoo.com/china-boost-land-payout-law-unrest-media-084638786--finance.html>, AFP, “China to boost land payout law after unrest: media”



84. Website: <http://thedevelopmentadvisor.com/news/vietnam-land-acquisition>, Ho Dang Hoa, Le Thi Quynh Tram, Pham Duy Nghia and Malcolm F. McPherson, Vietnam: Land acquisition has its price and social cost.
85. Website:
http://vccinews.com/news_detail.asp?news_id=27435&parent_id=0&cate_id=5, Quynh Anh, Equitable Treatment of All Land Users.
86. Nguyễn Như Ý (Chủ biên) (2001), *Từ điển Tiếng Việt thông dụng*, Nxb Giáo dục, Hà Nội.