

# BÀN VỀ VẤN ĐỀ THU HỒI ĐẤT ĐỂ SỬ DỤNG CHO MỤC ĐÍCH PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI VÌ LỢI ÍCH QUỐC GIA, CÔNG CỘNG

TRẦN XUÂN TÂY

Huyện ủy Cam Lâm tỉnh Khánh Hoà  
Cam Lam District Committee, Khanh Hoa Province  
Email: tranxuantayvps@gmail.com

## Tóm tắt

*Chuyển dịch đất đai (land conversion) là quá trình tất yếu ở cả các quốc gia. Ở Việt Nam, việc chuyển dịch đất đai để phục vụ cho mục đích phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng được thực hiện theo cơ chế bắt buộc. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy quy định của pháp luật cũng như việc thực thi thu hồi đất còn nhiều hạn chế, bất cập, ảnh hưởng lớn đến việc ổn định chính trị xã hội và phát triển kinh tế đất nước. Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) cũng có những thay đổi nhất định về vấn đề này nhưng chưa có sự đột phá. Vì vậy, bài viết này sẽ nghiên cứu nhằm hoàn thiện quy định pháp luật về thu hồi đất cho mục đích phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng, từ đó góp phần ổn định quan hệ đất đai và đời sống kinh tế - xã hội.*

**Từ khóa:** chuyển dịch đất đai, thu hồi, kinh tế xã hội, lợi ích quốc gia, công cộng

## Abstract

*Land conversion is an inevitable process in all countries. In Vietnam, the conversion of land to serve the purposes of socio-economic development for national and public interests is carried out according to the compulsory mechanism. However, practice shows that the provisions of the law as well as the implementation of land recovery have many limitations and shortcomings; thereby greatly affecting socio-political stability and economic development of the country. The draft Land Law (amended) also has certain changes on this issue, but there is no breakthrough. Therefore, this article aims to offer propositions to improve the legal regulations on land acquisition for the purpose of socio-economic development for the national and public interests, thereby contributing to stabilizing land relations and socio-economic life.*

**Keywords:** land conversion, acquisition, socio-economic, national interest, public

**Ngày nhận bài:** 11/3/2023

**Ngày duyệt đăng:** 20/9/2023

## 1. Khái quát về thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng

### 1.1. Khái niệm thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng

#### 1.1.1. Khái niệm thu hồi đất

Theo khoản 11 Điều 3 Luật Đất đai 2013: “Nhà nước thu hồi đất là việc Nhà nước quyết định thu lại quyền sử dụng đất (QSDĐ) của người được Nhà nước trao QSDĐ hoặc thu lại đất của người SDĐ vi phạm pháp luật về đất đai”. Khoản 45 Điều 3 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) 2023 (bản ngày 01/08/2023) quy định: “Nhà nước thu hồi đất là việc Nhà nước quyết định thu lại QSDĐ của người sử dụng đất hoặc thu lại đất của người đang sử dụng đất hoặc thu hồi đất được Nhà nước giao quản lý”. Như vậy, khái niệm thu hồi đất theo Dự thảo Luật Đất đai

(sửa đổi) được mở rộng hơn quy định hiện hành ở điểm áp dụng đối với cả đất được Nhà nước giao để quản lý, bên cạnh việc áp dụng đối với người sử dụng đất (SDĐ).

Nhìn chung, mặc dù có những khác biệt nhất định trong định nghĩa của các Luật Đất đai qua các giai đoạn, việc thu hồi đất có một điểm chung là dẫn đến hậu quả pháp lý chấm dứt QSDĐ của người SDĐ hoặc quyền quản lý đất đai của các chủ thể được Nhà nước giao đất để quản lý (không phải là người SDĐ). Trong phạm vi bài viết này, tác giả chỉ bàn đến việc thu hồi đất đối với người SDĐ.

Theo tác giả Lưu Quốc Thái, xét trong mối quan hệ giữa Nhà nước và người SDĐ, thu hồi đất là một quá trình “ngược” so với hoạt động giao đất, cho thuê đất. Khi bị thu hồi đất, người SDĐ không còn QSDĐ với đất bị thu hồi và đương nhiên không còn quyền “chiếm hữu”, tác động vào diện tích đất đó nữa. Do đó, việc thu hồi đất trước hết có tác dụng bảo vệ quyền sở hữu toàn dân đối với đất đai vì nó sẽ làm chấm dứt hành vi xâm hại đất đai của những chủ thể vi phạm pháp luật đất đai. Thu hồi đất là một “khâu” quan trọng của quá trình điều phối đất đai. Là một quốc gia đang phát triển, việc “luân chuyển” đất đai từ chủ thể này sang chủ thể khác, từ mục đích này sang mục đích khác rất thường xuyên xảy ra. Do đó, thu hồi đất là hoạt động hỗ trợ đắc lực nhất cho Nhà nước để thực hiện quá trình này.<sup>1</sup>

*1.1.2. Khái niệm thu hồi đất để phục vụ cho mục đích phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng*

Thu hồi đất phục vụ cho “lợi ích chung của xã hội” là lý do được sử dụng chủ yếu ở nhiều quốc gia khi cần chuyển dịch đất đai. Lý do này được phần lớn các quốc gia sử dụng để thu hồi đất của những người đang sử dụng (hoặc của chủ sở hữu trong điều kiện tư hữu đất đai được phép tồn tại) nhằm phục vụ cho mục đích công cộng.<sup>2</sup>

Tuy nhiên, thế nào là “lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng” thì các pháp luật Việt Nam hiện hành chưa có quy định giải thích cụ thể. Về mặt từ ngữ, có thể hiểu lợi ích quốc gia bao hàm tất cả những gì tạo thành điều kiện cần thiết cho sự tồn tại và phát triển của cộng đồng với tư cách quốc gia dân tộc có chủ quyền, thống nhất, độc lập, toàn vẹn lãnh thổ; cho sự phát triển đi lên về mọi mặt của quốc gia dân tộc theo hướng làm cho đời sống vật chất và tinh thần của cộng đồng ngày càng phong phú, tốt đẹp hơn; cho sự nâng cao không ngừng sức mạnh tổng hợp quốc gia, năng lực cạnh tranh quốc gia trên trường quốc tế, vị trí,

1 Lưu Quốc Thái, “Bản chất, vai trò của hoạt động thu hồi đất trong điều kiện kinh tế thị trường”, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, số 15(295), năm 2015, tr. 19-24.

2 Lưu Quốc Thái, “Chế định thu hồi đất và vấn đề đảm bảo quyền tài sản của người sử dụng đất”, *Tạp chí Khoa học pháp lý*, số 3, năm 2012, tr. 58.

vai trò, uy tín quốc tế của quốc gia dân tộc.<sup>3</sup> Tùy thuộc hoàn cảnh cụ thể của mỗi thời kỳ mà nội hàm khái niệm “lợi ích quốc gia” sẽ thay đổi theo. Còn khái niệm “lợi ích công cộng” có thể được hiểu là những lợi ích chung dành cho tất cả mọi người trong xã hội.

Cụm từ “thu hồi đất vì mục đích phát triển kinh tế” chính thức được quy định tại khoản 1 Điều 40 Luật Đất đai năm 2003. Cụ thể: “Nhà nước thực hiện việc thu hồi đất để sử dụng vào mục đích phát triển kinh tế trong trường hợp đầu tư xây dựng khu công nghiệp, khu công nghệ cao, khu kinh tế và các dự án đầu tư lớn theo quy định của Chính phủ”. Tuy nhiên, Luật Đất đai 2003 không quy định cụ thể những trường hợp thu hồi đất này. Những trường hợp thu hồi đất để phát triển kinh tế cụ thể lúc bấy giờ được quy định trong các nghị định của Chính phủ (Nghị định 84/2007/NĐ-CP, Nghị định 69/2009/NĐ-CP).

Khác với các Luật Đất đai trước đó, Luật Đất đai 2013 quy định các trường hợp “thu hồi đất phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng” ngay trong luật. Các quy định về trường hợp thu hồi đất này được xác định chi tiết ngay trong văn bản luật (Điều 62), chứ không như trước đây là phải chờ đến quy định chi tiết trong nghị định của Chính phủ. Với tiêu đề và nội dung quy định của Điều 62 Luật Đất đai 2013, các trường hợp thu hồi đất phát triển kinh tế bắt buộc phải gắn với mục tiêu xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng và tùy vào loại dự án phải được thông qua bởi Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ hoặc Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định.

Trong các chế định của pháp luật đất đai, thu hồi đất có lẽ là chế định được đặt ra yêu cầu cao nhất, đồng thời khó khăn nhất về việc đảm bảo cân bằng lợi ích giữa các chủ thể trong quan hệ pháp luật này cũng như đảm bảo cho sự công bằng xã hội. Do đó, việc gắn mục đích kinh tế với lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng là điều quan trọng nhằm đảm bảo kinh tế quốc gia ngày càng phát triển, quyền lợi của người dân bị thu hồi đất được bảo vệ, đời sống vật chất cũng như tinh thần ngày càng được nâng cao. Tuy nhiên, điểm bất cập của pháp luật hiện hành vẫn là quy định mang tính liệt kê, chưa có giải thích mang tính khái quát thế nào là “lợi ích quốc gia, công cộng”.

Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) tại Điều 78 (bản 01/03/2023) có quy định: “Dự án phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng là các dự án phát huy nguồn lực đất đai, nâng cao hiệu quả sử dụng đất, thực hiện chính sách về phát triển hạ tầng, đô thị, nông nghiệp, nông thôn; giải quyết các vấn đề chính sách xã hội, bảo vệ

<sup>3</sup> Trần Thái Bình, “Một số vấn đề về lợi ích quốc gia - dân tộc”, *Tạp chí Quốc phòng toàn dân*, 13/04/2023, <http://tapchiquptd.vn/vi/nghien-cuu-trao-doi/mot-so-van-de-ve-loi-ich-quoc-gia-dan-toc/20123.html>, truy cập ngày 03/06/2023.

môi trường, bảo tồn di sản văn hóa, phân bổ công bằng, hài hòa giá trị tăng thêm từ đất, thu hẹp khoảng cách giàu nghèo, nhằm phát triển kinh tế của đất nước, nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân”. Đây là điểm mới trong nỗ lực làm rõ khái niệm “lợi ích quốc gia, công cộng” liên quan đến việc thu hồi đất. Tuy nhiên, quy định vẫn còn mơ hồ và mang tính khẩu hiệu, không có sự đột phá. Quy định này gần đây cũng không còn trong bản Dự thảo ngày 01/08/2023 (Điều 79).

### **1.2. Tác động của việc thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng**

Việc thu hồi đất cho mục đích phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng là một trong các trường hợp thu hồi đất do pháp luật quy định. Vì vậy, hoạt động này có đầy đủ những đặc điểm cơ bản của thu hồi đất nói chung: đó là hoạt động mang tính quyền lực được thực hiện bởi các cơ quan nhà nước có thẩm quyền và làm chấm dứt QSDĐ của người bị thu hồi đất. Bên cạnh đó, xuất phát từ như cầu SDĐ cho mục đích phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng, thu hồi đất trong trường hợp này là hoạt động của thị trường QSDĐ sơ cấp, nơi mà nhà nước buộc người SDĐ phải “bán” lại QSDĐ cho Nhà nước để phục vụ lợi ích chung của xã hội, của đất nước. Tuy vậy, mặc dù là hoạt động của thị trường nhưng cơ chế thực thi lại mang tính hành chính mệnh lệnh. Việc thu hồi đất này được thực hiện theo thủ tục hành chính và không có sự thương lượng bình đẳng như các giao dịch QSDĐ trong thị trường QSDĐ thứ cấp, nơi các chủ thể SDĐ đưa QSDĐ vào giao dịch. Điều này khiến cho quan hệ “hàng hóa” đất đai bị méo mó, quyền tài sản của người SDĐ khó được đảm bảo thỏa đáng. Đây là hạn chế lớn của cơ chế dịch chuyển đất đai này.

Ở góc độ quản lý nhà nước, việc cho phép thu hồi đất cho mục đích phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng có lợi cho Nhà nước trong quá trình điều phối đất đai. Nó giúp Nhà nước chủ động trong việc tạo quỹ đất thực hiện các dự án quan trọng như: xây dựng khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu đô thị; dự án xây dựng kết cấu hạ tầng như giao thông, điện lực, thông tin liên lạc; xây dựng công viên, công trình di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh... và nhiều dự án mang tính quan trọng khác.<sup>4</sup> Thu hồi đất là một “khâu” quan trọng của quá trình điều phối đất đai. Là một quốc gia đang phát triển, việc “luân chuyển” đất đai từ chủ thể này sang chủ thể khác, từ mục đích này sang mục đích khác rất thường xuyên xảy ra

4 Lưu Quốc Thái, *ltdđ*, 2015.

ở Việt Nam.<sup>5</sup> Do đó, thu hồi đất là hoạt động hỗ trợ đắc lực nhất cho Nhà nước để thực hiện quá trình này.

Trong điều kiện kinh tế thị trường, QSDĐ được coi như là một tài sản, một loại hàng hóa đặc biệt.<sup>6</sup> Việc chuyển giao đất từ Nhà nước đến người SDĐ thông qua các hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất có thể coi là một loại “giao dịch” - thực chất nó là quan hệ của thị trường đất đai sơ cấp (*primary market*) - mà ở đó, người SDĐ phải trả tiền cho Nhà nước mới được sử dụng đất.<sup>7</sup> Khi Nhà nước thu hồi đất từ người SDĐ thì bản chất “tài sản”, “hàng hóa” của QSDĐ cũng không thay đổi. Đây là lý do tại sao mà Luật Đất đai có chế định về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

Tuy nhiên, như đã nói ở trên, việc áp dụng biện pháp thu hồi đất trong trường hợp này cũng đã dẫn đến nhiều hạn chế, tiêu cực. Tình trạng khiếu kiện do thu hồi đất ngày càng trở nên nghiêm trọng gây bất ổn cho đời sống kinh tế, xã hội.<sup>8</sup> Bên cạnh nguyên nhân do chính sách bồi thường chưa phù hợp thì thực tế còn có nơi lợi dụng việc thu hồi đất để phục vụ cho mục đích phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng nhằm mục đích trục lợi. Điển hình là vụ thu hồi đất để thực hiện xây dựng khu đô thị mới Thủ Thiêm tại TP. Hồ Chí Minh, nhiều hộ dân SDĐ nằm ngoài khu vực quy hoạch cũng bị thu hồi đất. Sai phạm này đã được thanh tra Chính phủ xác định, cụ thể là cơ quan có thẩm quyền đã thu hồi đất ngoài ranh quy hoạch đến 4,3 ha.<sup>9</sup> Bên cạnh đó, nhiều trường hợp bị thu hồi đất để phục vụ cho dự án này gần 20 năm vẫn chưa bồi thường những thiệt hại do việc thu hồi đất gây ra.<sup>10</sup>

5 Trung bình trong 20 năm qua ở Việt Nam, mỗi năm, có khoảng 100.000 ha đất nông nghiệp chuyển sang sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp, trong đó phần lớn là để thực hiện các dự án đầu tư. Xem: Đặng Hùng Võ, “Thu hồi đất cho ai?”, *Diễn đàn kinh tế Việt Nam*, <http://vef.vn/2011-08-07-nha-nuoc-nen-thu-hoi-dat-cho-ai>, truy cập ngày 14/11/2020.

6 Trừ những trường hợp đất được Nhà nước giao cho các tổ chức, cơ sở tôn giáo, cộng đồng dân cư không thu tiền sử dụng đất thì QSDĐ không được coi là hàng hóa. Xem các Điều 54, 174, 175, 179 Luật Đất đai 2013.

7 Bao gồm tiền sử dụng đất hoặc tiền thuê đất.

8 Kim Oanh, “Làm tốt công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo về đất đai”, *Báo Nhân dân*, 2023, <https://nhandan.vn/lam-tot-hon-cong-tac-giai-quet-khieu-nai-to-cao-ve-dat-dai-post743114.html>, truy cập 03/06/2023.

9 Xuân Thái, “Thông báo mới nhất của Thanh Tra Chính phủ về khu đô thị Thủ Thiêm”, *Vneconomy*, 2021, <https://vneconomy.vn/thong-bao-moi-nhat-cua-thanh-tra-chinh-phu-ve-khu-do-thi-thu-thiem.htm>, truy cập ngày 03/06/2023.

10 Hữu Khoa, “Những người dân Thủ Thiêm hàng chục năm miệt mài đòi công bằng”, *Báo Tuổi trẻ*, 2018, <https://tuoitre.vn/nhung-nguoi-dan-thu-thiem-hang-chuc-nam-miet-mai-doi-cong-bang-20180510182308067.htm>, truy cập ngày 03/06/2023.

## **2. Một số hạn chế, bất cập khi Nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng**

### **2.1. Về giá đất tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất để phục vụ cho mục đích phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng**

#### **2.1.1. Về loại giá đất để tính bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất**

Theo khoản 3 và 4 Điều 114 Luật Đất đai, loại giá đất bồi thường là “giá đất cụ thể” do UBND cấp tỉnh quy định, tức là giá đất của Nhà nước chứ không phải là giá đất thị trường. Như đã phân tích Chương 1 thì giá đất cụ thể này mang tính “cá biệt”, không có sẵn trên thực tế như giá đất trong bảng giá mà giá đất này chỉ được xác định khi Nhà nước có nhu cầu sử dụng và chỉ áp dụng một lần. Cũng theo quy định này, thẩm quyền xác định giá đất tính tiền bồi thường thuộc về Ủy ban nhân dân cấp tỉnh nơi có đất. Giá đất cụ thể được xác định dựa trên cơ sở “tổng hợp, phân tích thông tin về thửa đất, giá đất thị trường”.<sup>11</sup> Như vậy, về mặt kỹ thuật, giá đất cụ thể mang tính “thời giá”, sát với giá đất thị trường bồi được xác định dựa trên cơ sở giá thị trường, dù có yếu tố chủ quan từ cơ quan nhà nước có thẩm quyền định giá đất.

Thực tế, dù khái niệm “giá đất cụ thể” không được nêu trong Luật Đất đai năm 2003 nhưng cũng đã được quy định trong văn bản dưới luật là Nghị định 69/2009/NĐ-CP. Giá đất này về lý thuyết cũng là “giá thị trường” bởi nó không bị khống chế bởi giá đất trong khung giá của Chính phủ (không bị giới hạn bởi các quy định tại khoản 5 Điều 1 Nghị định số 123/2007/NĐ-CP ngày 27/7/2007 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 188/2004/NĐ-CP ngày 16 tháng 11 năm 2004 về phương pháp xác định giá đất và khung giá các loại đất) như quy định hiện hành. Vì vậy, có thể nói, từ khi Nghị định 69/2009/NĐ-CP có hiệu lực, pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất đã “cố gắng” đảm bảo quyền lợi cho người có đất bị thu hồi. Tuy nhiên, vấn đề mang tính quyết định giá đất tính tiền bồi thường có phù hợp không là cơ chế thực hiện định giá đất và việc thực thi trên thực tế như thế nào để quyền lợi chính đáng cho người bị thu hồi đất được đảm bảo.

Quy định của pháp luật về bản thân giá đất tính tiền bồi thường vẫn cho thấy sự bất hợp lý khi “tiền hỗ trợ” có khi còn lớn hơn giá đất tính tiền bồi thường. Cụ thể, theo điểm a Khoản 1 Điều 5 Nghị định 47/2014/NĐ-CP thì: “Hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp quy định tại các Điểm a, b, c và d Khoản 1 Điều 19 của Nghị định này khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp mà được bồi thường bằng tiền thì ngoài việc được bồi thường bằng tiền đối với diện tích đất nông nghiệp thu hồi còn được hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm

11 Khoản 1 Điều 15 Nghị định số 44/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014.

kiểm việc làm theo quy định sau đây:

a) Hỗ trợ bằng tiền không quá 05 lần giá đất nông nghiệp cùng loại trong bảng giá đất của địa phương đối với toàn bộ diện tích đất nông nghiệp thu hồi; diện tích được hỗ trợ không vượt quá hạn mức giao đất nông nghiệp tại địa phương;

b) Mức hỗ trợ cụ thể do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định căn cứ điều kiện thực tế của địa phương”.

Quy định trên có thể khiến cho việc hỗ trợ được quy định tùy tiện ở các địa phương, gây thắc mắc giữa những người bị thu hồi đất. Ví dụ, Quyết định 07/2018/QĐ-CP ngày 16/4/2018 của UBND tỉnh Vĩnh Long thì “mức hỗ trợ bằng hai (02) lần giá đất nông nghiệp cùng loại trong bảng giá đất đối với toàn bộ diện tích đất nông nghiệp thu hồi và diện tích được hỗ trợ không vượt quá hạn mức giao đất nông nghiệp tại địa phương”, trong khi đó theo Quyết định số 18/2018/QĐ-UBND ngày 06/7/2018 của UBND tỉnh Kiên Giang thì: “Hỗ trợ bằng tiền bằng 03 lần giá đất nông nghiệp cùng loại theo bảng giá đất do Ủy ban nhân dân tỉnh quy định đối với toàn bộ diện tích đất nông nghiệp bị thu hồi; diện tích được hỗ trợ không vượt quá 02 hecta”... trong khi đây đều là các khoản tiền bù đắp tổn thất cho người bị thu hồi đất. Vì vậy, thiết nghĩ giá đất bồi thường phải gồm luôn các khoản này để đảm bảo sự thống nhất trong việc bù đắp thiệt hại cho người bị thu hồi đất, tránh sự khác biệt giữa các địa phương trong việc quy định và áp dụng pháp luật.

### *2.1.2. Về thẩm quyền xác định giá đất để tính bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất*

Đây là vấn đề vô cùng quan trọng bởi nó quyết định tính “phù hợp” của giá đất tính tiền bồi thường”. Như đã trình bày ở trên, pháp luật hiện hành quy định cho Nhà nước quyền quyết định giá đất tính tiền bồi thường (cụ thể là Ủy ban nhân dân cấp tỉnh nơi có đất). Đây là điều không công bằng bởi chính Nhà nước là người thu hồi đất, gây thiệt hại cho người có đất bị thu hồi. Việc Nhà nước tự quy định cho mình quyền quyết định giá đất tính tiền bồi thường sẽ khó đảm bảo được sự khách quan. Đây là hiện tượng “vừa đá bóng vừa thổi còi”, khó có thể tạo ra sự công khai, minh bạch trong công tác bồi thường về đất. Hơn nữa, cho dù quyết định giá đất tính tiền bồi thường của Nhà nước có “sát” với giá thị trường thì người sử dụng cũng sẽ có tâm lý bị thiệt thòi trong mối quan hệ chênh lệch về quyền lực và khả năng thương lượng.<sup>12</sup> Trên thực tế, đã có trường hợp bị thu hồi đất để thực hiện dự án công trình công cộng ở

12 Phan Trung Hiền, “Xác định giá đất để tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 1 và số 2(329+330), tháng 2/2017.

thời điểm hiện tại (năm 2023) mà người có đất bị thu hồi được bồi thường 1.900 đồng (một nghìn chín trăm đồng).<sup>13</sup>

Những phân tích trên cho thấy Nhà nước đã “độc quyền” trong việc định giá đất bồi thường. Theo quy định của Luật Đất đai 2013 (khoản 2 Điều 74, khoản 3 Điều 114), người bị thu hồi đất không được tham gia vào bất cứ giai đoạn nào của quá trình định giá đất bồi thường. Điều này thể hiện sự không bình đẳng giữa Nhà nước với người sử dụng đất. Trong quan hệ giao đất, cho thuê đất, Nhà nước đóng vai trò là người cung cấp hàng hóa và người sử dụng đất là khách hàng, theo đó người sử dụng đất phải nộp tiền sử dụng đất hoặc tiền thuê đất theo giá đất do Nhà nước - người cung cấp hàng hóa quyết định. Tuy nhiên, ở quan hệ thu hồi đất, người sử dụng đất trở thành là người bán hàng “bắt đắc dĩ”. Việc quy định cho Nhà nước quyết định giá bồi thường như đã nói ở trên là thiếu song phẳng vì có thể gây tổn hại đến lợi ích chính đáng của người có đất bị thu hồi”.<sup>14</sup> Với thẩm quyền lớn được trao trong việc định giá đất bồi thường, vấn đề tiêu cực, tham nhũng và khiếu kiện phức tạp hoàn toàn có khả năng xảy ra.

Kinh nghiệm một số nước trên thế giới cho thấy, trường hợp người bị thu hồi đất không tán thành với phương án bồi thường thiệt hại do nhà nước xác định, họ có quyền thuê một tổ chức định giá tư nhân để tiến hành định giá lại các chi phí thiệt hại và nhà nước sẽ chỉ trả tiền thuê định giá lại<sup>15</sup>. Tại Hàn Quốc, việc định giá đất bồi thường phải do ít nhất hai cơ quan định giá thực hiện. Đây là các tổ chức tư vấn về giá đất hoạt động độc lập theo hình thức doanh nghiệp hoặc công ty cổ phần có chức năng tư vấn về giá đất. Trong trường hợp chủ đất (người bị nhà nước thu hồi đất) có yêu cầu về việc xác định giá bồi thường thì chủ đầu tư thực hiện dự án có thể lựa chọn thêm một tổ chức tư vấn về định giá đất thứ ba. Giá đất được lựa chọn làm căn cứ xác định bồi thường là giá trung bình cộng của kết quả định giá của hai hoặc ba cơ quan dịch vụ tư vấn về giá đất độc lập được thuê định giá.<sup>16</sup>

13 Báo Trung, “Bồi thường 1.900 đồng cho dân ở dự án trăm tỉ: cần thay đổi mức đền bù”, *Báo Lao động*, 2023, [https://laodong.vn/xa-hoi/boi-thuong-1900-dong-cho-dan-o-du-an-tram-ti-can-thay-doi-muc-den-bu-1156107.ltdo](https://laodong.vn/xa-hoi/boi-thuong-1900-dong-cho-dan-o-du-an-tram-ti-can-thay-doi-muc-den-bu), truy cập 03/6/2023.

14 Lưu Quốc Thái, “Cơ chế hình thành và áp dụng giá đất theo pháp luật hiện hành”, *Tạp chí Khoa học pháp lý*, số 03, năm 2011, tr. 41.

15 Cao Đình Lành, “Thực thi pháp luật bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất ở”, *Tạp chí Dân chủ - Pháp luật*, Số định kỳ tháng 5 (314), năm 2018.

16 Nguyễn Quang Tuyến, “Kinh nghiệm của một số nước về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất”, *Cổng thông tin Quốc hội*, 2013, <https://quochoi.vn/UserControls/Publishing/News/BinhLuan/pFormPrint.aspx?UrlListProcess=/content/tintuc/Lists/News&ItemID=27119>, truy cập ngày 05/6/2023.



## **2.2. Về cơ chế giải quyết bất đồng khi Nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng**

Thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng là một hoạt động quản lý nhà nước, được thực hiện bởi các cơ quan hành chính theo thủ tục hành chính. Vì vậy, nếu người bị thu hồi đất không đồng ý với quyết định thu hồi đất hoặc quyết định bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thì chỉ có thể khiếu nại hoặc khiếu kiện hành chính (Điều 204 Luật Đất đai 2013) chứ không thể khởi kiện theo thủ tục tố tụng dân sự. Cơ chế này đã đặt người bị thu hồi đất vào một vị thế bất bình đẳng và bất lợi so với cơ quan nhà nước, bởi trong trường hợp khiếu nại thì người giải quyết khiếu nại vẫn là cơ quan có quyết định, hành vi hành chính bị khiếu nại hoặc cơ quan cấp trên. Trong trường hợp khiếu kiện hành chính mặc dù vụ việc do Tòa Hành chính giải quyết những xét về cấu trúc bộ máy nhà nước, việc người dân thắng kiện trong vụ án hành chính là một rất khó khăn. Ngoài ra, có những trường hợp người bị thu hồi đất thắng kiện nhưng cơ quan (người chịu trách nhiệm) phải thực hiện phán quyết của Tòa án cố tình không thực hiện bản án thì quyền lợi hợp pháp của người bị thu hồi đất cũng không được giải quyết kịp thời<sup>17</sup>.

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

## **3. Kiến nghị**

### **3.1. Về phương thức chuyển dịch đất đai**

Với vai trò đại diện cho xã hội, Nhà nước quyết định và thực hiện việc chuyển dịch bắt buộc thông qua cơ chế thu hồi đất - mà thực chất là thu hồi quyền sử dụng đất đối với người đang SDD vì an ninh quốc gia, lợi ích công cộng định nghĩa theo nghĩa hẹp (bao gồm các công trình giao thông công cộng, y tế công...) - tức các dự án được thực hiện bởi Nhà nước với tư cách là chủ đầu tư. Việc thu hồi đất cho các dự án này được thực hiện vì lợi chung của xã hội, của đất nước. Đây là việc làm cần thiết nên việc thu hồi đất có thể chấp nhận được.

17 Hà Mi, “Thắng kiện chính quyền, mòn mỏi chờ bồi thường: Yêu cầu báo cáo việc thi hành án”, *Báo Tuổi trẻ*, 2023, <https://tuoitre.vn/thang-kien-chinh-quyen-mon-moi-cho-boi-thuong-yeu-cau-bao-cao-viec-thi-hanh-an-20230318053956772.htm>, truy cập ngày 05/6/2023.

Tuy nhiên, đối với các dự án kinh tế, dù gián tiếp phục vụ cho lợi ích công cộng (trường học tư, bệnh viện tư, dự án nhà ở...), không nên thực hiện việc chuyển dịch bắt buộc mà phải trên cơ chế tự nguyện. Với cơ chế chuyển dịch tự nguyện, Nhà nước cần cho chủ đầu tư dự án được thực hiện quyền thương lượng trực tiếp để nhận chuyển nhượng từ chủ sử dụng đất trên cơ sở mua lại quyền sử dụng đất. Cơ chế chuyển dịch tự nguyện này cần có sự giám sát của cơ quan nhà nước có thẩm quyền để đảm bảo tuân thủ quy hoạch tổng thể chung về sử dụng đất cũng như đảm bảo quyền của chủ sử dụng đất có liên quan đến các dự án.

Nghị quyết 18-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương khóa XIII đã xác định một nguyên nhân trọng tâm về những bất cập trong công tác thu hồi đất này và chỉ rõ những điểm cần khắc phục là cần xác định “mục đích, phạm vi thu hồi đất, điều kiện, tiêu chí cụ thể việc Nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng”. Việc đưa ra các tiêu chí này cần phải cụ thể hóa về yếu tố “lợi nhuận” giúp cụ thể hóa hơn các yêu cầu của Nghị quyết 18-NQ/TW trong Dự thảo Luật Đất đai. Cụ thể, bổ sung thêm khoản 1 Điều 78 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) để giải thích:

“Thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng là việc thu hồi đất thuộc để thực hiện các dự án không vì mục tiêu lợi nhuận hoặc các dự án có mục tiêu lợi nhuận gắn với các điều kiện, tiêu chí cụ thể về quy hoạch phát triển của Nhà nước trong từng giai đoạn nhằm thực hiện mục tiêu công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

1. Các dự án không vì mục tiêu lợi nhuận, bao gồm:

a. Dự án hạ tầng, dự án xây trụ sở quan nhà nước, tổ chức chính trị, chính trị - xã hội...

2. Các dự án có mục tiêu lợi nhuận gắn với quy hoạch phát triển của Nhà nước, bao gồm:

a. Khu công nghiệp, khu chế xuất, sân bay...”

3. Các dự án tại khoản 2 phải gắn với các tiêu chí và điều kiện như sau: ...”

Theo một lộ trình nhất định, việc chuyển dịch đất đai để phục vụ cho các mục đích kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng nên chuyển toàn bộ sang cơ chế tự nguyện. Điều này thể hiện sự tôn trọng và đảm bảo của Nhà nước đối với quyền tài sản của người dân. Để đảm bảo các dự án đầu tư công không bị ách tắc, pháp luật nên quy định Nhà nước có quyền quyết định “trung mua” QSDĐ trong trường hợp không thể thương lượng được với người đang SDĐ. Giá mua QSDĐ phải do một đơn vị định giá độc lập xác định để đảm bảo quyền lợi chính đáng của người đang SDĐ.

### 3.2. Về vấn đề xác định giá đất bồi thường

Đối với trường hợp chưa chuyển sang cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện, việc xác định giá đất tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất phải được tiến hành theo hướng sau đây:

#### 3.2.1. Xây dựng cơ chế để người sử dụng đất tham gia vào quá trình xác định giá đất tính tiền bồi thường

Pháp luật cần có quy định cho người sử dụng đất được tham gia vào việc xây dựng và quyết định giá đất cụ thể tính tiền bồi thường bởi họ không thể đứng ngoài cuộc trong khi người khác định giá tài sản thuộc quyền “sở hữu” của mình để chi trả tiền bồi thường. Theo tác giả, đây là điều phải làm ngay lập tức. Trong trường hợp người bị thu hồi đất không đồng ý với giá đất bồi thường thì họ có quyền thuê tổ chức khác định giá đất. Chi phí này do Nhà nước chi trả.

Ngoài ra, Nhà nước nên sửa đổi khoản 2 Điều 18 Nghị định số 65/2013/NĐ-CP ngày 17/6/2013 của Chính phủ về quy định chi tiết một số điều của Luật Thuế thu nhập cá nhân năm 2007 (sửa đổi, bổ sung năm 2012) theo hướng quy định thuế thu nhập cá nhân theo bảng giá nhà nước. Nếu Nhà nước bảo đảm bảng giá do địa phương ban hành đã “phù hợp” với giá đất trên thị trường thì việc thu thuế theo giá đất chuyển nhượng thực tế không còn thật sự cần thiết nữa vì khoảng cách chênh lệch giữa giá đất quy định và giá đất trên thực tế là không đáng kể. Từ đây, Nhà nước sẽ có “trách nhiệm” hơn trong việc ban hành một bảng giá đất phù hợp bởi bảng giá này chi phối rất lớn đến giá đất bồi thường cho người bị thu hồi đất.

#### 3.2.2. Cần có quy định đảm bảo bình đẳng trong quy trình giải quyết khiếu nại ở Việt Nam nói chung và trong lĩnh vực đất đai nói riêng

Thực tế (và cả về mặt lý luận) cho thấy, rất khó để bảo đảm tính công bằng khi mà bên thu hồi đất cũng là bên có quyền giải quyết khiếu nại liên quan đến giá cả bồi thường.<sup>18</sup> Vì vậy, trước hết Nhà nước phải tổ chức đối thoại với người bị thu hồi đất một cách bình đẳng. Việc đối thoại này nên bảo đảm sự tham gia của các cơ quan, tổ chức tư vấn pháp luật như: trung tâm trợ giúp pháp lý, thành viên đoàn luật sư, thành viên hội luật gia, Mặt trận Tổ quốc để hỗ trợ cho người bị thu hồi đất. Có thể nói, trong chừng mực nhất định, sự tham gia các chủ thể này phần nào giúp người sử dụng đất nhận ra được là những yêu cầu, đòi hỏi của họ có khi không phù hợp, là bất khả thi thì việc giải quyết bồi thường

18 Đinh Văn Minh, “Khó khăn, vướng mắc và phương hướng nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại hành chính trong thời gian tới”, *Chuyên trang Thanh tra ngành giao thông vận tải*, Cổng thông tin điện tử Bộ Giao thông vận tải, 2017, <http://mt.gov.vn/thanhtra/tin-tuc/1110/52190/kho-khan--vuong-mac-va-phuong-huong-nang-cao-hieu-qua-giai-quyet-khieu-nai-hanh-chinh-trong-thoi-gian-toi.aspx>, truy cập 20/10/2018.

sẽ thuận lợi hơn. Nhà nước cũng nên cân nhắc cho phép việc giải quyết tranh chấp về giá đất bằng con đường trọng tài vì tòa án suy cho cùng cũng là cơ quan tư pháp thuộc hệ thống bộ máy nhà nước. Tất nhiên để làm được điều này, phải sửa luật một cách triệt để (đặc biệt là Luật Trọng tài thương mại). ●

### Tài liệu tham khảo

- [1] Phan Trung Hiền, “Xác định giá đất để tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 1 và số 2(329+330), tháng 2/2017 [trans: Phan Trung Hien, “Determining land prices to calculate compensation when the State recovers land”, *Journal of Legislative Studies*, No. 1+2(329+330)-February 2017]
- [2] Hữu Khoa, “Những người dân Thủ Thiêm hàng chục năm miệt mài đòi công bằng”, *Báo Tuổi trẻ*, 2018 [trans: Huu Khoa, “The people of Thu Thiem have been diligently demanding justice for decades”, *Tuoi Tre Newspaper*, 2018]
- [3] Cao Đình Lành, “Thực thi pháp luật bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất ở”, *Tạp chí Dân chủ - Pháp luật*, Số định kỳ tháng 5 (314), năm 2018 [trans: Cao Dinh Lanh, “Implementing land compensation laws when the State recovers residential land”, *Democracy - Law Magazine*, Periodical Issue May (314) 2018]
- [4] Hà Mi, “Thắng kiện chính quyền, mòn mỏi chờ bồi thường: Yêu cầu báo cáo việc thi hành án”, *Báo Tuổi trẻ*, 2023 [trans: Ha Mi, “Winning lawsuit against the government, tired of waiting for compensation: Request for report on judgment enforcement”, *Tuoi Tre Newspaper*, 2023]
- [5] Đinh Văn Minh, “Khó khăn, vướng mắc và phương hướng nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại hành chính trong thời gian tới”, *Chuyên trang Thanh tra ngành giao thông vận tải*, Cổng thông tin điện tử Bộ Giao thông vận tải, 2017 [trans: Dinh Van Minh, “Difficulties, problems and directions to improve the efficiency of resolving administrative complaints in the future”, *Transport Industry Inspectorate*, Electronic Information Portal of the Ministry of Transport, 2017]
- [6] Kim Oanh, “Làm tốt công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo về đất đai”, *Báo Nhân dân*, 2023 [trans: Kim Oanh, “Do a good job in resolving complaints and denunciations about land”, *Nhan Dan Newspaper*, 2023]
- [7] Lưu Quốc Thái, “Cơ chế hình thành và áp dụng giá đất theo pháp luật hiện hành”, *Tạp chí Khoa học pháp lý*, số (03)/2011 [trans: Luu Quoc Thai, “Mechanism for forming and applying land prices according to current law”, *Journal of Legal Sciences*, No. (03), 2011]
- [8] Lưu Quốc Thái, “Chế định thu hồi đất và vấn đề đảm bảo quyền tài sản của người sử dụng đất”, *Tạp chí Khoa học pháp lý*, số 3/2012 [trans: Luu Quoc Thai, “Land recovery regulations and the issue of ensuring property rights of land users”, *Journal of Legal Sciences*, No. 3/2012]
- [9] Lưu Quốc Thái, “Bản chất, vai trò của hoạt động thu hồi đất trong điều kiện kinh tế thị trường”, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, số 15(295)/2015 [trans: Luu Quoc Thai, “The nature and role of land acquisition activities in market economic conditions”, *Journal of Legislative Studies*, No. 15(295), 2015]
- [10] Xuân Thái, “Thông báo mới nhất của Thanh Tra Chính phủ về khu đô thị Thủ Thiêm”, *Vneconomy*, 2021 [trans: Xuan Thai, “Latest announcement from the Government Inspectorate on Thu Thiem urban area”, *Vneconomy*, 2021]
- [11] Báo Trung, “Bồi thường 1.900 đồng cho dân ở dự án trăm tỉ: cần thay đổi mức đền bù”, *Báo Lao động*, 2023 [trans: Bao Trung, “Compensation of 1,900 VND for people in a hundred billion project: need to change the compensation level”, *Lao Dong Newspaper*, 2023]
- [12] Nguyễn Quang Tuyền, “Kinh nghiệm của một số nước về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất”, *Cổng thông tin Quốc hội*, 2013 [trans: Nguyen Quang Tuyen, “Experience of some countries on compensation when the State recovers land”, *National Assembly Information Portal*, 2013]
- [13] Đặng Hùng Võ, “Thu hồi đất cho ai?”, *Diễn đàn kinh tế Việt Nam*, 2020 [trans: Dang Hung Vo, “Land recovery for whom?”, *Vietnam Economic Forum*, 2020]