

VIỆN HÀN LÂM  
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM  
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

NGUYỄN CÔNG HUY

**PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ VÀ  
TÁI ĐỊNH CƯ ĐỐI VỚI NGƯỜI DÂN BỊ THU HỒI ĐẤT  
TỪ THỰC TIỄN TỈNH QUẢNG NGÃI**

**Chuyên ngành : Luật Kinh tế**

**Mã số : 60.38.01.07**

**LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC**

**NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:**

**TS. TRẦN MINH ĐỨC**

**HÀ NỘI, năm 2016**

## LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan số liệu và kết quả nghiên cứu trong luận văn Thạc sĩ Luật Kinh tế “*Pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất từ thực tiễn tỉnh Quảng Ngãi*” là hoàn toàn trung thực và không trùng lặp với các đề tài khác trong cùng lĩnh vực.

Tôi xin hoàn toàn chịu trách nhiệm về lời cam đoan này./.

**Tác giả luận văn**

**Nguyễn Công Huy**

## MỤC LỤC

<b>MỞ ĐẦU</b> .....	1
<b>CHƯƠNG 1. NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ PHÁP LUẬT BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ VÀ TÁI ĐỊNH CƯ ĐỐI VỚI NGƯỜI DÂN BỊ THU HỒI ĐẤT</b> .....	7
1.1. Quan niệm về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất:.....	7
1.2. Những ảnh hưởng đối với người dân bị thu hồi đất và nhu cầu được bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất.....	13
1.3. Khái niệm về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất.....	16
1.4. Những nội dung cơ bản của pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất.....	18
1.5. Khái quát về quá trình hình thành và phát triển của pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất .....	21
Kết luận Chương 1 .....	28
<b>CHƯƠNG 2. THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ VÀ TÁI ĐỊNH CƯ ĐỐI VỚI NGƯỜI DÂN BỊ THU HỒI ĐẤT VÀ THỰC TIỄN THI HÀNH TẠI TỈNH QUẢNG NGÃI</b> .....	29
2.1. Thực trạng quy định của pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất.....	29
2.2. Thực tiễn áp dụng quy định của pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất tại tỉnh Quảng Ngãi .....	52
Kết luận Chương 2 .....	63
<b>CHƯƠNG 3. PHƯƠNG HƯỚNG VÀ CÁC GIẢI PHÁP NHẪM HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT, NÂNG CAO HIỆU QUẢ ÁP DỤNG PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ VÀ TÁI ĐỊNH CƯ ĐỐI VỚI NGƯỜI DÂN BỊ THU HỒI ĐẤT TỪ THỰC TIỄN TỈNH QUẢNG NGÃI</b> .....	64

3.1. Nhu cầu hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả áp dụng pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất từ thực tiễn tỉnh Quảng Ngãi .....	64
3.2. Phương hướng hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả áp dụng pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất từ thực tiễn tỉnh Quảng Ngãi .....	66
3.3. Các giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả áp dụng pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất từ thực tiễn tỉnh Quảng Ngãi .....	69
Kết luận Chương 3 .....	78
<b>KẾT LUẬN</b> .....	79
<b>DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO</b>	

## MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài

Những năm qua, cùng với quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa, đô thị hóa đất nước, các khu công nghiệp, khu dân cư phát triển nhanh trên cả nước, nhất là nhu cầu thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia và đầu tư xây dựng các công trình công cộng, phát triển đô thị, các dự án sản xuất, kinh doanh là một tất yếu khách quan trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội. Thực tế hiện nay công tác bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất là một vấn đề hết sức nhạy cảm và phức tạp, tác động đến nhiều mặt của đời sống kinh tế - xã hội. Chính sách bồi thường, hỗ trợ và tái định cư, không chỉ là chính sách giải tỏa bồi thường, mà nó nằm trong tất cả các chính sách và pháp luật liên quan đến cải tạo và phát triển đô thị từ khâu quy hoạch, đến đầu tư xây dựng, tới quản lý các khu dân cư mới.

Từ thực tiễn cho thấy, việc thu hồi đất để thực hiện dự án là vấn đề hết sức nhạy cảm và phức tạp, tác động tới mọi mặt của đời sống kinh tế - xã hội và chính trị. Giải quyết không tốt, không thỏa đáng quyền lợi của người dân có đất bị thu hồi và những người bị ảnh hưởng khi thu hồi đất dễ dẫn đến khiếu kiện, đặc biệt là những khiếu kiện tập thể đông người, vấn đề là phải giải quyết như thế nào để dung hòa được những mâu thuẫn giữa lợi ích của người dân có đất bị thu hồi và lợi ích của Nhà nước, lợi ích của nhà đầu tư. Vì vậy, để đảm bảo hài hòa lợi ích của các bên liên quan, Nhà nước đã không ngừng hoàn thiện và đổi mới pháp luật về đất đai và đặc biệt chú trọng đến các quy định về bồi thường thiệt hại, hỗ trợ và bố trí tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất.

Trong thời gian qua mặc dù chính sách pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư trong việc thu hồi đất luôn được nhà nước quan tâm. Tuy nhiên, trong quá trình áp dụng đã bộc lộ nhiều bất cập, vướng mắc như:

Đơn cử công tác kiểm kê, hiệp thương bồi thường rất chậm so với thời điểm ban hành phương án bồi thường (*trên 01 năm, thậm chí trên 03 năm*), dẫn đến việc áp giá bồi thường tại thời điểm hiệp thương đã khác xa thị trường bất động sản.

Về trình tự thu hồi đất, về giá bồi thường đất, tái định cư thiếu chặt chẽ và

còn nhiều bất cập. Pháp luật về đất đai, về bồi thường thiệt hại đối với người dân bị thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, phát triển kinh tế thiếu ổn định, luôn thay đổi, nhưng chưa có cơ chế cho phép áp dụng hoặc điều chỉnh theo quy định mới mà vẫn thực hiện theo phương án bồi thường đã phê duyệt.

Việc xây dựng phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư chưa phù hợp với thực tế, chưa vận dụng hết chính sách theo quy định của Nhà nước.

Đây chính là nguyên nhân dẫn đến tình trạng công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng trên thực tế gặp rất nhiều khó khăn, gây bức xúc trong dư luận, tác động tiêu cực đến các lĩnh vực kinh tế - xã hội của đất nước.

Bên cạnh đó, tỉnh Quảng Ngãi đang mở rộng thành phố Quảng Ngãi sang các vùng lân cận của các huyện (ngoại thành), trong quá trình đô thị hóa ngày càng mạnh của thành phố Quảng Ngãi. Việc mở rộng thành phố ra các vùng ngoại thành, dẫn đến việc sáp nhập các vùng nông thôn lân cận, biến các vùng này thành một bộ phận mới của đô thị, cơ sở hạ tầng được đầu tư mở rộng trên phương diện số lượng và chất lượng; giao thông trở nên thuận tiện. Các khu dân cư, khu trung tâm thương mại sẽ hình thành, các Khu công nghiệp được di dời từ trung tâm thành phố ra các vùng ven tạo ra việc làm mới cho người dân vùng ven sẽ làm tăng nhu cầu về đất. Đô thị hóa các vùng ngoại thành dẫn đến sự nhập cư của người dân do các tiện ích công cộng đem lại cũng như cơ hội mới trong cuộc sống, làm tăng nhu cầu về nơi ở tái định cư là vấn đề lớn của tỉnh Quảng Ngãi.

Bên cạnh đó cũng đã nảy sinh nhiều vấn đề xung quanh việc thực hiện pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất trên địa bàn tỉnh Quảng Ngãi. Do vậy, một số dự án đã không được triển khai theo tiến độ dự kiến ban đầu do không hoàn tất được công tác bồi thường đúng kế hoạch. Mặt khác, cuộc sống và sản xuất của người dân bị thu hồi đất, phải di dời nơi ở gặp phải một số xáo trộn trong quá trình thực thi pháp luật đất đai.

Để góp phần khắc phục tình trạng này, việc đi sâu nghiên cứu quy định của pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất của là rất cần thiết. Qua đó có thể phân tích được thực trạng pháp luật, đồng thời đề xuất những kiến nghị, giải pháp khắc phục những hạn chế của pháp luật hiện hành gắn

với thực tiễn hiện nay tại tỉnh Quảng Ngãi. Do đó, việc chọn đề tài "*Pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất từ thực tiễn tỉnh Quảng Ngãi*" làm luận văn tốt nghiệp chương trình đào tạo thạc sỹ Luật học, chuyên ngành Luật Kinh tế là có tính cấp thiết.

## **2. Tình hình nghiên cứu của đề tài**

Thời gian gần đây liên quan đến vấn đề pháp luật về bồi thường, giải phóng mặt bằng đối với người dân bị thu hồi đất đã có nhiều công trình nghiên cứu như: Luận văn Thạc sỹ Luật học năm 2013 đề tài "*Pháp luật về thu hồi đất từ thực tiễn thành phố Hồ Chí Minh*" của tác giả Trần Thị Kim Tuyền do PGS.TS Phạm Hữu Nghị hướng dẫn; đề tài "*Pháp luật về bồi thường và hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất qua thực tiễn Quận 6 - Thành phố Hồ Chí Minh*" của tác giả Trần Lê Trường Sơn do PGS. TS Trần Đình Hào hướng dẫn.

\* Các bài viết trên các tạp chí: "*Chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất*" của Nguyễn Thị Phụng, đăng trên *Tạp chí Quản lý Nhà nước* (số 176, tháng 9 năm 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*" của Nguyễn Quang Tuyền và Nguyễn Ngọc Minh, đăng trên *Tạp chí Luật học* số 10/2010; Nguyễn Uyên Minh (2009) "*Khiếu kiện về đất đai: Thực trạng, nguyên nhân và giải pháp*", *Tạp chí Thanh tra*; Nguyễn Thị Dung (2009) "*Chính sách đền bù khi thu hồi đất của một số nước trong khu vực và Việt Nam*", *Tạp chí Cộng Sản*.

Qua nghiên cứu, tham khảo các công trình đã được nghiên cứu nêu trên, nhất là Luận văn thạc sỹ đã được bảo vệ của các khóa trước và các bài viết của các tác giả liên quan đến công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất là những công trình nghiên cứu khá chất lượng, công phu đã góp phần vào tiếng nói chung về những bất cập trong công tác bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất. Tuy nhiên, các công trình nghiên cứu trên chỉ mới nghiên cứu, phân tích một phần trong công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư như chỉ nêu bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất ở, hoặc chỉ nêu vấn đề thu hồi đất... chưa nghiên cứu một cách toàn diện các vấn đề về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất (*kể cả đất ở và đất sản xuất nông*

*nghiệp*). Mặt khác, mặc dù chúng ta đã có Luật Đất đai năm 2013, Nghị định 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2014 và Thông tư hướng dẫn thi hành có rất nhiều điểm mới trong công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất, chính sách về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đã có nhiều thay đổi khác so với Luật Đất đai 2003, trong khi thực tế hàng loạt dự án trong các địa phương của tỉnh Quảng Ngãi đang thực hiện áp dụng chính sách cũ do đã được phê duyệt trước khi Luật Đất đai 2013 có hiệu lực. Bởi vậy, việc tiếp tục nghiên cứu đề tài "*Pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất từ thực tiễn tỉnh Quảng Ngãi*" là hết sức cần thiết, sẽ góp phần ngày càng hoàn thiện về chính sách, đảm bảo quyền lợi chính đáng cho người dân bị thu hồi đất. Do đó, học viên nhận thấy đề tài của mình sẽ có nhiều nội dung mới và không trùng lặp so với các công trình nghiên cứu đã công bố.

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

#### *3.1. Mục đích nghiên cứu*

Trên cơ sở phân tích, nghiên cứu thực trạng công tác bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất trên địa bàn tỉnh Quảng Ngãi, luận văn đi sâu tìm hiểu, đánh giá việc thực hiện pháp luật bồi thường, hỗ trợ và tái định cư, đồng thời nêu ra những bất cập hiện nay, đề xuất giải pháp cụ thể nhằm thực hiện tốt hơn các quy định của pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất tại các dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng ở tỉnh Quảng Ngãi để nhằm góp phần hoàn thiện pháp luật bồi thường, hỗ trợ và tái định cư nhằm đẩy nhanh tiến độ giải phóng mặt bằng trên địa bàn tỉnh Quảng Ngãi.

#### *3.2. Nhiệm vụ nghiên cứu*

Để đạt được mục đích trên, luận văn có nhiệm vụ nghiên cứu:

- Các văn bản pháp luật có liên quan đã được ban hành từ trước cho đến nay về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất.
- Đánh giá thực tiễn thi hành pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với hộ gia đình, cá nhân bị thu hồi đất trên địa bàn tỉnh Quảng Ngãi.
- Nghiên cứu những ảnh hưởng của các quy định pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đến đời sống và việc làm của người dân có đất bị thu hồi

trên địa bàn tỉnh Quảng Ngãi.

- Đề xuất một số giải pháp góp phần hoàn thiện pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất và nâng cao hiệu quả thực thi trên thực tế.

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

*4.1. Đối tượng nghiên cứu:* Luận văn đi sâu các quy định của pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư bao gồm các quy định của Luật Đất đai 2003 và các văn bản hướng dẫn thi hành Luật Đất đai 2003; Luật Đất đai 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành Luật Đất đai 2013.

*4.2. Phạm vi nghiên cứu:* là pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất; các số liệu từ thực tiễn tỉnh Quảng Ngãi từ năm 2010 đến nay.

#### **5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu**

*5.1. Phương pháp luận:* Luận văn được thực hiện trên cơ sở các quan điểm của Chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh; các quan điểm của Đảng và Nhà nước ta về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Đặc biệt là quyền con người, quyền công dân đã được quy định trong Hiến pháp 2013. Luận văn sử dụng phương pháp duy vật biện chứng và phương pháp duy vật lịch sử để phân tích những vấn đề đặt ra trong luận văn; tuân theo quy luật logic, tổng hợp, đối chiếu giữa lý luận và thực tiễn.

*5.2. Phương pháp nghiên cứu:* Luận văn sử dụng phương pháp thống kê, tổng hợp, so sánh, khảo cứu tài liệu và kế thừa những kết quả nghiên cứu đã có để giải quyết những vấn đề trong phạm vi nghiên cứu của đề tài.

#### **6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận văn**

*6.1. Ý nghĩa lý luận:* Đề tài nghiên cứu các quy định của pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất một cách tổng hợp, toàn diện; phân tích làm sáng tỏ các vấn đề pháp lý liên quan đến thu hồi đất, việc giải quyết hài hòa giữa chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư theo quy định của luật đất đai 2003 và chính sách mới về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư theo Luật Đất đai 2013. Trên cơ sở đó, luận văn sẽ đi sâu phân tích, luận giải những điểm tiến bộ, hợp lý cũng như những vấn đề còn bất cập, vướng mắc, khó khăn khi áp dụng vào

thực tiễn của các quy định của pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư hiện hành.

6.2. *Ý nghĩa thực tiễn*: Đề tài có ý nghĩa áp dụng ở địa phương, nhất là thực tế tại tỉnh Quảng Ngãi.

### **7. Cơ cấu của luận văn**

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo, luận văn có kết cấu gồm 03 chương:

Chương 1: Những vấn đề lý luận về pháp luật bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất.

Chương 2: Pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất từ thực tiễn áp dụng tại tỉnh Quảng Ngãi.

Chương 3: Phương hướng và một số giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật, nâng cao hiệu quả áp dụng về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất từ thực tiễn tỉnh Quảng Ngãi.

## CHƯƠNG 1

# NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ PHÁP LUẬT BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ VÀ TÁI ĐỊNH CƯ ĐỐI VỚI NGƯỜI DÂN BỊ THU HỒI ĐẤT

### **1.1. Quan niệm về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất:**

#### ***1.1.1. Quan niệm về Nhà nước thu hồi đất đối với người dân***

Thu hồi đất là một thuật ngữ được sử dụng phổ biến trong các văn bản pháp luật đất đai. 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.

Theo từ điển Tiếng Việt thông dụng "Thu hồi: Lấy lại cái đã đưa ra, đã cấp phát ra hoặc bị người khác lấy" [32, tr.759].

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" [21]. 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 của Nhà nước nhưng nội hàm của khái niệm này chưa bao quát hết các trường hợp thu hồi đất của Nhà nước. Nhà nước không chỉ thu hồi đất của người có hành vi vi phạm về sử dụng đất hay thu hồi đất nhưng nội hàm của khái niệm này chưa bao quát hết các trường hợp thu hồi đất của nhà nước. Nhà nước không chỉ thu hồi đất của người có hành vi vi phạm về sử dụng đất hay thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, mà còn thu hồi đất khi có vi phạm từ phía cơ quan quản lý như đất được giao không đúng đối tượng, không đúng thẩm quyền hoặc thu hồi khi người sử dụng đất chết mà không có người thừa kế, ...

Trong từng thời kỳ, khái niệm thu hồi đất được pháp luật ghi nhận như sau:

Luật Đất đai năm 1987 và Luật Đất đai năm 1993 ra đời, 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*).

Luật Đất đai năm 2003 giải thích thuật ngữ thu hồi đất 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" [14].

Luật Đất đai năm 2013 đã được Quốc hội thông qua ngày 29/11/2013, có hiệu lực vào ngày 01/7/2014, 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" [15].

Từ những phân tích 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*".

### **1.1.2. Quan niệm về bồi thường, hỗ trợ đối với người dân bị thu hồi đất**

#### **1.1.2.1. Quan niệm về bồi thường đối với người dân bị thu hồi đất**

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. Theo Từ điển Tiếng Việt: "Bồi thường là trả lại cho người khác cái có giá trị (thường bằng tiền) tương xứng với những thiệt hại mà mình đã gây ra" [31].

Thuật ngữ bồi thường (*hay đền bù thiệt hại*) trong pháp luật đất đai ở Việt Nam đã được đặt ra từ rất 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 II đã đề cập đến việc "Bồi thường cho người có ruộng đất bị trưng dụng". Tiếp đến Thông tư số 1792/TTg ngày 11/01/1970 của Thủ tướng Chính phủ về "Quy định một số điểm tạm thời về bồi thường nhà cửa, đất đai, cây cối lưu niên, các hoa màu cho nhân dân ở những vùng xây dựng kinh tế mở rộng thành phố" cũng đề cập đến vấn đề bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

Đặc biệt 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.

Luật Đất đai năm 2013 tại khoản 12 Điều 3 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. Như vậy, Luật đất đai năm 2013 đã làm rõ, 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 đối với người dân bị thu hồi đất là việc Nhà nước thu hồi đất của tổ chức, cá nhân 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.*

Bồi thường đối với người dân bị thu hồi đất mang một số đặc điểm cơ bản sau đây:

*Thứ nhất*, cơ sở làm phát sinh việc bồi thường đối với người dân bị thu hồi đất, đó là việc 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. Có thể nói, bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất là hậu quả pháp lý trực tiếp do việc thu hồi đất gây ra, bên cạnh đó, việc bồi thường đối với đất chỉ được thực hiện khi thu hồi đất này để sử dụng vào đích chung của xã hội.

*Thứ hai*, về đối tượng được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất: chỉ những người có quyền sử dụng đất 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 thì mới được bồi thường.

*Thứ ba*, về phạm vi bồi thường đối với hộ gia đình, cá nhân bị thu hồi đất 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, ... Cá biệt đối với người nông dân, khi Nhà nước thu hồi đất 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. 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.

#### *1.1.2.2. Quan niệm về hỗ trợ đối với người dân bị thu hồi đất*

Thuật ngữ hỗ trợ không chỉ được sử dụng trong đời sống xã hội 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 đối với người dân bị thu hồi đất nói chung và thu hồi đất ở nói riêng, không thể không nói đến vấn đề hỗ trợ bởi đất ở đối với người dân là đời sống vật chất và tinh thần của con người, là nơi con người được sinh ra, tồn tại và trưởng thành. Do vậy, khi Nhà nước thu hồi đất thì người sử

dụng đất bị mất nơi ở, đảo lộn cuộc sống vốn bình yên, thậm chí nó có thể dẫn đến hệ quả mất việc làm, mất kế sinh nhai, mất điêm tựa để xây dựng và phát triển cuộc sống ... Để giúp họ vượt qua khó khăn, ổn định đời sống thì bên cạnh việc bồi thường, Nhà nước phải thực hiện việc hỗ trợ. Với ý nghĩa đó, Luật Đất đai năm 2013 quan niệm: *Hỗ trợ đối với người dân bị thu hồi đất* là việc Nhà nước trợ giúp cho người có đất thu hồi để ổn định đời sống, sản xuất và phát triển" (Khoản 14, Điều 3).

### ***1.1.3. Quan niệm về tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất***

Trong nhóm các biện pháp hỗ trợ đối với người dân bị thu hồi đất, qui định về tái định cư là nhóm biện pháp đặc thù đối với việc Nhà nước thu hồi đất ở. Vậy tái định cư là gì? “Từ điển Luật học” - cuốn sách giải thích trên khía cạnh pháp lý về các thuật ngữ pháp lý thông dụng không đưa ra định nghĩa về tái định cư. Trong “Đại từ điển Tiếng Việt” do Nguyễn Như Ý chủ biên cũng không giải thích thuật ngữ về tái định cư. Tuy nhiên tác giả lại chỉ rõ: “tái: hai lần hoặc lần thứ hai; lại một lần nữa” [30, tr.1485]; “định cư: ở lại một nơi nhất định để sinh sống và làm ăn, phân biệt với du cư” [30, tr.641]. Theo tác giả Trịnh Thị Hằng Nga, “Tái định cư là biện pháp nhằm ổn định, khôi phục đời sống cho các hộ bị ảnh hưởng bởi dự án, khi mà đất định cư cũ bị thu hồi hết hoặc thu hồi không hết, mảnh còn lại không đủ điều kiện để ở lại nơi ở cũ, phải di chuyển đến nơi ở mới” [8, tr.66]. Như vậy, có thể hiểu tái định cư là việc một lần nữa chuyển đến một nơi nhất định để sinh sống và làm ăn ổn định. Có thể thấy cách hiểu về tái định cư như trên không chỉ áp dụng trong trường hợp Nhà nước thu hồi đất của người sử dụng đất mà còn áp dụng đối với một số trường hợp khác không liên quan đến thu hồi đất như tái định cư cho đồng bào ít người sinh sống du canh du cư, hoặc tái định cư tự phát của từng người dân riêng lẻ.

Trong bối cảnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước hiện nay ở Việt Nam, tái định cư cho người dân bị mất đất ở là một vấn đề rất bức thiết, được dư luận quan tâm. Bởi vậy, thuật ngữ "Tái định cư" được nhắc đến nhiều trên các phương

tiện thông tin đại chúng cũng như trong cuộc sống của người dân. Nó cũng là một thuật ngữ pháp lý được đề cập nhiều trong văn bản pháp luật, đặc biệt là văn bản pháp luật về đất đai. Vậy "Tái định cư" là gì? "tái định cư" là một thuật ngữ được sử dụng khá phổ biến trong các văn bản quy phạm pháp luật, bởi vậy các nhà làm luật đã có giải thích về thuật ngữ này tại Nghị định số 197/2004/NĐ-CP ngày 03/12/2004 của Chính phủ về việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất (sau đây gọi tắt là Nghị định 197/2004/NĐ-CP). Theo đó, "*Người sử dụng đất khi Nhà nước thu hồi đất theo quy định tại Nghị định này mà phải di chuyển chỗ ở thì được bố trí tái định cư bằng một trong các hình thức như: Bồi thường bằng nhà ở, bồi thường bằng đất ở, bồi thường bằng tiền để tự lo chỗ ở mới*" (Điều 4)

Từ những cơ sở trên, có thể đưa ra khái niệm về tái định cư như sau: Tái định cư là một trong các trách nhiệm của Nhà nước bố trí nơi ở mới cho người bị Nhà nước thu hồi đất và phải di chuyển chỗ ở bằng một trong các hình thức: Bồi thường bằng nhà ở mới hoặc bồi thường bằng giao đất ở hoặc bồi thường bằng tiền để tự lo chỗ ở mới. tái định cư là hậu quả pháp lý của hành vi thu hồi đất của Nhà nước.

Từ khái niệm nêu trên, tái định cư có những đặc điểm cơ bản sau đây:

*Thứ nhất*, tái định cư là một phương thức bồi thường thiệt hại về tài sản khi Nhà nước thu hồi đất.

*Thứ hai*, tái định cư như phân tích ở trên là một phương thức bồi thường thiệt hại về tài sản. Tuy nhiên, quyền sử dụng đất được coi là một tài sản "đặc biệt", không giống như những tài sản khác.

*Thứ ba*, những thiệt hại phát sinh từ hành vi thu hồi đất ở của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền theo quy định của pháp luật không phải là thiệt hại phát sinh từ hành vi trái pháp luật nên tránh nhiệm bồi thường của Nhà nước đối với những thiệt hại do hành vi thu hồi đất gây ra khác với trách nhiệm của các chủ thể có hành vi vi phạm pháp luật gây thiệt hại và phải bồi thường.

*Thứ tư*, tái định cư là biện pháp nhằm giảm nhẹ các tác động xấu về kinh tế - văn hóa - xã hội đối với một bộ phận dân cư phải di chuyển nơi ở vì sự phát triển chung của đất nước.

*Thứ năm*, tái định cư có mối quan hệ chặt chẽ với các hình thức bồi thường khác khi Nhà nước thu hồi đất ở. Bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất đóng vai trò

trung tâm và có tính chất quyết định đến quyền và lợi ích hợp pháp của người bị thu hồi đất, Nhà nước có nghĩa vụ bồi thường ngang giá và sát với giá thị trường cho người sử dụng đất về những thiệt hại hữu hình và thiệt hại vô hình phát sinh trực tiếp từ hoạt động thu hồi đất.

Tái định cư là việc Nhà nước bồi thường về đất ở, nhà ở, công trình phục vụ sinh hoạt, đời sống của người dân và các chi phí di chuyển, ổn định cuộc sống cho người bị thu hồi đất khi phải di chuyển đến nơi ở mới.

Do đó, thu hồi đất là hình thức bồi thường có vai trò quan trọng nhất khi Nhà nước thu hồi đất ở, cùng với các hình thức bồi thường thiệt hại khác giúp cho người dân nhanh chóng ổn định cuộc sống, bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người dân khi bị thu hồi đất ở, đồng thời giúp Nhà nước thực hiện có hiệu quả quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cũng như kế hoạch phát triển kinh tế, xã hội của địa phương, của đất nước nói chung.

## **1.2. Những ảnh hưởng đối với người dân bị thu hồi đất và nhu cầu được bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất**

### ***1.2.1. Những ảnh hưởng đối với người dân bị thu hồi đất***

Điều không thể phủ nhận rằng, việc thu hồi đất đối với người sử dụng đất được Nhà nước giao đất, cho thuê đất là việc làm không thể tránh khỏi. Tuy nhiên, khi vấn đề thu hồi đất đã được đặt ra sẽ ảnh hưởng nhiều đến chủ thể liên quan, trong đó người bị thu hồi đất là người chịu ảnh hưởng trực tiếp nhất. Nếu không quan tâm giải quyết nhanh chóng, đúng mức, đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của người bị thu hồi đất thì việc thực hiện thu hồi đất chắc chắn sẽ gặp rất nhiều khó khăn. Điều này đã được kiểm nghiệm trên thực tế:

*Mất chỗ ở, chỗ ở của người dân không chỉ đơn thuần là nơi họ sinh sống mà còn gắn với tài sản, môi trường, các quan hệ kinh tế-xã hội, văn hóa đã gắn bó họ với địa bàn đó. Khi thu hồi đất, Nhà nước không chỉ thu hồi quyền sử dụng diện tích đất, mà còn lấy đi cơ hội tiếp nối cuộc sống quen thuộc của họ, buộc họ phải chuyển sang một địa bàn mới với các quan hệ và cơ hội không giống trước. Đối với những người khó thích nghi với điều kiện mới, nhất là đối với những nông dân đã trên 45 tuổi, những người dân đã gắn với làng nghề truyền thống,... thì việc di dời là một biến cố nặng nề. Nhiều người chưa được chuẩn bị sẵn cho việc di chuyển*

như vậy nên cuộc sống tương lai sẽ gặp khó khăn hơn. Hơn nữa, khi thay đổi chỗ ở, các chi phí phát sinh do cần xây dựng lại nhà cửa, tạo dựng hạ tầng sinh hoạt, dịch vụ chung là khá lớn, nếu không có sự hỗ trợ bên ngoài, nhiều người dân mất đất sẽ không tự giải quyết được. Đặc biệt, khi di dời bất đắc dĩ chỗ ở do đất bị thu hồi, nhiều người dân có tâm lý không thoải mái, tâm lý bị thua thiệt. Nếu không có sự đa thông tư tưởng và một số hình thức bồi thường thích hợp, những người dân mất chỗ ở có thể bị kích động, phản ứng tiêu cực với chính sách thu hồi đất của Nhà nước.

*Thiệt hại về tài sản* là thành quả lao động và kết quả đầu tư của người bị thu hồi đất được tạo ra trong quá trình sử dụng đất, gồm: nhà cửa, các công trình kiến trúc, cây trồng và các tài sản khác gắn liền với đất.

*Thiệt hại về công sức đầu tư* mà người bị thu hồi đất bỏ ra để làm tăng giá trị quyền sử dụng đất. Không những thế, đây còn là thiệt hại về quyền khai thác và hưởng các lợi ích từ diện tích đất đai do bị Nhà nước thu hồi.

*Thiệt hại do ngừng việc*, ngừng sản xuất kinh doanh khi Nhà nước thu hồi đất, người sử dụng đất bị mất việc làm hoặc bị ngưng trệ quá trình sản xuất kinh doanh; thiệt hại về chi phí đầu tư vào đất, là những chi phí mà người bị thu hồi đất đã đầu tư vào đất nhằm sử dụng đất theo mục đích do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cho phép mà đến thời điểm Nhà nước thu hồi đất còn chưa thu hồi được.

*Về việc làm (tư liệu sản xuất)*, do bị thu hồi tư liệu sản xuất nên một bộ phận lao động có độ tuổi cao, trình độ lao động thấp không còn đất để sản xuất, kinh doanh dịch vụ và không có khả năng tìm việc làm mới. Mặt khác, một số hộ dân không dùng tiền bồi thường, hỗ trợ để đầu tư cho tái sản xuất, chuyển đổi ngành nghề, tìm việc làm mới mà chủ yếu tập trung vào chi tiêu dùng hàng ngày. Việc này dẫn đến tình trạng người dân không có việc làm, không có thu nhập, kéo theo hệ lụy là tệ nạn xã hội như cờ bạc, rượu chè, trộm cắp, phạm pháp hình sự xảy ra làm ảnh hưởng tới cộng đồng và xã hội. Đặc biệt ở tỉnh Quảng Ngãi là địa phương có rất nhiều dự án đang triển khai thu hồi đất.

*Về thu nhập*, có những hộ mất đất nhưng không chuyển đổi được việc làm sẽ dẫn tới không có thu nhập, những thiệt hại, "mất mát", mà người dân phải đối mặt là vô cùng lớn, làm thay đổi môi trường sống, thay đổi tư liệu sản xuất, thay đổi công việc và thậm chí là phương thức sống. Do nhà và đất, ruộng, ao, vườn, quán xá kinh

doanh đã bị thu hồi, nguồn thu nhập chính của gia đình bị thay đổi mà sự thay đổi và mất mát đó tự thân họ sẽ không thể khắc phục.

*Về văn hóa - xã hội:* Các khu công nghiệp, khu kinh tế xuất hiện có thể làm mất đi những phong tục tập quán tốt của địa phương như các làng nghề, ngành nghề của những hộ dân do lối sống đô thị, nhiều luân văn bản, các thành phần xã hội du nhập dẫn đến sinh ra nhiều tệ nạn xã hội hơn.

Từ những phân tích nêu trên cho thấy, thu hồi đất cho các mục tiêu của Nhà nước nói chung đã và đang trực tiếp gây ra những hệ lụy không thể phủ nhận đối với đời sống, tâm lý và tình cảm của những người dân có đất bị thu hồi. Bởi vậy, hơn ai hết, Nhà nước với tư cách là chủ sở hữu đại diện đối với đất, là đại diện cho quyền và lợi ích của nhân dân cần phải có chính sách công bằng, hợp lý để bù đắp cho những thiệt hại, những tổn thất do quyết định hành chính thu hồi đất của Nhà nước gây ra.

### ***1.2.2. Nhu cầu khách quan cần phải bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất***

Thu hồi đất không chỉ làm chấm dứt quan hệ pháp luật đất đai (làm chấm dứt quyền sử dụng đất của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất) mà còn “đụng chạm” đến lợi ích hợp pháp của các bên có liên quan: Lợi ích của người bị thu hồi đất; lợi ích của Nhà nước, của xã hội; lợi ích của người hưởng lợi từ việc thu hồi đất (các nhà đầu tư, doanh nghiệp, cơ quan, tổ chức, cá nhân...). Do vậy, trên thực tế việc giải quyết hậu quả của việc thu hồi đất (thực chất là xử lý hài hòa lợi ích kinh tế giữa các bên) gặp rất nhiều khó khăn, phức tạp. Việc giải quyết tốt vấn đề bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất là vấn đề rất cần thiết, mang ý nghĩa to lớn trên nhiều phương diện:

*Thứ nhất, về phương diện chính trị:* Bồi thường, hỗ trợ, tái định cư có ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của người bị thu hồi đất. Trong trường hợp bị thu hồi đất, quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất trực tiếp bị xâm hại. Họ không chỉ mất quyền sử dụng đất mà còn buộc phải di chuyển chỗ ở. Hậu quả là cuộc sống thường nhật của họ bị đảo lộn. Với quan niệm truyền thống của người Việt Nam “Có an cư mới lạc nghiệp” thì việc bị mất đất đai, nhà cửa thực sự là một “cú sốc” đối với người bị thu hồi đất. Do vậy, họ phản ứng rất gay gắt, quyết liệt thông qua

việc khiếu kiện đông người, khiếu kiện vượt cấp, kéo dài nếu không được bồi thường, tái định cư thỏa đáng. Các khiếu kiện về đất đai nói chung và khiếu kiện về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất nói riêng tiềm ẩn nguy cơ gây mất ổn định chính trị và dễ phát sinh thành các “điểm nóng”; cho nên việc giải quyết tốt vấn đề bồi thường, hỗ trợ, tái định cư là thực hiện tốt chính sách an dân để phát triển kinh tế xã hội góp phần vào việc duy trì, củng cố sự ổn định về chính trị.

*Thứ hai, về phương diện kinh tế - xã hội:* Thực tiễn cho thấy bồi thường, giải phóng mặt bằng luôn là công việc khó khăn, phức tạp. Các dự án chậm triển khai thực hiện theo tiến độ đề ra có nguyên nhân do công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng không nhận được sự đồng thuận từ phía người dân. Xét dưới góc độ kinh tế, dự án chậm triển khai thực hiện ngày nào là chủ đầu tư, các doanh nghiệp bị thiệt hại đáng kể về lợi ích kinh tế do máy móc, vật tư, thiết bị phải “đắp chiếu”, người lao động không có việc làm trong khi doanh nghiệp vẫn phải trả lương, trả chi phí duy trì các hoạt động thường xuyên và trả lãi suất vay vốn cho Ngân hàng. Vì vậy, thực hiện tốt công tác bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất là điều kiện để doanh nghiệp sớm có mặt bằng triển khai các dự án đầu tư góp phần vào việc thúc đẩy tăng trưởng của nền kinh tế và nâng cao tính hấp dẫn của môi trường đầu tư, kinh doanh ở nước ta. Hơn nữa, duy trì được tốc độ tăng trưởng cao và bền vững sẽ có điều kiện để thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội, góp phần vào công cuộc “xóa đói, giảm nghèo” và tạo tiền đề cho các bước phát triển tiếp theo.

Về phía người sử dụng đất, thực hiện tốt bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất sẽ giúp cho họ và các thành viên khác trong gia đình nhanh chóng ổn định cuộc sống để tập trung sản xuất góp phần cải thiện và nâng cao mức sống. Hơn nữa điều này còn giúp củng cố niềm tin của người bị thu hồi đất vào đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng; pháp luật của Nhà nước; đồng thời loại trừ cơ hội để kẻ xấu lợi dụng, tuyên truyền, kích động quần chúng nhân dân khiếu kiện, đối đầu với chính quyền nhằm gây mất ổn định tình hình an ninh trật tự, an toàn xã hội và làm đình trệ sản xuất.

### **1.3. Khái niệm về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất**

Đất đai là một loại tài sản đặc biệt đối với người dân, tài nguyên đặc biệt của

quốc gia, là nguồn lực quan trọng để phát triển đất nước; Nhà nước giao cho người dân sử dụng. Vì thế, Nhà nước đã tuyên bố bảo hộ quyền sử dụng chính đáng của mình bằng việc ban hành hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật để bảo vệ, bảo hộ và điều tiết loại tài sản đặc biệt này.

Khi Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh; lợi ích quốc gia; lợi ích công cộng và các mục đích phát triển kinh tế không chỉ làm chấm dứt quan hệ pháp luật đất đai của người dân mà còn “đụng chạm” đến lợi ích hợp pháp của các bên có liên quan. Do vậy, trên thực tế việc giải quyết hậu quả của việc thu hồi đất gặp rất nhiều khó khăn, phức tạp. Việc giải quyết tốt vấn đề bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất là vấn đề rất cần thiết, mang ý nghĩa to lớn trên nhiều phương diện:

*Thứ nhất*, mặc dù ở nước ta đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thay mặt chủ sở hữu song trên thực tế Nhà nước không trực tiếp chiếm hữu sử dụng mà giao quyền chiếm hữu sử dụng đất cho người sử dụng đất (không giao quyền sở hữu đất đai). Tuy nhiên khi Nhà nước thu hồi đất (tức là lấy lại quyền sở hữu đất của mình) thì Nhà nước phải bồi thường cho người sử dụng đất bởi vì xét về nguồn gốc phát sinh đất đai không do con người tạo ra mà do tự nhiên tạo ra và có trước con người. Song trong quá trình sử dụng con người đã tác động vào đất đai làm tăng giá trị của đất đó là công sức đầu tư, bồi bổ, cải tạo của người sử dụng đất được gọi là thành quả lao động, kết quả đầu tư. Pháp luật ghi nhận và bảo hộ quyền được hưởng thành quả lao động, kết quả đầu tư của người sử dụng đất. Khi Nhà nước thu hồi đất thì thành quả lao động, kết quả đầu tư mà người sử dụng đất tạo ra đáng lẽ họ được hưởng thì lại mất đi do việc thu hồi đất. Do đó, Nhà nước phải bồi thường lại những thiệt hại cho người sử dụng đất.

*Thứ hai*, xét về bản chất Nhà nước ta do nhân dân lao động thiết lập lên, thay mặt cho ý chí nguyện vọng và lợi ích của nhân dân. Mặt khác để thực hiện thành công sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa, nước ta thực hiện chính sách đại đoàn kết dân tộc, khuyến khích và tạo điều kiện cho mọi thành phần kinh tế phát triển. Hiến pháp nước ta ghi nhận quyền tự do kinh doanh của công dân và thu hút các nhà đầu tư nước ngoài đầu tư vào Việt Nam. Hiến pháp quy định tài sản của các nhà đầu tư nước ngoài không bị quốc hữu hóa. Do đó, khi Nhà nước thu hồi đất của

tổ chức, cá nhân và hộ gia đình thì những tài sản và những lợi ích hợp pháp mà người sử dụng đất tạo ra trong quá trình sử dụng phải được Nhà nước tôn trọng và bảo hộ thông qua việc bồi thường, có như vậy mới làm an lòng và khuyến khích mọi người dân và người nước ngoài yên tâm bỏ vốn vào đầu tư và làm ăn lâu dài.

*Thứ ba*, xét về bản chất pháp lý việc thu hồi đất sử dụng vào mục đích quốc phòng - an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng là xuất phát từ lý do khách quan của xã hội chứ không phải do lỗi chủ quan của người sử dụng đất gây ra.

Từ phân tích nêu trên, có thể nêu khái quát khái niệm về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư như sau:

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 (*đất và tài sản*).

Hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất là việc Nhà nước giúp đỡ, tạo điều kiện cho người có đất bị thu hồi ổn định đời sống sản xuất, vượt qua khó khăn khi bị Nhà nước thu hồi đất (*hỗ trợ di chuyển, hỗ trợ tái định cư đối với trường hợp thu hồi đất ở; 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; hỗ trợ khi thu hồi đất nông nghiệp trong khu dân cư; đất vườn, ao không được công nhận là đất ở; hỗ trợ khác*).

Tái định cư là người sử dụng đất bị Nhà nước thu hồi đất theo quy định mà phải di chuyển chỗ ở thì được tái định cư bằng các hình thức sau: Bồi thường bằng nhà ở, bồi thường bằng giao đất ở mới, bồi thường bằng tiền để tự lo chỗ ở mới.

Vì vậy, khi Nhà nước thu hồi đất của người dân thì phải bồi thường, hỗ trợ và tái định cư cho người dân theo quy định.

#### **1.4. Những nội dung cơ bản của pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất**

Pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất có tính chất thời sự, phức tạp và bao gồm nhiều nội dung cấu thành. Tuy nhiên về cơ bản, các vấn đề pháp lý đặc thù về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất gồm những nhóm chính sau:

*Thứ nhất*, nhóm quy phạm quy định về nguyên tắc bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi.

Nguyên tắc bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi

được hiểu là những quy định chung, mang tính nền tảng, tạo cơ sở cho việc thực hiện và áp dụng các quy định chi tiết về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất. Nhìn chung việc bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất ở dựa trên một số nguyên tắc cơ bản như: người sử dụng đất nếu đủ điều kiện thì được bồi thường, nếu không đủ điều kiện thì được xem xét 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; trường hợp người sử dụng đất chưa thực hiện các nghĩa vụ tài chính đối với Nhà nước thì khi bồi thường sẽ trừ đi khoản tiền đó để hoàn trả vào ngân sách Nhà nước.

Điều kiện bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất là những yếu tố cần thiết phải thỏa mãn để hộ gia đình, cá nhân được bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất. Pháp luật đất đai quy định cụ thể những trường hợp được bồi thường, hỗ trợ và tái định cư và những trường hợp không được bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất. Đây là quy định cần thiết đặt ra và không thể thiếu khi xem xét để bồi thường. Bởi trên thực tế, đất ở hộ gia đình, cá nhân sử dụng có nguồn gốc sử dụng tương đối phong phú, đa dạng so với các loại đất khác. Vì vậy, với những cơ sở, nguồn gốc sử dụng đất khác nhau thì khi Nhà nước thu hồi đất cần có những yêu cầu, điều kiện khác nhau mà họ phải đáp ứng mới được bồi thường, hỗ trợ và tái định cư. Thông qua việc quy định điều kiện để bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất cũng là để 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 và tái định cư khi Nhà nước thu hồi.

Nội dung bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất bao gồm các quy định cụ thể về loại, mức bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với các trường hợp tái định cư của hộ gia đình, cá nhân. Về cơ bản khi Nhà nước thu hồi đất bao gồm bồi thường về đất và bồi thường về tài sản, chi phí đầu tư vào đất, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất bao gồm hỗ trợ ổn định đời sống, hỗ trợ để di chuyển chỗ ở và các hỗ trợ khác.

Khi Nhà nước thu hồi đất 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; (IV) thiệt hại do ngừng việc; (V) và các thiệt hại về mặt tinh thần khác. Như vậy, khi Nhà nước hoặc nhà đầu tư có trách nhiệm, nghĩa vụ phải bồi thường, hỗ trợ cho người 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 và duy trì cuộc sống. Có thể nói, nhóm 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 cũng như giúp người dân nắm được các quyền và lợi ích hợp pháp mà mình được Nhà nước bù đắp khi thu hồi đất. Bên cạnh đó, thu hồi đất mà dẫn đến người dân không còn chỗ ở nào khác thì trách nhiệm bắt buộc đối với Nhà nước phải có đất ở và nhà ở tái định cư để đảm bảo quyền có nhà ở của công dân, giúp họ ổn định để tồn tại và phát triển cuộc sống.

*Thứ ba*, nhóm quy phạm quy định về trình tự, thủ tục bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất. Luật Đất đai quy định một cách tổng quát, về trình tự, thủ tục bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất nói chung. 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, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất. 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.

*Thứ tư*, nhóm quy định về giải quyết khiếu nại, tố cáo liên quan đến bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất. Theo đó, người có đất bị thu hồi nếu không đồng ý với quyết định về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư thì được quyền khiếu nại, tố cáo đến các cơ quan có thẩm quyền. Luật Đất đai năm 2013 dành những điều khoản cụ thể quy định về việc khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực đất đai.

## **1.5. Khái quát về quá trình hình thành và phát triển của pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất**

### ***1.5.1. Giai đoạn trước khi ban hành Luật Đất đai năm 1993***

Trước khi 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 đặt ra 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". Di ruộng đất bị trưng dụng thuộc sở hữu tư nhân và sau khi đã trưng dụng thì thuộc sở hữu Nhà nước, vì vậy Nhà nước có cơ chế bồi thường theo nguyên tắc: Những người có ruộng đất bị trưng dụng được bồi thường và trong trường hợp cần thiết được giúp giải quyết công ăn việc làm. Có thể thấy, Nhà nước đã thể hiện rất rõ nguyên tắc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho người có đất bị trưng dụng hoặc thu hồi trong những quy định của pháp luật đất đai ngay từ thời kỳ đầu của quản lý Nhà nước về đất đai.

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 Hiệp 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". Điều 1 của Quyết định này đã quy định: "Mọi tổ chức, cá nhân được giao đất nông nghiệp, đất có rừng để sử dụng vào các mục đích khác phải đền bù thiệt hại về đất nông nghiệp, đất có rừng cho Nhà nước". Đối với các tài sản trên mặt đất và trong lòng đất (các công trình ngầm) sẽ được bồi thường cho các chủ sử dụng đất hợp pháp, bởi đó là tài sản thuộc sở hữu của họ, khoản tiền này không tính vào khoản tiền đền bù thiệt hại về đất. 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 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.

### ***1.5.2. Giai đoạn từ 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 Khóa

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 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 năm 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 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.

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 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 66.350 ha. 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 ắc tặc, 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.

### ***1.5.3. 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 kinh tế- xã hội 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 phù hợp (giá đất bồi thường; các vấn đề về tái định cư, giải quyết việc làm, đào tạo chuyển đổi nghề...) chưa quy định rõ ràng cơ chế thực hiện ..vv. Điều này đặt ra yêu cầu phải sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện pháp luật về đất đai nói chung và pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nói riêng. Trước sự đòi hỏi của thực tiễn, ngày 26/11/2003, Quốc hội Khóa XI, kỳ học 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 03/12/2004 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). Nghị định 188/2004/NĐ-CP ngày 16/11/2004 của Chính phủ về việc 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 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. 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 và 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.

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, 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 và 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 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 và tái định cư 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, 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 có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2014. 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 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 về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nhằm hoàn thiện pháp luật về lĩnh vực này.

Như vậy, pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất 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 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.

## **Kết luận Chương 1**

Việc thu hồi đất là một yêu cầu tất yếu của quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Bên cạnh những tác động tích cực mà nó mang lại trong việc thúc đẩy phát triển kinh tế quốc dân thì thu hồi đất cũng để lại những ảnh hưởng tiêu cực nhất định đối với đời sống của người dân, trong đó chủ yếu là nông dân. Trong phạm vi Chương 1 của luận văn đã làm rõ về những vấn đề lý luận về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất và pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất.

Những vấn đề lý luận về pháp luật bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất, luận văn làm rõ một số khái niệm cơ bản như: thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất. Bên cạnh đó, nêu lên sự cần thiết khách quan của công tác và những yêu cầu đặt ra khi thực hiện bồi thường, hỗ trợ và tái định cư.

Về pháp luật bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất. Luận văn làm rõ khái niệm pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất. Đồng thời, đưa ra những lập luận các yếu tố chi phối nội dung pháp luật này. Tiếp theo đó nêu cơ cấu pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất. Cuối cùng, khái quát quá trình hình thành pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất qua các giai đoạn: Giai đoạn trước khi ban hành Luật Đất đai năm 1993; giai đoạn từ khi ban hành Luật Đất đai 1993 đến trước khi ban hành Luật Đất đai 2003 và giai đoạn từ khi có Luật Đất đai năm 2003 đến nay.

Để hiểu thêm về thực trạng quy định pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất và thực tiễn áp dụng tại tỉnh Quảng Ngãi, tác giả xin đề cập trong chương 2 sau đây:

## CHƯƠNG 2

# THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ VÀ TÁI ĐỊNH CƯ ĐỐI VỚI NGƯỜI DÂN BỊ THU HỒI ĐẤT VÀ THỰC TIỄN THI HÀNH TẠI TỈNH QUẢNG NGÃI

### 2.1. Thực trạng quy định của pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất

#### 2.1.1. Nguyên tắc bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất

Nguyên tắc về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất được kế thừa từ Nghị định 197/2004/NĐ-CP, đến Nghị định 84/2007/NĐ-CP, Nghị định 69/2009/NĐ-CP và quy định tại Điều 74 Luật Đất đai 2013 cho thấy quan điểm xuyên suốt của Nhà nước ta trong vấn đề bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất ở tuân theo các nguyên tắc chung như sau:

*Thứ nhất*, Nhà nước thu hồi đất của người đang sử dụng có đủ điều kiện thì được bồi thường; trường hợp không đủ điều kiện được bồi thường thì Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xem xét để hỗ trợ.

*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 tiền theo giá đất cụ thể của loại đất thu hồi do Ủy ban nhân dân tỉnh quyết định tại thời điểm thu hồi.

Nguyên tắc này tạo sự linh hoạt khi cho phép cơ quan có thẩm quyền và người bị thu hồi đất có sự lựa chọn phương án bồi thường bằng đất hoặc bằng tiền phù hợp với từng trường hợp cụ thể.

Tuy nhiên, đối với thu hồi đất ở, bên cạnh việc tuân thủ nguyên tắc chung đối với các loại đất nêu trên thì nguyên tắc trong bồi thường đất ở có tính chất đặc biệt hơn. Xuất phát từ quyền cơ bản của công dân được Hiến pháp là đạo luật gốc ghi nhận là quyền có nhà ở; do đó, việc Nhà nước thu hồi đất ở dẫn đến hậu quả là người dân mất nhà ở và đất ở, cuộc sống bị xáo trộn thì Nhà nước phải có trách nhiệm lo chỗ ở cho người dân. Vì vậy, pháp luật hiện hành quy định trách nhiệm này thuộc về Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Cụ thể:

- Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và Ủy ban nhân dân cấp huyện lập và thực hiện các dự án tái định cư trước khi thu hồi đất để bồi thường bằng nhà ở, đất ở cho người dân bị thu hồi đất ở mà phải di chuyển chỗ ở. Khu tái định cư được quy hoạch chung cho nhiều dự án trên cùng một địa bàn và phải có điều kiện phát triển bằng hoặc tốt hơn.

- Trường hợp không có khu tái định cư thì người bị thu hồi đất được bồi thường bằng tiền và được ưu tiên mua hoặc thuê nhà ở thuộc sở hữu của Nhà nước đối với khu vực đô thị; bồi thường bằng đất ở đối với khu vực nông thôn, trường hợp giá trị quyền sử dụng đất ở bị thu hồi lớn hơn đất ở được bồi thường thì người bị thu hồi đất được bồi thường bằng tiền đối với phần chênh lệch đó.

*Thứ ba*, việc thu hồi đất ở chỉ được thực hiện sau khi hoàn thành xây dựng nhà ở hoặc cơ sở hạ tầng của khu tái định cư.

Nguyên tắc này đảm bảo tâm lý yên tâm đối với người có đất bị thu hồi, theo đó, người dân có đất ở bị thu hồi không còn tâm trạng lo lắng, hoang mang bị cảnh "Màn trời chiếu đất" hoặc phải tự thuê nhà ở với khoản hỗ trợ thuê nhà ở không đủ để chi trả tiền thuê nhà, cuộc sống đã khó khăn lại càng khó khăn hơn, trong khi chờ đợi, mong ngóng nhà ở tái định cư không có nhưng các chủ đầu tư vẫn thờ ơ trước tình cảnh đó. Thực tế này xảy ra phổ biến thời gian qua. Nguyên tắc nêu trên được quy định cụ thể và trực tiếp tại khoản 3 Điều 85 Luật Đất đai năm 2013 cũng là cơ sở để người dân có cơ hội được tham gia vào quá trình giám sát và kiểm định chất lượng của nhà ở tái định cư ngay từ khi Nhà nước hoặc nhà đầu tư tiến hành xây nhà tái định cư, theo đó, nếu nhà ở tái định cư khi xây dựng không đảm bảo chất lượng, tiến độ thì người dân bị thu hồi đất kịp thời phản ánh hoặc thực hiện quyền yêu cầu hoặc khiếu nại, tố cáo tới cơ quan Nhà nước có thẩm quyền để bảo vệ quyền lợi cho mình. Nguyên tắc này cũng là nhằm tăng cường và trách nhiệm của Nhà nước hoặc chủ đầu tư trong việc lo nhà ở cho người bị thu hồi đất.

*Thứ tư*, việc bồi thường khi nhà nước thu hồi đất phải bảo đảm dân chủ, khách quan, công bằng, công khai, kịp thời và đúng quy định của pháp luật.

Trước hết, nguyên tắc này đòi hỏi khi Nhà nước tiến hành thu hồi đất ở, phải đảm bảo cho người dân được thực hiện quyền dân chủ của mình. Theo đó, dân phải được biết, được tham gia bàn luận và bày tỏ quan điểm ý chí và nguyện vọng của

mình về tất cả các khâu, các quy trình của quá trình thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư, đặc biệt là hỗ trợ tái định cư; được quyền khiếu nại, tố cáo về các quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan có thẩm quyền trong quá trình thực hiện thu hồi đất và bồi thường, giải phóng mặt bằng nếu xét thấy các quyết định đó là trái pháp luật.

*Thứ năm*, ngoài ra trong Luật Đất đai 2013 còn ghi nhận tại Điều 85 về Nguyên tắc bồi thường thiệt hại về tài sản, ngừng sản xuất, kinh doanh khi Nhà nước thu hồi đất. Nguyên tắc này thể hiện hai nội dung cơ bản sau:

*Một là*, khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp mà chủ sở hữu tài sản hợp pháp gắn liền với đất bị thiệt hại thì được bồi thường.

Đây là nguyên tắc cần thiết và đúng đắn. Bởi khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp, tài sản đã đầu tư cũng sẽ không còn tồn tại nữa. Mà tài sản đầu tư trên đất hợp pháp thuộc quyền sở hữu của người có đất bị thu hồi. 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. Ngay cả trong trường hợp diện tích đất nông nghiệp đó không thuộc đối tượng được bồi thường thì khi Nhà nước thu hồi đất, chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất tùy từng trường hợp cụ thể vẫn có thể được bồi thường về tài sản 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 2013, đó là người sử dụng đất được quyền hưởng thành quả lao động, kết quả đầu tư trên đất được giao.

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 tài sản gắn liền với đất mà lại được tạo lập sau khi có quyết định thu hồi đất được công bố 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.

*Hai là*, khi Nhà nước thu hồi đất mà tổ chức, hộ gia đình, cá nhân phải ngừng sản xuất kinh doanh mà có thiệt hại thì được bồi thường thiệt hại.

Ngoài ra, khi xem xét vấn đề nguyên tắc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất cũng cần xem xét nguyên tắc hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất. Bởi, Điều 83 Luật

Đất đai 2013 quy định nguyên tắc hỗ trợ với nội dung: Người sử dụng đất khi Nhà nước thu hồi đất ngoài việc được bồi thường theo quy định của Luật Đất đai còn được Nhà nước xem xét hỗ trợ. Việc hỗ trợ phải đảm bảo khách quan, công bằng, kịp thời, công khai và đúng quy định của pháp luật. Như vậy, hiểu một cách đơn giản nhất có thể coi hỗ trợ là cơ chế bồi thường "Bổ sung". Do đó, cần ghi nhận nguyên tắc hỗ trợ cũng chính là nguyên tắc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

### ***2.1.2. Về điều kiện bồi thường, hỗ trợ và tái định cư***

Trên cơ sở quy định tại Điều 75 Luật Đất đai 2013 về điều kiện được bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh, phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng, có thể khái quát các điều kiện được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

*Thứ nhất*, hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất không phải là đất thuê trả tiền thuê đất hàng năm, có Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở, 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).

*Thứ hai*, hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất không phải là đất thuê trả tiền thuê đất hàng năm, có điều kiện để được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất theo quy định của Luật này mà chưa được cấp, trừ trường hợp quy định tại khoản 2 Điều 77 Luật Đất đai 2013 hộ gia đình, cá nhân không có giấy chứng nhận hoặc không đủ điều kiện để cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất theo quy định của Luật Đất đai, nhưng trực tiếp sản xuất nông nghiệp và đã sử dụng trước ngày 01 tháng 7 năm 2004.

*Một là*, có đủ điều kiện cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền quy định tại Điều 100 Luật Đất đai 2013 (có giấy tờ hợp lệ về quyền sử dụng đất).

*Hai là*, trường hợp không có giấy chứng nhận cũng như giấy tờ hợp lệ nhưng đủ điều kiện cấp giấy chứng nhận, những trường hợp này cũng đủ điều kiện để được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

Điều 13 Nghị định 47/2014/ NĐ-CP quy định về bồi thường, hỗ trợ và tái

định cư khi Nhà nước thu hồi đất hướng dẫn cụ thể bồi thường về đất cho người đang sử dụng đất mà không có giấy tờ về quyền sử dụng đất quy định tại các Khoản 1, 2 và 3 Điều 100 Luật Đất đai và Điều 18 của Nghị định số 43/2014/NĐ-CP mà đủ điều kiện cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất quy định tại điều 101 và điều 102 của Luật Đất đai, các Điều 20, 22, 23, 25, 27 và 28 của Nghị định số 43/2014/NĐ-CP. Theo đó, điều kiện để được bồi thường đất khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp mà không có giấy tờ về quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật đất đai (trừ trường hợp tại Khoản 4 Điều 100 là trường hợp đất được Nhà nước giao, cho thuê từ ngày 15/10/1993 đến ngày Luật Đất đai 2013 có hiệu lực thi hành mà chưa được cấp giấy chứng nhận) chính là điều kiện được xem xét cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trong các trường hợp này. Cụ thể, đối với đất nông nghiệp, các trường hợp bao gồm:

- Khoản 1 Điều 101 Luật Đất đai 2013 quy định: Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng trước ngày 01/07/2014 mà không có các giấy tờ như đã nêu trên, có hộ khẩu thường trú tại địa phương và trực tiếp sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối tại vùng có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn, nay được Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất xác nhận là người đã sử dụng đất ổn định, không có tranh chấp.

- Khoản 2 Điều 101 Luật Đất đai 2013 quy định: Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất không có các giấy tờ như đã nêu trên nhưng đất đã được sử dụng ổn định từ trước ngày 01 tháng 7 năm 2004 và không vi phạm pháp luật đất đai, nay được Ủy ban nhân dân cấp xã xác nhận là đất không có tranh chấp, phù hợp với quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch chi tiết xây dựng đô thị, quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phê duyệt đối với nơi đã có quy hoạch.

- Điều 20 Nghị định 43/2014/NĐ-CP quy định: Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất ổn định vào mục đích thuộc nhóm đất nông nghiệp từ ngày 01 tháng 7 năm 2004, nay được Ủy ban nhân dân cấp xã xác nhận là đất không có tranh chấp.

Trường hợp hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp thì được bồi thường đối với diện tích đất đang sử dụng nhưng không vượt quá hạn mức giao đất nông nghiệp quy định tại Điều 129 của Luật Đất đai;

Trường hợp hộ gia đình, cá nhân không trực tiếp sản xuất nông nghiệp thì được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất theo hình thức thuê đất của Nhà nước đối với diện tích đất đang sử dụng; thời hạn thuê đất được thực hiện theo quy định tại khoản 2 Điều 126 và Khoản 4 Điều 210 của Luật Đất đai.

Khoản 3 Điều 22 Nghị định 43/2014/NĐ-CP quy định: Hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất có vi phạm pháp luật Luật Đất đai trước ngày 01/7/2014 cụ thể đối với trường hợp sử dụng đất lấn, chiếm đã được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất cho các nông trường, lâm trường quốc doanh, Ban quản lý rừng, trung tâm, trạm, trại, Công ty nông nghiệp, lâm nghiệp trong hai trường hợp sau: Trường hợp đang sử dụng diện tích đất lấn, chiếm thuộc quy hoạch bảo vệ và phát triển rừng đặc dụng, rừng phòng hộ mà trên địa bàn không có Ban quản lý rừng; <sup>(2)</sup>Trường hợp lấn, chiếm đất và nay đang sử dụng vào mục đích sản xuất nông nghiệp hoặc làm nhà ở và không thuộc quy hoạch bảo vệ và phát triển rừng đặc dụng, rừng phòng hộ, xây dựng công trình hạ tầng công cộng.

Khoản 4 Điều 22 Nghị định 43/2014/NĐ-CP quy định: Hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất có hành vi phạm pháp Luật Đất đai trước ngày 01 tháng 7 năm 2014. Cụ thể, với trường hợp hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất nông nghiệp do tự khai hoang mà đất đó phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền duyệt, không có tranh chấp.

Như vậy, điều kiện này là để bảo hộ quyền lợi hợp pháp của người sử dụng đất dù chưa có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nhưng đủ điều kiện được cấp giấy chứng nhận 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.

Trong nội dung này, Điều 81 Luật Đất đai năm 2013 cũng quy định các trường hợp Nhà nước thu hồi đất không được bồi thường về đất, khái quát đối với Đất nông nghiệp bao gồm các trường hợp sau:

Đất nông nghiệp thuộc quỹ đất công ích của xã, phường, thị trấn;

Đất nhận khoán để sản xuất nông lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối.

Đất được Nhà nước giao để quản lý;

Khoản 1 Điều 64 Luật Đất đai 2013 quy định: Đất thu hồi trong các trường

hợp do vi phạm pháp luật đất đai và chấm dứt việc sử dụng đất theo pháp luật, tự nguyện trả lại đất. Cụ thể: Các trường hợp thu hồi đất của cá nhân, hộ gia đình do vi phạm pháp luật về đất đai bao gồm:

Sử dụng đất không đúng mục đích đã được Nhà nước giao, cho thuê, công nhận quyền sử dụng đất và đã bị xử phạt vi phạm hành chính về hành vi sử dụng đất không đúng mục đích mà tiếp tục vi phạm;

Người sử dụng đất cố ý hủy hoại đất;

Đất được giao, cho thuê không đúng đối tượng hoặc không đúng thẩm quyền;

Đất không được chuyển nhượng, tặng cho theo quy định của Luật này mà nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho;

Đất được Nhà nước giao để quản lý mà để bị lấn, chiếm;

Đất không được chuyển quyền sử dụng đất theo quy định của Luật này mà người sử dụng đất do thiếu trách nhiệm để bị lấn, chiếm;

Người sử dụng đất không thực hiện nghĩa vụ đối với Nhà nước và đã bị xử phạt vi phạm hành chính mà không chấp hành;

Đất trồng cây hàng năm không được sử dụng trong thời hạn 12 tháng liên tục; đất trồng cây lâu năm không được sử dụng trong thời hạn 18 tháng liên tục; đất trồng rừng không được sử dụng trong thời hạn 24 tháng liên tục;

Ngoài ra pháp luật quy định các trường hợp hộ gia đình, cá nhân chấm dứt việc sử dụng đất theo pháp luật, tự nguyện trả lại đất gồm:

Cá nhân sử dụng đất chết mà không có người thừa kế;

Người sử dụng đất tự nguyện trả lại đất;

Đất được Nhà nước giao, cho thuê có thời hạn nhưng không được gia hạn.

- Trường hợp không đủ điều kiện cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất theo quy định của Luật này, trừ trường hợp quy định tại khoản 2 Điều 77 của Luật Đất đai 2013.

Điều 92 Luật Đất đai 2013 quy định các trường hợp Nhà nước thu hồi đất không được bồi thường tài sản gắn liền với đất gồm:

Tài sản gắn liền với đất thuộc một trong các trường hợp thu hồi đất quy định tại các điểm a, b, d, đ, e, i khoản 1 Điều 64 và điểm b, d khoản 1 Điều 65 của Luật

Đất đai 2013. Cụ thể, đối với hộ gia đình, cá nhân bị thu hồi đất nông nghiệp gồm các trường hợp thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai sau: sử dụng đất không đúng mục đích đã được Nhà nước giao, cho thuê, công nhận quyền sử dụng đất và đã bị xử phạt vi phạm hành chính về hành vi sử dụng đất không đúng mục đích mà tiếp tục vi phạm; Người sử dụng đất cố ý hủy hoại đất; Đất không được chuyển nhượng, tặng cho theo quy định của Luật này mà nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho; Đất được Nhà nước giao để quản lý mà để bị lấn, chiếm; Đất không được chuyển quyền sử dụng đất theo quy định của Luật này mà người sử dụng đất do thiếu trách nhiệm để bị lấn, chiếm và các trường hợp thu hồi đất do chấm dứt việc sử dụng đất theo pháp luật, tự nguyện trả lại đất gồm: Cá nhân sử dụng đất chết mà không có người thừa kế ; Đất được Nhà nước giao, cho thuê có thời hạn nhưng không được gia hạn;

Tài sản gắn liền với đất được tạo lập trái quy định của pháp luật hoặc tạo lập từ sau khi có thông báo thu hồi đất của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền.

Như vậy, 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.

### ***2.1.3. Nội dung bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất***

#### ***2.1.3.1. Nội dung bồi thường đối với người dân bị thu hồi đất***

\* Điều 76 Luật Đất đai 2013, và Điều 3 Nghị định 47/2014/NĐ-CP quy định bồi thường chi phí đầu tư vào đất còn lại khi Nhà nước thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Đối tượng được bồi thường chi phí đầu tư vào đất còn lại khi Nhà nước thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh, phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng là các trường hợp quy định tại Điều 76 của Luật Đất đai.

- Chi phí đầu tư vào đất còn lại là các chi phí mà người sử dụng đất đã đầu tư vào đất phù hợp với mục đích sử dụng đất nhưng đến thời điểm cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quyết định thu hồi còn chưa thu hồi hết. Chi phí đầu tư vào đất còn

lại gồm toàn bộ hoặc một phần của các khoản chi phí sau:

Chi phí san lấp mặt bằng;

Chi phí cải tạo làm tăng độ màu mỡ của đất, thau chua rửa mặn, chống xói mòn, xâm thực đối với đất sử dụng vào mục đích sản xuất nông nghiệp.

Chi phí gia cố khả năng chịu lực chống rung, sụt lún đất đối với đất làm mặt bằng sản xuất kinh doanh.

Chi phí khác có liên quan đã đầu tư vào đất phù hợp với mục đích sử dụng đất.

- Điều kiện xác định chi phí đầu tư vào đất còn lại:

Có hồ sơ, chứng từ chứng minh đầu tư vào đất. Trường hợp chi phí đầu tư vào đất còn lại không có hồ sơ, chứng từ chứng minh thì Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (sau đây gọi là Ủy ban nhân dân tỉnh) căn cứ tình hình thực tế tại địa phương quy định việc xác định chi phí đầu tư vào đất còn lại;

Chi phí đầu tư vào đất không có nguồn gốc từ ngân sách Nhà nước.

\* Điều 77, 78 Luật Đất đai 2013 và hướng dẫn tại Điều 4 Nghị định 47/2014/NĐ-CP về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư quy định: Bồi thường về đất, chi phí đầu tư vào đất còn lại khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân. Theo đó, hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất nông nghiệp khi Nhà nước thu hồi đất thì được bồi thường về đất, chi phí đầu tư vào đất còn lại theo quy định sau đây:

*Thứ nhất*, diện tích đất nông nghiệp được bồi thường bao gồm diện tích trong hạn mức theo quy định tại Điều 129, Điều 130 của Luật Đất đai 2013 và diện tích đất do được nhận thừa kế;

*Thứ hai*, đối với diện tích đất nông nghiệp vượt hạn mức quy định tại Điều 129 của Luật này thì không được bồi thường về đất nhưng được bồi thường chi phí đầu tư vào đất còn lại;

*Thứ ba*, đối với diện tích đất nông nghiệp do nhận chuyển quyền sử dụng đất vượt hạn mức trước ngày Luật này có hiệu lực thi hành thì việc bồi thường, hỗ trợ được thực hiện như sau:

Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất nông nghiệp vượt hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất trước ngày 01 tháng 7 năm 2014 do được thừa kế, cho

tặng, nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất từ người khác theo quy định của pháp luật mà đủ điều kiện được bồi thường thì được bồi thường, hỗ trợ theo diện tích thực tế mà Nhà nước thu hồi.

Đối với trường hợp hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng Đất nông nghiệp quy định như trên nhưng không có Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc không đủ điều kiện để được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất theo quy định của Luật Đất đai thì chỉ được bồi thường đối với diện tích đất trong hạn mức giao đất nông nghiệp. Đối với phần diện tích vượt hạn mức giao đất nông nghiệp thì không được bồi thường về đất nhưng được xem xét hỗ trợ.

Thời hạn sử dụng đất để tính bồi thường đối với đất nông nghiệp do hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng có nguồn gốc được Nhà nước giao đất để sử dụng vào mục đích sản xuất nông nghiệp, công nhận quyền sử dụng đất, nhận chuyển quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật về đất đai, được áp dụng như đối với trường hợp đất được nhà nước giao sử dụng ổn định lâu dài.

*Thứ tư*, đối với Đất nông nghiệp đã sử dụng trước ngày 01 tháng 7 năm 2014 mà người sử dụng đất là hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp nhưng không có Giấy chứng nhận hoặc không đủ điều kiện để được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất theo quy định của Luật này thì được bồi thường đối với diện tích đất thực tế đang sử dụng, diện tích được bồi thường không vượt quá hạn mức giao Đất nông nghiệp quy định tại Điều 129 của Luật Đất đai 2013.

*Thứ năm*, đối với trường hợp khi Nhà nước thu hồi đất mà người sử dụng đất không có giấy tờ về quyền sử dụng đất quy định tại các khoản 1, 2 Điều 100 của Luật Đất đai và Điều 18 của Nghị định số 43/2014/NĐ-CP mà đủ điều kiện cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất quy định tại Điều 101 và Điều 102 của Luật Đất đai, các Điều 20, 22, 23, 25, 27 và 28 của Nghị định số 43/2014/NĐ-CP thì được bồi thường về đất. Trường hợp người có đất thu hồi được bồi thường bằng tiền thì số tiền bồi thường phải trừ khoản tiền nghĩa vụ tài chính theo quy định của pháp luật về thu tiền sử dụng đất; thu tiền thuê đất, thuê mặt nước.

*Thứ sáu*, đối với trường hợp thu hồi đất nông nghiệp là đất công ích xã thì được bồi thường chi phí đầu tư vào đất còn lại khi Nhà nước thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, cộng đồng. Các chi phí này được hướng dẫn cụ thể tại Khoản 2 Điều 3 Nghị định 47/2014/NĐ-CP.

\* Điều 78 Luật Đất đai 2013 quy định bồi thường về đất, chi phí đầu tư vào đất còn lại khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp của tổ chức kinh tế, tổ chức sự nghiệp công lập tự chủ tài chính, cộng đồng dân cư, Cơ sở tôn giáo. Theo đó:

Tổ chức kinh tế đang sử dụng Đất nông nghiệp được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê, nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất khi Nhà nước thu hồi đất, nếu có đủ điều kiện được bồi thường quy định tại Điều 75 của Luật này thì được bồi thường về đất; mức bồi thường về đất được xác định theo thời hạn sử dụng đất còn lại.

Tổ chức kinh tế, tổ chức sự nghiệp công lập tự chủ tài chính đang sử dụng Đất nông nghiệp được Nhà nước cho thuê trả tiền thuê đất hàng năm khi Nhà nước thu hồi đất thì không được bồi thường về đất nhưng được bồi thường chi phí đầu tư vào đất còn lại nếu chi phí này không có nguồn gốc từ ngân sách Nhà nước.

Trường hợp Đất nông nghiệp không phải là đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ, đất rừng sản xuất là rừng tự nhiên của tổ chức kinh tế đã giao khoán cho hộ gia đình, cá nhân theo quy định của pháp luật khi Nhà nước thu hồi đất thì hộ gia đình, cá nhân nhận khoán không được bồi thường về đất nhưng bồi thường chi phí đầu tư vào đất còn lại.

Cộng đồng dân cư, cơ sở tôn giáo đang sử dụng Đất nông nghiệp khi Nhà nước thu hồi đất mà có đủ điều kiện được bồi thường quy định tại Điều 75 của Luật này thì được bồi thường về đất theo quy định của Chính phủ.

\* Điều 79 Luật Đất đai 2013 quy định bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất ở. Theo đó hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất ở, người Việt Nam định cư ở nước ngoài đang sở hữu nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất tại Việt Nam mà có đủ điều kiện được bồi thường quy định tại Điều 75 của Luật này khi Nhà nước thu hồi đất thì được bồi thường như sau:

*Thứ nhất*, trường hợp không còn đất ở, nhà ở nào khác trong địa bàn xã, phường, thị trấn nơi có đất thu hồi thì được bồi thường bằng đất ở hoặc nhà ở;

trường hợp không có nhu cầu bồi thường bằng đất ở hoặc nhà ở thì Nhà nước bồi thường bằng tiền.

*Thứ hai*, trường hợp còn đất ở, nhà ở trong địa bàn xã, phường, thị trấn nơi có đất thu hồi thì được bồi thường bằng tiền. Đối với địa phương có điều kiện về quỹ đất ở thì được xem xét để bồi thường bằng đất ở.

Hộ gia đình, cá nhân khi Nhà nước thu hồi đất gắn liền với nhà ở phải di chuyển chỗ ở mà không đủ điều kiện được bồi thường về đất ở, nếu không có chỗ ở nào khác thì được Nhà nước bán, cho thuê, cho thuê mua nhà ở hoặc giao đất ở có thu tiền sử dụng đất.

Tổ chức kinh tế, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài đang sử dụng đất để thực hiện dự án xây dựng nhà ở khi Nhà nước thu hồi đất, nếu có đủ điều kiện được bồi thường quy định tại Điều 75 của Luật này thì được bồi thường về đất.

\* Điều 80 Luật Đất đai 2013 quy định bồi thường về đất, chi phí đầu tư vào đất còn lại khi Nhà nước thu hồi đất phi nông nghiệp không phải là đất ở của hộ gia đình, cá nhân. Theo đó, hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất phi nông nghiệp không phải là đất ở khi Nhà nước thu hồi đất, nếu có đủ điều kiện được bồi thường quy định tại Điều 75 của Luật này thì được bồi thường bằng đất có cùng mục đích sử dụng; trường hợp không có đất để bồi thường thì được bồi thường bằng tiền theo thời hạn sử dụng đất còn lại đối với đất sử dụng có thời hạn.

Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất phi nông nghiệp không phải là đất ở khi Nhà nước cho thuê đất thu tiền đất hằng năm; cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê nhưng được miễn tiền thuê đất, khi Nhà nước thu hồi thì không được bồi thường về đất nhưng được bồi thường chi phí đầu tư vào đất còn lại, trừ trường hợp hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất do thực hiện chính sách đối với người có công với cách mạng.

\* Điều 81 Luật Đất đai 2013 quy định: Bồi thường về đất, chi phí đầu tư vào đất còn lại khi Nhà nước thu hồi đất phi nông nghiệp không phải là đất ở của tổ chức kinh tế, tổ chức sự nghiệp công lập tự chủ tài chính, cộng đồng dân cư, cơ sở tôn giáo, tín ngưỡng, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài.

Tổ chức kinh tế, người Việt Nam định cư ở nước ngoài đang sử dụng đất phi nông nghiệp không phải là đất ở, đất nghĩa trang, nghĩa địa, khi Nhà nước thu hồi đất, nếu có đủ điều kiện được bồi thường quy định tại Điều 75 của Luật này thì được bồi thường bằng đất có cùng mục đích sử dụng, trường hợp không có đất để bồi thường thì được bồi thường bằng tiền theo thời hạn sử dụng đất còn lại.

Tổ chức kinh tế đang sử dụng đất được Nhà nước giao đất để làm nghĩa trang, nghĩa địa quy định tại khoản 4 Điều 55 của Luật này, doanh nghiệp liên doanh sử dụng đất phi nông nghiệp không phải là đất ở do nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất quy định tại Điều 184 của Luật này, khi Nhà nước thu hồi đất thì được bồi thường về đất theo quy định của Chính phủ.

Tổ chức kinh tế, tổ chức sự nghiệp công lập tự chủ tài chính, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài đang sử dụng đất phi nông nghiệp được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm, khi Nhà nước thu hồi đất thì được bồi thường chi phí đầu tư vào đất còn lại.

Cộng đồng dân cư, cơ sở tôn giáo, tín ngưỡng đang sử dụng đất phi nông nghiệp, khi Nhà nước thu hồi đất mà có đủ điều kiện được bồi thường quy định tại Điều 75 của Luật này thì được bồi thường về đất theo quy định của Chính phủ.

Ngoài ra, Nghị định 47/2014/NĐ-CP cũng quy định chi tiết về bồi thường, hỗ trợ về Đất nông nghiệp trong một số trường hợp cụ thể như sau:

*Thứ nhất*, Điều 11 Nghị định 47/2014 /NĐ-CP quy định: Bồi thường, hỗ trợ về đất khi Nhà nước thu hồi đối với đất được giao không đúng thẩm quyền trước ngày 01 tháng 7 năm 2004 nhưng đã nộp tiền để được sử dụng đất mà chưa được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Đất được giao không đúng thẩm quyền trước ngày 01 tháng 7 năm 2004 nhưng đang sử dụng đất đã nộp tiền để được sử dụng đất mà chưa được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thì việc bồi thường, hỗ trợ về đất được thực hiện theo quy định sau:

Trường hợp sử dụng đất trước ngày 15 tháng 10 năm 1993 thì người đang sử dụng đất được bồi thường về đất đối với diện tích và loại đất được giao.

Trường hợp sử dụng đất từ ngày 15 tháng 10 năm 1993 đến trước ngày 01

tháng 7 năm 2004 thì người đang sử dụng đất được bồi thường, hỗ trợ đối với diện tích đất được giao là đất nông nghiệp trong hạn mức giao đất quy định tại Khoản 2 Điều 83 và khoản 5 Điều 84 của Luật Đất đai năm 2003;

*Thứ hai*, Điều 12 Nghị định 47/2014/NĐ-CP quy định 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.

Trường hợp thu hồi đất mà diện tích đo đạc thực tế khác với diện tích ghi trên giấy tờ về quyền sử dụng đất quy định tại các Khoản 1, 2 và 3 Điều 100 của Luật Đất đai và Điều 18 của Nghị định số 43/2014/NĐ-CP thì được bồi thường theo quy định sau đây:

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 được xác định là không thay đổi, 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 đất đo đạc thực tế nhiều hơn diện tích ghi trên giấy tờ về quyền sử dụng đất, được Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn (sau đây gọi là 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, đất đã sử dụng ổn định và không có tranh chấp thì được bồi thường theo diện tích đo đạc thực tế.

Đối với phần diện tích đất nhiều hơn diện tích đất ghi trên giấy tờ về quyền sử dụng đất mà diện tích đất nhiều hơn là do hành vi lấn, chiếm mà có thì không được bồi thường về đất.

\* Điều 89 Luật Đất đai 2013 quy định bồi thường thiệt hại về nhà, công trình xây dựng trên đất khi Nhà nước thu hồi đất.

Đối với nhà ở, công trình phục vụ sinh hoạt gắn liền với đất của hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài khi Nhà nước thu hồi đất phải tháo dỡ toàn bộ hoặc một phần mà phần còn lại không bảo đảm tiêu chuẩn kỹ thuật theo quy định của pháp luật thì chủ sở hữu nhà ở, công trình đó được bồi thường bằng

giá trị xây dựng mới của nhà ở, công trình có tiêu chuẩn kỹ thuật tương đương.

Trường hợp phần còn lại của nhà ở, công trình vẫn bảo đảm tiêu chuẩn kỹ thuật theo quy định của pháp luật thì bồi thường theo thiệt hại thực tế.

Đối với nhà, công trình xây dựng khác gắn liền với đất không thuộc trường hợp trên, khi Nhà nước thu hồi đất mà bị tháo dỡ toàn bộ hoặc một phần còn lại không đảm bảo tiêu chuẩn kỹ thuật theo quy định của pháp luật thì được bồi thường thiệt hại theo quy định của Chính phủ.

Đối với công trình hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội gắn liền với đất đang sử dụng không thuộc hai trường hợp trên thì mức bồi thường tính bằng giá trị xây dựng mới của công trình có tiêu chuẩn kỹ thuật tương đương theo quy định của pháp luật chuyên ngành.

\* Điều 90 Luật Đất đai 2013 quy định bồi thường đối với cây trồng, vật nuôi:

Đối với cây hàng năm, mức bồi thường 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 03 năm trước liền kề của cây trồng chính tại địa phương và giá trung bình tại thời điểm thu hồi đất.

Đối với cây lâu năm, mức bồi thường được tính bằng giá trị hiện có của vườn cây theo giá ở địa phương tại thời điểm thu hồi đất mà không bao gồm giá trị quyền sử dụng đất;

Đối với cây trồng chưa thu hoạch nhưng có thể do phải di chuyển, phải trồng lại;

Đối với cây rừng trồng bằng nguồn vốn ngân sách Nhà nước, cây rừng tự nhiên giao cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trồng, quản lý, chăm sóc, bảo vệ thì bồi thường theo giá trị thiệt hại thực tế của vườn cây, tiền bồi thường được phân chia cho người quản lý, chăm sóc, bảo vệ theo quy định của pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng.

Đối với vật nuôi là thủy sản mà tại thời điểm thu hồi đất chưa đến thời kỳ thu hoạch thì không phải bồi thường.

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; mức bồi thường cụ thể do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định.

\* Điều 91 Luật Đất đai 2013 quy định bồi thường chi phí di chuyển khi Nhà nước thu hồi đất:

Khi Nhà nước thu hồi đất mà phải di chuyển tài sản thì được Nhà nước bồi thường chi phí để tháo dỡ, di chuyển, lắp đặt; trường hợp phải di chuyển hệ thống máy móc, dây chuyền sản xuất còn được bồi thường đối với thiệt hại khi tháo dỡ, vận chuyển, lắp đặt. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định mức bồi thường trong trường hợp này.

Như vậy, trên đây các Điều từ 89 đến 91 Luật Đất đai 2013 là các trường hợp bồi thường về tài sản gắn liền với đất, bên cạnh đó, Luật đất đai 2013 cũng xác định rõ tại Điều 92 về trường hợp Nhà nước thu hồi đất không được bồi thường tài sản gắn liền với đất là:

Tài sản gắn liền với đất thuộc một trong các trường hợp thu hồi đất quy định tại các điểm a, b, đ, e, i khoản 1 Điều 64 và điểm b, d khoản 1 Điều 65 của Luật Đất đai 2013.

Tài sản gắn liền với đất được tạo lập trái quy định của pháp luật hoặc tạo lập từ sau khi có thông báo thu hồi đất của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền.

Công trình hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội và công trình xây dựng khác không còn sử dụng.

#### *2.1.3.2. Nội dung hỗ trợ đối với người dân bị thu hồi đất*

\* Điều 19 Nghị định 47/2014/NĐ-CP quy định hỗ trợ ổn định đời sống và sản xuất khi Nhà nước thu hồi đất.

Nghị định hướng dẫn về hỗ trợ ổn định đời sống và sản xuất khi Nhà nước thu hồi đất đã quy định khá chi tiết về đối tượng được hỗ trợ ổn định đời sống và sản xuất.

Về điều kiện để được hỗ trợ ổn định đời sống và sản xuất khi Nhà nước thu hồi Đất nông nghiệp.

Về nội dung thực hiện việc hỗ trợ ổn định đời sống cho các đối tượng khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.

Về nội dung việc hỗ trợ ổn định sản xuất khi Nhà nước thu hồi Đất nông nghiệp.

Như vậy, chính sách hỗ trợ ổn định đời sống và sản xuất đã được xây dựng 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 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. Những quy định về chính sách này trong Luật đất đai 2013 đã có sự kế thừa một cách hợp lý những quy định trước đó, là một chính sách giúp ổn định đời sống và sản xuất. Tuy nhiên, thực tế với mức hỗ trợ "Cào bằng" như quy định chưa thực sự hợp lý. Bởi có những vùng đơn giá BT đất nông nghiệp chỉ được vài chục nghìn đến vài trăm nghìn đồng/m<sup>2</sup> cùng với chính sách hỗ trợ như trên thì không thể đảm bảo ổn định được đời sống và sản xuất.

\* Hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề, tìm kiếm việc khi nhà nước thu hồi đất.

Theo quy định tại Điều 84 Luật Đất đai 2013, hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp, khi Nhà nước thu hồi đất mà không có đất để bồi thường thì ngoài việc được bồi thường bằng tiền còn được hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề, tìm kiếm việc làm. Trường hợp người được hỗ trợ đào tạo chuyển đổi nghề, tìm kiếm việc làm trong độ tuổi lao động có nhu cầu được đào tạo nghề thì được nhận vào các cơ sở đào tạo nghề, được tư vấn hỗ trợ tìm kiếm việc làm, vay vốn tín dụng ưu đãi để phát triển sản xuất, kinh doanh. Vấn đề này được hướng dẫn cụ thể tại Điều 20 Nghị định 47/2014/NĐ-CP.

Như vậy, có thể nhận thấy những quy định của pháp luật về chính sách hỗ trợ đào tạo chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm đã có những sửa đổi bổ sung, gắn công tác với trách nhiệm của cả hệ thống chính trị từ Trung ương đến địa phương với sự chủ trì của bộ chuyên ngành là Bộ Lao động Thương binh và Xã hội. Tuy nhiên, chính sách này trên thực tế vẫn còn tồn tại những điểm hạn chế về phương thức quản lý, kiểm soát và vận hành các chính sách hỗ trợ xét ở góc độ hiệu quả quản lý nhà nước còn hết sức hạn chế và chúng chưa thực sự đi đến được cái đích đặt ra. Theo quy định Nhà nước hỗ trợ người có đất bị thu hồi bằng một khoản tiền, có chính sách đào tạo nghề xong định hướng đào tạo nghề gì để phù hợp với quy hoạch phát triển của địa phương, phù hợp với tâm tư nguyện vọng của người dân... vẫn là một bài toán khó khi thu hồi đất nông nghiệp. Hơn nữa, trách nhiệm đã được quy định nhưng dường như vẫn mang tính một chiều khi thực thi công tác. Bởi,

pháp luật chưa có cơ chế gắn trách nhiệm của Nhà đầu tư đối với việc đào tạo, chuyển đổi nghề cho người nông dân có đất bị thu hồi, chưa có cơ chế khuyến khích người nông dân thực hiện chính sách chuyển đổi nghề.

\* Điều 21 Nghị định 47/2014/NĐ-CP quy định hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm đối với trường hợp Nhà nước thu hồi đất ở kết hợp kinh doanh, dịch vụ của hộ gia đình, cá nhân mà phải di chuyển chỗ ở.

Hộ gia đình, cá nhân khi Nhà nước thu hồi đất ở kết hợp kinh doanh, dịch vụ mà phải di chuyển chỗ ở thì được hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm theo quy định tại Điểm b, Khoản 2 Điều 83 của Luật Đất đai.

Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành liên quan trình Thủ tướng Chính phủ quyết định cơ chế, chính sách giải quyết việc làm và đào tạo nghề cho các nhân khẩu trong độ tuổi lao động hiện có của hộ gia đình, cá nhân có đất thu hồi.

Ủy ban nhân dân cấp tỉnh căn cứ chính sách giải quyết việc làm và đào tạo nghề đã được Thủ tướng Chính phủ quyết định và điều kiện thực tế tại địa phương quy định mức hỗ trợ cụ thể phù hợp với từng loại hộ gia đình, cá nhân có đất thu hồi.

\* Điều 22 Nghị định 47/2014/NĐ-CP quy định hỗ trợ tái định cư đối với trường hợp thu hồi đất ở của hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài mà phải di chuyển chỗ ở.

Việc hỗ trợ, tái định cư đối với trường hợp Nhà nước thu hồi đất ở của hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài mà phải di chuyển chỗ ở quy định tại Điểm c khoản 2 Điều 83 của Luật Đất đai.

\* Theo Điều 23 Nghị định 47/2014 /NĐ-CP quy định hỗ trợ người đang thuê nhà ở không thuộc sở hữu Nhà nước.

Hộ gia đình, cá nhân đang thuê nhà ở không phải là nhà ở thuộc sở hữu nhà nước khi Nhà nước thu hồi đất mà phải di chuyển chỗ ở thì được hỗ trợ chi phí di chuyển tài sản theo quy định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

\* Tại Điều 24 Nghị định 47/2014/NĐ-CP quy định hỗ trợ khi thu hồi đất công ích của xã, phường, thị trấn.

Trường hợp đất thu hồi thuộc quỹ đất công ích của xã, phường, thị trấn thì được hỗ trợ, mức hỗ trợ cao nhất có thể bằng mức bồi thường, mức hỗ trợ cụ thể do

Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định, tiền hỗ trợ được nộp vào ngân sách Nhà nước và được đưa vào dự toán ngân sách hàng năm của xã, phường, thị trấn, tiền hỗ trợ chỉ được sử dụng để đầu tư xây dựng các công trình hạ tầng, sử dụng vào mục đích công ích của xã, phường, thị trấn.

\* Theo Điều 25 Nghị định 47/2014/NĐ-CP quy định hỗ trợ khác đối với người sử dụng đất khi Nhà nước thu hồi đất.

Ngoài việc hỗ trợ nêu trên căn cứ vào tình hình thực tế tại địa phương, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh quyết định biện pháp hỗ trợ khác để bảo đảm có chỗ ở, ổn định đời sống, sản xuất và công bằng đối với người có đất thu hồi; trường hợp hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp mà không đủ điều kiện được bồi thường theo quy định tại Điều 75 của Luật Đất đai thì Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xem xét hỗ trợ cho phù hợp với thực tế của địa phương; trường hợp đặc biệt trình Thủ tướng Chính phủ quyết định.

#### *2.1.3.3. Nội dung pháp luật về tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất*

Theo quy định tại Điều 85, 86 Luật Đất đai 2013 và hướng dẫn cụ thể tại Điều 26, 27 Nghị định 47/2014/NĐ-CP, pháp luật tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất bao gồm các nội dung cơ bản sau:

*Thứ nhất*, việc lập và thực hiện dự án tái định cư thực hiện theo các quy định sau:

Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Ủy ban nhân dân cấp huyện có trách nhiệm tổ chức lập và thực hiện dự án tái định cư trước khi thu hồi đất.

Khu tái định cư tập trung phải xây dựng cơ sở hạ tầng đồng bộ, bảo đảm tiêu chuẩn, quy chuẩn xây dựng, phù hợp với điều kiện, phong tục, tập quán của từng vùng, miền.

Việc thu hồi đất ở chỉ được thực hiện sau khi hoàn thành xây dựng nhà ở hoặc cơ sở hạ tầng của khu tái định cư.

Làm rõ nội dung này, Nghị định 47/2014/NĐ-CP hướng dẫn cụ thể: Khu tái định cư được lập cho một hoặc nhiều dự án, nhà ở đất ở trong khu tái định cư được bố trí theo nhiều cấp nhà, nhiều mức diện tích khác nhau phù hợp với các mức bồi thường và khả năng chi trả của người được tái định cư. Đối với dự án khu tái định cư tập trung có phân kỳ xây dựng theo các dự án thành phần thì tiến độ thu hồi đất

và hoàn thành xây dựng nhà ở hoặc cơ sở hạ tầng của khu tái định cư được thực hiện theo tiến độ của từng dự án thành phần nhưng các công trình cơ sở hạ tầng của từng dự án thành phần trong khu tái định cư phải bảo đảm kết nối theo đúng quy hoạch chi tiết đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phê duyệt.

*Thứ hai*, Điều 86 Luật Đất đai 2013 quy định việc bố trí tái định cư cho người có đất ở thu hồi mà phải di chuyển chỗ ở được thực hiện như sau:

Tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng được Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Ủy ban nhân dân cấp huyện giao trách nhiệm bố trí tái định cư phải thông báo cho người có đất ở thu hồi thuộc đối tượng phải di chuyển chỗ ở về dự kiến phương án bố trí tái định cư và niêm yết công khai ít nhất là 15 ngày tại trụ sở Ủy ban nhân dân cấp xã, địa điểm sinh hoạt chung của khu dân cư nơi có đất thu hồi và tại nơi tái định cư trước khi cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phê duyệt phương án bố trí tái định cư.

Nội dung thông báo gồm địa điểm, quy mô quỹ đất, quỹ nhà tái định cư, thiết kế, diện tích từng lô đất, căn hộ, giá đất, giá nhà tái định cư, dự kiến bố trí tái định cư cho người có đất thu hồi.

Người có đất thu hồi được bố trí tái định cư tại chỗ nếu tại khu vực tái định cư có dự án tái định cư hoặc có điều kiện bố trí tái định cư. Ưu tiên vị trí thuận lợi cho người có đất thu hồi sớm bàn giao mặt bằng, người có đất thu hồi là người có công với cách mạng.

Phương án bố trí tái định cư đã được phê duyệt phải được công khai tại trụ sở Ủy ban nhân dân cấp xã, địa điểm sinh hoạt chung của khu dân cư nơi có đất thu hồi và tại nơi tái định cư.

Giá đất cụ thể tính thu tiền sử dụng đất tại nơi tái định cư, giá bán nhà ở tái định cư do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định.

Trường hợp người có đất thu hồi được bố trí tái định cư mà tiền bồi thường, hỗ trợ không đủ để mua một suất tái định cư tối thiểu thì được Nhà nước hỗ trợ tiền đủ để mua một suất tái định cư tối thiểu.

#### ***2.1.4. Trình tự, thủ tục bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất***

Điều 69 Luật Đất đai 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, lợi ích công cộng. Theo đó, có thể khái quát trình tự, thủ tục bồi thường đối với hộ gia đình, cá nhân khi Nhà nước thu hồi đất bao gồm các bước cụ thể như sau:

*Bước 1:* Xây dựng và thực hiện kế hoạch thu hồi đất, điều tra, khảo sát, đo đạc, kiểm đếm.

*Bước 2:* Lập, thẩm định phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.

Tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng có trách nhiệm lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và phối hợp Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất thu hồi tổ chức lấy ý kiến về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư theo hình thức họp trực tiếp với người dân trong khu vực có đất thu hồi, đồng thời niêm yết phương án tại Ủy ban nhân dân cấp xã và địa điểm sinh hoạt chung của khu dân cư. Việc lấy ý kiến phải lập thành biên bản, có xác nhận đại diện Ủy ban nhân dân xã, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp xã và đại diện người có đất bị thu hồi.

Tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng có trách nhiệm tổng hợp ý kiến đóng góp bằng văn bản, nếu còn có ý kiến không đồng ý với phương án thì phối hợp với Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất thu hồi tổ chức đối thoại, hoàn chỉnh phương án trình cấp có thẩm quyền quyết định thu hồi đất.

*Bước 3:* Quyết định thu hồi đất, phê duyệt và tổ chức thực hiện phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.

Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền (tỉnh và huyện) quyết định thu hồi, quyết định phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trong cùng một ngày.

Tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng có trách nhiệm phối hợp Ủy ban nhân dân cấp xã phổ biến và niêm yết công khai quyết định phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư tại Ủy ban nhân dân xã và địa điểm sinh hoạt chung của khu dân cư nơi có đất thu hồi, gửi quyết định bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đến từng người có đất bị thu hồi; gửi quyết định bồi thường, hỗ trợ bố trí nhà hoặc đất tái định cư (nếu có), thời gian, địa điểm chi trả bồi thường, hỗ trợ; thời gian bố trí nhà hoặc đất tái định cư (nếu có) và thời gian bàn giao đất đã thu hồi cho tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng.

Tổ chức thực hiện việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư theo phương án đã được phê duyệt. Trường hợp người có đất thu hồi không bàn giao đất theo phương

án đã được duyệt thì Ủy ban nhân dân cấp xã, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp xã nơi có đất thu hồi, tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng vận động, thuyết phục để người có đất thu hồi thực hiện; trường hợp đã thuyết phục mà vẫn không thực hiện thì Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện ban hành quyết định cưỡng chế và tổ chức thực hiện việc cưỡng chế.

*Bước 4:* Tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng có trách nhiệm quản lý đất đã được giải phóng mặt bằng.

Như vậy, Luật Đất đai 2013 bằng việc kế thừa và sửa đổi những quy định trong Nghị định 69/2009/NĐ-CP đã chi tiết hóa nội dung trình tự thủ tục BT khi Nhà nước thu hồi đất. Theo đó, các bước được gộp ngắn gọn gồm bốn bước và đặc biệt bước đầu ghi nhận về cơ chế đối thoại giữa tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng với người bị thu hồi đất khi có những điểm không đồng ý về phương án bồi thường, hỗ trợ. Với những quy định này, thủ tục, trình tự về thu hồi đất trong luật như đã nêu ở trên sẽ giúp cho các quan hệ pháp luật liên quan đến bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được minh bạch hơn, dân chủ hơn, hạn chế đến mức thấp nhất khiếu kiện, khiếu nại xảy ra, đặc biệt là đảm bảo sự hài hòa lợi ích của các bên, trong đó có lợi ích của người sử dụng đất.

Tuy nhiên, bên cạnh đó quy trình bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất vẫn tồn tại một số vướng mắc, bất cập như sau:

*Thứ nhất,* vướng mắc ở việc giao trách nhiệm lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho tổ chức làm nhiệm vụ giải phóng mặt bằng nói chung mà không chỉ rõ là tổ chức phát triển quỹ đất hay Hội đồng bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Quy định này dẫn đến chông chéo trong quá trình triển khai thực hiện trên thực tế, nhiều địa phương không biết lựa chọn tổ chức nào để thực hiện. Có nơi tổ chức phát triển quỹ đất làm dịch vụ cho Hội đồng bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.

*Thứ hai,* pháp luật quy định Tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng lấy ý kiến người dân về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trước khi phương án được phê duyệt. Tuy nhiên, lại chưa nêu rõ trường hợp "Nhiều ý kiến không tán thành phương án" và trách nhiệm của Tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng đối với việc điều chỉnh phương án trong trường hợp này. Như vậy, việc lấy ý kiến của người bị thu hồi đất đối với phương án bồi thường, hỗ trợ,

tái định cư sẽ trở nên hình thức, mà chưa bảo vệ triệt để quyền của người dân bị có đất bị thu hồi.

#### ***2.1.5. Giải quyết khiếu nại, tố cáo về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất***

Việc giải quyết khiếu nại, tố cáo về bồi thường đối với người dân bị thu hồi đất thực hiện theo quy định tại Điều 204, Điều 205 Luật Đất đai 2013. Theo đó, quy định:

Người sử dụng đất, người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất có quyền khiếu nại, khởi kiện quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính về quản lý đất đai. 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 tố tụng hành chính.

Bên cạnh quyền khiếu nại, khởi kiện quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính về quản lý đất đai, cá nhân có quyền tố cáo hành vi vi phạm pháp luật về quản lý và sử dụng đất. Việc giải quyết tố cáo vi phạm pháp luật về quản lý và sử dụng đất thực hiện theo quy định của pháp luật về tố cáo.

Như vậy, trong Luật Đất đai 2013 đã cụ thể hóa quyền khiếu nại, tố cáo đảm bảo 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. Những quy định về giải quyết khiếu nại, tố cáo về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất đã có những kế thừa và sửa đổi bổ sung tích cực, theo đó quy định những nội dung có tính nguyên tắc, chỉ dẫn luật áp dụng đảm bảo việc giải quyết được thống nhất theo trình tự khiếu nại, tố cáo nói chung. Điểm mới này khắc phục được hạn chế trước đây còn tồn tại như: Không thống nhất trình tự thủ tục giải quyết do các điều luật quy định chồng chéo, sai khác; quy định thời hiệu giải quyết không thống nhất giữa các luật.

Như đã phân tích bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất là lĩnh vực đặc thù, quan hệ pháp luật phức tạp và có vai trò quan trọng ảnh hưởng lớn đến xã hội. Hơn nữa, 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 đơn thư khiếu nại, tố cáo về thu hồi đất, bồi thường và giải phóng mặt bằng. Theo số liệu thống kê, trong 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 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 và giải phóng mặt bằng được thực hiện với hàng ngàn dự án phục vụ quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

Với tầm quan trọng, mức độ ảnh hưởng và tính nhạy cảm cao của vấn đề điều chỉnh nên những quy định chung chung mang tính chỉ dẫn luật giải quyết khiếu nại, tố cáo khi Nhà nước thu hồi đất thực tiễn triển khai còn gặp nhiều vướng mắc như: quy định vẫn thực hiện quyết định thu hồi, 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; trường hợp thu hồi đất có biểu hiện sai phạm của chính quyền địa phương song 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 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...

## **2.2. Thực tiễn áp dụng quy định của pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất tại tỉnh Quảng Ngãi**

### ***2.2.1. Những điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội của tỉnh Quảng Ngãi có liên quan đến việc thực hiện pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất***

Tỉnh Quảng Ngãi là một tỉnh nằm ở vùng duyên hải miền Trung, tựa vào dãy Trường Sơn, hướng ra biển Đông, với chiều dài bờ biển 144 km. Phía Bắc giáp tỉnh Quảng Nam (với chiều dài đường địa giới 98 km), phía Nam giáp tỉnh Bình Định (với chiều dài đường địa giới 83 Km), phía Tây Nam giáp tỉnh Kon Tum (với chiều dài đường địa giới 79 Km).

Cách đây 10 năm, kinh tế Quảng Ngãi vẫn còn kém phát triển, thu ngân sách hằng năm chỉ vào khoảng ba, bốn trăm tỷ đồng. Để phát triển kinh tế, Quảng Ngãi

đã nỗ lực thu hút hàng trăm dự án, trong đó có nhiều dự án quy mô lớn. Đây được xem là giai đoạn “bùng nổ đầu tư” và đã có những thành quả nhất định.

Tình hình thu hút và thực hiện các dự án FDI: Trong năm 2015, trên địa bàn tỉnh có 03 dự án FDI (dự án Giày da Ricker đầu tư tại KCN Tịnh Phong) được cấp mới với tổng vốn đăng ký là 690 tỉ đồng. Lũy kế đến năm 2015, trên địa bàn tỉnh có 20 dự án FDI còn hiệu lực, với tổng vốn đăng ký là 68.801 tỉ đồng. Vốn thực hiện của các dự án FDI năm 2015 ước đạt khoảng 9,5 triệu USD, bằng 14,5% so với 2014.

Tình hình cấp giấy phép đầu tư và thực hiện các dự án đầu tư trong nước: Trong năm, có 27 dự án được cấp Giấy chứng nhận đầu tư với tổng vốn đăng ký là 12.695 tỉ đồng. Lũy kế đến năm 2015, trên địa bàn tỉnh có 269 dự án đầu tư được cấp Giấy chứng nhận đầu tư với tổng vốn đăng ký là 112.256 tỷ đồng. Vốn thực hiện của các dự án đạt 2.350 tỷ đồng, tăng 11% so với năm 2014. Lũy kế vốn thực hiện của các dự án đến nay khoảng 70.300 tỉ đồng. Trong năm 2015, có 05 dự án bị thu hồi Chứng nhận đầu tư.

Hoạt động xúc tiến đầu tư: Hướng dẫn đầu tư và hỗ trợ thủ tục đối với các dự án đầu tư vào tỉnh. Tham gia chuyến xúc tiến đầu tư tại Nhật Bản và Hàn Quốc, các hội thảo tại các diễn đàn lớn như Diễn đàn Việt - Nhật,...; tham gia triển lãm thành tựu kinh tế - xã hội 20 năm (1990 - 2010) của tỉnh Quảng Ngãi, hỗ trợ quảng bá thương hiệu Tỏi Lý Sơn, Quế Trà Bồng,... UBND tỉnh đã làm việc và ký Bản ghi nhớ với Công ty Liên doanh TNHH Khu công nghiệp Việt Nam - Singapore về triển khai thực hiện dự án đầu tư khu công nghiệp và khu dân cư - thương mại theo mô hình khu công nghiệp và đô thị, dịch vụ VSIP.

Về kinh tế: Phân đầu tăng trưởng kinh tế bình quân 14%/năm trong giai đoạn 2011 - 2015 và 12 - 13%/năm trong giai đoạn 2016 - 2020. GDP bình quân đầu người vào năm 2015 đạt 2.000 - 2.200 USD/người, và 4.300 - 4.500 USD/người vào năm 2020. Đặt mục tiêu đến năm 2020, tỷ trọng dịch vụ trong GDP đạt 32 - 35%.

Về xã hội: Phân đầu trong giai đoạn 2011 - 2015 giải quyết được 35 - 38 ngàn việc làm cho người dân, giai đoạn 2016 - 2020 sẽ nâng lên 38 - 45 ngàn việc làm. Nâng tỷ lệ lao động qua đào tạo lên 35% vào năm 2015 và 42% năm 2020. Tăng thu nhập bình quân đầu người của tỉnh vào năm 2020 lên khoảng 1,2 lần. Phân đầu đến năm 2015 chỉ còn dưới 8% số hộ nghèo (theo tiêu chuẩn mới), và 6% vào

năm 2020. Phát triển đồng bộ cơ sở hạ tầng và các dịch vụ xã hội đảm bảo đời sống, sức khỏe cho nhân dân. Giảm dần tốc độ tăng dân số, thời kỳ 2011 - 2015 còn 0,9%/năm và 0,87%/năm thời kỳ 2016 - 2020.

Phát triển công nghiệp với nhịp độ cao. Phần đầu nâng tỷ trọng GDP công nghiệp - xây dựng lên 60% vào năm 2020. Giai đoạn 2011 - 2015 phát triển ngành công nghiệp hóa dầu và các sản phẩm từ dầu. Giai đoạn 2016 - 2020 phát triển tổ hợp lọc dầu mới, nâng tổng giá trị các sản phẩm hóa dầu lên 1,5 - 2 lần so với năm 2015 và giá trị gia tăng của phân ngành lên 3 lần so với năm 2015. Đầu tư sản xuất các trang thiết bị điện và điện tử cao cấp phục vụ nhu cầu xuất khẩu và tiêu dùng trong nước. Phát triển công nghiệp điện tử tin học theo hướng gia công phần mềm, tích hợp hệ thống nhằm hỗ trợ cho việc phát triển các sản phẩm thiết bị cơ khí, điện tử...

Nhìn chung, qua 10 phát triển, bộ mặt của tỉnh Quảng Ngãi đã có những thay đổi khá rõ nét. Mỗi xã, phường, thị trấn đều thực hiện chương trình bê tông hóa các tuyến đường, hẻm, xây dựng nếp sống văn minh, đều xây dựng thêm các trường học để đáp ứng nhu cầu học tập của học sinh. Công tác giáo dục ngày càng đi vào nề nếp. Số hộ nghèo giảm, tăng hộ khá và số hộ làm kinh tế giỏi ngày càng tăng về số lượng cũng như chất lượng, nhiều mô hình chăn nuôi, trồng trọt, sản xuất, kinh doanh đạt hiệu quả, đem lại lợi nhuận về mặt kinh tế góp phần rất lớn trong việc hoàn thành tốt nhiệm vụ phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội trên địa bàn tỉnh.

### ***2.2.2. Tình hình thực hiện pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất tại tỉnh Quảng Ngãi***

Thực hiện chủ trương và chỉ đạo của Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi, trong 05 năm từ 2010 đến nay, Ủy ban nhân dân tỉnh tập trung đẩy nhanh tiến độ bồi thường, giải phóng mặt bằng các dự án trên địa bàn tỉnh.

Theo số liệu báo cáo kết quả thực hiện nhiệm vụ và phương hướng nhiệm vụ hằng năm của Trung tâm phát triển quỹ đất tỉnh Quảng Ngãi ghi nhận từ năm 2010 đến nay trên địa bàn tỉnh đã triển khai thực hiện 79 dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, phát triển kinh tế - xã hội và phục vụ lợi ích công cộng. Trong đó 76 dự án có nguồn vốn ngân sách, 03 dự án có nguồn vốn tư nhân; tổng diện tích đất phải thu hồi 222,36ha. Diện tích đất phải thu hồi, bồi thường là 221,98ha (*đất sản xuất nông nghiệp 172,01ha, đất ở 49,97ha*), diện tích đất công cộng 0,38ha với tổng số hộ dân

bị ảnh hưởng là 5.835 hộ. Tổng kinh phí bồi thường là 11.203 tỷ đồng. Tổng số hộ đủ điều kiện tái định cư là 1.024 hộ.

Tính đến ngày 31/12/2015 tiến độ thực hiện các dự án có 58 dự án đã hoàn thành trên 80% khối lượng; 11 dự án hoàn thành trên 60% khối lượng; 06 dự án hoàn thành trên 50% khối lượng và 04 dự án hoàn thành trên 40% khối lượng.

Trong số các dự án đã thực hiện có một số dự án trọng điểm với diện tích thu hồi đất lớn, ảnh hưởng đến nhiều hộ dân và chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư còn nhiều vấn đề bất cập dẫn đến kéo dài thời gian giải phóng mặt bằng, làm chậm tiến độ thực hiện dự án như: Dự án đường cao tốc Đà Nẵng - Quảng Ngãi triển khai năm 2012, dự án VSIP Quảng Ngãi năm 2013, dự án Quốc lộ 1A triển khai năm 2014.

Thực tiễn áp dụng Dự án mở rộng Quốc lộ 1A tại tỉnh Quảng Ngãi như sau:

- Bồi thường, hỗ trợ về đất ở:

Áp dụng theo Điều 3, 4, 5, 6 của Quy định về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất trên địa bàn tỉnh Quảng Ngãi ban hành kèm theo Quyết định số 08/2010/QĐ-UBND ngày 28/01/2010 của Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi và Quyết định số 18/2010/QĐ-UBND ngày 30 tháng 06 năm 2010 của Ủy ban nhân dân tỉnh về việc điều chỉnh, bổ sung đơn giá đất để tính bồi thường, hỗ trợ của dự án đầu tư mở rộng quốc lộ 1A cho từng vị trí, tuyến đường cụ thể.

- Bồi thường, hỗ trợ đối với đất phi nông nghiệp là đất ở.

- Bồi thường, hỗ trợ đối với trường hợp sử dụng đất có nhà ở nhưng không có giấy tờ hoặc có giấy tờ là Đất nông nghiệp.

- Bồi thường đất ở đối với những người đang đồng quyền sử dụng đất và nhà ở tập thể nhiều hộ, nhiều tầng.

- Bồi thường khi diện tích đất còn lại nhỏ hơn quy chuẩn xây dựng.

- Bồi thường đối với đất nằm trong lộ giới.

- Bồi thường đối với đất nông nghiệp.

Đất nông nghiệp được bồi thường gồm: Đất trồng cây hàng năm, đất trồng cây lâu năm, đất rừng sản xuất là rừng trồng, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối và đất nông nghiệp khác.

#### *2.2.2.1. Các quy định bồi thường, hỗ trợ về tài sản và những vấn đề đặt ra*

Trong thời gian qua, chế độ và chính sách liên quan bồi thường, hỗ trợ về tài

sản có nhiều thay đổi, thời điểm từ tháng 01 đến tháng 9 năm 2009 việc bồi thường, hỗ trợ và tái định cư được thực hiện theo QĐ số 35/2008/QĐ-UBND ngày 20/02/2008 của Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi. Đến khi 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 có hiệu lực thi hành. Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi đã ban hành Quyết định số 08/2010/QĐ-UBND ngày 28/01/2010, theo đó, việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trên địa bàn tỉnh được thực hiện theo Quyết định số 08/2010/QĐ-UBND ngày 28/01/2010 của Ủy ban nhân dân tỉnh. Trong đó, các quy định liên quan về đơn giá bồi thường nhà ở, nhà tạm, vật kiến trúc gắn liền với đất không thay đổi, song trên thực tế, giá vật liệu biến động tăng nên khi công bố mức đền bù, hỗ trợ đã có nhiều thắc mắc, kiến nghị, khiếu nại về chế độ chính sách, quy hoạch của người bị thu hồi đất, như: xem xét lại giá đất làm căn cứ bồi thường, hỗ trợ; xem xét lại đơn giá bồi thường, hỗ trợ tài sản; xem xét lại quy định trường hợp nhà, công trình xây dựng khác không được bồi thường bằng giá trị xây dựng mới, cá biệt có một số hộ gia đình, cá nhân còn chống đối quyết liệt không cho cán bộ làm công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng vào điều tra, xác minh hiện trạng tài sản....

#### *2.2.2.2. Các chính sách hỗ trợ khác và những vấn đề đặt ra*

Công tác hỗ trợ vốn và đào tạo nghề: Công tác đào tạo nghề cho các đối tượng nằm trong diện giải tỏa di dời thuộc các dự án trên địa bàn Tỉnh Quảng Ngãi được triển khai thực hiện nghiêm túc, đúng quy định, các chính sách đào tạo nghề được tuyên truyền công khai thường xuyên để người dân biết; người dân trong dự án có nhu cầu học nghề đều được giải quyết. Ngoài các hình thức đào tạo nghề tập trung tại trường Trung cấp nghề còn được tổ chức tập huấn các lớp ngắn hạn nghề lưu động tại các huyện miền núi để tạo điều kiện cho người học nghề. Việc đào tạo nghề cho đối tượng có đất bị thu hồi còn được thông qua công tác lồng ghép vào thực hiện thường xuyên cùng với Đề án "Đào tạo nghề cho lao động nông thôn đến năm 2020" theo Quyết định số 1956/QĐ-TTg ngày 27/11/2009 của Thủ tướng Chính phủ.

Từ năm 2010 đến 2015, Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi đã tổ chức dạy nghề ngắn hạn và tổ chức bồi dưỡng, tập huấn và đào tạo nghề cho 1.226 lao động với tổng kinh phí trên 310 triệu đồng, đối tượng thuộc các hộ có đất bị thu theo Quyết định số 1956.

Nhìn chung, công tác đào tạo nghề cho người có đất bị thu hồi được quan tâm triển khai nghiêm túc. Tuy nhiên, việc đào tạo nghề cho người bị thu hồi đất chỉ được thực hiện ở dạng đào tạo nghề ngắn hạn cho các đối tượng tuổi còn trẻ, còn phần lớn người dân ở lứa tuổi trung niên và cao tuổi, trình độ văn hóa hạn chế và do yêu cầu mưu sinh hằng ngày nên không đăng ký học nghề.

Về công tác hỗ trợ vốn sản xuất kinh doanh: Công tác hỗ trợ vốn để người có đất bị thu hồi chuyển đổi ngành nghề, ổn định cuộc sống được chính quyền tỉnh Quảng Ngãi quan tâm và xác định là nhiệm vụ trọng tâm phải tập trung giải quyết. Tỉnh Quảng Ngãi đã giải quyết duyệt cho 630 dự án của 4.036 đơn xin vay vốn của người dân trên tổng số 5.835 hộ bị giải tỏa từ Quỹ Quyết định số 1956 với tổng số tiền 71.603 tỷ đồng, lãi suất 3,5% năm, mức vay 30 triệu đồng/hộ và 10 triệu đồng/người để sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, buôn bán, chăn nuôi.

- Hỗ trợ giới thiệu giải quyết việc làm: Hiện nay, công tác giải quyết việc làm cho người có đất bị thu hồi chủ yếu được thực hiện dưới hình thức thông qua việc hỗ trợ vốn vay cho người lao động thuộc các hộ này tự tạo việc làm tại chỗ. Từ năm 2010 đến 2015 đã giải quyết việc làm cho hơn 7.020 lao động.

#### 2.2.2.3. Các chính sách tái định cư và những vấn đề đặt ra

Theo quy định tại Điều 26 và 27 Quy định về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất trên địa bàn tỉnh Quảng Ngãi ban hành kèm theo Quyết định số 08/2010/QĐ-UBND ngày 28/01/2010 của UBND tỉnh Quảng Ngãi quy định: Hộ gia đình, cá nhân bị thu hồi toàn bộ nhà, đất ở, được bồi thường, hỗ trợ về đất ở có tổng giá trị được bồi thường, hỗ trợ không đủ thanh toán giá trị nhà ở, đất ở trong khu tái định cư thì sẽ được trả góp đối với khoản tiền chênh lệch giữa giá trị được bồi thường, hỗ trợ và giá trị đất hoặc căn hộ được bố trí trong thời gian tối đa là 15 năm. Các khoản nợ được tính theo lãi suất tiền gửi tiết kiệm không kỳ hạn của ngân hàng thương mại trên số dư nợ; nhưng số tiền phải nộp lần đầu bằng số tiền bồi thường, hỗ trợ về nhà và đất đã nhận.

Theo thống kê số hộ dân bị giải tỏa đủ điều kiện tái định cư là 1.024 hộ. Tính đến nay, tỉnh Quảng Ngãi có 14 khu tái định cư, trong đó: 12 khu tái định cư đã hoàn thành cơ sở hạ tầng và đưa vào sử dụng với quy mô 2.214 nền để phục vụ cho công tác di dời các hộ dân bị ảnh hưởng bởi các dự án trên địa bàn tỉnh; 02 khu dân cư cơ bản

hoàn chỉnh cơ sở hạ tầng, đảm bảo bố trí nền cho các hộ dân. Ủy ban nhân dân tỉnh đã giải quyết bố trí tái định cư bằng nền đất cho 912 hộ, còn lại 112 hộ chưa bàn giao mặt bằng, Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi đang tiếp tục lập kế hoạch vận động bàn giao mặt bằng và hoàn chỉnh thủ tục bốc thăm, bố trí tái định cư trong thời gian sắp đến.

Để hỗ trợ cho người dân sớm ổn định cuộc sống, Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi đã hỗ trợ trong việc thực hiện các thủ tục liên quan xây dựng nhà xin phép xây dựng và cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở cho các hộ dân cũng được quan tâm giải quyết.

Tuy nhiên, công tác chuẩn bị quỹ đất tái định cư triển khai còn chậm, không đồng bộ với tiến độ kế hoạch thu hồi đất, dẫn đến công tác bố trí tái định cư không có nền đất để người dân lựa chọn vị trí tái định cư. Mặt khác, các khu tái định cư đã đưa vào sử dụng nhưng hệ thống hạ tầng, kỹ thuật xã hội, các thiết chế về văn hóa, y tế tại các khu tái định cư có nơi chưa kết nối hoặc thiếu đồng bộ nên chưa thu hút người dân chọn nơi tái định cư để ổn định cuộc sống.

Chính sách tái định cư trong thời gian qua còn nhiều bất cập như trường hợp không đủ điều kiện để tái định cư, hầu hết các đối tượng này thuộc dạng hộ nghèo, khó khăn nên cần phải tạo điều kiện cho người dân có nơi ở ổn định bằng hình thức bán nhà ở xã hội để ổn định cuộc sống.

Đơn giá bồi thường và đơn giá bán đất tái định cư chưa tương đồng, với giá bồi thường, người dân tái định cư sau khi giải tỏa rơi vào tình trạng mất nợ tiền mua nhà, mua đất ở không có khả năng thanh toán. Vì vậy, khi xác định đơn giá bán đất tái định cư cần phải nghiên cứu giá đất bồi thường để có chế độ hỗ trợ phù hợp tạo điều kiện cho dân ổn định và thực hiện đúng Nghị quyết 18-NQ/TU ngày 02/02/2010 của Tỉnh ủy Quảng Ngãi. Khi phê duyệt dự án bồi thường thì Chủ đầu tư phải có quỹ nhà, quỹ đất tái định cư để người dân lựa chọn phương thức tái định cư, hạn chế phát sinh tạm cư lâu sẽ ảnh hưởng đến đời sống của người dân di dời.

### ***2.2.3. Những ưu điểm và hạn chế, bất cập trong quá trình áp dụng pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất tại tỉnh Quảng Ngãi***

Từ thực tế nêu trên của việc thực thi pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất của người dân tại tỉnh Quảng Ngãi có thể rút ra một số

nhận định, đánh giá sau đây:

#### *2.3.2.1. Ưu điểm*

*- Nhìn nhận dưới góc độ tổ chức thực hiện pháp luật:*

*Thứ nhất*, sau mỗi văn bản của Chính phủ được ban hành, UBND tỉnh Quảng Ngãi đã ban hành kịp thời các văn bản hướng dẫn chi tiết để thực hiện như Quyết định số 08/2010/QĐ-UBND ngày 28/01/2010 và hàng loạt các văn bản liên quan đến bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Đây là điều kiện tiên đề và thuận lợi để triển khai trong thực tế.

*Thứ hai*, nhiều quy định đã được cụ thể hóa, chi tiết hóa trên cơ sở phù hợp với các văn bản của Chính phủ và phù hợp với thực tế đặc điểm, tình hình quản lý đất đai của địa phương.

*Thứ ba*, về giá bồi thường thiệt hại về đất và các tài sản gắn liền với đất, cây cối, hoa màu đã có những quy định linh hoạt hơn, phù hợp với mỗi vị trí, địa bàn trên toàn tỉnh.

*Thứ tư*, trình tự, thủ tục hành chính cũng đã được đơn giản hóa giúp cho các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền thực hiện công tác thu hồi đất đạt hiệu quả.

*Thứ năm*, vấn đề minh bạch, công khai hóa quy trình bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất được chính quyền quan tâm chú trọng.

*- Nhìn từ góc độ hiệu quả ở các mặt kinh tế - xã hội:*

*Thứ nhất*, chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đã góp phần giảm bớt tiêu cực đối với người dân khi bị thu hồi đất, góp phần chuyển đổi cơ cấu nền kinh tế, ổn định đời sống sản xuất cho người có đất bị thu hồi.

*Thứ hai*, một số dự án lớn đã tạo điều kiện và động lực thúc đẩy nhanh hơn sự công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Nhiều dự án lớn và quan trọng mang tính chất đột phá làm cho tỉnh Quảng Ngãi có sự thay đổi cả lượng và chất có thể kể đến như: Dự án VSIP Quảng Ngãi, dự án khu công nghiệp Quảng Phú, dự án khu công nghiệp Quán Lát...

*Thứ ba*, nhiều dự án khi đi vào hoạt động đã giải quyết công việc, việc làm cho hàng ngàn lao động địa phương; giúp họ tăng thêm thu nhập, ổn định cuộc sống hơn so với trước đây.

*\* Đạt được kết quả nêu trên là do:*

*- Pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đã tương đối hợp lý và tuân thủ*

các quy định chung của Nhà nước về mục đích, nguyên tắc, phương thức, cơ sở tính mức bồi thường và được nhân dân đồng tình chấp nhận. Tính đến nay, nhiều dự án lớn đã và đang triển khai thực hiện tốt trên địa bàn tỉnh Quảng Ngãi.

- Pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đã kết hợp khá tốt với các quy định pháp luật khác.

Vấn đề đặt ra là diện tích đất thu hồi thực hiện các dự án chủ yếu là đất nông nghiệp, làm cho diện tích đất nông nghiệp ngày càng giảm, đồng nghĩa với số lao động nông nghiệp dôi dư do không còn đất để canh tác ngày càng nhiều. Vì vậy, cùng với việc thực hiện các dự án đầu tư trên địa bàn tỉnh Quảng Ngãi đã thực hiện các chính sách như: chuyển đổi cơ cấu ngành, nghề theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa; thành lập quỹ hỗ trợ để chuyển đổi ngành nghề cho phù hợp với yêu cầu về trình độ học vấn, độ tuổi, mở các lớp đào tạo nghề cho các hộ bị mất đất.

#### 2.3.2.2. Hạn chế, bất cập

*Thứ nhất*, về giá đất bồi thường hiện nay, đa số các trường hợp giá đất tính bồi thường thấp hơn giá thị trường rất nhiều, thông thường giá đất tại tỉnh Quảng Ngãi công bố chỉ bằng khoảng 50-60% giá thị trường. Vì vậy, mức giá này chưa được sự đồng tình ủng hộ của nhân dân tại địa bàn thu hồi đất, dẫn đến tình trạng khiếu kiện, tố cáo, làm chậm tiến độ bồi thường, giải phóng mặt bằng

*Thứ hai*, vướng mắc trong công tác tái định cư:

*Một là*, tình trạng thiếu nhà ở, đất ở tái định cư hoặc do thiếu nguồn vốn dành cho việc xây dựng các khu tái định cư.

*Hai là*, chất lượng các khu tái định cư chưa đảm bảo, đặc biệt đối các nhà ở tái định cư chung cư. Đây là một vấn đề nhức nhối đáng báo động đối với công tác quản lý việc xây dựng các khu dân cư tái định cư ở nước ta hiện nay.

*Bà là*, tình trạng mua bán suất tái định cư còn diễn ra phổ biến, có một thực tế là hiện nay tại các khu tái định cư, nhất là các khu tái định cư bằng nhà ở thì tình trạng mua bán diễn ra còn phổ biến.

*Bốn là*, vấn đề giải quyết việc làm cho người dân tái định cư vừa là khó khăn của người dân, vừa là bài toán nan giải đối với các cấp chính quyền nhằm ổn định cuộc sống cho người dân sau tái định cư.

*Thứ ba*, tiến độ lập hồ sơ, thẩm định phương án và phê duyệt phương án bồi

thường, hỗ trợ, tái định cư còn chậm so với yêu cầu. Thực tế đó gây nên bức xúc trong dư luận quần chúng nhân dân.

*Thứ tư*, việc lập hồ sơ bồi thường, giải phóng mặt bằng của Hội đồng bồi thường, hỗ trợ, tái định cư ở một số dự án trong tỉnh nhiều khi không đầy đủ. Một số trường hợp Ủy ban nhân dân cấp xã, phường, thị trấn xác định nguồn gốc sử dụng đất chưa chính xác nên không có cơ sở thẩm định.

*Thứ năm*, sau khi thu hồi đất cuộc sống của người dân không được cải thiện nhiều. Nhìn bề ngoài, có vẻ đời sống vật chất của người dân tại các khu dân cư được nâng lên, biểu hiện là đường xá được mở rộng, nhiều trường học mọc lên, nhà cửa được xây mới. Song đi vào tìm hiểu đằng sau đó là những vấn đề đáng lưu tâm về công ăn, việc làm, mặt lối sống, cách ăn ở, những hậu quả xã hội.

*\* Nguyên nhân xuất phát từ các quy định của pháp luật:*

*Thứ nhất*, thời gian qua, các văn bản pháp luật điều chỉnh về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất được ban hành nhiều, nhưng thiếu đồng bộ, chồng chéo, gây khó khăn khi áp dụng trên thực tế. Theo đó, thực tế ở một số dự án mặc dù cùng một địa bàn nhưng thực hiện ở thời điểm khác nhau nên mức giá bồi thường, hỗ trợ, tái định cư lại khác nhau, dẫn tới tình trạng so bì, khiếu nại của người có đất bị thu hồi qua các dự án hoặc trong cùng một dự án nhưng thực hiện thu hồi đất qua nhiều năm.

*Thứ hai*, do cơ chế xác định giá đất còn nhiều bất cập, nặng về tính nguyên tắc và áp đặt hành chính, chưa giải quyết một cách rõ ràng, minh bạch, hài hòa về lợi ích giữa Nhà nước, người có đất bị thu hồi và Chủ đầu tư.

*Thứ ba*, pháp luật về đất đai thiếu các chế tài xử lý đối với những trường hợp chậm thực hiện dự án, tình trạng dự án bỏ hoang, đắp chiếu nhiều năm gây lãng phí tài nguyên đất cần phải được điều tra, thanh tra, kiểm soát chặt chẽ để có hướng xử lý đúng đắn, hợp lý và nghiêm túc.

*Thứ tư*, pháp luật về đất đai thiếu quy định làm cơ sở thực hiện đo đạc, kiểm đếm bắt buộc để lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trước khi có quyết định thu hồi đất nên khó khăn trong thực hiện, nhất là đối với trường hợp người bị thu hồi đất không hợp tác để thực hiện đo đạc, kiểm đếm.

*Thứ năm*, pháp luật hiện hành cho phép hai cơ chế bồi thường cùng song

song tồn tại là bồi thường theo giá Nhà nước quy định và bồi thường trên cơ sở thỏa thuận giữa nhà đầu tư và người dân, đây cũng là một nguyên nhân dẫn đến khiếu nại, tố cáo dẫn đến việc thực hiện dự án kéo dài.

*Thứ sáu*, pháp luật về giải quyết khiếu nại, tố cáo về đất đai còn nhiều quy định chưa thống nhất với pháp luật khiếu nại, tố cáo; chưa có cơ chế giải quyết dứt điểm dẫn đến tình trạng khiếu nại, tố cáo về đất đai kéo dài, vượt cấp.

*\* Nguyên nhân xuất phát từ quá trình thực thi và áp dụng pháp luật của các cơ quan có thẩm quyền:*

*Thứ nhất*, Ủy ban nhân dân các cấp vừa là chủ thể có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, vừa là chủ thể có thẩm quyền giải quyết tranh chấp, khiếu nại về đất đai của tổ chức, cá nhân, dẫn đến tình trạng vừa đá bóng vừa thổi còi.

*Thứ hai*, việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, tranh chấp về đất đai liên quan đến thẩm quyền của nhiều cơ quan, ban ngành khác nhau như Tài nguyên và Môi trường, Thanh tra, Trung tâm Phát triển Quỹ đất ... Trong khi đó, cơ chế phối hợp chưa tốt dẫn đến tình trạng đơn khiếu nại, tố cáo còn tồn đọng, vi phạm thời gian giải quyết theo quy định của pháp luật diễn ra phổ biến.

*Thứ ba*, các cấp chính quyền chưa thật sự vào cuộc, chưa quyết liệt dẫn đến các khiếu kiện kéo dài không được giải quyết; phương án giải quyết còn thiếu tính khả thi dẫn đến trong nhiều vụ việc, người dân cảm thấy mất niềm tin vào hoạt động của chính quyền cơ sở.

*Thứ tư*, công tác hòa giải ở cấp cơ sở chưa phát huy hiệu quả. Chưa bố trí đủ cán bộ có năng lực, kinh nghiệm, phẩm chất để đảm nhiệm công việc này. Việc lập và thực hiện phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư của một số dự án chưa đảm bảo dân chủ, công khai, minh bạch theo quy định của pháp luật.

*Thứ năm*, việc chuẩn bị phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư chưa được các cấp chính quyền quan tâm đúng mức, nhất là phương án giải quyết việc làm cho người bị thu hồi đất, đời sống người dân sau thu hồi đất chưa được quan tâm thỏa đáng.

*Thứ sáu*, thiếu sự phối hợp chặt chẽ giữa các cấp, các ngành; chưa làm tốt công tác tuyên truyền, vận động, giải thích cho người dân hiểu rõ quy định của pháp luật về đất đai.

*Thứ bảy*, các vụ khiếu nại về đất đai liên quan đến bồi thường, hỗ trợ, tái

định cư phần lớn tập trung vào đất không có các loại giấy tờ theo quy định, nên việc xác định về loại đất, thời điểm sử dụng đất gặp rất nhiều khó khăn. Đây là nguyên nhân chính dẫn đến tình trạng phát sinh đơn khiếu nại kéo dài, vượt cấp.

Ngoài ra, còn có nguyên nhân xuất phát từ việc thiếu hiểu biết và thiếu ý thức chấp hành pháp luật của một bộ phận người dân, trong khi việc tuyên truyền, phổ biến pháp luật của các cơ quan có trách nhiệm chưa tốt, người dân bị các đối tượng xấu có động cơ vụ lợi lôi kéo, kích động dẫn đến khiếu nại vượt cấp, tập trung biểu tình đông người trước trụ sở các cơ quan Nhà nước, vi phạm quy định của pháp luật và gây mất trật tự xã hội.

## **Kết luận Chương 2**

Pháp luật nước ta đã có nhiều quy định cụ thể về nguyên tắc, điều kiện, nội dung, trình tự, thủ tục cũng như về giải quyết các khiếu nại, tố cáo về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước thu hồi đất. Đặc biệt, trong Luật Đất đai 2013 vấn đề này được kế thừa và sửa đổi khắc phục những hạn chế còn tồn tại. Chương 2 của luận văn đã đi sâu phân tích các quy định pháp luật hiện hành; Luật Đất đai 2013 về pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất, trên cơ sở đánh giá những ưu điểm của Luật và những vướng mắc cần tiếp tục hoàn thiện bổ sung.

Đồng thời, trong chương 2 của luận văn cũng phân tích thực trạng áp dụng pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất trên địa bàn tỉnh Quảng Ngãi. Từ thực trạng đánh giá những ưu điểm, những hạn chế tồn tại và chỉ ra nguyên nhân của những hạn chế, tồn tại đó. Việc phân tích thực trạng tại tỉnh Quảng Ngãi nhằm đánh giá các mặt khi thực thi pháp luật đất đai về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất trong thời gian tới.

Để công tác bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất trong thời gian tới đạt hiệu quả, tác giả xin đề xuất một giải pháp nhằm tiếp tục hoàn thiện và nâng cao hiệu quả áp dụng pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất tại chương 3.

### CHƯƠNG 3

## PHƯƠNG HƯỚNG VÀ CÁC GIẢI PHÁP NHẪM HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT, NÂNG CAO HIỆU QUẢ ÁP DỤNG PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ VÀ TÁI ĐỊNH CƯ ĐỐI VỚI NGƯỜI DÂN BỊ THU HỒI ĐẤT TỪ THỰC TIỄN TỈNH QUẢNG NGÃI

### 3.1. Nhu cầu hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả áp dụng pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất từ thực tiễn tỉnh Quảng Ngãi

Từ thực trạng về công tác bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất như đã nêu tại chương 2 cho thấy:

*Thứ nhất*, trong thời gian qua, công tác quản lý Nhà nước về đất đai ở tỉnh Quảng Ngãi chưa được quan tâm đúng mức, nhiều vướng mắc, tồn đọng không được kịp thời giải quyết, do đó không ít các trường hợp Nhà nước phải mặc nhiên công nhận quyền sử dụng đất cho các chủ sử dụng không có giấy tờ về quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật đất đai. Việc điều tra, đo đạc, lập và chỉnh lý hồ sơ địa chính vẫn còn hạn chế, nhiều trường hợp chưa sát với thực tế. Những hạn chế này làm ảnh hưởng đến công tác xây dựng phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất.

*Thứ hai*, các văn bản pháp lý quản lý nhà nước về đất đai nói chung, chính sách, thủ tục trong công tác bồi thường, hỗ trợ và tái định cư nói riêng thiếu tính ổn định, chưa thực sự hoàn chỉnh và còn chưa phù hợp thực tế.

*Thứ ba*, chính quyền các cấp không có đầy đủ hồ sơ quản lý, không cập nhật biến động thường xuyên, không quản lý được những vụ việc mua bán, chuyển nhượng đất đai không theo đúng quy định của pháp luật, đã gây nhiều khó khăn cho công tác kiểm kê, thẩm định làm chậm trễ, ách tắc trong công tác giải phóng mặt bằng.

*Thứ tư*, việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho nhiều trường hợp còn thiếu chính xác, làm cho việc xem xét tính pháp lý đất đai khi giải phóng mặt bằng gặp không ít khó khăn.

*Thứ năm*, một số cán bộ làm công tác giải phóng mặt bằng chưa được đào

tạo nghiệp vụ, mức độ nghiên cứu và áp dụng đúng các văn bản pháp luật hiện hành còn hạn chế; tổ chức làm nhiệm vụ giải phóng mặt bằng khi lập phương án bồi thường chưa nghiêm túc thực hiện việc lấy ý kiến của người bị ảnh hưởng theo quy định; ý kiến phản ánh của người dân chưa được giải thích hoặc tiếp thu, dẫn đến những thiếu sót, tồn tại trong phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và thắc mắc của người dân là khó tránh khỏi.

- Một số trường hợp, chính quyền địa phương chưa chủ động giải quyết các khiếu nại, tố cáo đối với các nội dung liên quan trong việc xác nhận hồ sơ về bồi thường hỗ trợ và tái định cư theo thẩm quyền mà muốn thông qua Hội đồng tư vấn của tỉnh để giải quyết vướng mắc.

- Chưa có quy định và hướng dẫn cụ thể trình tự, thủ tục thực hiện biện pháp cưỡng chế đối với những trường hợp hộ gia đình, cá nhân không chấp hành việc đo đạc đất đai, kiểm đếm tài sản.

*Thứ sáu*, giá đất để bồi thường, hỗ trợ và tái định cư trong thời gian qua quá thấp so với giá chuyển nhượng thực tế tại địa phương làm cho người dân cảm thấy bị thiệt thòi nếu không được giao đất tái định cư, vì vậy người dân thường xuyên có kiến nghị tăng tiền bồi thường, giao đất tái định cư và không bàn giao mặt bằng, làm chậm tiến độ thực hiện giải phóng mặt bằng, ảnh hưởng đến tiến độ thực hiện dự án.

*Thứ bảy*, một số phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư chưa thực hiện chính sách hỗ trợ, đào tạo nghề nghiệp, tuyển dụng tạo việc làm cho các đối tượng bị ảnh hưởng. Một số phương án có thực hiện chính sách đào tạo việc làm cho lao động bị thu hồi đất nông nghiệp song chất lượng đào tạo chưa đảm bảo yêu cầu về trình độ tay nghề để tìm kiếm việc làm.

*Thứ tám*, việc xây dựng các khu tái định cư của các dự án thường bị động, cơ sở hạ tầng không được đầu tư đồng bộ theo quy định; nhiều khu tái định cư được xây dựng chưa phù hợp với tập quán sinh hoạt của người dân. Do yêu cầu của công tác quy hoạch, kiến trúc nên các khu quy hoạch, khu tái định cư có quy mô diện tích chưa đa dạng, linh hoạt cho người được tái định cư chọn lựa. Các phương án thiếu biện pháp khôi phục nguồn thu nhập "phục hồi sinh kế" tại nơi ở mới cho người được bố trí tái định cư;

*Thứ chín*, công tác tuyên truyền phổ biến pháp luật về đất đai và chính sách bồi thường, hỗ trợ và tái định cư cho người bị thu hồi đất ở các địa phương còn hạn chế, chưa được quan tâm đúng mức; khi giải thích, hướng dẫn thắc mắc của người dân thì nhiều trường hợp chỉ qua loa, chiếu lệ.

### **3.2. Phương hướng hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả áp dụng pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất từ thực tiễn tỉnh Quảng Ngãi**

Xuất phát từ thực trạng áp dụng luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất từ thực tiễn tại tỉnh Quảng Ngãi và những đặc điểm còn hạn chế tồn tại trong những quy định của pháp luật về vấn đề này, cho thấy việc tiếp tục hoàn thiện pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất là một tất yếu khách quan. Đặc biệt trong thời gian tới, để đáp ứng yêu cầu đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới đất nước, trên cơ sở những quy định mới trong Luật đất đai 2013, cần tiếp tục đổi mới và hoàn thiện chính sách pháp luật về đất đai, nhất là pháp luật bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất dựa trên những hướng cơ bản sau đây:

*Thứ nhất*, phải dựa trên quan điểm, đường lối, chủ trương 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 nói riêng được thể hiện rõ tại Nghị quyết số 19/NQ-TW ngày 31/10/2012 Hội nghị lần thứ 6 khóa XI của Ban chấp hành Trung ương 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.

*Thứ hai*, phải dựa trên cơ sở giải quyết hài hòa mối quan hệ về lợi ích kinh tế giữa Nhà nước, Chủ đầu tư và người dân bị thu hồi đất.

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 đích kinh tế (*gọi chung là các mục đích chung*) đã để lại những hậu quả rất khác nhau đối với các bên, là điều kiện không thể tránh khỏi. Cụ thể: Người bị thu hồi đất được bồi thường nhưng bị thiệt hại về cây cối, hoa màu và các tài sản khác trên đất, 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 để sử dụng cho các mục đích chung chung nhưng 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; doanh nghiệp hoặc chủ đầu tư có đất để sử dụng vào mục đích sản xuất - kinh doanh, thương mại. Song 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 ảnh hưởng không nhỏ đến các nhà đầu tư.

Tuy nhiên, đánh giá một cách tổng thể, trong thu hồi đất, 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). Việc bồi thường của Nhà nước cho người bị mất đất 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 Ủy ban nhân dân 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 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 thì lại sử dụng sức mạnh cưỡng chế để giải quyết. Hậu quả là bất đồng trong bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất 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, đã đến lúc lợi ích của người có đất bị thu hồi phải được đặt ngang bằng với lợi ích của chủ đầu tư mà Nhà nước có vai trò là chủ sở hữu đại diện phải có trách nhiệm điều hòa lợi ích này thông qua các chính sách pháp luật cụ thể.

Tóm lại, hoàn thiện pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất 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 bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu

hồi đất phải dựa trên nguyên tắc dân chủ, công khai, minh bạch. Tạo lập cơ chế người dân có thể tham gia bàn bạc, đóng góp ý kiến vào toàn bộ quá trình thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, giải phóng mặt bằng và tái định cư nhằm tạo sự đồng thuận của xã hội với việc thu hồi đất của Nhà nước; chuyển việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất từ cơ chế hành chính do các cơ quan công quyền thực hiện sang cơ chế kinh tế do Tổ chức phát triển quỹ đất hoặc doanh nghiệp làm dịch vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng thực hiện.

Luật Đất đai năm 2013 cũng đã tạo cơ chế tham vấn, đối thoại để người dân được tham gia và được trình bày quan điểm, chính kiến của mình ngay từ khi cơ quan có thẩm quyền lập phương án bồi thường, để cơ quan Nhà nước có thẩm quyền lắng nghe, tiếp thu ý kiến của người dân (Điều 69). Tuy nhiên, để vấn đề minh bạch, công khai về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất có cơ sở và được tổ chức thực thi trên thực tế. Do vậy, thiết nghĩ hoàn thiện pháp luật bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất cần đảm bảo minh bạch, công khai ở tất cả các khâu, các công đoạn của quá trình thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư

*Thứ tư*, kế thừa, phát triển những quy định hiện hành về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất để hoàn thiện pháp luật bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất và 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, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất 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. Mặt khác, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất 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 Tố 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... 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, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất.

*Thứ năm*, hoàn thiện pháp luật bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước

thu hồi đất phải dựa trên sự nghiên cứu một cách khoa học pháp luật của các quốc gia trên thế giới về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất và tham khảo có chọn lọc những kinh nghiệm bổ ích của nước ngoài về vấn đề này nhưng phải phù hợp với điều kiện kinh tế, chính trị văn hóa, xã hội của Việt Nam.

Hiện nay Việt Nam chúng 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)... 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 ngày càng 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 về đất đai nói riêng của nước ta phải tương thích với các quy tắc và luật lệ chung của thế giới. Qua đó, giúp chúng ta làm chủ lĩnh vực này tương thích với pháp luật của các nước, đồng thời 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.

### **3.3. Các giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả áp dụng pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất từ thực tiễn tỉnh Quảng Ngãi**

#### ***3.3.1. Các giải pháp hoàn thiện pháp luật quy định về bồi thường, hỗ trợ, và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất***

*Thứ nhất*, về nguyên tắc bồi thường xem xét sửa đổi những vấn đề liên quan đến giá đất làm cơ sở để tính giá bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi 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 và 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 do Nhà nước thành lập.

*Thứ hai*, về điều kiện bồi thường đối với người dân bị thu hồi đất cần có những hướng dẫn làm rõ những quy định áp dụng như đất không có tranh chấp, sử dụng theo quy hoạch kế hoạch để áp dụng điều kiện được thống nhất khi thực hiện công tác.

*Thứ ba*, về nội dung bồi thường, hỗ trợ cần hoàn thiện các quy định về hỗ trợ theo hướng tập trung, thống nhất và hiệu quả. Nếu bồi thường là phần cơ bản, có nội dung tương xứng với thiệt hại thì hỗ trợ là phần thêm vào, mang tính mở. Xem xét áp dụng chính sách hỗ trợ để "điều tiết" mức độ bồi thường để cho các dự án không quá chênh lệch nhau cũng như làm sao để tổng số tiền mà người dân nhận có thể giúp họ tái lập được cuộc sống. Xem xét mức hỗ trợ ổn định đời sống, sản xuất hợp lý đối với từng dự án cụ thể, cần hướng dẫn thống nhất từ địa phương cơ chế quản lý khoản hỗ trợ đào tạo chuyển đổi nghề, gán trách nhiệm cơ quan, nhà đầu tư đào tạo nghề.

*Thứ tư*, về trình tự thủ tục bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất thống nhất giao trách nhiệm lập phương án bồi thường, hỗ trợ cho Tổ chức phát triển quỹ đất hay Hội đồng bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Đồng thời, trong thời gian tới cần nghiên cứu, sửa đổi, nhằm phát huy hơn nữa quyền của người bị thu hồi đất được tham gia vào quá trình xây dựng phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đồng thời tăng cường vai trò, trách nhiệm của các cơ quan có thẩm quyền trong quá trình thực thi pháp luật.

*Thứ năm*, về giải quyết khiếu nại, tố cáo khi Nhà nước thu hồi đất thiết nghĩ các Nghị định hướng dẫn giải quyết khiếu nại, tố cáo về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nên cụ thể hóa những nguyên tắc cơ bản để giải quyết vấn đề này, đồng thời một số nội dung cần chi tiết như: Thời hiệu giải quyết; quy định những cơ chế đặc thù giải quyết khiếu nại, tố cáo trong những trường hợp đặc biệt như khiếu nại đối với quyết định thu hồi đất, trong trường hợp có sự sai phạm, khuất tất từ phía chính quyền địa phương khi triển khai việc thu hồi đất, quy định trong những trường hợp nào khiếu nại; tố cáo được tạm thời không phải thực hiện quyết định thu hồi đất....

*Thứ sáu*, 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.

*Thứ bảy*, nghiên cứu các giải pháp hoàn thiện cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện.

Theo đó, 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. Đảm bảo như theo các quy định của Luật Đất đai năm 2013 chỉ thu hồi đất theo cơ chế bắt buộc với 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 và kiểm soát chặt chẽ các trường hợp Nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Bên cạnh đó, cần sớm hoàn thiện cơ chế thu hồi đất đai tự nguyện để giải quyết những vấn đề còn vướng mắc khi thực hiện cơ chế này trong thực tế hiện nay. Cụ thể, quy định rõ ở một số điểm theo hướng: Quy định 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 đất 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.

### ***3.3.2. Các giải pháp nâng cao hiệu quả áp dụng pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất từ thực tiễn tỉnh Quảng Ngãi***

*Thứ nhất*, tăng cường việc tuyên truyền, phổ biến pháp luật đất đai nói chung và pháp luật bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất nói riêng cho cán bộ và nhân dân.

Công tác tuyên truyền, phổ biến và giáo dục luật đất đai nói chung và pháp luật bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất nói riêng ở Quảng Ngãi cũng như 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 trường hợp, một số người bị thu hồi đất do hạn chế và 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 công tác này. Và nếu không được giải quyết thỏa đáng, dứt điểm và đúng pháp luật vấn đề này 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, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất, gây ảnh hưởng không tốt đến môi trường đầu tư tại Quảng Ngãi và của cả nước.

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, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất, thì các cấp chính quyền địa phương phải có những phương án tổ chức công tác tuyên truyền, phổ biến về chính sách, pháp luật cho người có đất bị thu hồi để họ hiểu mà cùng phối hợp cho tốt.

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.

*Thứ hai*, kiện toàn tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất.

Để đảm bảo thành công cho công tác giải phóng mặt bằng cần tăng cường củng cố và hoàn thiện tổ chức bộ máy làm công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư tinh, gọn, hoạt động có hiệu quả, có tính chuyên nghiệp, có trình độ nghiệp vụ và ý

thức trách nhiệm. Kiện toàn tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất bằng các nhóm giải pháp sau:

Xác định rõ trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu chính quyền địa phương, các cơ quan Nhà nước, các tổ chức làm công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; phân cấp giải quyết các nhiệm vụ triển khai bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và giải quyết khiếu nại, tố cáo liên quan qua các cấp; chuyên trách hóa công tác bằng việc có thể xem xét thành lập ban chuyên trách giải quyết công tác này ở địa phương; có cơ chế để các cơ quan tư pháp cần tham gia tiếp cận dự án ngay từ khi công bố quy hoạch, công bố chủ trương thu hồi đất, để nắm chắc các hoạt động trong quá trình thực hiện các khâu của quy trình giải phóng mặt bằng cho đến khi bàn giao mặt bằng cho nhà đầu tư đảm bảo đúng quy định của pháp luật.

*Thứ ba*, tăng cường minh bạch trong quá trình thực thi pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất.

Thực tiễn cho thấy, trong nhiều trường hợp, nguyên nhân chủ yếu phát sinh các tranh chấp, khiếu kiện về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đối với người dân bị thu hồi là do thiếu công khai, minh bạch việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư nên không nhận được sự đồng thuận của người dân. Ở nhiều nơi, việc thu hồi, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư 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, tái định cư. Không những thế, việc công khai, dân chủ trong công tác lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư chưa sâu sát đến từng người dân, làm hạn chế quyền được đề xuất, được thể hiện tâm tư nguyện vọng của 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 công tác này. Đồng thời, việc thực hiện chính sách này không công khai và thiếu sự minh bạch cũng là nguyên nhân làm phát sinh tham nhũng, tiêu cực, bót xén.

Vì vậy, cần đẩy mạnh công khai minh bạch từ việc thông báo công khai lý do thu hồi đất, thời gian, kế hoạch di chuyển, đến xác lập phương án bồi thường và triển khai thực hiện. Những khiếu nại, tố cáo của người dân xung quanh việc bồi

thường, hỗ trợ, tái định cư 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 có liên quan, đồng thời giúp ngăn ngừa những tham nhũng, tiêu cực trong lĩnh vực này.

*Thứ tư*, tăng cường kiểm tra, thanh tra, giám sát và xử lý vi phạm trong quá trình thực hiện các quy định về trật tự, thủ tục thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư.

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.

*Một là*, tăng cường kiểm tra, thanh tra (*định kỳ hoặc đột xuất*) các cơ quan có thẩm quyền thu hồi đất, tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, Ủy ban nhân dân 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 trật tự, thủ tục thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất. 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.

*Hai là*, 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 Nhà nước có thẩm quyền nhanh chóng thực hiện công tác. Điều này sẽ giúp các cơ quan có liên quan được giao nhiệm vụ thực hiện công tác. 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 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.

*Ba là*, kiểm tra, thanh tra việc giải quyết các khiếu nại, tố cáo về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất và các khiếu nại, tố cáo liên quan đến trình tự thực hiện công tác này 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.

*Thứ năm*, nâng cao năng lực, trách nhiệm và đạo đức của đội ngũ cán bộ làm công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.

Tổ chức thực thi pháp luật, yếu tố con người là yếu tố vô cùng quan trọng. Bởi vậy, để công tác bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đạt hiệu quả cần nâng cao năng lực, trách nhiệm và đạo đức của những cán bộ làm công tác này.

Tăng cường công tác kiểm tra, thanh tra, giám sát của Nhà nước đối với quá trình thực hiện. Nếu có sai phạm cần kịp thời xử lý nghiêm minh và triệt để, tránh tối đa tình trạng cán bộ gây sách nhiễu cho nhân dân cũng như hạn chế tối đa tình trạng bao che, đùn đẩy trách nhiệm, không có tinh thần tự giác khi xảy ra sai phạm trên thực tế.

*Thứ sáu*, đẩy mạnh công tác cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và hiện đại hóa hệ thống bản đồ địa chính, hồ sơ địa chính.

Thực tế cho thấy, những khó khăn, phức tạp, khiếu nại nảy sinh khi BTbồi thường, hỗ trợ và tái định cư, giải phóng mặt bằng chủ yếu phát sinh từ các trường hợp không có hoặc thiếu các giấy tờ về quyền sử dụng đất. 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 ủy ban nhân dân cấp xã làm căn cứ lập phương án bồi thường, giải phóng mặt bằng. Việc xác nhận nguồn gốc, thời gian, mục đích sử dụng đất gặp 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, hỗ trợ, tái định cư và giải phóng mặt bằng 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.

Do vậy, để pháp luật về bồi thường đất thực thi có hiệu quả cần hoàn thành dứt điểm việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và hiện đại hóa hệ thống hồ sơ địa chính.

*Thứ bảy*, chú trọng công tác giải quyết việc làm cho người dân bị thu hồi đất.

Đào tạo nghề và giải quyết việc làm cho người lao động có đất bị thu hồi phải được tiến hành đồng thời với việc lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và xác định rõ việc đào tạo nghề cho người dân bị thu hồi đất là mang tính bắt buộc. Đây không chỉ là trách nhiệm của Nhà nước mà còn là trách nhiệm của nhà đầu tư đối với người dân bị mất đất.

Phương án đào tạo, chuyển đổi nghề và thu hút lao động của các dự án đầu tư do Hội đồng bồi thường, hỗ trợ hoặc Tổ chức phát triển quỹ đất thực hiện bắt buộc phải được công bố công khai, phổ biến rộng rãi cho nhân dân vùng bị thu hồi đất biết để tham gia và đăng ký. Mặt khác, phải có phương án sử dụng lao động tại chỗ, công khai về tiêu chuẩn và chỉ tiêu tuyển dụng lao động trong diện hộ bị thu hồi đất. Chủ đầu tư phải chủ động tổ chức các lớp đào tạo nghề hoặc có chương trình bồi thường các kiến thức nghề nghiệp, chỉ được tuyển thêm lao động ngoài khu vực chuyên mục đích sử dụng đất khi những người lao động trong diện bị thu hồi đất không đáp ứng đủ các điều kiện đã công khai mặc dù đã được đào tạo hoặc những người đáp ứng đủ điều kiện nhưng không có nhu cầu vào làm việc hoặc số lượng người lao động tại khu vực chuyên mục đích sử dụng đất không đủ nhu cầu lao động mà dự án cần.

Chính quyền các cấp cần quan tâm sát sao và tìm ra những giải pháp linh hoạt và phù hợp trong việc giải quyết việc làm cho người bị thu hồi đất, cần phổ biến và nhân rộng các mô hình giải quyết việc làm cụ thể, hữu hiệu với phương châm trao cho người dân "cần câu" thay vì cho "con cá". Bên cạnh đó chính quyền địa phương cũng cần phải có sự đôn đốc, giám sát thường xuyên quá trình đào tạo

chuyển đổi nghề của chủ đầu tư dự án, cũng như các tổ chức cá nhân có liên quan để đảm bảo tính hiệu quả trong công tác đào tạo nghề và xử lý nghiêm những trường hợp vi phạm trong lĩnh vực này.

Chú trọng việc xây dựng cơ sở hạ tầng xã hội, hạ tầng kinh tế, đảm bảo sự gắn kết hạ tầng của khu đô thị và khu công nghiệp hiện đại với vùng dân cư cũ. Từ đó tạo điều kiện cho các hộ gia đình, cá nhân kinh doanh hoặc làm dịch vụ nhằm phục vụ các khu công nghiệp, đô thị, góp phần giải quyết việc làm tại chỗ đồng thời là giải pháp hiệu quả giúp người bị thu hồi đất có nguồn thu nhập ổn định để đảm bảo cuộc sống.

*Thứ tám*, giải quyết nhanh, dứt điểm các khiếu nại về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư.

Thực tế cho thấy công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng chậm chủ yếu có nguyên nhân từ việc khiếu nại của người dân về chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước thu hồi đất. Nếu không giải quyết thỏa đáng, dứt điểm và đúng pháp luật các khiếu nại này 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, 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. Để giải quyết nhanh, dứt điểm các khiếu nại về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cần phải thực hiện các giải pháp sau:

*Một là*, coi trọng công tác hòa giải ở cơ sở để tạo điều kiện cho nhân dân tham gia giải quyết khiếu nại tại chỗ những vụ khiếu nại phát sinh ở cơ sở.

*Hai là*, nghiêm túc thực hiện đối thoại trong quá trình giải quyết khiếu nại theo quy định. Đối thoại là phương pháp thực hiện dân chủ công khai trong giải quyết khiếu nại. Qua đó các bên liên quan được bày tỏ ý kiến làm rõ đúng sai để người chủ trì đối thoại có cơ sở xem xét, kết luận, giải quyết vụ việc được chặt chẽ, đúng pháp luật, phù hợp với thực tế.

*Ba là*, có biện pháp xử lý đối với người cố tình lợi dụng quyền khiếu nại để gây rối, làm mất an ninh trật tự xã hội. Cơ quan chức năng theo dõi sát tình hình, phát hiện kịp thời, kiên quyết xử lý các đối tượng kích động tổ chức tập hợp lực lượng sử dụng khiếu nại như là một phương tiện để có ý đồ xấu gây mất ổn định.

*Bốn là*, giải quyết kịp thời, triệt để ngay tại nơi các khiếu nại phát sinh. Khi có khiếu nại xảy ra yêu cầu xem xét, xác định rõ nguyên nhân phát sinh để có giải pháp xử lý sớm. Phải tiến hành đúng sai của từng nội dung khiếu nại để xử lý, sai ở đâu thì sửa ở đó và phải sửa cho đúng, cho nghiêm; cơ quan, đơn vị, cá nhân nào làm sai thì phải chịu trách nhiệm và nhận lỗi với nhân dân. Những trường hợp khiếu kiện không có căn cứ, thiếu chuẩn xác thì trả lời và giải thích rõ để chấm dứt khiếu kiện.

*Năm là*, phải có sự chỉ đạo chặt chẽ và phối hợp đồng bộ trong quá trình giải quyết khiếu nại. Đảm bảo sự chỉ đạo kịp thời, chuẩn xác đối với các vụ khiếu nại. Thường xuyên nắm bắt những thông tin cần thiết để phát hiện những vấn đề nảy sinh có thể khiếu nại nhằm phòng ngừa, ngăn chặn trước hoặc xử lý sớm những vụ việc xảy ra. Tổ chức kiểm tra có tổ chức, có trọng điểm theo chương trình, kế hoạch và kiểm tra đột xuất để nhận định, đánh giá tình hình thực tế và có các giải pháp xử lý đúng đắn, không để vụ việc bùng phát phức tạp. Qua kiểm tra đôn đốc có nhận xét, đánh giá để yêu cầu chính quyền cấp dưới giải quyết những vụ khiếu nại tồn đọng. Thực hiện nghiêm các quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật. Đối với các vụ việc khiếu nại đông người, cấp ủy và chính quyền phải tập trung chỉ đạo, xử lý khẩn trương và chặt chẽ để nhanh chóng ổn định tình hình.

### **Kết luận Chương 3**

Chương 3 của luận văn đã phân tích quan điểm, phương hướng trong quá trình hoàn thiện chính sách, pháp luật về đất đai, trên cơ sở đó đề ra một số kiến nghị, giải pháp nhằm hoàn thiện và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất. Cùng với quá trình sửa đổi chính sách, pháp luật về đất đai; với cơ quan, đoàn thể, cộng với sự hợp tác, đồng thuận tích cực của người dân, hy vọng việc bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất trong thời gian tới sẽ được tiến hành khách quan, công bằng, nhanh chóng, hiệu quả, góp phần giảm thiểu các tranh chấp, khiếu nại, tố cáo kéo dài về đất đai, qua đó thúc đẩy phát triển kinh tế, ổn định đời sống, trật tự an toàn xã hội.

## KẾT LUẬN

Thời gian qua, Nhà nước đã thường xuyên ban hành, sửa đổi, bổ sung các văn bản pháp luật đất đai về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất cho phù hợp với tình hình kinh tế - xã hội của đất nước. Đặc biệt, ngày 01/7/2014 Luật Đất đai 2013 đã chính thức có hiệu lực thi hành. Theo đó, các phương thức bồi thường được quy định đa dạng hơn; mức bồi thường, hỗ trợ được nâng lên nhằm tạo điều kiện hơn nữa cho người bị thu hồi đất nhanh chóng ổn định cuộc sống, khôi phục sản xuất, các quy định, trình tự, thủ tục khi Nhà nước thu hồi đất, thực hiện bồi thường, hỗ trợ được quy định cụ thể, rõ ràng theo hướng minh bạch và công khai hóa, các quy định về giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực này được xác lập rõ ràng, cụ thể và dân chủ hơn nhiều so với quy định trước đây.

Luận văn đã nghiên cứu một cách có hệ thống cơ sở lý luận cũng như các quy định pháp luật hiện hành về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất, chỉ ra những ưu điểm đã đạt được cũng như những hạn chế và nguyên nhân còn tồn tại trong nội tại những quy định và thực tiễn thi hành, từ đó đề xuất một số kiến nghị nhằm góp phần hoàn thiện và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất.

Việc thực hiện pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đối với hộ gia đình, cá nhân khi Nhà nước thu hồi đất trên địa bàn tỉnh Quảng Ngãi đã đạt được nhiều kết quả tích cực góp phần không nhỏ vào sự tăng trưởng về mọi mặt kinh tế, văn hóa, xã hội của tỉnh. Tuy nhiên, thực tiễn, công tác bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất vẫn còn tồn tại nhiều bất cập, hạn chế, những quy định đã sửa đổi nhưng cần tiếp tục được làm rõ như đã phân tích trong luận văn. Đặc biệt, từ thực trạng tại tỉnh Quảng Ngãi có thể thấy quá trình tổ chức thực thi pháp luật trên thực tế còn nhiều vướng mắc, chưa phát huy hiệu quả, nhiều trường hợp vi phạm quy định của pháp luật nhưng chưa được xử lý nghiêm, dẫn đến đa số các trường hợp giải phóng mặt bằng còn chậm tiến độ, khiếu nại, tố cáo vượt cấp, kéo dài, 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. Pháp luật về nội dung này luôn được rà soát, sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện nhằm đáp ứng các đòi hỏi của thực tiễn.

Trên cơ sở đó, luận văn đưa ra một số giải pháp góp phần hoàn thiện và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất.

Tôi cho rằng, tiếp cận pháp luật về đất đai, trong đó có pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất là vấn đề về lý luận và thực tiễn, đây là lĩnh vực phức tạp và khá rộng lớn đòi hỏi phải đi sâu phân tích, đánh giá một cách toàn diện, đầy đủ, khách quan nhiều khía cạnh, cả về lý luận và thực tiễn trong việc áp dụng pháp luật về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đối với người dân bị thu hồi đất, chính vì vậy cần tiếp tục có chính sách khuyến khích, tạo điều kiện nhất là giới nghiên cứu khoa học được tìm hiểu, nghiên cứu chuyên sâu về lĩnh vực này./.

## DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

### Tiếng Việt

1. Chính phủ (2014), *Nghị định số 43/2014/NĐ-CP Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai*.
2. Chính phủ (2014), *Nghị định số 44/2014/NĐ-CP Quy định về giá đất*.
3. Chính phủ (2014), *Nghị định số 47/2014/NĐ-CP Quy định chi tiết về bồi thường, hỗ trợ tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất*.
4. Nguyễn Vinh Diện (2006), *Pháp luật về bồi thường thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất*, Luận văn Thạc sĩ luật học, Hà Nội.
5. TS. Phan Trung Hiền (2011), "Pháp luật về thu hồi đất khi thực hiện quy hoạch và chế định trưng dụng đất trong pháp luật Việt Nam", *Tạp chí Luật học*, số 03/2011.
6. TS. Trần Quang Huy (2010), "Chính sách hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất", *Tạp chí Luật học*, (số 10).
7. Đỗ Phương Linh (2012), *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 thạc sỹ, Hà Nội.
8. Trịnh Thị Hằng Nga (1999), *Chế định pháp luật đền bù thiệt hại khi nhà nước thu hồi đất-thực trạng và giải pháp*, Luận văn Thạc sỹ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
9. TS. Nguyễn Thị Nga (2013), "Một số ý kiến trao đổi về vấn đề thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất trong Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi", *Hội thảo khoa học góp ý Luật Đất đai sửa đổi*, Hà Nội.
10. TS. Nguyễn Thị Nga (2011), "Những vướng mắc tồn tại phát sinh trong quá trình áp dụng các phương thức bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất", *Tạp chí Luật học*, (số 5).
11. TS. 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).
12. Quốc hội (1992), *Hiến pháp Nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam năm 1992*.
13. Quốc hội (2013), *Hiến pháp Nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam năm 2013*.

14. Quốc hội (2003), *Luật Đất đai số 13/2003/QH11*.
15. Quốc hội (2013), *Luật Đất đai số 45/2013/QH13*.
16. Quốc hội (2011), *Luật Khiếu nại số 02/2011/QH13*.
17. Quốc hội (2011), *Luật Tố cáo số 03/2011/QH13*
18. PGS.TS Đặng Văn Thanh (2013), "Cần làm rõ hơn quy định về xác định giá đất trong Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi", *Hội thảo khoa học góp ý Luật Đất đai sửa đổi*, Hà Nội ngày 12/4/2013.
19. Hoàng Thị Thu Trang (2012), *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 Thạc sĩ luật học, Hà Nội.
20. Nguyễn Duy Thạch (2007), "*Pháp luật về bồi thường hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất (qua thực tiễn thi hành tại thành phố Hà Nội)*", Luận văn Thạc sĩ luật học.
21. 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.
22. Th.S Đỗ Xuân Trọng (2013), "Đóng góp Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi về hoạt động giải quyết tranh chấp về đất đai, khiếu nại về đất đai", *Hội thảo khoa học góp ý Luật Đất đai sửa đổi*, Hà Nội, ngày 12/4/2013.
23. Đỗ Phương Thủy (2011), *Pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi nhà nước thu hồi đất nông nghiệp - Thực trạng và giải pháp hoàn thiện*, Khóa luận tốt nghiệp, Hà Nội.
24. Nguyễn Quang Tuyên (2008), "Vấn đề thu hồi và bồi thường khi thu hồi đất trong dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi, bổ sung)", *Tạp chí Luật học*, (số 12).
25. PGS.TS Nguyễn Quang Tuyên (2013), "Việc Nhà nước quyết định giá đất và chính phủ quy định khung giá các loại đất - một số vấn đề cần góp ý đối với Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi", *Hội thảo khoa học góp ý Luật Đất đai sửa đổi*, Hà Nội.
26. Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi (2008), *Quyết định số 35/2008/QĐ-UBND ngày 20/02/2008 quy định về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư Khi Nhà nước thu hồi đất trên địa bàn tỉnh Quảng Ngãi*.

27. Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi (2010), *Quyết định số 08/2010/QĐ-UBND ngày 28/01/2010 quy định về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư Khi Nhà nước thu hồi đất trên địa bàn tỉnh Quảng Ngãi*.
28. Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi (2010), *Quyết định số 18/2010/QĐ-UBND ngày 30/6/2010 về việc điều chỉnh, bổ sung đơn giá các loại đất trên địa bàn tỉnh Quảng Ngãi*.
29. GS.TSKH Đặng Hùng Võ (2013), "Sửa đổi Luật đất đai cần một tầm nhìn xa và bảo đảm tính hệ thống", *Hội thảo khoa học góp ý Luật Đất đai sửa đổi*, Hà Nội, ngày 12/4/2013.
30. Nguyễn Như Ý (1998), *Đại từ điển Tiếng Việt*, Nxb Văn hóa thông tin, Hà Nội.
31. Nguyễn Như Ý (2011), *Từ điển Tiếng Việt*, Nxb Đà Nẵng, Trung tâm Từ điển học, Hà Nội.
32. Nguyễn Như Ý (2012), *Từ điển Tiếng Việt thông dụng*, Nxb Giáo dục, Hà Nội.

**Tiếng Anh:**

33. WB (2013), *OP 4.12 - Involuntary Resettlement*, <http://www.worldbank.org/> Revised April 2013
34. WB (2012), *Procedural Arrangement between Japan International Cooperation Agency, International Bank for Reconstruction and Development and International Development Bank for Co-financing for North – South Expressway Construction Project (Da Nang – Quang Ngai section) of The Government of The Socialist Republic of Viet Nam*, dated April 26, 2012.
35. WB, *Financing Agreement (Da Nang Sustainable City Development Project) between Socialist Republic of Viet Nam and International Development Association*, dated April 30, 2013

**Trang web:**

36. <http://www.ncseif.gov.vn>, ngày 14/11/2013, Tình hình thu hồi đất của nông dân để thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa và các giải pháp phát triển.
37. <http://enternews.vn/ban-ve-quyen-thu-hoi-dat.html>.
38. <http://www.baoxaydung.com.vn/news/vn/quy-hoach-kien-truc/can-doi-moi-chinh-sach-tai-dinh-cu.html>