

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
KHOA LUẬT

LÊ THỊ PHÚC

**PHÁP LUẬT VỀ QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT
QUA THỰC TIỄN TẠI TỈNH THỪA THIÊN HUẾ**

Chuyên ngành: LUẬT KINH TẾ

Mã số: 62 38 50 01

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:

1. PGS. TS. PHẠM HỮU NGHỊ
2. TS. NGUYỄN THỊ LAN HƯƠNG

HÀ NỘI - 2014

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu khoa học của riêng tôi. Các số liệu, tư liệu được sử dụng trong Luận án là trung thực, có nguồn gốc và xuất xứ rõ ràng. Những kết quả khoa học của Luận án chưa được công bố trong bất kỳ công trình nào.

Tác giả Luận án

Lê Thị Phúc

MỤC LỤC

Trang

Trang phụ bìa	
Lời cam đoan	
Mục lục	
Danh mục các chữ viết tắt	
Danh mục sơ đồ	
MỞ ĐẦU	1
Chương 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN	7
1.1. Các công trình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án	7
1.1.1. Nhóm công trình nghiên cứu mang tính lý luận về quản lý, sử dụng đất, quy hoạch sử dụng đất	8
1.1.2. Nhóm công trình nghiên cứu lý luận về pháp luật quản lý sử dụng đất, pháp luật quy hoạch sử dụng đất	11
1.1.3. Nhóm tài liệu liên quan đến tình hình sử dụng đất, quy hoạch sử dụng đất của cả nước, tình hình thực hiện pháp luật về quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế	13
1.2. Những vấn đề cần kế thừa và nghiên cứu mới trong luận án	14
1.2.1. Những vấn đề chưa được nghiên cứu	14
1.2.2. Những vấn đề còn đang tranh luận	15
1.2.3. Những vấn đề luận án cần kế thừa và nghiên cứu mới	15
1.3. Cơ sở lý thuyết và phương pháp nghiên cứu	16
1.3.1. Cơ sở lý thuyết và các giả thuyết để nghiên cứu đề tài	16
1.3.2. Phương pháp nghiên cứu	19
KẾT LUẬN CHƯƠNG 1	20
Chương 2: NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ PHÁP LUẬT QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT	22
2.1. Những vấn đề lý luận cơ bản về quy hoạch sử dụng đất	22
2.1.1. Khái niệm, đặc điểm quy hoạch sử dụng đất	22
2.1.2. Vị trí, vai trò của quy hoạch sử dụng đất	28
2.1.3. Yêu cầu đặt ra đối với quy hoạch sử dụng đất	35

2.2. Sự cần thiết phải điều chỉnh bằng pháp luật đối với quy hoạch sử dụng đất	41
2.3. Khái niệm, đặc điểm, nguyên tắc của pháp luật quy hoạch sử dụng đất.....	45
2.3.1. Khái niệm, đặc điểm của pháp luật quy hoạch sử dụng đất.....	45
2.3.2. Nguyên tắc điều chỉnh pháp luật quy hoạch sử dụng đất	48
2.4. Điều chỉnh pháp luật đối với quy hoạch sử dụng đất	51
2.5. Các yếu tố chi phối pháp luật quy hoạch sử dụng đất	54
2.5.1. Yếu tố chính trị	55
2.5.2. Yếu tố kinh tế thị trường.....	55
2.5.3. Yếu tố văn hóa - xã hội	57
2.5.4. Yếu tố lịch sử	57
2.6. Pháp luật quy hoạch sử dụng đất của một số quốc gia và gợi mở cho Việt Nam	58
2.6.1. Pháp luật quy hoạch sử dụng đất của Trung Quốc	59
2.6.2. Pháp luật quy hoạch sử dụng đất của Hàn Quốc	62
2.6.3. Pháp luật quy hoạch sử dụng đất của Nhật Bản.....	63
KẾT LUẬN CHƯƠNG 2	68
Chương 3: THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT VÀ THỰC TIỄN THỰC HIỆN TẠI TỈNH THỪA THIÊN HUẾ GIAI ĐOẠN 2003 - 2013	69
3.1. Thực trạng pháp luật quy hoạch sử dụng đất	69
3.1.1. Quy định của pháp luật về nguyên tắc, căn cứ, thời hạn, chi phí lập quy hoạch sử dụng đất.....	69
3.1.2. Quy định của pháp luật về trình tự, thẩm quyền xây dựng, tổ chức thực hiện quy hoạch sử dụng đất.....	82
3.1.3. Quy định của pháp luật về mối quan hệ giữa các cấp quy hoạch sử dụng đất.....	87
3.1.4. Đánh giá chung về thực trạng pháp luật quy hoạch sử dụng đất.....	89
3.2. Thực tiễn thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại tỉnh Thừa Thiên Huế giai đoạn 2003 đến 2013	94
3.2.1. Khái quát đặc điểm tự nhiên, kinh tế, chính trị, văn hóa - xã hội của tỉnh Thừa Thiên Huế ảnh hưởng đến việc thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất.....	94

3.2.2. Yêu cầu đặt ra với việc thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế	97
3.2.3. Thực tiễn thực hiện các quy định của pháp luật về quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế (giai đoạn 2003 - 2013).....	98
KẾT LUẬN CHƯƠNG 3.....	122
Chương 4: ĐỊNH HƯỚNG, GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT; GIẢI PHÁP BẢO ĐẢM THỰC HIỆN PHÁP LUẬT QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT TẠI TỈNH THỪA THIÊN HUẾ	124
4.1. Định hướng hoàn thiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất.....	124
4.1.1. Huy động tốt nhất nguồn lực để phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng - an ninh, định hướng thị trường bất động sản phát triển lành mạnh, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất.....	124
4.1.2. Quy hoạch sử dụng đất định hướng chiến lược cho công tác quản lý và sử dụng đất.....	125
4.1.3. Bảo vệ quỹ đất nông nghiệp, bảo vệ môi trường để phát triển bền vững, bảo tồn di tích lịch sử - văn hóa, cảnh quan thiên nhiên, giữ gìn và phát huy bản sắc dân tộc	126
4.1.4. Tăng cường kiểm tra, giám sát, dân chủ, công khai trong việc thực hiện quy hoạch sử dụng đất.....	126
4.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về quy hoạch sử dụng đất	127
4.2.1. Giải pháp thống nhất, đồng bộ trong pháp luật về quy hoạch sử dụng đất	127
4.2.2. Hoàn thiện quy định về nguyên tắc lập quy hoạch	129
4.2.3. Hoàn thiện quy định về phân cấp quy hoạch sử dụng đất	129
4.2.4. Hoàn thiện quy định về căn cứ lập quy hoạch sử dụng đất	130
4.2.5. Hoàn thiện quy định về nội dung, phương pháp quy hoạch sử dụng đất.....	131
4.2.6. Hoàn thiện quy định về kỳ quy hoạch sử dụng đất, chi phí thực hiện quy hoạch sử dụng đất	132
4.2.7. Hoàn thiện quy định về trình tự, thủ tục, thẩm quyền xây dựng và tổ chức thực hiện quy hoạch sử dụng đất.....	133
4.3. Giải pháp đảm bảo thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại tỉnh Thừa Thiên Huế.....	136
4.3.1. Giải pháp kinh tế - tài chính.....	137
4.3.2. Các giải pháp mang tính xã hội.....	139

4.3.3. Các giải pháp đảm bảo thực hiện quy định về bảo vệ môi trường trong quy hoạch sử dụng đất.....	140
4.3.4. Giải pháp khoa học - công nghệ.....	141
4.3.5. Giải pháp bảo đảm thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất nghĩa trang, nghĩa địa.....	141
4.3.6. Giải pháp bảo tồn di tích lịch sử trong thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất.....	142
4.3.7. Nâng cao nhận thức về vai trò, tầm quan trọng của quy hoạch sử dụng đất và pháp luật quy hoạch sử dụng đất.....	144
4.3.8. Giải pháp về thể chế.....	144
KẾT LUẬN CHƯƠNG 4.....	145
KẾT LUẬN.....	147
DANH MỤC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN.....	150
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	151
PHỤ LỤC.....	160

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

ANQP	:	An ninh quốc phòng
TMMT	:	Tài nguyên và Môi trường
CA	:	Công an
CHND	:	Cộng hòa nhân dân
QHĐT	:	Quy hoạch đô thị
HĐND	:	Hội đồng nhân dân
QHSDĐ	:	Quy hoạch sử dụng đất
QP	:	Quốc phòng
TAND	:	Tòa án nhân dân
UBND	:	Ủy ban nhân dân

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Đất đai là một loại tài nguyên thiên nhiên vô cùng quý giá của quốc gia, là tư liệu sản xuất đặc biệt, là địa bàn phân bố dân cư, là bộ phận cấu thành nên lãnh thổ quốc gia Việt Nam, là thành phần quan trọng hàng đầu của môi trường sống [58, tr.6], là nơi diễn ra các hoạt động sống của con người và động thực vật. Có vai trò to lớn về mọi mặt trong đời sống kinh tế, chính trị, xã hội của con người, nhưng đất đai ở nước ta ngày càng suy giảm về chất lượng, việc sử dụng đất ở Việt Nam hiện nay chưa phát huy được hết vai trò to lớn của đất đai, sử dụng đất chưa hợp lý, không hiệu quả, ảnh hưởng tiêu cực đến quá trình phát triển kinh tế của toàn xã hội.

Quy hoạch sử dụng đất là công cụ để Nhà nước quản lý thống nhất đất đai, là phương thức để Nhà nước khẳng định và thực hiện quyền định đoạt đối với đất đai, giúp Nhà nước lựa chọn được phương án sử dụng đất đạt hiệu quả cao nhất về kinh tế - xã hội, môi trường - sinh thái, an ninh - quốc phòng... Quy hoạch sử dụng đất là một trong các nội dung quản lý Nhà nước về đất đai. Quy hoạch sử dụng đất góp phần đảm bảo cho việc sử dụng đất đúng mục đích, tiết kiệm, ngăn ngừa tình trạng giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất tùy tiện. Quy hoạch sử dụng đất góp phần “tăng cường hiệu lực và hiệu quả của quản lý Nhà nước về đất đai, góp phần tích cực vào việc phát huy tiềm năng đất đai phục vụ cho các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh và chuyển đổi cơ cấu lao động thông qua chuyển đổi cơ cấu sử dụng đất, tạo việc làm mới, tăng thu nhập, cải thiện đời sống cho nhân dân”. [9, tr.14]. Đồng thời, quy hoạch sử dụng đất còn góp phần bảo vệ quỹ đất nông nghiệp, đặc biệt đất trồng lúa, bảo đảm an toàn lương thực quốc gia, bảo vệ tài nguyên thiên nhiên đồng thời đáp ứng nhu cầu sử dụng đất cho sự nghiệp công nghiệp hóa - hiện đại hóa và phát triển đô thị, tạo nguồn lực quan trọng cho phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo cân bằng sinh thái và bảo vệ môi trường [9, tr14].

Có vai trò quan trọng như vậy nhưng công tác quy hoạch sử dụng đất ở Việt Nam hiện nay bộc lộ nhiều vướng mắc, bất cập: “Chất lượng quy hoạch sử dụng đất chưa đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, đặc biệt chưa có tầm nhìn xa trong dự báo. Việc lập, tổ chức triển khai và giám sát thực hiện quy hoạch, kế hoạch chưa được quan tâm đúng mức; việc phân cấp trong quản lý quy hoạch còn bất cập; quy hoạch sử dụng đất được lập theo đơn vị hành chính không đảm bảo được tính kết nối

liên vùng, không phát huy được thế mạnh từng vùng, quy hoạch sử dụng đất chưa thực hiện phân vùng chức năng sử dụng theo không gian mà mới chỉ chú ý đến việc phân bố các chỉ tiêu, loại đất. Trong thực hiện quy hoạch vẫn còn nhiều vấn đề gây bức xúc cho cộng đồng như quy hoạch sai mục đích, điều chỉnh quy hoạch tùy tiện, quy hoạch treo còn diễn ra ở nhiều nơi, hiện tượng quy hoạch nhiệm kỳ, bê cong quy hoạch vẫn còn tồn tại. Quy hoạch sử dụng đất phục vụ chỉnh trang đô thị chưa tạo ra được quỹ đất có giá trị để đầu tư tăng nguồn thu, bù đắp chi phí quy hoạch.

Để phát huy vai trò của quy hoạch sử dụng đất, đảm bảo sử dụng đất có hiệu quả và tiếp tục đẩy mạnh việc xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất cần phải tiếp tục đổi mới và nâng cao chất lượng công tác xây dựng pháp luật [22]. Nhận thức được vai trò của công tác quy hoạch sử dụng đất, nhìn nhận rõ thực trạng quy hoạch, Đảng và Nhà nước ta đã ban hành nhiều chủ trương, quan điểm về quy hoạch sử dụng đất trong Nghị quyết Đại hội toàn quốc lần thứ VII, thứ VIII và thứ IX.

Thế chế hóa đường lối của Đảng, Nhà nước ta đã ban hành nhiều quy định về quy hoạch sử dụng đất. Các quy định đó được ghi nhận trong Hiến pháp 1992, Hiến pháp 2013, Luật Đất đai 1993, Luật Đất đai 2003 và Luật Đất đai 2013. Pháp luật quy hoạch sử dụng đất trong những năm qua không ngừng được sửa đổi, bổ sung hoàn thiện. Bên cạnh những kết quả đạt được, pháp luật quy hoạch vẫn còn bộc lộ nhiều bất cập và đây chính là một trong những nguyên nhân của những vướng mắc, yếu kém, bất cập trong công tác quy hoạch sử dụng đất. Pháp luật quy hoạch sử dụng đất vừa thiếu vừa yếu, chưa có những chế tài đủ mạnh để xử lý các vi phạm, chưa thực sự là công cụ trong quản lý và sử dụng đất, các quy định về quy hoạch sử dụng đất còn mang tính hình thức, thiếu tính khả thi, thiếu sự giám sát của nhân dân trong việc xây dựng và thực hiện pháp luật, pháp luật về quy hoạch sử dụng đất thiếu thống nhất, đồng bộ với các quy định pháp luật về các loại quy hoạch khác. Những khe hở trong pháp luật về quy hoạch sử dụng đất là cơ hội cho những tiêu cực phát sinh.

Hiện nay, dưới góc độ lý luận, pháp luật về quy hoạch sử dụng đất đã được nghiên cứu ở những khía cạnh khác nhau. Tuy nhiên vẫn chưa có một công trình nào nghiên cứu một cách đầy đủ và có hệ thống về pháp luật quy hoạch sử dụng đất làm nền tảng lý luận cho việc hoàn thiện và tổ chức thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất. Để nâng cao hiệu quả của công tác quy hoạch sử dụng đất, góp phần

thúc đẩy kinh tế xã hội phát triển bền vững, việc nghiên cứu, đánh giá có hệ thống thực trạng pháp luật quy hoạch sử dụng đất hiện nay trở nên cấp thiết. Song các giải pháp hoàn thiện pháp luật sẽ có tính khả thi cao hơn nếu việc đánh giá, nghiên cứu vấn đề này dưới góc nhìn thực tiễn thi hành tại một địa phương cụ thể. Là giảng viên môn Luật Đất đai, đã có nhiều trải nghiệm nghề nghiệp tại tỉnh Thừa Thiên Huế, tác giả Luận án nhận thấy: Thừa Thiên Huế là nơi hội tụ các đặc điểm về biển, đồng bằng, gò đồi, rừng núi, cảnh quan thiên nhiên phong phú, có đường bộ, đường sắt, cảng nước mặn sâu Chân Mây, Thuận An, có hệ đầm phá Tam Giang - Cầu Hai lớn nhất khu vực Đông Nam Á, có cảng hàng không quốc tế Phú Bài, có 02 cửa khẩu với Lào. Thừa Thiên Huế là Tỉnh trọng điểm nằm trong Vùng kinh tế trọng điểm miền Trung, là cửa ngõ tuyến hành lang Đông - Tây, là vùng đất văn hiến, có bề dày lịch sử, nền văn hóa đặc sắc, có Cố Đô Huế là thành phố festival đặc trưng của Việt Nam, có quần thể di tích được UNESCO công nhận là di sản văn hóa thế giới. Trong Kết luận số 48-KL/TW ngày 25/5/2009 của Bộ Chính trị về xây dựng, phát triển tỉnh Thừa Thiên Huế và đô thị Huế đến năm 2020 đã khẳng định “Xây dựng Thừa Thiên Huế trở thành thành phố trực thuộc Trung ương trong vài năm tới, là trung tâm của khu vực miền Trung và một trong những trung tâm lớn đặc sắc của cả nước về văn hóa, du lịch, khoa học - công nghệ, y tế chuyên sâu...”. Với những đặc điểm đa dạng về địa hình, văn hóa Thừa Thiên Huế sẽ trở thành thành phố trực thuộc Trung ương đặc trưng của Việt Nam, công tác quy hoạch đất đai có vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy kinh tế, xã hội phát triển, chống biến đổi khí hậu và nước biển dâng cao của toàn cầu, cung cấp các giải pháp sử dụng hiệu quả đất và bảo đảm mục tiêu phát triển bền vững.

Khi nghiên cứu về thực tiễn thực hiện pháp luật quy hoạch tại Thừa Thiên Huế tôi nhấn mạnh đến các vấn đề mang tính đặc trưng vùng miền về kinh tế, chính trị văn hóa, để nêu bật lên những thuận lợi, khó khăn trong việc thực hiện pháp luật quy hoạch tại Thừa Thiên Huế như vấn đề đất nghĩa trang, nghĩa địa, vấn đề bảo vệ các di tích lịch sử, phát triển kinh tế du lịch... trong quy hoạch sử dụng đất. Nghiên cứu, đánh giá có tính hệ thống, toàn diện thực trạng pháp luật quy hoạch sử dụng đất trên phương diện lý luận và từ góc nhìn thực tiễn của một địa phương cụ thể để đưa ra giải pháp hoàn thiện pháp luật quy hoạch mang tính khả thi là một thách thức trong hướng nghiên cứu khoa học, song xuất phát từ tính cấp thiết của vấn đề quy hoạch sử dụng

đất, tôi đã lựa chọn “**Pháp luật về quy hoạch sử dụng đất qua thực tiễn tại tỉnh Thừa Thiên Huế**” làm đề tài cho Luận án tiến sĩ Luật học, với mong muốn góp phần hoàn thiện pháp luật đất đai, nâng cao hiệu quả quản lý và sử dụng đất nói chung, tìm ra giải pháp đảm bảo thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của nước ta hiện nay, đồng thời góp phần chỉnh trang đô thị, thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh Thừa Thiên Huế.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của đề tài

Mục đích nghiên cứu của đề tài là làm sáng tỏ những vấn đề lý luận và thực tiễn của pháp luật quy hoạch sử dụng đất. Từ đó đề xuất định hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật và bảo đảm tổ chức thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất.

Để đạt được mục đích nghiên cứu trên, đề tài phải thực hiện các *nhiệm vụ nghiên cứu* cụ thể sau đây:

- Nghiên cứu những vấn đề lý luận về quy hoạch sử dụng đất, về pháp luật quy hoạch sử dụng đất;

- Nghiên cứu, phân tích một cách có hệ thống các quy định của pháp luật đất đai hiện hành về quy hoạch sử dụng đất; đánh giá thực trạng pháp luật quy hoạch sử dụng đất, nêu bật được những ưu điểm và hạn chế, bất cập của hệ thống pháp luật về quy hoạch sử dụng đất;

- Tìm hiểu một số vấn đề mang tính đặc thù của vùng miền ảnh hưởng đến việc thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất qua tình hình thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế;

- Đánh giá, tìm ra những hạn chế, bất cập, nguyên nhân của những hạn chế bất cập trong việc thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại tỉnh Thừa Thiên Huế;

- Đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện hệ thống pháp luật đất đai nói chung, pháp luật về quy hoạch sử dụng đất nói riêng. Đồng thời đề xuất giải pháp nhằm đảm bảo thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế, thúc đẩy phát triển kinh tế- xã hội mà không làm mất đi những giá trị văn hóa truyền thống, bảo vệ môi trường.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của đề tài

Đối tượng nghiên cứu của Luận án: Luận án tập trung nghiên cứu lý luận về quy hoạch sử dụng đất, hệ thống pháp luật về quy hoạch sử dụng đất, thực tiễn thực

hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế, tìm ra những yếu tố đặc thù của quy hoạch vùng ảnh hưởng đến việc xây dựng và thực hiện quy hoạch sử dụng đất nói chung.

Phạm vi nghiên cứu của Luận án là nghiên cứu vấn đề lý luận về quy hoạch sử dụng đất, pháp luật về quy hoạch sử dụng đất ở Việt Nam, tập trung vào các quy định của Luật Đất đai 2003 và các văn bản hướng dẫn thi hành Luật Đất đai 2003 Luật Đất đai 2013 ngày 1.7 mới có hiệu lực thi hành nên tác giả luận án chưa thể nghiên cứu tình hình thực tiễn thực hiện của Luật Đất đai 2003. Tuy nhiên trong quá trình phân tích các quy phạm pháp luật, Luận án luôn so sánh đối chiếu Luật Đất đai 2003 với các quy định của Luật Đất đai 2013 về quy hoạch sử dụng đất. Nghiên cứu thực tiễn thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế từ năm 2003 đến năm 2013, đi sâu nghiên cứu một số nét đặc trưng vùng, miền, đó là việc thực hiện pháp luật quy hoạch đất nghĩa trang, nghĩa địa, bảo tồn di tích lịch sử trong quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế.

4. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của Luận án

Với mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu như trên, tác giả hy vọng Luận án sẽ góp phần tạo ra một cách nhìn toàn diện, sâu sắc, khoa học và thực tiễn hơn về quy hoạch sử dụng đất, pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Việt Nam. Bên cạnh đó, bằng việc phân tích, đánh giá một cách có hệ thống các quy định của pháp luật hiện hành về quy hoạch sử dụng đất, đề tài Luận án có khả năng đóng góp những giải pháp tiếp tục hoàn thiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất, đảm bảo cho việc thực thi pháp luật quy hoạch sử dụng đất trong phạm vi cả nước và tại tỉnh Thừa Thiên Huế. Đồng thời, Luận án còn là tài liệu tham khảo cho các nhà nghiên cứu lập pháp, các nhà khoa học liên ngành, nghiên cứu sinh, học viên, sinh viên chuyên ngành Luật, người sử dụng đất....

5. Những điểm mới của Luận án

Với những nỗ lực nghiên cứu của nghiên cứu sinh, Luận án có những đóng góp mới cho khoa học pháp lý ở một số điểm như sau:

- Luận án luận giải, xây dựng những vấn đề lý luận cơ bản về pháp luật quy hoạch sử dụng đất như: Khái niệm, đặc điểm của quy hoạch sử dụng đất dưới góc độ là đối tượng điều chỉnh của pháp luật, sự cần thiết phải điều chỉnh pháp luật đối với quy hoạch sử dụng đất.

- Từ góc độ lý luận, luận án xác định nội dung, hình thức điều chỉnh của pháp luật quy hoạch sử dụng đất, chỉ ra pháp luật quy hoạch sử dụng đất Việt Nam chịu sự chi phối của các yếu tố như chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, lịch sử và hội nhập quốc tế.

- Đã tìm hiểu, so sánh pháp luật quy hoạch sử dụng đất Việt Nam với một số quốc gia khác như Trung Quốc, Nhật Bản, Hàn Quốc... Từ đó gợi mở cho việc điều chỉnh pháp luật đối với quy hoạch đất ở Việt Nam.

- Phân tích, đối chiếu với các yêu cầu của pháp luật quy hoạch, chỉ ra những bất cập của pháp luật quy hoạch sử dụng đất hiện hành như mang tính hình thức, tư duy nhiệm kỳ, phương pháp quy hoạch lạc hậu, thiếu tính khả thi, thiếu minh bạch, thiếu thống nhất.

- Bằng các phương pháp khác nhau, trong đó có phương pháp điều tra xã hội học, luận án đã khảo sát thực tiễn thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại tỉnh Thừa Thiên Huế, chỉ ra những hạn chế, bất cập như: quy hoạch treo, quy hoạch chưa bảo vệ được quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, chưa phát huy được lợi thế về du lịch văn hóa của tỉnh Thừa Thiên Huế.

- Từ cơ sở nghiên cứu lý luận, Luận án đã đưa ra định hướng cho việc hoàn thiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất.

- Luận án đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất và đảm bảo thực hiện như: ban hành một Luật quy hoạch chung, hoàn thiện các quy định cụ thể về phương pháp, thẩm quyền xây dựng quy hoạch sử dụng đất, tuyên truyền giáo dục pháp luật, kêu gọi các nguồn tài trợ đảm bảo tài chính cho hoạt động quy hoạch sử dụng đất, sử dụng công nghệ trong quá trình xây dựng, tổ chức thực hiện và quản lý quy hoạch sử dụng đất.

6. Kết cấu của Luận án

Ngoài phần mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, nội dung Luận án gồm 4 chương:

Chương 1: Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài Luận án.

Chương 2: Những vấn đề lý luận về pháp luật quy hoạch sử dụng đất.

Chương 3: Thực trạng pháp luật quy hoạch sử dụng đất và thực tiễn thực hiện tại tỉnh Thừa Thiên Huế giai đoạn 2003-2013.

Chương 4: Định hướng, giải pháp hoàn thiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất; giải pháp bảo đảm thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại tỉnh Thừa Thiên Huế.

Chương 1
**TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN
ĐỀ TÀI LUẬN ÁN**

1.1. Các công trình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án

Quy hoạch sử dụng đất ở Việt Nam không còn là vấn đề mới khi nó được ghi nhận là một hoạt động cơ bản của cơ quan quản lý Nhà nước. Quy hoạch sử dụng đất không chỉ ảnh hưởng mạnh mẽ đến sự phát triển kinh tế - xã hội của một quốc gia mà còn ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích thiết thân của các chủ thể, quy hoạch sử dụng đất vì vậy luôn là vấn đề nóng của xã hội. Quy hoạch sử dụng đất hiện nay thu hút sự quan tâm đặc biệt của cả các cơ quan, tổ chức, các nhà hoạch định chính sách lẫn người hoạt động thực tiễn và các nhà khoa học, đã có nhiều bài viết trên tạp chí, trên báo điện tử bàn về các vấn đề quy hoạch sử dụng đất. Song các bài viết này còn mang tính nhỏ lẻ, đề cập những thiếu sót, bất cập, hạn chế của một quy hoạch sử dụng đất cụ thể ở một địa phương, một dự án cụ thể, hoặc các công trình nghiên cứu vấn đề quy hoạch sử dụng đất dưới các góc độ và phương pháp tiếp cận khác nhau (góc độ xã hội học, góc độ kinh tế, kỹ thuật...). Cho đến nay, ở cấp độ luận án tiến sĩ, chưa có công trình nghiên cứu mang tính hệ thống về quy hoạch sử dụng đất dưới góc độ pháp lý, vì vậy Luận án sẽ kế thừa các nghiên cứu về quy hoạch sử dụng đất để nghiên cứu cụ thể, chi tiết về pháp luật quy hoạch theo hướng tập trung vào giải quyết tính lý luận, hệ thống của pháp luật quy hoạch sử dụng đất.

Trong thời gian qua, các hoạt động nghiên cứu liên quan đến pháp luật quy hoạch sử dụng đất chủ yếu được thực hiện dưới một số hình thức như: Luận văn, luận án, các sách chuyên khảo, các cuộc hội thảo, các dự án, đề án, bài viết trên các tạp chí, trên các trang báo điện tử. Các nghiên cứu liên quan đến đề tài Luận án tập trung vào 3 nhóm chính:

- Nhóm công trình nghiên cứu tổng quát mang tính chất lý luận về quản lý, sử dụng đất, về quy hoạch sử dụng đất.
- Nhóm công trình nghiên cứu lý luận về pháp luật đất đai nói chung và pháp luật quy hoạch sử dụng đất nói riêng.
- Nhóm tài liệu liên quan đến tình hình sử dụng đất, tình hình thực hiện pháp luật về quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế.

1.1.1. Nhóm công trình nghiên cứu mang tính lý luận về quản lý, sử dụng đất, quy hoạch sử dụng đất

Trong những năm qua, cùng với sự phát triển của nền kinh tế, công tác quy hoạch sử dụng đất của nước ta đã đạt được những thành tựu đáng kể, đóng góp vào công cuộc xây dựng và phát triển đất nước. Việc nghiên cứu hoàn thiện về hệ thống lý luận, phương pháp và nội dung của quy hoạch sử dụng đất các cấp và các loại hình quy hoạch sử dụng đất được Đảng và Nhà nước cũng như các nhà khoa học rất quan tâm, sự quan tâm ấy được thể hiện qua các nghiên cứu khoa học như: hội nghị khoa học về quy hoạch sử dụng đất năm 2007; hội nghị khoa học về quy trình xây dựng và thực hiện quy hoạch sử dụng đất năm 2010; hội thảo khoa học về quy hoạch và sử dụng đất công cộng trong đô thị năm 2009; hội nghị thảo luận về sửa đổi Luật Đất đai, năm 2011... Ngoài ra, các nội dung về lý luận quy hoạch cụ thể như quy hoạch sử dụng đất là gì? đặc điểm, phân loại, lịch sử phát triển của quy hoạch sử dụng đất cũng được các nhà khoa học quan tâm nghiên cứu, được công bố trên các tạp chí khoa học như: “Nâng cao hiệu quả quy hoạch sử dụng đất” của Nguyễn Quang Học (Tạp chí Tài nguyên và Môi trường, số 11 tháng 11/2006); “Giải pháp nâng cao chất lượng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất” của Nguyễn Quốc Ngữ (Tạp chí Tài nguyên và môi trường, số 7 tháng 7/2006). Các bài viết của Doãn Hồng Nhung trên Tạp chí Kiến trúc - Hội Kiến trúc sư Việt Nam, Tạp chí Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội như: “Quy hoạch đất đai với việc bảo vệ môi trường làng nghề nông thôn Việt Nam” (2005), “Quản lý đô thị Việt Nam hiện nay” (2009), “Quy hoạch đất đai, quy hoạch xây dựng với bảo vệ văn hóa truyền thống” (2004).

Kỷ yếu “Hội thảo khoa học về Quy hoạch sử dụng đất” tại Hà Nội ngày 24/8/2007 với một loạt các nghiên cứu về những vấn đề chung về quy hoạch sử dụng đất như: “Công tác quy hoạch sử dụng đất ở nước ta trong thời gian qua” của Tôn Thất Chiểu, “Nhìn lại công tác quy hoạch sử dụng đất ở nước ta trong 10 năm qua” của Chu Văn Thìn, “Bàn về quy hoạch sử dụng đất” của Tôn Gia Huyền; “Nâng cao chất lượng công tác quy hoạch” của Bùi Xuân Sơn, “Quy hoạch sử dụng đất ở nước ta hiện nay - Thực trạng và giải pháp” của Nguyễn Đình Bồng... Tại “Hội thảo khoa học về quy hoạch và sử dụng đất công cộng trong đô thị” của Viện Nghiên cứu đô thị và phát triển Hạ tầng tại Hà Nội vào 12/2009 cũng có các bài viết, các báo cáo tham luận nghiên cứu về các vấn đề lý luận sử dụng đất, lý luận về quy

hoạch sử dụng đất như: “Đất công cộng quyết định chất lượng đô thị” của Trần Trung Chính; “Quy hoạch cải tạo chỉnh trang và sử dụng công trình công cộng trong các đô thị cũ” của Trần Ngọc Hùng; “Vai trò của không gian công đồng trong đô thị ở nước ta” của Phạm Sĩ Liêm; “Sự tham gia của các tầng lớp xã hội trong quy hoạch và quản lý không gian công đồng” của Nguyễn Thị Huyền, “Một số giải pháp gắn kết giữa quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch đô thị để quản lý phát triển đô thị bền vững” Lê Trọng Bình; “Phát triển đô thị Việt Nam: Mò mẫm và thử - sai” Phạm Hùng Cường, “Không gian sống của dân đang bị thu hẹp” của Võ Kim Cương; “Đất công cộng - dịch vụ công cộng trong đô thị. Thực trạng và yêu cầu đổi mới trong quy hoạch” của Đào Ngọc Nghiêm và nhiều công trình nghiên cứu khác về quy hoạch đô thị.

Các công trình nghiên cứu này đã đưa ra được góc nhìn khác nhau trả lời cho câu hỏi quy hoạch sử dụng đất là gì? Quy hoạch sử dụng đất có những đặc điểm như thế nào so với các loại quy hoạch khác? Đề cập các yêu cầu đặt ra đối với quy hoạch sử dụng đất như thế nào? Một số bài viết của các tác giả đã đi sâu nghiên cứu về quy hoạch đô thị với những phân tích về quy hoạch thủ đô Hà Nội, nghiên cứu về quy hoạch xây dựng, quy hoạch giao thông và nhấn mạnh yếu tố làng nghề, phát triển bền vững, dịch vụ công cộng, sự tham gia của cộng đồng trong xây dựng quy hoạch đô thị.

Vấn đề quy hoạch sử dụng đất và các loại quy hoạch khác được nghiên cứu bàn luận khá sôi nổi, tuy nhiên các nghiên cứu về quy hoạch sử dụng đất lại được tiếp cận dưới các vấn đề nhỏ lẻ, manh mún, thiếu sự khái quát mang tính lý luận cơ bản.

Bên cạnh đó là các công trình nghiên cứu chuyên sâu xuất bản thành sách chuyên khảo, giáo trình, các đề án, dự án như: “Quy hoạch đô thị theo đạo lý Châu Á” của William S. W. Lim (2007)- NXB Xây dựng, Hà Nội-2007; “Quy hoạch vùng” của Phạm Kim Giao (2000); “Quy hoạch xây dựng đơn vị”, (2006) của Phạm Hùng Cường và cộng sự; “Quy hoạch xây dựng phát triển đô thị” (2004) của Nguyễn Thế Bá; “Quy hoạch mạng lưới giao thông đô thị” (2005) của Vũ Thị Bình; “Giáo trình Quy hoạch đô thị và điểm dân cư nông thôn” (2008) Vũ Thị Bình “Giáo trình Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội” (2008), Nguyễn Thị Vòng; “Giáo trình Quy hoạch sử dụng đất” (2006), của Đoàn Công Quý; “Giới thiệu về quy hoạch sử dụng đất của Trung Quốc” (2011), của Đặng Hồng Đê; “Quản lý bền vững đất đai”, của Ngân hàng thế giới, “Quản lý đất đai và thị trường bất động sản” (2006), của Nguyễn Xuân Thành; “Phương pháp luận cơ bản về quy hoạch sử dụng đất”, của Võ

Từ Can chủ biên, Dự án 3 - Chương trình hợp tác Việt Nam – Thụy Điển về đổi mới hệ thống tài chính.

Trong các nghiên cứu đó, đã có công trình tập trung nghiên cứu những yếu tố ảnh hưởng tới quy hoạch đô thị như sự định hướng, tính hiện đại đa dạng, đạo lý và quan điểm hạnh phúc, tính chất toàn cầu và địa phương. Trong tính hiện đại các nghiên cứu nhấn mạnh đến các trường hợp cụ thể từ kinh nghiệm của Bangkok, Hồng Kong, Singapore. Ở yếu tố địa phương nhấn mạnh đến truyền thống sống của Phố cổ Hà Nội, nêu ra những thách thức cho việc xây dựng quy hoạch đô thị Hà Nội mang yếu tố hiện đại mà vẫn bảo đảm được yếu tố văn hóa truyền thống, nhấn mạnh hiện tượng bỏ qua thông tin, tư vấn và lời cuốn cu dân tham gia [104]. Một số tác giả khác tiếp cận vấn đề theo hướng nghiên cứu về chiến lược quản lý tăng trưởng đô thị ở Châu Á đầu thế kỷ 21, đề cập đến các thách thức cho tương lai đô thị cần phải đổi mới, đề cập đến mối quan hệ giữa đô thị hóa và văn hóa truyền thống trong đó nêu các tiêu chí để thành phố phát triển bền vững, nêu rõ sự cần thiết phải đổi mới phương pháp quy hoạch và thực hiện quy hoạch, đưa ra đô thị kiểu mẫu tại Việt Nam tầm nhìn vùng đô thị tại thành phố Hồ Chí Minh, nhấn mạnh phương pháp quản lý đô thị có sự tham gia của cộng đồng, hướng đến xây dựng đô thị bền vững. Trong đó, phân tích vai trò của quản lý đất đai bằng phương tiện công nghệ cao (kỹ thuật thu thập dữ liệu, kỹ thuật xử lý thông tin và kỹ thuật quản lý dữ liệu). Ngoài ra, các tác giả còn phân tích tiêu chuẩn và căn cứ khoa học thực tiễn nhất theo quốc tế và nghiên cứu thí điểm những vấn đề lý luận về quản lý đô thị tại thành phố Hồ Chí Minh.

Nhìn chung, các nghiên cứu này tiếp tục xây dựng khái niệm quy hoạch sử dụng đất, các đặc điểm của quy hoạch sử dụng đất, các giai đoạn của quy hoạch sử dụng đất, các yếu tố, quy trình kỹ thuật của quy hoạch sử dụng đất, các yếu tố ảnh hưởng đến quy hoạch khu vực Châu Á như yếu tố văn hóa, các công trình nghiên cứu về quy hoạch đô thị, quy hoạch xây dựng, quy hoạch điểm dân cư nông thôn, quy hoạch chiến lược phát triển kinh tế xã hội yếu tố ảnh hưởng tới quy hoạch đô thị như sự định hướng, tính hiện đại đa dạng, đạo lý và quan điểm hạnh phúc, tính chất toàn cầu và địa phương. Các nghiên cứu ngoài nước đưa ra bài học về quy hoạch ở Bangkok, Hồng Kong, Singapore, Thượng Hải, nêu ra những thách thức cho việc xây dựng quy hoạch đô thị Hà Nội làm sao để thủ đô Việt Nam mang yếu tố hiện đại mà vẫn bảo đảm được yếu tố văn hóa truyền thống. Một số công trình

nghiên cứu nhấn mạnh đến hiện tượng bỏ qua việc quyên tiếp cận thông tin của cộng đồng, sự tư vấn và lôi cuốn cư dân tham gia, hoặc nhấn mạnh yếu tố toàn cầu thích ứng với địa phương như thế nào? Chưa có công trình nghiên cứu các vấn đề quy hoạch sử dụng đất trên các yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội và các yêu cầu đặt ra với quy hoạch sử dụng đất, cũng như chưa xây dựng được tiêu chí để đánh giá một quy hoạch tốt. Chưa có công trình nào nghiên cứu về những yếu tố để đánh giá tính hiệu quả của một quy hoạch.

1.1.2. Nhóm công trình nghiên cứu lý luận về pháp luật quản lý sử dụng đất, pháp luật quy hoạch sử dụng đất

Ở nhóm nghiên cứu này, đầu tiên phải kể đến hàng loạt các bài viết trên các tạp chí chuyên ngành như Tạp chí Nhà nước pháp luật, Nghiên cứu lập pháp, Dân chủ pháp luật, Tạp chí Xây dựng... và một số bài viết trên các trang thông tin điện tử như: “Vai trò của Nhà nước trong việc thực hiện quyền sở hữu toàn dân về đất đai” (2005), của Phạm Hữu Nghị; “Luật Đất đai năm 2003 dưới khía cạnh chính sách pháp luật”, của Phạm Duy Nghĩa; “Chính sách đất đai ở Việt Nam trong thời kỳ đổi mới”, (2006) của Nguyễn Tấn Phát; “Bàn về vấn đề sở hữu toàn dân đối với đất đai ở nước ta”, của Nguyễn Quang Tuyền; “Vấn đề quy hoạch xây dựng làng nghề trong soạn thảo quy phạm pháp luật xây dựng”, (2002) của Doãn Hồng Nhung; Ngoài ra còn có một loạt các bài viết của Đặng Hùng Võ về Luật Đất đai và vấn đề quy hoạch sử dụng đất trên các trang báo điện tử [107, 108, 109, 110]. Các công trình này đã tiếp cận theo hướng giải quyết những vấn đề cụ thể của pháp luật đất đai và một số vấn đề bất cập của pháp luật quy hoạch sử dụng đất. Kỷ yếu hội thảo “Thảo luận về sửa đổi Luật Đất đai” (2011) [34] bao gồm 17 bài viết và bài tổng hợp ý kiến phát biểu ngay trong hội thảo, trong đó có các bài viết nghiên cứu về chế độ sở hữu đất đai, tổng quan về quản lý và sử dụng đất, quy hoạch sử dụng đất Việt Nam trong thời kỳ công nghiệp hóa và hội nhập, mối quan hệ giữa quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch nông nghiệp, đề xuất một số định hướng sửa đổi Luật Đất đai và quy hoạch sử dụng đất, chính sách bồi thường hỗ trợ, tái định cư Nhà nước thu hồi đất, quản lý đất đai và giá đất ...

Bên cạnh đó là một số luận văn, luận án và các công trình nghiên cứu chuyên sâu được công bố dưới hình thức sách chuyên khảo, giáo trình như: “Pháp luật về quy hoạch không gian xây dựng đô thị” (2012) của TS. Doãn Hồng Nhung; “Luật

Hành chính một số nước trên thế giới”, (2004) Phạm Văn Lợi và Hoàng Thị Ngân; “Quản lý đất đai ở Việt Nam từ 1945 đến 2010” (2012) của Nguyễn Đình Bồng. Các luận án luật học của các tác giả như Nguyễn Quang Tuyền, Trần Quang Huy, Đặng Thị Bích Liễu, Nguyễn Cảnh Quý...các luận án này nghiên cứu những vấn đề lý luận về pháp luật đất đai, trong đó có đề cập một phần đến các quy định của pháp luật về quy hoạch sử dụng đất. Chẳng hạn như luận án luật học của Nguyễn Cảnh Quý “Hoàn thiện cơ chế điều chỉnh của pháp luật đất đai ở Việt Nam” (2001), đã đề cập đến: cơ sở lý luận của việc hoàn thiện cơ chế điều chỉnh pháp luật đất đai ở Việt Nam; thực trạng cơ chế điều chỉnh pháp luật đất đai ở Việt Nam; phương hướng và giải pháp hoàn thiện....trong đó luận án có đề cập một phần nhỏ đến các quy định của pháp luật về quy hoạch sử dụng đất. Luận văn thạc sỹ của Lê Văn Thành “Quản lý nhà nước bằng pháp luật đối với đất đai ở thành phố Hồ Chí Minh hiện nay (2008) cũng đề cập đến các giải pháp quản lý đất đai bằng quy hoạch sử dụng đất...Ngoài ra các giáo trình Luật Đất đai của các cơ sở đào tạo Luật trong cả nước như Giáo trình Luật Đất đai của Trường Đại học Luật Hà Nội, của Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội, của Trung tâm đào tạo từ xa Đại học Huế, tài liệu học tập của Khoa Luật - Đại học Huế cũng đã nghiên cứu những vấn đề pháp lý về quản lý và sử dụng đất, vấn đề sở hữu đất đai, về thu hồi, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, địa vị pháp lý của các chủ thể tham gia quan hệ pháp luật đất đai.

Chính sách, pháp luật về quy hoạch sử dụng đất cũng được các nhà chuyên môn, các nhà quản lý quan tâm và nghiên cứu dưới cấp độ các đề tài nghiên cứu khoa học như: đề tài khoa học cấp cơ sở “Nâng cao chất lượng quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cả nước” của Văn phòng Quốc hội [20]; đề tài nghiên cứu khoa học của Tổng cục địa chính “Tổng hợp về chính sách và tình hình sử dụng đất đai của một số nước trong khu vực và trên thế giới” [62]. Ở đề tài nghiên cứu khoa học của các cấp đã nêu và phân tích các quy định của pháp luật về thẩm quyền của Quốc hội, Hội đồng nhân dân trong việc quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cả nước, trình tự cũng như nội dung của việc quyết định quy hoạch của cả nước, thông qua quy hoạch sử dụng đất tại địa phương. Đề cập đến một số vấn đề địa chính ở một số nước, hệ thống quản lý đất đai ở nước ngoài, những nét đặc trưng trong chính sách sử dụng đất đai của một số nước trên thế giới, những xu hướng cơ bản trong chính sách đất đai nước ngoài, kinh nghiệm của một số nước trong điều tiết quan hệ đất đai.

Tóm lại, các công trình này đã khái quát những vấn đề lý luận về pháp luật đất đai như vấn đề lý luận về thị trường bất động sản (khái niệm thị trường bất động sản, đặc điểm của thị trường bất động sản), phân tích các vấn đề lý luận về quản lý và sử dụng đất (nội dung quản lý nhà nước về đất đai, thẩm quyền, các trình tự, thủ tục quản lý nhà nước về đất đai), phân tích các quy định của Luật Đất đai về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, các vấn đề pháp lý cần quan tâm khi xây dựng pháp luật về quy hoạch sử dụng đất. Đề cập cụ thể đến quản lý đất đai ở Việt Nam thời phong kiến và Pháp thuộc, giai đoạn kháng chiến chống Pháp, chống Mỹ và giai đoạn đổi mới từ 1986 đến 2010, hoàn thiện quản lý đất đai Việt Nam trong giai đoạn tới. Một số công trình nêu hiện trạng sử dụng đất các vùng, kinh nghiệm quản lý đất đai một số nước trên thế giới và khả năng áp dụng ở Việt Nam. Các bài viết trên tạp chí đề cập đến vấn đề cụ thể của pháp luật quy hoạch xây dựng và các vấn đề pháp lý về đất đai, các báo cáo tham luận trong các hội nghị chủ yếu đi sâu vào các vấn đề cụ thể của công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, các văn bản chủ yếu là những hướng dẫn, biểu bảng nghiệp vụ về mặt kỹ thuật như hướng dẫn về quản lý, cấp phát và thanh quyết toán vốn quy hoạch sử dụng đất, các biểu mẫu báo cáo quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã.

1.1.3. Nhóm tài liệu liên quan đến tình hình sử dụng đất, quy hoạch sử dụng đất của cả nước, tình hình thực hiện pháp luật về quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế

Thừa Thiên Huế là tỉnh có một vị trí chiến lược trong phát triển kinh tế, xã hội của cả nước, với những khó khăn và thuận lợi riêng về điều kiện tự nhiên, kinh tế, văn hóa - xã hội, việc triển khai kế hoạch sử dụng đất, thực thi pháp luật đất đai nói chung, pháp luật quy hoạch sử dụng đất nói riêng góp phần thúc đẩy sự phát triển kinh tế của địa phương và cả nước, về nội dung này đã có một số các công trình nghiên cứu đó là: “Báo cáo thuyết minh tổng hợp Quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất kỳ đầu 2011-2015 của cả nước”; “Báo cáo thuyết minh tổng hợp Quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất kỳ đầu 2011 - 2015 tỉnh Thừa Thiên Huế”, Huế 6/2011; “Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội tỉnh Thừa Thiên Huế đến năm 2020”; “Thuyết minh quy hoạch tổng thể Hệ thống nghĩa trang nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế”; Tập san kỷ niệm 5 năm thực hiện dự án quy hoạch bảo tồn và phát huy giá trị di tích Cố đô Huế - Tập san “Huế Di sản và cuộc sống” (2003).

Một số bài viết trên các báo điện tử như bài viết: “Bảo tồn di sản văn hoá phi vật thể - một yếu tố cơ bản làm cho giá trị quần thể di tích Huế luôn được tỏa sáng” của Phan Tiến Dũng [111]; “Di tích cảnh quan Huế - một số vấn đề về công tác bảo tồn” của Huỳnh Đình Kết [112]. Các bài viết tập trung nêu các tồn tại, hiện trạng quy hoạch sử dụng đất trong phạm vi cả nước, những vấn đề về tính khả thi của quy hoạch sử dụng đất, vấn đề quy hoạch treo, quy hoạch sân golf, quy hoạch đất trồng lúa nước... Một số đề án, nghiên cứu khái quát hiện trạng quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế, hiện trạng quy hoạch sử dụng đất tại các huyện, xã, các nghiên cứu chuyên sâu về bảo tồn di tích lịch sử và những nét văn hóa đặc thù của Thừa Thiên Huế. Tuy nhiên, các nghiên cứu này vẫn chưa có những đánh giá, khảo sát về tình hình thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất, chưa tìm ra những yếu tố đặc thù của quy hoạch vùng chi phối đến yêu cầu của quy hoạch tổng thể của cả nước, chưa tìm ra được giải pháp đảm bảo thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất trong cả nước và tại Thừa Thiên Huế.

Tóm lại hiện nay các nghiên cứu về quy hoạch sử dụng đất, pháp luật quy hoạch sử dụng đất dừng lại ở việc nghiên cứu chuyên sâu về quy hoạch sử dụng đất, đặc biệt là nghiên cứu về quy hoạch sử dụng đất nông nghiệp và quy hoạch đô thị dưới các công trình nghiên cứu như tạp chí, giáo trình, sách chuyên khảo.... Các nghiên cứu về pháp luật quy hoạch sử dụng đất dừng lại ở nghiên cứu chung về pháp luật đất đai dưới các đề tài khoa học, luận án, giáo trình, các bài viết trên các tạp chí chuyên ngành, các hội thảo nghiên cứu khoa học trong đó có đề cập một phần đến pháp luật về quy hoạch sử dụng đất, những bất cập của pháp luật quy hoạch sử dụng đất. Luận án này cần tiếp tục tiếp cận theo hướng nghiên cứu một cách tổng thể về lý luận quy hoạch sử dụng đất và pháp luật quy hoạch sử dụng đất từ đó đưa ra những định hướng và giải pháp nhằm hoàn thiện và đảm bảo thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất.

1.2. Những vấn đề cần kế thừa và nghiên cứu mới trong luận án

1.2.1. Những vấn đề chưa được nghiên cứu

Từ việc tổng quan tình hình nghiên cứu có liên quan đến Luận án, tác giả Luận án thấy còn những vấn đề chưa được nghiên cứu hoặc đã được nghiên cứu nhưng chưa sâu, chưa hệ thống, chưa toàn diện, đó là:

- Lý luận về pháp luật quy hoạch sử dụng đất như khái niệm pháp luật quy hoạch sử dụng đất, đặc điểm của pháp luật quy hoạch sử dụng;

- Các yếu tố tác động, ảnh hưởng tới pháp luật quy hoạch sử dụng đất;
- Lý luận về nguyên tắc của pháp luật quy hoạch sử dụng đất, sự cần thiết phải điều chỉnh bằng pháp luật đối với các hoạt động xây dựng quy hoạch sử dụng đất, cũng như nội dung, hình thức điều chỉnh của pháp luật quy hoạch sử dụng đất;
- Đánh giá thực tiễn pháp luật quy hoạch sử dụng đất, mối quan hệ giữa pháp luật quy hoạch sử dụng đất với các quy định của pháp luật về quy hoạch đô thị, quy hoạch xây dựng, nguyên nhân tồn tại của những hạn chế, bất cập trong thực thi pháp luật quy hoạch sử dụng đất;
- Luận giải về sự cần thiết và các giải pháp tổng thể nhằm hoàn thiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất;
- Phân tích về những kết quả, hạn chế, và nguyên nhân của thực tiễn thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế.

1.2.2. Những vấn đề còn đang tranh luận

Một số vấn đề về quy hoạch sử dụng đất và pháp luật quy hoạch sử dụng đất ở Việt Nam còn tranh luận, đang có nhiều quan điểm khác nhau đó là:

- Các phương pháp quy hoạch sử dụng đất và việc luật hóa các phương pháp quy hoạch sử dụng đất?
- Nên quy định pháp luật quy hoạch sử dụng đất theo hướng nào, cần quy định một đạo luật chung về quy hoạch, hay quy định cụ thể ở các văn bản luật khác nhau?
- Các phương án sử dụng đất được lựa chọn nên dựa trên ý chí của cơ quan Nhà nước hay trên tỉ lệ đa số người sử dụng đất đồng ý?
- Mối quan hệ giữa quy hoạch sử dụng đất với các quy hoạch ngành như quy hoạch đô thị, quy hoạch xây dựng, quy hoạch môi trường... cái nào nên làm trước cái nào làm sau, và cái nào chi phối cái nào?

1.2.3. Những vấn đề luận án cần kế thừa và nghiên cứu mới

Trên cơ sở khái quát tình hình nghiên cứu trong và ngoài nước thuộc lĩnh vực của đề tài Luận án như trên ta thấy các nghiên cứu dừng lại ở 2 hướng chính: Một là, nghiên cứu chuyên sâu các vấn đề mang tính kỹ thuật về quy hoạch sử dụng đất, các chỉ số thổ nhưỡng, quy trình quy hoạch. Hai là, nghiên cứu các quy định chung của pháp luật về quản lý và sử dụng đất. Một vài nghiên cứu về hiện trạng sử dụng đất, bất cập của hiện trạng sử dụng đất, các vấn đề cụ thể như quy hoạch đô thị, quy hoạch xây dựng, quy hoạch điểm dân cư nông thôn... nhưng chủ yếu là các nghiên cứu nhìn

từ một góc độ, một lát cắt cụ thể mà chưa có nghiên cứu khái quát và hệ thống các vấn đề về quy hoạch sử dụng đất trên một yêu cầu cơ bản. Từ các vấn đề mà các công trình khác đã nghiên cứu, Luận án có thể kế thừa các nội dung sau:

- Lý luận về quy hoạch sử dụng đất như khái niệm, đặc điểm, nguyên tắc của quy hoạch sử dụng đất, quy trình xây dựng các quy hoạch sử dụng đất.

- Các học thuyết về sở hữu đất đai, các quan điểm phát triển bền vững trong quy hoạch sử dụng đất cạnh tranh, nhất là lý thuyết cạnh tranh có sự can thiệp của Nhà nước vào nền kinh tế thị trường.

- Một số vấn đề nổi cộm trong thực thi pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế.

- Sự cần thiết phải lấy ý kiến đóng góp của nhân dân khi xây dựng và tổ chức thực hiện quy hoạch sử dụng đất.

- Quy trình, thẩm quyền xây dựng các quy hoạch sử dụng đất.

Những vấn đề cần nghiên cứu mới trong luận án:

- Khái quát vị trí, vai trò của quy hoạch sử dụng đất, xác định rõ tầm quan trọng của quy hoạch sử dụng đất trong mối quan hệ với các loại quy hoạch khác.

- Xây dựng lý luận cơ bản về pháp luật quy hoạch sử dụng đất như: khái niệm, đặc điểm, các yếu tố chi phối, ảnh hưởng đến pháp luật quy hoạch sử dụng đất (yếu tố khách quan, yếu tố chủ quan).

- Phân tích, đánh giá các quy định hiện hành so với các yêu cầu đặt ra đối với pháp luật quy hoạch từ đó tìm ra những giải pháp tiếp tục hoàn thiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất.

- Nêu lên những yếu tố đặc thù của quy hoạch sử dụng đất như yếu tố vùng miền ảnh hưởng đến việc thực thi pháp luật quy hoạch sử dụng như thế nào qua việc nghiên cứu quy hoạch sử dụng đất của Thừa Thiên Huế.

- Lập luận các yêu cầu hoàn thiện, đổi mới pháp luật về quy hoạch sử dụng đất.

- Đề xuất định hướng, giải pháp hoàn thiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất và đảm bảo cho việc thực thi pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế.

1.3. Cơ sở lý thuyết và phương pháp nghiên cứu

1.3.1. Cơ sở lý thuyết và các giả thuyết để nghiên cứu đề tài

Trong quá trình nghiên cứu đề tài, tôi sử dụng phép biện chứng duy vật của triết học Mác-Lênin làm cơ sở phương pháp luận cho việc nghiên cứu, dựa trên quan điểm đất

đại thuộc sở hữu toàn dân và quan điểm về phát triển bền vững. Phương pháp tiếp cận và giải quyết vấn đề của Luận án là luôn luôn có sự kết hợp giữa lý luận và thực tiễn.

Từ cơ sở lý thuyết nêu trên, Luận án được triển khai với các câu hỏi nghiên cứu tập trung vào các khía cạnh: Lý luận, thực tiễn pháp lý, tình hình thực thi pháp luật và các đề xuất kiến nghị.

Câu hỏi nghiên cứu chung: Pháp luật quy hoạch sử dụng đất cần phải được xây dựng trên cơ sở lý luận nào, cần bao gồm những nội dung nào, thực trạng pháp luật và tình hình thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại tỉnh Thừa Thiên Huế đang đặt ra những vấn đề cần gì cần giải quyết.

Giả thuyết nghiên cứu chung:

Từ việc nghiên cứu thực trạng của các quy hoạch sử dụng đất tại Việt Nam cần thấy rõ pháp luật quy hoạch sử dụng đất phải bổ sung, hoàn thiện để kịp thời điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình quy hoạch sử dụng đất, nhằm đảm bảo quyền và lợi ích của người sử dụng đất, nghiên cứu hướng quy hoạch sử dụng đất cho tỉnh Thừa Thiên Huế để chuẩn bị trở thành thành phố trực thuộc Trung ương với mũi nhọn là phát triển du lịch di sản văn hóa, danh lam thắng cảnh, tâm linh.

Để trả lời câu hỏi và giả thuyết nghiên cứu chung trên, Luận án sẽ đi vào trả lời các câu hỏi và giả thuyết nghiên cứu cụ thể sau đây:

+ *Câu hỏi nghiên cứu:* Quy hoạch sử dụng đất là gì? Đặc điểm của quy hoạch sử dụng đất như thế nào? Vị trí, vai trò của quy hoạch sử dụng đất thế nào?

Giả thuyết nghiên cứu: Về phương diện khoa học hiện tại chưa có quan niệm thống nhất về quy hoạch sử dụng đất, nhưng những dấu hiệu nhận dạng/đặc điểm của quy hoạch sử dụng đất đã được đề cập.

Kết quả nghiên cứu: Phân tích cơ sở kinh tế, kỹ thuật, pháp lý và đưa ra khái niệm quy hoạch sử dụng đất, chỉ rõ đặc điểm, vị trí vai trò của quy hoạch sử dụng đất.

+ *Câu hỏi nghiên cứu:* Vì sao phải điều chỉnh bằng pháp luật đối với các quan hệ phát sinh trong quá trình xây dựng và tổ chức thực hiện quy hoạch sử dụng đất? Nội dung và các nhân tố tác động đến việc điều chỉnh bằng pháp luật đối với việc xây dựng và tổ chức thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất là gì?

Giả thuyết nghiên cứu: Việc điều chỉnh bằng pháp luật đối với hoạt động quy hoạch sử dụng đất xuất phát từ: Vị trí, vai trò quan trọng của quy hoạch sử dụng đất đối với đời sống kinh tế - xã hội; từ những thực trạng, bất cập của quy hoạch sử dụng đất.

Kết quả nghiên cứu: Hình thành khung lý luận về pháp luật quy hoạch sử dụng đất.

*** Về phương diện luật thực định**

- *Câu hỏi nghiên cứu:* Các quy định của pháp luật quy hoạch sử dụng đất có những tác động tích cực, tiêu cực như thế nào đối với hoạt động xây dựng quy hoạch sử dụng đất, các quy định đó của pháp luật có đảm bảo các yêu cầu của pháp luật quy hoạch sử dụng đất hay không?

Giả thuyết nghiên cứu: Ở Việt Nam việc điều chỉnh bằng pháp luật đối với hoạt động quy hoạch sử dụng đất chưa phù hợp, các quy định của pháp luật chưa đủ về số lượng lẫn chất lượng đủ mạnh để hạn chế những tiêu cực phát sinh trong hoạt động quy hoạch sử dụng đất.

Kết quả nghiên cứu: Phân tích và làm rõ quá trình tác động của pháp luật đối với các hoạt động xây dựng, tổ chức thực hiện quy hoạch sử dụng đất.

+ *Câu hỏi nghiên cứu:* Việc thực thi pháp luật quy hoạch sử dụng đất ở Thừa Thiên Huế được tiến hành như thế nào, có phát huy được vai trò của pháp luật quy hoạch sử dụng đất để thúc đẩy kinh tế, xã hội Thừa Thiên Huế phát triển hay không?

Giả thiết nghiên cứu. Pháp luật quy hoạch sử dụng đất chưa đi vào cuộc sống, có nhiều bất cập phát sinh trong quá trình thực thi tại Thừa Thiên Huế.

*** Về kiến nghị, đề xuất sẽ tập trung vào các vấn đề sau**

- *Câu hỏi nghiên cứu:* Đã đến lúc Việt Nam cần xây dựng một đạo luật về quy hoạch nói chung hay chưa? Cơ sở khoa học, mục đích, yêu cầu của việc xây dựng Luật quy hoạch?

Giả thuyết nghiên cứu: Với thực tiễn điều chỉnh pháp luật quy hoạch sử dụng đất trong thời gian qua cần xây dựng Luật quy hoạch.

Kết quả nghiên cứu:

- *Thứ nhất*, xây dựng được cơ sở lý luận và thực tiễn của việc xây dựng các quy định pháp luật về quy hoạch sử dụng đất. Xác định mục đích, yêu cầu của việc xây dựng pháp luật về quy hoạch sử dụng đất.

- *Thứ hai*, về phương diện xây dựng pháp luật phải nhanh chóng ban hành một số văn bản quy phạm pháp luật để hướng dẫn cụ thể các quy định của Luật Đất đai 2013 về quy hoạch sử dụng đất; xác định hướng ban hành Luật quy hoạch.

- *Thứ ba*, cần có các giải pháp nhằm hỗ trợ việc thực thi pháp luật về quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế và bài học kinh nghiệm của các tỉnh, thành phố khác.

1.3.2. Phương pháp nghiên cứu

Từ cơ sở lý thuyết đó tác giả Luận án đã tìm hiểu những quy định của pháp luật trên cơ sở xem xét thực tế áp dụng chúng, các phương pháp cụ thể mà tôi sử dụng trong quá trình nghiên cứu đề tài này đó là:

- Phương pháp phân tích, tổng hợp: Phương pháp này chủ yếu được sử dụng ở chương 2 để phân tích, lý giải, lập luận những vấn đề lý luận về quy hoạch sử dụng đất, pháp luật về quy hoạch sử dụng đất để giải quyết khái niệm khoa học về quy hoạch sử dụng đất, vị trí vai trò của quy hoạch sử dụng đất, pháp luật quy hoạch sử dụng đất.

- Phương pháp phân tích, giải thích pháp luật được sử dụng chủ yếu ở chương 2, 3 để phân tích, giải thích các quy phạm pháp luật về quy hoạch sử dụng đất các quy định của pháp luật như nguyên tắc lập quy hoạch sử dụng đất, căn cứ lập quy hoạch sử dụng đất.

- Phương pháp so sánh pháp luật được dùng chủ yếu ở chương 2, 3 để so sánh quy phạm pháp luật về quy hoạch sử dụng đất hiện hành với quy phạm pháp luật về quy hoạch sử dụng đất ở giai đoạn trước đây, so sánh pháp luật về quy hoạch sử dụng đất với các quy định của pháp luật về các loại quy hoạch khác như quy hoạch xây dựng, quy hoạch bảo vệ và phát triển rừng như so sánh các quy định của pháp luật về quy hoạch sử dụng đất quy định tại Luật Đất đai 2003 với Luật Đất đai 1993, so sánh các quy định giữa Luật Đất đai 2003 với Luật Đất đai 2013.

- Phương pháp thống kê cũng được sử dụng ở chương 3 khi xử lý các số liệu từ các báo cáo tình hình sử dụng đất để có cái nhìn khái quát về thực trạng điều chỉnh của pháp luật về quy hoạch sử dụng đất như thống kê tình hình sử dụng đất nông nghiệp tại Thừa Thiên Huế, tình hình công bố quy hoạch sử dụng đất, tình hình quy hoạch đất nghĩa trang, nghĩa địa, tình hình bảo tồn các khu di tích lịch sử, danh lam thắng cảnh, bảo vệ môi trường tại Thừa Thiên Huế, tình hình thực hiện các quy trình, thủ tục trong quá trình lập, thông qua, xét duyệt, quyết định công bố và điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất.

- Phương pháp điều tra xã hội học được tác giả Luận án sử dụng ở chương 3 để khảo sát tình hình nắm bắt thông tin về quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế. Tiến hành 300 phiếu điều tra xã hội học với các câu hỏi về nhận thức vai trò của quy hoạch, tình hình tiếp cận thông tin về quy hoạch sử dụng đất của người sử

dụng đất trực tiếp và cộng đồng dân cư nơi diễn ra quy hoạch, tình hình phổ biến, tuyên truyền giải thích pháp luật đất đai nói chung và pháp luật quy hoạch sử dụng đất nói riêng. Đối tượng khảo sát là cán bộ quản lý đất đai và người sử dụng đất tại Phường An Tây, An Đông, Phú Hội, Trường An, Phú Nhuận, Tây Lộc trên địa bàn Thành phố Huế.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 1

Xuất phát từ vai trò quan trọng của quy hoạch sử dụng đất, pháp luật quy hoạch sử dụng đất, các hoạt động nghiên cứu về quy hoạch sử dụng đất thu hút sự quan tâm đặc biệt của cả các cơ quan, tổ chức, các nhà hoạch định chính sách lẫn người hoạt động thực tiễn và các nhà khoa học. Chương 1 - “Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến Luận án” đã rút ra được một số kết luận như sau:

Thứ nhất, đã có nhiều công trình nghiên cứu như sách chuyên khảo, đề tài nghiên cứu khoa học, giáo trình, Luận văn, Luận án, bài viết trên tạp chí, trên báo điện tử bàn về các vấn đề quy hoạch sử dụng đất. Song các nghiên cứu này còn mang tính nhỏ lẻ dưới các góc độ và phương pháp tiếp cận khác nhau như góc độ xã hội học, góc độ kinh tế, kỹ thuật. Cho đến nay ở cấp độ Luận án tiến sĩ chưa có công trình nghiên cứu mang tính hệ thống về quy hoạch sử dụng đất dưới góc độ pháp lý.

Thứ hai, các nghiên cứu liên quan đến đề tài Luận án tập trung vào 3 nhóm chính: Nghiên cứu tổng quát mang tính chất lý luận về quản lý, sử dụng đất, về quy hoạch sử dụng đất; nghiên cứu lý luận về pháp luật đất đai nói chung và pháp luật quy hoạch sử dụng đất nói riêng; tài liệu liên quan đến tình hình sử dụng đất, tình hình thực hiện pháp luật về quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế.

Thứ ba, những vấn đề chưa được nghiên cứu hoặc đã được nghiên cứu nhưng chưa sâu, chưa hệ thống, chưa toàn diện: Lý luận về pháp luật quy hoạch sử dụng đất như khái niệm pháp luật quy hoạch sử dụng đất, đặc điểm của pháp luật quy hoạch sử dụng; các nhân tố tác động/ảnh hưởng tới pháp luật quy hoạch sử dụng đất; lý luận về nguyên tắc của pháp luật quy hoạch sử dụng đất, sự cần thiết phải điều chỉnh bằng pháp luật đối với các hoạt động xây dựng quy hoạch sử dụng đất, cũng như nội dung, hình thức điều chỉnh của pháp luật quy hoạch sử dụng đất; đánh giá thực tiễn pháp luật quy hoạch sử dụng đất, mối quan hệ giữa pháp luật quy hoạch sử dụng đất với các quy định của pháp luật về quy hoạch đô thị, quy hoạch xây dựng, nguyên nhân

tồn tại của những hạn chế, bất cập trong thực thi pháp luật quy hoạch sử dụng đất; luận giải về sự cần thiết và các giải pháp tổng thể nhằm hoàn thiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất; phân tích về những kết quả, hạn chế và nguyên nhân của thực tiễn thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế.

Thứ tư, những vấn đề còn đang tranh luận về quy hoạch sử dụng đất và pháp luật quy hoạch sử dụng đất ở Việt Nam chưa có sự thống nhất đó là: Các phương pháp quy hoạch sử dụng đất và việc luật hóa các phương pháp quy hoạch sử dụng đất; cần quy định pháp luật quy hoạch sử dụng đất theo hướng nào, cần quy định một đạo luật chung về quy hoạch hay quy định cụ thể ở các văn bản luật khác nhau; các phương án sử dụng đất được lựa chọn dựa trên ý chí của cơ quan Nhà nước hay tỉ lệ đa số người sử dụng đất đồng ý; mối quan hệ giữa quy hoạch sử dụng đất với các quy hoạch ngành như quy hoạch đô thị, quy hoạch xây dựng, quy hoạch môi trường... cái nào nên làm trước cái nào làm sau và cái nào chi phối cái nào?

Thứ năm, Luận án cần nghiên cứu làm mới một số nội dung như: Lý luận cơ bản về pháp luật quy hoạch sử dụng đất như: khái niệm, đặc điểm, các yếu tố chi phối, ảnh hưởng đến pháp luật quy hoạch sử dụng đất (yếu tố khách quan, yếu tố chủ quan); đánh giá các quy định hiện hành so với các yêu cầu đặt ra đối với pháp luật quy hoạch từ đó tìm ra những giải pháp tiếp tục hoàn thiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất; những yếu tố mang tính đặc thù của quy hoạch sử dụng đất mang tính vùng miền, quy hoạch sử dụng đất của Thừa Thiên Huế ảnh hưởng đến việc thực thi pháp luật quy hoạch sử dụng đất.

Thứ sáu, các vấn đề của luận án cần được nghiên cứu trên cơ sở phép biện chứng duy vật của Mác - Lênin, quan điểm về sở hữu đất đai, về phát triển bền vững với những giả thuyết và câu hỏi nghiên cứu cụ thể và các phương pháp nghiên cứu cụ thể như phân tích, tổng hợp, so sánh, thống kê, điều tra xã hội học.

Chương 2

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ PHÁP LUẬT QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT

2.1. Những vấn đề lý luận cơ bản về quy hoạch sử dụng đất

2.1.1. Khái niệm, đặc điểm quy hoạch sử dụng đất

Đất đai là tài nguyên quốc gia vô cùng quý giá, là tư liệu sản xuất đặc biệt, là thành phần quan trọng hàng đầu của môi trường sống, là địa bàn để phân bố các khu dân cư, xây dựng các cơ sở kinh tế, văn hóa, xã hội, an ninh và quốc phòng. Đất đai là “điều kiện chung đối với mọi quá trình sản xuất trong các ngành kinh tế quốc dân và hoạt động của con người. Nói khác đi không có đất sẽ không có sản xuất cũng như không có sự tồn tại của con người [15, tr.5] Có vai trò đặc biệt quan trọng trong đời sống kinh tế, chính trị, xã hội, nhưng đất đai có thể phát huy được hết vai trò tự thân của nó hay không lại phụ thuộc vào thái độ đối xử của con người đối với đất đai. Để sử dụng đất đai hợp lý, tiết kiệm việc sử dụng đất phải được thông qua một quy hoạch, kế hoạch cụ thể và rõ ràng.

Thuật ngữ “quy hoạch sử dụng đất đai” tương ứng với tiếng Anh “land used planning”, quy hoạch sử dụng đất nhằm mục đích kiểm soát được việc sử dụng đất đai... Trong sử sách còn giữ được, có ở hồ sơ đo đạc phục vụ cho việc kiểm soát sử dụng đất ở vùng trung lưu (Mesopotamia) và Châu thổ sông Nile. Hệ thống khác về kiểm soát việc sử dụng đất đai từ xa xưa ví dụ như tiểu địa lục Ấn độ thì cũng có hàng nghìn năm tuổi. Trung Quốc cách đây 2600 năm (năm 554 trCN) đã xuất hiện thuế nông nghiệp và để tiến hành được việc thu thuế đất nông nghiệp người ta cũng đã tính toán đến các chỉ tiêu sử dụng đất [122, 9]. Vào khoảng thế kỷ 11, khái niệm quy hoạch sử dụng đất xuất hiện chủ yếu là các phương án sử dụng đất nông nghiệp. Khái niệm hiện đại của quy hoạch sử dụng đất bao gồm việc tính toán sử dụng đến tất cả các loại đất thì chỉ mới được biết đến vào khoảng giữa thế kỷ thứ XIX khi mà dân số đô thị tăng nhanh do công nghiệp hóa mạnh mẽ ở Châu Âu. Quy hoạch sử dụng đất đai hiện đại trong các lĩnh vực khác có thể hiện rõ ở khu vực Đông Á, một số nước khu vực Đông Nam Á. Các tài liệu nghiên cứu về quy hoạch sử dụng đất đều chỉ ra tính quy luật của sự phát triển quy hoạch sử dụng đất đai trong việc tìm kiếm các giải pháp tối ưu hóa sử dụng đất, quy hoạch sử dụng đất gắn liền với sự phát triển của hệ thống các mối quan hệ xã hội.

Hoạt động quy hoạch sử dụng đất đã được thực hiện bài bản và có hiệu quả từ rất lâu ở các nước phát triển, nhưng ở Việt Nam hoạt động quy hoạch sử dụng đất được thực hiện một cách chủ động và được Nhà nước đảm bảo thì mới chỉ diễn ra trong những năm gần đây. Quy hoạch sử dụng đất được giới nghiên cứu xem như là một hiện tượng kinh tế - xã hội, vừa mang tính khoa học vừa mang tính pháp lý của một hệ thống các biện pháp kỹ thuật, kinh tế - xã hội được xử lý bằng các phương pháp phân tích, tổng hợp về sự phân bố địa lý của các điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội để tổ chức lại việc sử dụng đất theo pháp luật nhằm đáp ứng nhu cầu hiện tại và tương lai của xã hội một cách tiết kiệm và có hiệu quả nhất.

Khi nghiên cứu về quy hoạch sử dụng đất có nhiều cách nhìn nhận khác nhau do góc nhìn hoặc cách diễn đạt khác nhau.

Xét về mặt thuật ngữ: quy hoạch nói chung được hiểu là “sự bố trí sắp xếp toàn bộ theo một trình tự hợp lý trong từng thời gian, làm cơ sở cho việc lập kế hoạch dài hạn” [80,54]. Theo Giáo sư Nguyễn Lan thì quy hoạch là “sự trừu tượng một cách cụ thể công việc sẽ tiến hành để đạt kết quả tốt nhất” [40, tr. 77].

Theo Dent (1988, 1993) quy hoạch sử dụng đất như là phương tiện giúp cho lãnh đạo quyết định sử dụng đất đai như thế nào thông qua việc đánh giá có hệ thống cho việc chọn mẫu hình trong sử dụng đất đai, mà trong sự chọn lựa này sẽ đáp ứng với những mục tiêu riêng biệt, và từ đó hình thành nên chính sách và chương trình cho sử dụng đất đai [76, tr.37]. Một định nghĩa khác của Fresco và ctv... (1992), quy hoạch sử dụng đất như là dạng hình của quy hoạch vùng, trực tiếp cho thấy việc sử dụng tốt nhất về đất đai trên quan điểm chấp nhận những mục tiêu, và những cơ hội về môi trường, xã hội và những vấn đề hạn chế khác [76, tr.39]. Từ nhiều góc nhìn khác nhau, có quan điểm cho rằng quy hoạch sử dụng đất đơn thuần là các biện pháp kỹ thuật nhằm thực hiện việc đo đạc, vẽ lại bản đồ hiện trạng sử dụng đất, phân chia diện tích đất, giao đất cho các ngành, thiết kế xây dựng đồng ruộng, có quan điểm cho rằng quy hoạch sử dụng đất là tổng hợp các hoạt động để thực hiện các quy định của pháp luật, nhấn mạnh tính pháp chế của quy hoạch.

Theo quan điểm cá nhân tôi, quy hoạch sử dụng đất không chỉ đơn thuần là các biện pháp kỹ thuật, cũng không đơn thuần là một quy phạm pháp luật thông thường. Xét một cách toàn diện, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là một hiện tượng kinh tế - xã hội đặc thù nó phải thể hiện đồng thời ba tính chất.

Một là, tính pháp lý: Quy hoạch, kế hoạch có tính pháp lý bởi nó nhằm đảm bảo chế độ quản lý và sử dụng đất theo pháp luật thông qua việc xác nhận mục đích sử dụng đất của người sử dụng đất theo quy hoạch. Cùng với pháp luật thì quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là công cụ để Nhà nước quản lý đất đai được thống nhất.

Hai là, tính kỹ thuật: Ngoài tính pháp chế, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất còn có tính kỹ thuật bởi đó là việc sử dụng các công tác chuyên môn như điều tra, khảo sát, xây dựng bản đồ, khoanh định, xử lý số liệu, các chỉ tiêu đất đai... để xây dựng và tổ chức thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trên cơ sở tiên bộ của khoa học kỹ thuật.

Ba là, tính kinh tế: Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất mang tính kinh tế thể hiện bằng hiệu quả sử dụng đất đai phụ thuộc vào tính khoa học, hợp lý của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Đây là biện pháp quan trọng nhất nhằm khai thác hợp lý và có hiệu quả cao tiềm năng đất đai, thông qua quy hoạch những diện tích đất, giá trị của từng thửa đất được tăng lên.

Như vậy, chúng ta có thể nhận thấy “quy hoạch sử dụng đất là một hệ thống các biện pháp kinh tế, kỹ thuật và pháp chế của Nhà nước về tổ chức sử dụng và quản lý đất đai đầy đủ, hợp lý, khoa học và có hiệu quả cao thông qua việc phân phối (khoanh định cho các mục đích và các ngành) và tổ chức sử dụng đất như tư liệu sản xuất (các giải pháp sử dụng cụ thể), nhằm nâng cao hiệu quả sản xuất của xã hội, tạo điều kiện bảo vệ đất đai và môi trường” [15, tr.11].

Quy hoạch sử dụng đất là ý đồ sử dụng đất có cơ sở khoa học để giải quyết các vấn đề kinh tế - xã hội, khoa học, kỹ thuật được ghi nhận, thể hiện dưới hình thức văn bản, được cụ thể hóa qua kế hoạch sử dụng đất. Căn cứ vào đặc điểm tự nhiên, phương hướng, nhiệm vụ kinh tế - xã hội của mỗi vùng lãnh thổ, quy hoạch sử dụng nhằm xác lập cơ sở để cơ quan Nhà nước quản lý về đất đai tiến hành giao đất, cho thuê đất, đồng thời cân đối diện tích đất để bảo đảm an ninh lương thực quốc gia, phục vụ các nhu cầu dân sinh, nhu cầu văn hóa xã hội. Mặt khác, quy hoạch sử dụng đất còn là biện pháp hữu hiệu của Nhà nước nhằm tổ chức lại việc sử dụng đất theo đúng mục đích, hạn chế sự chồng chéo, gây lãng phí đất đai, bảo vệ đất nông nghiệp, ngăn chặn các hiện tượng tiêu cực, tranh chấp, lấn chiếm hủy hoại đất, phá vỡ hệ cân bằng sinh thái, ô nhiễm môi trường dẫn đến những tổn thất hoặc kìm hãm sự phát triển của xã hội hoặc mất ổn định chính trị, an ninh quốc phòng.

Có thể thấy tất cả các mục tiêu phát triển trước mắt và lâu dài của bất kỳ quốc gia nào đều tập trung trước hết vào hai yếu tố nội lực quan trọng nhất là lao động và đất đai. Quy hoạch sử dụng đất mang đặc điểm của quy hoạch nói chung là sự tính toán, sắp xếp một trật tự cho tương lai nhưng nó cũng khác với một số loại quy hoạch khác như quy hoạch tổng thể phát triển xã hội, quy hoạch xây dựng hay quy hoạch môi trường. Quy hoạch sử dụng đất nó thuộc loại quy hoạch có tính lịch sử xã hội, tính tổng thể, vĩ mô, tính chỉ đạo, tính tổng hợp chung và dài hạn, QHSDĐ là một bộ phận hợp thành rất quan trọng của hệ thống quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, các đặc điểm của quy hoạch sử dụng đất được thể hiện như sau:

+ *Quy hoạch sử dụng đất mang tính lịch sử - xã hội.*

Mỗi hình thái kinh tế - xã hội đều có một phương thức sản xuất của xã hội thể hiện theo 2 mặt là lực lượng sản xuất và quan hệ sản xuất, vì vậy lịch sử phát triển của xã hội gắn bó chặt chẽ với lịch sử phát triển của quy hoạch sử dụng đất đai. Trong quy hoạch sử dụng đất đai, luôn nảy sinh quan hệ giữa người với đất đai và quan hệ giữa người với người. Quy hoạch sử dụng đất đai thể hiện đồng thời là yếu tố thúc đẩy phát triển lực lượng sản xuất vừa là yếu tố thúc đẩy các mối quan hệ sản xuất. Vì vậy, nó luôn là một bộ phận của phương thức sản xuất của xã hội. Các giai đoạn phát triển của quy hoạch sử dụng đất phù hợp với sự phát triển của nền sản xuất xã hội, nội dung của các phương pháp quy hoạch sử dụng đất vì thế cũng luôn phát triển, biến đổi và hoàn thiện để phù hợp với sự biến đổi của các nhiệm vụ kinh tế và chính trị trong từng giai đoạn [82, tr.41].

Tính lịch sử - xã hội của quy hoạch sử dụng đất thể hiện ở các vấn đề sau:

- Mục đích, yêu cầu của quy hoạch sử dụng đất được xác định phụ thuộc vào mức độ của quá trình nhận thức của con người đối với các điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội trong từng giai đoạn lịch sử cụ thể.

- Về nội dung, quy hoạch sử dụng đất giới hạn ở trình độ phát triển của lực lượng sản xuất và mức độ hoàn thiện của quan hệ sản xuất.

- Sự hoàn thiện của quy hoạch sử dụng đất gắn liền với mức độ trang bị cơ sở vật chất, trình độ kỹ thuật canh tác, khả năng ứng dụng thành tựu khoa học kỹ thuật mới, với trình độ và năng lực quản lý.

Như vậy, quy hoạch sử dụng đất là một hiện tượng kinh tế, xã hội, là sản phẩm lịch sử của xã hội, nó sẽ phát triển hoàn thiện dần với sự phát triển của các phương thức

sản xuất xã hội. Ở nước ta, quy hoạch sử dụng đất đai phục vụ nhu cầu của người sử dụng đất và lợi ích của toàn xã hội, góp phần tích cực thay đổi quan hệ sản xuất ở nông thôn, chuyển dịch cơ cấu kinh tế để sử dụng đất có hiệu quả. Đặc biệt, trong nền kinh tế thị trường, quy hoạch sử dụng đất đai góp phần giải quyết các mâu thuẫn giữa lợi ích kinh tế với lợi ích xã hội và môi trường sinh thái nảy sinh trong quá trình sử dụng đất.

+ *Quy hoạch sử dụng đất mang tính tổng thể.*

Tính tổng thể của quy hoạch sử dụng đất biểu hiện chủ yếu ở chỗ đối tượng của quy hoạch sử dụng đất là khai thác, sử dụng, cải tạo, bảo vệ tài nguyên đất đai cho nhu cầu của nền kinh tế quốc dân. Quy hoạch sử dụng đất cũng đề cập đến nhiều lĩnh vực về khoa học, kinh tế và xã hội như: khoa học tự nhiên, khoa học xã hội, dân số và đất đai, sản xuất nông nghiệp, công nghiệp, môi trường sinh thái... [71, tr.2]. Với đặc điểm này, cơ quan có thẩm quyền lập quy hoạch sử dụng đất có trách nhiệm tổng hợp toàn bộ nhu cầu sử dụng đất, điều hoà các mâu thuẫn về đất đai của các ngành, lĩnh vực, lựa chọn một phương án sử dụng đất hợp lý. Quy hoạch sử dụng đất còn xác định và điều phối phương hướng, phương thức phân bổ sử dụng đất phù hợp với mục tiêu kinh tế - xã hội, bảo đảm cho nền kinh tế quốc dân luôn phát triển bền vững, đạt tốc độ cao và ổn định. Tóm lại, tính tổng thể của quy hoạch thể hiện ở 3 nhiệm vụ chủ yếu như: Xác định triển vọng, mục tiêu và phương hướng phát triển của đất nước cả trước mắt và lâu dài; xác định không gian sử dụng đất của toàn quốc gia và từng địa phương; cân đối giữa việc tổ chức sử dụng đất với các nhu cầu của mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội - môi trường - an ninh quốc phòng.

+ *Quy hoạch sử dụng đất mang tính ổn định - dài hạn.*

Quy hoạch sử dụng đất đai là một quá trình từ ý tưởng, đến tư duy, đến hành động, đến kết quả nhằm đạt mục tiêu đã định trước. Vì vậy, quy hoạch sử dụng đất mang tính ổn định và dài hạn. Để xác định thời hạn sử dụng đất là 10 năm, 20 năm, 50 năm (quy hoạch trung hạn hay quy hoạch dài hạn) người ta căn cứ vào các dự báo xu thế biến động dài hạn của những yếu tố kinh tế - xã hội quan trọng như sự thay đổi về nhân khẩu, tiến bộ kỹ thuật, đô thị hoá, công nghiệp hoá, hiện đại hoá nông nghiệp, đề ra các phương hướng, chính sách và biện pháp có tính chiến lược, tạo căn cứ khoa học cho việc xây dựng kế hoạch sử dụng đất [83, tr.20] hàng năm và ngắn hạn.

Quy hoạch dài hạn nhằm đáp ứng nhu cầu về đất để phát triển lâu dài kinh tế

- xã hội, cơ cấu và phương thức sử dụng đất được điều chỉnh từng bước trong thời gian dài cùng với quá trình phát triển dài hạn kinh tế - xã hội cho đến khi đạt được mục tiêu dự kiến. Thời hạn của quy hoạch sử dụng đất đai thường từ trên 10 năm đến 20 năm hoặc lâu hơn, có những quốc gia thời hạn quy hoạch còn lên đến 60, 70 năm.

+ *Quy hoạch sử dụng đất mang tính chiến lược.*

Với đặc tính trung hạn và dài hạn, quy hoạch sử dụng đất đai chỉ dự kiến trước được các xu thế thay đổi phương hướng, mục tiêu, cơ cấu và phân bố nhu cầu sử dụng đất mang tính tổng thể, không dự kiến được các hình thức và nội dung cụ thể, chi tiết của sự thay đổi [83, tr.21]. Quy hoạch sử dụng đất vì vậy mang tính chiến lược, các chỉ tiêu của quy hoạch mang tính chỉ đạo vĩ mô, nhất là quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia. Quy hoạch sử dụng đất chỉ ra phương hướng sử dụng đất của các ngành như phương hướng, mục tiêu và trọng điểm chiến lược của việc sử dụng đất trong vùng, cân đối tổng quát nhu cầu sử dụng đất của các ngành, điều chỉnh cơ cấu sử dụng đất và phân bố đất đai trong vùng. Quy hoạch sử dụng đất còn phân định ranh giới và các hình thức quản lý việc sử dụng đất đai trong vùng, đề xuất các biện pháp, các chính sách lớn để đạt được mục tiêu của phương hướng sử dụng đất.

Do khoảng thời gian dự báo tương đối dài (10 năm, 20 năm, 30 năm) trong quá trình thực hiện quy hoạch chịu ảnh hưởng của nhiều nhân tố kinh tế - xã hội khó xác định, khó tiên liệu chính xác nên chỉ tiêu quy hoạch càng khái quát quy hoạch sẽ càng ổn định.

+ *Quy hoạch sử dụng đất mang tính khả biến.*

Bên cạnh tính ổn định - dài hạn, quy hoạch sử dụng đất còn mang tính khả biến, tức có thể biến động và thay đổi. Ở mọi giai đoạn phát triển kinh tế, xã hội, mọi giai đoạn lịch sử để sử dụng đất có hiệu quả, con người cần tiến hành công tác quy hoạch đất phù hợp với mục đích sản xuất. Tính chất của quy hoạch sử dụng đất không phải bất biến mà nó luôn thay đổi phù hợp với sự phát triển của sức sản xuất. Dưới sự tác động của nhiều nhân tố và khó dự đoán trước, theo nhiều phương diện khác nhau, quy hoạch sử dụng đất đai chỉ là một trong những giải pháp biến đổi hiện trạng sử dụng đất đang tồn tại sang trạng thái mới thích hợp hơn cho việc phát triển kinh tế trong một thời kỳ nhất định. Khi xã hội phát triển, khoa học kỹ thuật ngày càng tiến bộ, chính sách và tình hình kinh tế thay đổi, các dự kiến của quy hoạch sử dụng đất đai không còn phù hợp [83, tr.21], thì việc hoàn thiện quy hoạch

và điều chỉnh biện pháp thực hiện là cần thiết. Quy hoạch sử dụng đất đai luôn là quy hoạch động, một quá trình lặp lại theo chiều xoắn ốc "quy hoạch - thực hiện - quy hoạch lại (chỉnh lý) - tiếp tục thực hiện..." với chất lượng, mức độ hoàn thiện và tính phù hợp ngày càng cao. Một phương pháp quy hoạch mới hiện nay đang được ưu tiên áp dụng ở nhiều quốc gia là phương pháp "quy hoạch động" - tức quy hoạch thay đổi mục đích sử dụng đất so với hiện trạng ban đầu và trong quá trình thực hiện có thể tiếp tục điều chỉnh mục đích sử dụng đất cho phù hợp với sự phát triển kinh tế, xã hội. Ở phương pháp này, người ta chú trọng nhiều hơn đến tính linh hoạt và mềm dẻo của phương án sử dụng đất. Tuy nhiên, sự linh hoạt mềm dẻo ở đây phải được đặt ra trong giới hạn cụ thể và vẫn luôn đảm bảo được tính ổn định, dài hạn của quy hoạch sử dụng đất.

2.1.2. Vị trí, vai trò của quy hoạch sử dụng đất

Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất có vai trò to lớn về mọi mặt đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của một quốc gia, biểu hiện cụ thể như sau:

Thứ nhất, quy hoạch sử dụng đất là một trong những công cụ để quản lý đất đai được thống nhất

Hoạt động quản lý đất đai không thể tách rời quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Quy hoạch sử dụng đất sau khi được quyết định, xét duyệt nó có hiệu lực thi hành, cơ quan có thẩm quyền quyết định hoạt động giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đều phải căn cứ vào quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất [30, tr.5]. Bên cạnh việc tuân thủ quy hoạch trong quản lý đất đai thì người sử dụng đất trong quá trình sử dụng đất và thực hiện các quyền của mình cũng không được trái với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Xét về bản chất, quy hoạch sử dụng đất là sự định hướng chiến lược cho công tác quản lý và sử dụng đất trong tương lai. Nó góp phần đảm bảo cho đất đai được sử dụng đúng mục đích, tiết kiệm và đạt hiệu quả kinh tế cao, đồng thời ngăn ngừa tình trạng giao đất, cho thuê đất tùy tiện, trái thẩm quyền. Nhìn chung, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất giữ vai trò quan trọng trong việc tăng cường hiệu lực và hiệu quả của quản lý Nhà nước về đất đai [9, tr.14].

Thứ hai, quy hoạch sử dụng đất là cơ sở để sử dụng đất đai hợp lý, tiết kiệm.

Ý tưởng, mục đích sử dụng đất của Nhà nước được ghi nhận và thực hiện thông qua quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Bằng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Nhà nước tính toán đến các điều kiện kinh tế, chính trị xã hội, đến nhu cầu sử dụng đất cho các mục tiêu phát triển của đất nước, tính toán đến quỹ đất của cả nước và từng địa phương để tìm ra phương án sử dụng đất hợp lý, tiết kiệm.

Thứ ba, thông qua quy hoạch sử dụng đất Nhà nước sử dụng quyền định đoạt đối với đất đai.

Khoản 1 Điều 5, Luật Đất đai 2003 quy định: “Đất đai thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước đại diện chủ sở hữu”, Nhà nước có đầy đủ ba quyền năng của chủ sở hữu là quyền chiếm hữu, quyền sử dụng và quyền định đoạt, nhưng đất đai là loại tài sản đặc biệt nên Nhà nước không thể định đoạt đất đai như tài sản thông thường là bán, tặng, cho mà định đoạt thông qua hoạt động quy hoạch sử dụng đất và một số hoạt động khác như quyết định thu hồi đất, định giá đất và quyết định mục đích sử dụng đất.

Thứ tư, quy hoạch sử dụng đất điều tiết thị trường bất động sản và thúc đẩy nền kinh tế quốc dân tăng trưởng bền vững.

Quy hoạch sử dụng đất không chỉ có vai trò là công cụ để Nhà nước quản lý đất đai (giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất...) mà còn là công cụ quan trọng để điều tiết thị trường, nó gắn với việc đăng ký biến động đất đai (giao dịch đất đai) và nâng cao giá trị đất đai (định giá đất). Quy hoạch sử dụng đất là quá trình phân phối tài nguyên đất với mục tiêu chung là phát huy hiệu quả cao nhất về kinh tế, môi trường, xã hội [37, tr.278].

Xét về góc độ kinh tế quy hoạch sử dụng đất giúp chuyển đổi mục đích sử dụng đất phù hợp với nhu cầu thị trường, nâng cao giá trị của bất động sản, thúc đẩy nền kinh tế quốc dân phát triển.

Thị trường là tập hợp những người mua và người bán tác động qua lại lẫn nhau dẫn đến khả năng trao đổi [85, tr.7]. Trên thế giới tại các nước phát triển chế độ sở hữu tư nhân về ruộng đất đã được xác lập ổn định, quá trình tích tụ đất đã đạt tới đỉnh cao, thị trường bất động sản cũng mang tính độc quyền cao [85, tr.9]. Ở nước ta, xuất phát từ chế độ sở hữu toàn dân về đất đai, thị trường bất động sản bao gồm những tài sản gắn liền trên đất và giá trị quyền sử dụng đất. Có tính đặc thù, song các giao dịch về quyền sử dụng đất (chuyển đổi, chuyển nhượng, thừa kế, cho thuê, cho thuê lại...) vẫn chịu sự tác động mạnh mẽ của các quy luật đặc thù của nền kinh tế thị trường. Việc sử dụng đất được quyết định trên cơ sở động lực của thị trường, quy hoạch sử dụng đất về góc độ kinh tế đó chính là sản phẩm của thị trường. Ý đồ sử dụng đất trong tương lai thông qua các phương án quy hoạch đất không thể tách rời

từ việc xác định nhu cầu sử dụng đất, nhu cầu phát triển của thị trường bất động sản. Yêu cầu đặt ra trong công tác quy hoạch sử dụng đất như đã phân tích là mỗi thửa đất phải sử dụng sao cho có giá trị lớn nhất mà không làm giảm giá trị của các thửa đất còn lại trong vùng. Một quy hoạch sử dụng đất tốt sẽ làm cho tổng giá trị của đất đai trong vùng được tăng lên. Thực tế cho thấy, quy hoạch sử dụng đất sau khi được xét duyệt nó tác động mạnh mẽ đến thị trường bất động sản, nó có vai trò kích thích thị trường bất động sản phát triển. Thông qua quy hoạch, chúng ta làm tăng thêm giá trị của đất, ví dụ chuyển mục đích sử dụng đất từ đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp, quy hoạch xây dựng hệ thống giao thông, điện, nước, hệ thống các công trình dịch vụ công cộng khác như bệnh viện, trường học, khu thương mại sẽ làm cho các thửa đất trong khu quy hoạch được tăng thêm về giá trị. Vì vậy, phải coi trọng công tác quy hoạch sử dụng đất, “đảm bảo cho quy hoạch phải đi trước một bước, nhằm phát triển thị trường bất động sản đúng mục đích, cân đối và hiệu quả” [86, tr.150].

Tuy nhiên, việc tối đa hóa giá trị bất động sản không chỉ hiểu là làm tăng giá thành của đất đai, mà giá trị của thửa đất được tăng lên phù hợp với mục tiêu chiến lược phát triển của quốc gia và nguyên tắc phát triển bền vững. Thông qua việc tác động trực tiếp đến thị trường bất động sản, quy hoạch sử dụng đất khi làm thay đổi giá trị của từng thửa đất đã kích thích tới tăng trưởng kinh tế, thu hút sự đầu tư vào bất động sản như dự án phát triển kinh tế, du lịch... Sự thay đổi đó tạo ra sự chuyển dịch lao động giữa các ngành, các vùng và cũng tác động mạnh mẽ đến thị trường tài chính của quốc gia.

Quy hoạch sử dụng đất làm thay đổi tính chất, mục đích sử dụng đất, tạo ra nhiều hàng hóa mới cho thị trường bất động sản, tác động mạnh mẽ đến thị trường bất động sản, cụ thể: Thông qua quy hoạch, một số diện tích sẽ dịch chuyển từ đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp, làm tăng việc xây dựng nhà ở và các công trình khác trên đất khu quy hoạch và vùng lân cận, làm tăng các giao dịch về đất đai và bất động sản; quá trình đô thị hóa cũng làm tăng nhu cầu về bất động sản cả về số lượng và cơ cấu nhằm thỏa mãn, phù hợp với các hoạt động kinh tế, xã hội, sản xuất kinh doanh, dịch vụ; Quy hoạch sử dụng đất cũng là công cụ quan trọng để Nhà nước quản lý chặt chẽ đất đai và thị trường bất động sản [37, tr. 218-219].

Thứ năm, quy hoạch sử dụng đất góp phần nâng cao chất lượng sống cho cộng đồng.

Xét về mặt xã hội, nếu quy hoạch sử dụng đất đáp ứng tốt các yêu cầu đặt ra như quy hoạch hợp lý, cân đối các nhu cầu sử dụng đất của các chủ thể, phát triển

bền vững thị trường bất động sản, tác động tích cực đến thị trường lao động và thị trường tài chính sẽ góp phần nâng cao chất lượng sống cho cộng đồng. Ngoài chức năng là nguồn lực vật chất, đất đai là địa bàn, là nơi phân bố dân cư, là nơi tổ chức các hoạt động sống của con người (đường xá, khu dân cư, các cơ sở y tế, du lịch, nghỉ dưỡng, khu bảo vệ thiên nhiên và môi trường, an ninh quốc phòng, công trình văn hóa...). Kinh nghiệm những quốc gia, những vùng lãnh thổ xây dựng được quy hoạch tốt, hợp lý sẽ thúc đẩy kinh tế - xã hội phát triển đồng thời nâng cao chất lượng sống cho con người. Chất lượng sống của con người ngoài những nhu cầu vật chất còn là nhu cầu chăm sóc sức khỏe, nhu cầu tinh thần. Tất cả các nhu cầu đó của cộng đồng chỉ được thoả mãn khi có một quy hoạch sử dụng đất tốt. Thực tế về quy hoạch sử dụng đất ở quốc đảo Singapore cho thấy chúng ta có thể giúp chất lượng sống của cộng đồng được nâng lên nhờ sự bố trí hợp lý việc sử dụng đất, quy hoạch giao thông dưới lòng đất (hệ thống tàu điện ngầm) đáp ứng nhu cầu di chuyển của người dân, đảm bảo an toàn giao thông và tiết kiệm được khá lớn diện tích trên bề mặt đất. Ở trong nước, chất lượng sống của cộng đồng người dân thành phố Đà Nẵng trong những năm gần đây cũng được nâng lên rõ rệt nhờ chiến lược quy hoạch tốt, hệ thống đường giao thông được mở rộng, thông thoáng, hợp lý, xây dựng hệ thống các cây cầu trên sông Hàn vừa đáp ứng nhu cầu đi lại của người dân, đồng thời phát triển du lịch, đáp ứng nhu cầu vui chơi, giải trí cho cộng đồng, xóa bỏ khu nhà “ổ chuột” trước đây bên bờ sông Hàn, nâng cấp các bãi tắm, thu hút đầu tư du lịch vào khu du lịch Bà Nà, xây dựng thêm nhiều bệnh viện theo tiêu chuẩn quốc tế, đáp ứng nhu cầu chăm sóc sức khỏe của cộng đồng. Phương án quy hoạch sử dụng đất hợp lý còn tạo điều kiện có nhà ở cho các đối tượng lao động có thu nhập thấp. Tóm lại, quy hoạch sử dụng đất tốt sẽ “*phát huy tiềm năng đất đai, phục vụ cho mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, chuyển đổi cơ cấu lao động thông qua chuyển đổi cơ cấu sử dụng đất, tạo việc làm mới, tăng thu nhập, cải thiện đời sống cho nhân dân*” [9, tr.14].

Thứ sáu, quy hoạch sử dụng đất là một công cụ hữu hiệu thực hiện mục tiêu phát triển bền vững.

Trong chương trình Nghị sự 21 của Việt Nam ban hành kèm theo tại Quyết định số 153/2004/QĐ-TTG của Thủ tướng Chính Phủ ngày 17/8/2004 *Về việc ban hành Định hướng chiến lược phát triển bền vững ở Việt Nam* cũng đã khẳng định:

Mục tiêu tổng quát của phát triển bền vững là đạt được sự đầy đủ về vật chất, sự giàu có về tinh thần và văn hóa, sự bình đẳng của công dân và sự đồng thuận của xã hội, sự hài hòa giữa con người và tự nhiên: phát triển phải kết hợp chặt chẽ, hợp lý và hài hòa được 3 mặt là phát triển kinh tế, phát triển xã hội và bảo vệ môi trường”. Điều này cho thấy phát triển bền vững là con đường tất yếu của Việt Nam. Sự phát triển đó dựa trên 3 nền tảng không thể tách rời nhau là phát triển kinh tế, bảo vệ môi trường và công bằng xã hội. Để gắn kết 3 nền tảng nêu trên thì quy hoạch sử dụng đất là giải pháp hữu hiệu, bởi quy hoạch sử dụng đất sẽ lựa chọn và ưu tiên những hoạt động phát triển kinh tế mà không ảnh hưởng đến môi trường. Quy hoạch sử dụng đất cũng sẽ cân đối nhu cầu sử dụng đất của các nhóm lợi ích khác nhau, hỗ trợ làm tăng tổng giá trị của đất đai trong một vùng quy hoạch.

Có vai trò quan trọng nhưng quy hoạch sử dụng đất luôn phải đặt trong mối quan hệ với các loại quy hoạch khác để thúc đẩy và phát triển kinh tế xã hội phát triển bền vững. Quy hoạch sử dụng đất có mối quan hệ chặt chẽ với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội, có vị trí đặc biệt trong mối quan hệ với quy hoạch phát triển nông nghiệp, quy hoạch đô thị, quy hoạch của các ngành khác như quy hoạch phát triển kinh tế công nghiệp, quy hoạch bảo vệ môi trường, quy hoạch phát triển kinh tế du lịch, quy hoạch xây dựng...

+ *Quan hệ giữa quy hoạch sử dụng đất với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội.*

Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội là mang tính chiến lược được luận chứng bằng nhiều phương án về phát triển kinh tế - xã hội và phân bố lực lượng sản xuất theo không gian có tính đến chuyên môn hóa [83, tr.35]. Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội là một trong những công cụ quan trọng để thực hiện mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, nâng cao đời sống vật chất, văn hóa, tinh thần của nhân dân. Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội là một trong những tài liệu trước khi xây dựng kế hoạch, cung cấp căn cứ quan trọng cho việc xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội. Trong điều kiện kinh tế thị trường quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội có 2 nội dung cơ bản là: Một là dự báo phát triển đối với các ngành, lĩnh vực trên phạm vi lãnh thổ nghiên cứu, nó trả lời câu hỏi làm cái gì? Làm cho ai và làm bao nhiêu? Hai là, luận chứng các phương án tổ chức kinh tế - xã hội theo lãnh thổ, nó trả lời cho câu hỏi: làm ở đâu? [87, tr.53] Quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội bao gồm quy hoạch thành phần chủ yếu: Quy

hoạch phát triển xã hội; quy hoạch sử dụng đất; quy hoạch phát triển đô thị; quy hoạch phát triển nông nghiệp; quy hoạch phát triển công nghiệp; quy hoạch sử dụng tài nguyên nước; quy hoạch phát triển giao thông, vận tải; quy hoạch phát triển du lịch; quy hoạch phát triển thương mại, dịch vụ...[87, tr.51]. Như vậy, quy hoạch sử dụng đất là một bộ phận cấu thành quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội.

Tuy nhiên, khác với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội, đối tượng nghiên cứu của quy hoạch sử dụng đất là tài nguyên đất, nhiệm vụ chủ yếu của quy hoạch sử dụng đất là căn cứ vào yêu cầu phát triển kinh tế và điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội mà điều chỉnh cơ cấu và phương hướng sử dụng đất, xây dựng phương án quy hoạch phân phối sử dụng đất thống nhất, hợp lý. Như vậy, quy hoạch sử dụng đất là quy hoạch tổng hợp chuyên ngành, cụ thể hóa quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, nhưng nội dung của nó phải được điều hòa thống nhất với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế, xã hội. Suy cho cùng, mối quan hệ giữa quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội và quy hoạch sử dụng đất là mối quan hệ giữa cái tổng thể và cái chi tiết, giữa cái vĩ mô và cái vi mô, giữa cái chung và cái riêng, giữa chúng có mối quan hệ qua lại biện chứng với nhau, hỗ trợ, tương tác lẫn nhau.

+ *Quan hệ giữa quy hoạch sử dụng đất với các quy hoạch khác như quy hoạch phát triển nông nghiệp, quy hoạch môi trường, quy hoạch bảo vệ và phát triển rừng, quy hoạch đô thị và các quy hoạch khác.*

Quan hệ giữa quy hoạch sử dụng đất với quy hoạch các ngành là quan hệ tương hỗ vừa phát triển vừa hạn chế lẫn nhau. Quy hoạch các ngành là cơ sở và là bộ phận hợp thành của quy hoạch sử dụng đất nhưng lại chịu sự chi phối của quy hoạch sử dụng đất, không có sự sai khác về quy hoạch theo không gian thời gian ở cùng một khu vực cụ thể. Tuy nhiên, chúng có sự khác nhau rất rõ về tư tưởng chỉ đạo và nội dung: Một bên là sự sắp xếp phương án mang tính chất cụ thể, cục bộ (quy hoạch ngành), một bên là sự định hướng chiến lược có tính toàn diện và toàn cục (quy hoạch sử dụng đất).

Quan hệ phát triển nông nghiệp xuất phát từ nhu cầu phát triển kinh tế, xã hội đối với sản xuất nông nghiệp để xác định các biện pháp đầu tư, biện pháp về nhân lực bảo đảm cho phát triển nông nghiệp theo các chỉ tiêu về đất đai, lao động, giá trị sản phẩm, sản phẩm hàng hóa trong một thời gian dài với tốc độ và tỷ lệ nhất định [83, tr. 35].

Dưới góc độ nào đó quy hoạch phát triển nông nghiệp lại phải tuân theo quy

hoạch sử dụng đất, xác định cơ cấu sử dụng đất phải bảo đảm được việc chống suy thoái, ô nhiễm đất và bảo vệ môi trường. Ngược lại, quy hoạch sử dụng đất tuy dựa trên quy hoạch và dự báo sử dụng đất của ngành nông nghiệp nhưng chỉ có tác dụng chỉ đạo vĩ mô, điều chỉnh quy hoạch phát triển nông nghiệp. Có mối quan hệ qua lại mật thiết, nhưng quy hoạch nông nghiệp và quy hoạch sử dụng đất vẫn không thể thay thế lẫn nhau, chúng chỉ chi phối và tác động qua lại với nhau.

Quy hoạch đô thị nhằm xác định sự phát triển hợp lý của đô thị trong từng giai đoạn và định hướng phát triển lâu dài cho đô thị đó về mặt tổ chức sản xuất, đời sống, không gian kiến trúc, cảnh quan và môi trường [3, tr.10-11]. Quy hoạch đô thị căn cứ vào yêu cầu của kế hoạch dài hạn phát triển kinh tế, xã hội và phát triển đô thị sẽ định ra tính chất, quy mô, phương châm xây dựng đô thị, các bộ phận hợp thành của đô thị, sắp xếp một cách hợp lý toàn diện, đảm bảo cho sự phát triển đô thị một cách hài hòa và trật tự, tạo điều kiện thuận lợi cho đời sống sản xuất. Tuy nhiên, trong quy hoạch đô thị, cùng với việc bố trí cụ thể từng khoảnh đất dành cho các dự án sẽ giải quyết cả vấn đề tổ chức, sắp xếp lại các nội dung xây dựng. Quy hoạch sử dụng đất được tiến hành nhằm xác định chiến lược dài hạn về vị trí, quy mô và cơ cấu sử dụng toàn bộ đất đai cũng như bố cục không gian quy hoạch đô thị. Quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch đô thị có mối quan hệ diện và điểm, cục bộ và toàn cục. Sự bố cục, quy mô sử dụng đất, các chỉ tiêu vùng đất xây dựng trong quy hoạch đô thị sẽ được điều hòa trong quy hoạch sử dụng đất. Quy hoạch sử dụng đất tạo điều kiện thuận lợi cho xây dựng và phát triển đô thị [83, tr.38].

Trong mối quan hệ đối với quy hoạch bảo vệ môi trường thì chúng ta thấy quy hoạch đất là sự tính toán việc sử dụng đất trong tương lai, còn quy hoạch bảo vệ môi trường và kế hoạch bảo vệ các tài nguyên thiên nhiên và các yếu tố vật chất khác nhằm phát triển mà không ảnh hưởng đến môi trường sống của con người. Vì vậy, để bảo vệ môi trường tốt thì các hoạt động diễn ra trên một diện tích đất phải chú trọng, tính toán đến việc bảo vệ môi trường. Cũng như khi quyết định các mục đích sử dụng đất phải xem xét đến các hoạt động sử dụng đất cho các nhu cầu khác nhau đó có bảo vệ được môi trường trong tương lai hay không? Quy hoạch đất tốt thì góp phần bảo vệ được môi trường ví dụ như xác định những diện tích đất thoái hóa bạc màu thì chuyển sang mục đích phi nông nghiệp. Khi quy hoạch các khu công nghiệp, khu chế xuất thì nên cách xa khu dân cư, quy hoạch đất nghĩa trang,

nghĩa địa thì xa nguồn nước sinh hoạt của cộng đồng dân cư... Quy hoạch môi trường cũng tính toán đến các yếu tố lợi ích trong quá trình sử dụng đất, vì vậy đây là mối quan hệ vừa song song vừa phụ thuộc, (quy hoạch đất góp phần bảo vệ môi trường, quy hoạch môi trường cũng góp phần bảo vệ tài nguyên đất).

Tóm lại, quy hoạch sử dụng đất và các quy hoạch ngành khác đều phải phù hợp, tuân thủ những định hướng, chiến lược phát triển kinh tế xã hội đã được xác định trong quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế, xã hội, nhưng giữa quy hoạch sử dụng đất với các quy hoạch khác thì quy hoạch sử dụng đất phải có trước, làm nền tảng cho các quy hoạch khác, vì mọi hoạt động xây dựng, kiến trúc đô thị, bảo vệ môi trường đều phải diễn ra trên một diện tích đất, một không gian nhất định, quy hoạch đất vì lẽ đó giữ vị trí then chốt trong mối quan hệ tổng thể với các loại quy hoạch khác.

2.1.3. Yêu cầu đặt ra đối với quy hoạch sử dụng đất

Bất cứ một hoạt động nào của con người cũng hướng đến những mục tiêu nhất định, mục tiêu của việc xây dựng quy hoạch sử dụng đất là nhằm lựa chọn được phương án sử dụng đất đạt hiệu quả cao nhất. Hiệu quả sử dụng đất cao mà Nhà nước hướng đến trong hoạt động quy hoạch sử dụng đất không chỉ là hiệu quả về mặt kinh tế mà là hiệu quả về nhiều mặt (kinh tế - xã hội, môi trường - sinh thái, an ninh - quốc phòng). Tuy nhiên, để đạt được mục tiêu, phát huy vai trò của quy hoạch sử dụng đất, công tác quy hoạch sử dụng đất phải đạt được những yêu cầu cơ bản sau đây:

+ *Thứ nhất*, công tác quy hoạch sử dụng đất phải đảm bảo nguyên tắc phát triển bền vững.

Như đã phân tích, phát triển bền vững là con đường tất yếu của Việt Nam. Nội dung cốt lõi để đảm bảo phát triển bền vững là có sự phát triển kinh tế hiệu quả, xã hội công bằng và môi trường được bảo vệ, gìn giữ. Để đạt được điều này, tất cả các thành phần kinh tế - xã hội, Nhà nước, các tổ chức xã hội... phải bắt tay nhau thực hiện nhằm mục đích dung hòa ba lĩnh vực chính: kinh tế, xã hội, môi trường. Báo cáo chính trị tại Đại hội XI, Đảng ta cũng đã khẳng định bài học về mục tiêu phải bảo đảm phát triển bền vững nền kinh tế, đó là: “Phát triển nhanh và bền vững phải luôn gắn chặt với nhau trong quy hoạch, kế hoạch và chính sách phát triển kinh tế - xã hội”.

Không chỉ ở Việt Nam, hiện nay Liên Hợp Quốc cũng như nhiều tổ chức phát triển trên thế giới đều coi quy hoạch sử dụng đất là công cụ rất quan trọng để

đảm bảo phát triển bền vững, trong quá trình xây dựng, tổ chức thực hiện, giám sát quy hoạch sử dụng đất, các chủ thể tham gia phải đảm bảo được nguyên tắc phát triển bền vững. Quy hoạch sử dụng đất phải là công cụ gắn kết lợi ích kinh tế và lợi ích bảo vệ môi trường và đảm bảo công bằng xã hội. Khi khoanh định các diện tích đất cho phát triển công nghiệp, phát triển du lịch, văn hóa xã hội, phát triển nông nghiệp phải cân đối các nhu cầu và lồng ghép yếu tố bảo vệ môi trường, hạn chế lợi ích cục bộ, lợi ích nhóm đảm bảo sự công bằng xã hội. Trong các nhu cầu sử dụng đất, chúng ta phải thực sự ưu tiên và bảo vệ đất nông nghiệp nhằm góp phần bảo đảm an toàn lương thực quốc gia, đồng thời bảo vệ môi trường cảnh quan thiên nhiên. Nguyên Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường Phạm Khải Nguyên nhận định: Hiện nay diện tích đất trồng lúa của cả nước có khoảng 4,1 triệu ha. Trong vòng 20 năm tới, nhằm đáp ứng mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội và tạo đột phá trong xây dựng kết cấu hạ tầng, đất trồng lúa sẽ tiếp tục phải chuyển sang mục đích phi nông nghiệp ước khoảng 450 - 500 nghìn ha (nhất là các vùng đồng bằng). Bên cạnh đó, để đảm bảo an ninh lương thực quốc gia trước mắt cũng như lâu dài, nước ta cần phải duy trì ổn định quỹ đất trồng lúa khoảng 3,8 triệu ha [28].

Ngân hàng thế giới cũng đã nhấn mạnh tính cấp thiết của quản lý đất đai bền vững: “Các hoạt động sử dụng đất - dù là chuyển đổi địa hình tự nhiên để phục vụ nhu cầu sử dụng của con người hay thay đổi cách thức quản lý trong hoạt động chi phối đất đai của con người - đã biến đổi một phần lớn diện tích đất trên bề mặt trái đất” [47, tr.5].

Quy hoạch sử dụng đất là kiểm soát việc sử dụng đất, là ý đồ sử dụng đất dựa trên các tính toán, cơ sở khoa học, vì vậy trong quá trình xây dựng và tổ chức thực hiện quy hoạch sử dụng đất phải luôn luôn thẩm thấu và đảm bảo nguyên tắc phát triển bền vững.

+ *Thứ hai*, công tác quy hoạch sử dụng đất phải đảm bảo tính thống nhất và đồng bộ.

Một trong những vai trò của quy hoạch sử dụng đất đó là công cụ để Nhà nước quản lý đất đai được thống nhất. Đảm bảo tính thống nhất và đồng bộ góp phần đảm bảo được các yêu cầu khác của công tác quy hoạch sử dụng đất. Theo Từ điển tiếng Việt do Viện Khoa học xã hội Việt Nam ấn hành thì “thống nhất là làm cho phù hợp với nhau, không mâu thuẫn nhau” [96, 36]. Sự thống nhất và đồng bộ ở đây được biểu hiện thông qua 3 yếu tố sau đây:

** Quy hoạch sử dụng đất phải được xây dựng và thực hiện dựa trên quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội.*

Quy hoạch tổng thể được quan niệm là quy hoạch chung cho mọi ngành kinh tế, cho mọi lĩnh vực xã hội và cho mọi yếu tố môi trường trên một quy mô lãnh thổ nhất định, là công cụ để nâng cao đời sống vật chất văn hóa và tinh thần của nhân dân [89, tr.3]. Quy hoạch sử dụng đất là quy hoạch tổng hợp chuyên ngành, thực hiện việc phân phối và tái phân phối quỹ đất nhằm đáp ứng mục tiêu phát triển kinh tế xã hội trong từng giai đoạn. Quy hoạch sử dụng đất vì vậy phải căn cứ vào yêu cầu phát triển và đặc điểm tự nhiên kinh tế, xã hội để điều chỉnh cơ cấu và phương hướng sử dụng đất đai, xây dựng phương án sử dụng đất đai hợp lý và hiệu quả nhất.

** Quy hoạch sử dụng đất phải đi đôi với xây dựng tổ chức nhà nước - không chèn chéo, mâu thuẫn với các quy hoạch khác (quy hoạch bảo vệ môi trường, quy hoạch xây dựng đô thị và để dành dân cư nông thôn, quy hoạch nông nghiệp, quy hoạch kiến trúc...)*

Các mục tiêu phát triển của bất kỳ quốc gia nào cũng căn cứ vào hai yếu tố nội lực quan trọng nhất là lao động và đất. Vì vậy, cùng với quy hoạch, kế hoạch phát triển nguồn nhân lực (giáo dục, đào tạo, lao động) quy hoạch phát triển đất đai quốc gia phải trở thành quy hoạch phát triển cao nhất, phải trở thành nguồn của mọi quy hoạch phát triển khác trong các lĩnh vực kinh tế - xã hội, quy hoạch đất đai là “quy hoạch của các quy hoạch”, là bản “tổng phổ” của quy hoạch [36, tr.3], quy hoạch sử dụng đất phải là “nhạc trưởng” để kết nối các quy hoạch ngành, tạo nên một bản “hợp xướng” thúc đẩy kinh tế - xã hội phát triển bền vững.

** Hệ thống quy hoạch sử dụng đất phải được xây dựng thống nhất từ Trung ương đến địa phương.*

Sự thống nhất - đồng bộ trong quy hoạch sử dụng đất còn biểu hiện sự thống nhất, đồng bộ trong hệ thống các cấp quy hoạch từ quy hoạch tổng thể mang tính vĩ mô đến quy hoạch chi tiết cấp cơ sở. Quy hoạch cấp dưới phải thống nhất với quy hoạch cấp trên, quy hoạch cấp trên phải xây dựng từ nhu cầu sử dụng đất của cấp dưới. Mọi quan hệ giữa các cấp quy hoạch (quy hoạch cấp quốc gia, quy hoạch vùng, quy hoạch chi tiết) là mối quan hệ biện chứng, tác động qua lại lẫn nhau, là

mối quan hệ giữa ý tưởng, tư duy mang tính vĩ mô với ý tưởng, kế hoạch cụ thể mang tính vi mô.

+ *Thứ ba*, công tác quy hoạch sử dụng đất phải căn cứ vào đặc điểm tự nhiên, kinh tế, văn hóa-xã hội, phong tục tập quán của từng vùng lãnh thổ.

Mỗi vùng, mỗi đơn vị sử dụng đất đều có những điểm khác biệt về điều kiện tự nhiên, kinh tế xã hội, không có vùng đất nào giống hệt với vùng đất nào, sự khác biệt này có thể nhận thấy ở cả tầm vĩ mô và tầm vi mô, chính sự khác biệt này tạo ra sự đa dạng sinh học cho mỗi vùng lãnh thổ. Vì vậy, nếu các nhà quy hoạch không tính toán đến các điều đó trong khi xây dựng các phương án sử dụng đất sẽ không tổ chức được việc sử dụng đất đai hợp lý, không đảm bảo được tính hiệu quả, tính khả thi của quy hoạch sử dụng đất. Quy hoạch sử dụng đất phải tạo ra được những điều kiện để tổ chức lãnh thổ hợp lý thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội. “Quy hoạch sử dụng đất phải phù hợp các quy luật phát triển của tự nhiên, thể hiện đầy đủ các quy luật phát triển kinh tế - xã hội và phản ánh được những thành tựu của khoa học kỹ thuật hiện đại” [83, tr.42]. Các quy luật tự nhiên, kinh tế xã hội, thành tựu khoa học tác động đến từng vùng lãnh thổ sẽ cho ra những kết quả khác nhau về mặt kinh tế xã hội.

Đất đai có đặc tính không đồng nhất về điều kiện bản thân của đất đai (địa chất, thổ nhưỡng, nước), về điều kiện khí hậu tương ứng (ánh sáng, nhiệt độ, lượng mưa), vì vậy khi quy hoạch sử dụng đất phải phù hợp với đặc tính của từng diện tích đất để quyết định mục đích sử dụng đất. Khi quy hoạch sử dụng đất nhất thiết phải nghiên cứu đến tính chất đất đai của từng vùng lãnh thổ, từng địa phương như tính không gian, tính thổ nhưỡng, tính chất thảm thực vật tự nhiên, các điều kiện thủy văn, tính chất phân dị lãnh thổ [83, tr.41].

Mỗi địa phương, mỗi vùng lãnh thổ đều không chỉ mang những đặc điểm khác nhau về tự nhiên, về điều kiện kinh tế mà còn có những điều kiện văn hóa - xã hội mang tính đặc thù như phong tục, tập quán, yếu tố tâm linh, quan niệm đạo đức, nhu cầu vật chất khác nhau. Khi lựa chọn phương án sử dụng đất, các nhà quy hoạch nhất thiết phải quan tâm đến các yếu tố mang tính đặc thù của địa phương, vùng. Các yếu tố này thể hiện các nhu cầu sử dụng đất khác nhau, nếu bỏ qua chúng trong hoạch định phương án sử dụng đất sẽ không đạt được mục tiêu, không phát huy được vai trò của đất đai, gây lãng phí trong công tác quy hoạch, quy hoạch sử dụng đất được lập sẽ không có tính khả thi, không tạo ra sự công bằng xã hội trong

nguyên tắc phát triển bền vững mà Việt Nam chúng ta đã lựa chọn.

+ *Thứ tư*, phải xây dựng được quy hoạch sử dụng đất mang tính ổn định, lâu dài.

Một trong các đặc điểm của quy hoạch sử dụng đất là mang tính chiến lược, chỉ đạo vĩ mô và ổn định lâu dài. Quy hoạch sử dụng đất là ý đồ sử dụng đất trong tương lai cho nên khi tính toán trên cơ sở khoa học để hình thành nên ý tưởng sử dụng đất, thực hiện các ý tưởng đó, cho ta kết quả để thỏa mãn nhu cầu đặt ra trong quá trình sử dụng đất, các nhà quy hoạch phải đảm bảo được tính ổn định, lâu dài cho các quy hoạch sử dụng đất, phải tiên liệu được những thay đổi trong các quan hệ kinh tế - xã hội để lựa chọn chiến lược sử dụng đất. Trong quá trình triển khai thực hiện các quy hoạch chúng ta cũng cần tôn trọng tính ổn định của các quy hoạch, hạn chế việc thay đổi tùy tiện ý đồ sử dụng đất (điều chỉnh). Một phương án sử dụng đất được xây dựng sẽ phải đầu tư tài chính, nhân lực, thời gian, vì vậy sẽ vô cùng lãng phí nếu chúng ta xây dựng mà không tôn trọng tính ổn định của quy hoạch sử dụng đất đó. Tham luận của GS Đặng Hùng Võ tại Hội nghị tập huấn "Phân tích chính sách đối với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất (QH, KHSDĐ) và vai trò của đại biểu dân cử", do Ban Công tác đại biểu Ủy ban Thường vụ QH tổ chức ngày 18 và 19-9 tại TP.Hồ Chí Minh nêu rõ những bất cập của quy hoạch sử dụng đất là "chưa đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế xã hội, thiếu tính dự báo lâu dài...kém chất lượng, thiếu khả thi và điều chỉnh tùy tiện" [27].

Từ những phân tích trên chúng ta thấy, một trong những yêu cầu của công tác quy hoạch sử dụng đất là phải đảm bảo được sự ổn định cho quy hoạch sử dụng đất từ cấp quốc gia đến quy hoạch sử dụng đất chi tiết của các đơn vị cơ sở hoặc của các ngành.

+ *Thứ năm*, công tác quy hoạch sử dụng đất phải công khai, minh bạch, dân chủ.

Quy hoạch sử dụng đất với mục tiêu đảm bảo sự công bằng xã hội, lựa chọn được phương án sử dụng đất tối ưu, đáp ứng và dung hòa được các nhu cầu sử dụng đất khác nhau thì phải đảm bảo được tính dân chủ trong quá trình xây dựng và tổ chức thực hiện. Điều 3 Hiến pháp 1992 cũng đã khẳng định: "Nhà nước bảo đảm và không ngừng phát huy quyền làm chủ về mọi mặt của nhân dân, thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh". Để đạt được mục tiêu dân chủ nói chung và dân chủ trong quy hoạch sử dụng đất nói riêng thì một trong những biện pháp bảo đảm chính là công khai, minh bạch, để "dân bàn, dân làm, dân kiểm tra" thì trước hết dân phải biết. Công khai, minh bạch các thông tin về quy

hoạch cũng nhằm bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của nhân dân. Quy hoạch sử dụng đất ảnh hưởng trực tiếp đến người dân dưới góc độ lợi ích vật chất cũng như lợi ích tinh thần. Quá trình quy hoạch sử dụng đất từ hình thành ý tưởng, đến lập phương án sử dụng đất trên các cơ sở khoa học, tổ chức thực hiện các phương án sử dụng đất phải luôn đảm bảo dân chủ. Yêu cầu công khai, minh bạch, dân chủ thực sự là một yêu cầu cấp bách, cần nghiêm túc lựa chọn cách thức công khai, minh bạch thông tin quy hoạch. Xây dựng quy trình và quy định trách nhiệm công khai, minh bạch các thông tin về quy hoạch sử dụng đất.

+ *Thứ sáu*, sử dụng phương pháp tham vấn cộng đồng trong quy hoạch sử dụng đất.

Tham vấn cộng đồng hay còn hiểu là có sự đóng góp ý kiến của cộng đồng trong quá trình làm quy hoạch sử dụng đất. Tham vấn cộng đồng sẽ giúp QHSDD mang tính khả thi, đảm bảo được quyền bình đẳng của công dân trong quan hệ pháp luật đất đai, đảm bảo quyền tiếp cận thông tin của công dân, đồng thời vẫn đảm bảo nguyên tắc: Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý. Phương pháp tham vấn cộng đồng hiện nay được xem là một xu thế, một giải pháp cho rất nhiều vấn đề xã hội, đặc biệt trong các lĩnh vực bảo vệ các nguồn tài nguyên rừng, tài nguyên nước, tài nguyên đất... Trong lĩnh vực quy hoạch đất việc lấy ý kiến cộng đồng đã được nhiều nước trên thế giới áp dụng và có hiệu quả, trong quy hoạch sử dụng đất các nước phát triển coi trọng vị trí của “cộng đồng”.

Ở Trung Quốc có 5 nguyên tắc lập quy hoạch thì nguyên tắc thứ 5 là nguyên tắc “Tham gia của công chúng”, trong các phương pháp và các bước lập quy hoạch thì bước thứ 6 là: “Trung cầu ý kiến của công chúng” [24, tr.30].

Bảo đảm sự tham gia của người dân, tạo ra sự đồng thuận của người đang sử dụng đất trong thực hiện góp phần bảo đảm dân chủ đồng thời thúc đẩy kinh tế - xã hội theo nguyên tắc bền vững. Vai trò của cộng đồng trong quy hoạch sử dụng đất thể hiện ở một số khía cạnh cơ bản như: Giúp cơ quan Nhà nước có thẩm quyền, các nhà quy hoạch lựa chọn được phương án sử dụng hợp lý nhằm đảm bảo sử dụng đất đạt hiệu quả cao nhất về mặt kinh tế - xã hội, an ninh - quốc phòng, môi trường sinh thái; thực hiện tốt nghĩa vụ của công dân trong quá trình sử dụng đất; đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất trong quy hoạch, thu hồi đất; tự tuyên truyền, tự giáo dục nâng cao nhận thức trong quá trình thực hiện quy hoạch, giám sát

những mâu thuẫn, bất đồng giữa người sử dụng đất với nhau, giữa cơ quan Nhà nước với người sử dụng đất; giám quy hoạch “treo”, đảm bảo tính khả thi cho quy hoạch sử dụng đất; giám sát, đấu tranh phòng chống các vi phạm, các tội phạm trong quá trình quản lý và sử dụng đất [59].

+ Thứ bảy, xây dựng được quy hoạch sử dụng đất mang tính khả thi.

Quy hoạch sử dụng đất đề cập đến rất nhiều lĩnh vực như khoa học tự nhiên, khoa học xã hội, kinh tế, dân số, sản xuất nông nghiệp, công nghiệp, môi trường sinh thái, yếu tố văn hóa, tâm linh của từng địa phương. Quy hoạch sử dụng đất tổng hợp các nhu cầu, điều hòa mâu thuẫn phù hợp với mục tiêu kinh tế - xã hội. Đối tượng nghiên cứu trong một quy hoạch sử dụng đất rất đa dạng, phức tạp như: Đặc điểm khí hậu, địa hình, thổ nhưỡng; hình dạng và mật độ khoanh đất, thửa đất; đặc điểm thủy văn, địa chất; đặc điểm thảm thực vật tự nhiên; mật độ cơ cấu và đặc điểm phân bố dân cư; tình trạng và sự phân bố cơ sở hạ tầng ... Để xây dựng được một phương án sử dụng đất, chúng ta phải đầu tư rất nhiều về mặt tài chính, con người, thời gian. Ngoài ra, quy hoạch sử dụng đất sau khi được xây dựng tác động trực tiếp, mạnh mẽ tới mọi mặt của đời sống xã hội, sẽ vô cùng lãng phí nếu chúng ta không đảm bảo được rằng phương án sử dụng đất đó sẽ được thực hiện có hiệu quả trong tương lai, góp phần thúc đẩy kinh tế - xã hội phát triển bền vững.

2.2. Sự cần thiết phải điều chỉnh bằng pháp luật đối với quy hoạch sử dụng đất

Quy hoạch sử dụng đất có vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy kinh tế, xã hội phát triển, bình ổn các quan hệ xã hội, tối đa hóa giá trị bất động sản, thúc đẩy thị trường bất động sản phát triển đúng hướng và bền vững, nâng cao chất lượng cuộc sống cho cộng đồng. Thông qua quy hoạch sử dụng đất, chúng ta sẽ thực hiện được mục tiêu phát triển bền vững, đảm bảo cho đất đai được sử dụng hợp lý tiết kiệm, có hiệu quả cao nhất về mọi mặt kinh tế, xã hội, môi trường và an ninh quốc phòng. Quy hoạch sử dụng đất “góp phần tích cực vào phát huy tiềm năng đất đai phục vụ cho mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng an ninh và chuyển đổi cơ cấu lao động thông qua chuyển đổi cơ cấu sử dụng đất, tạo việc làm mới, tăng thu nhập, cải thiện đời sống cho nhân dân. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã khoanh định quy đất nông nghiệp, bảo đảm mục tiêu an toàn lương thực quốc gia, bảo đảm nhu cầu phát triển công nghiệp mà vẫn bảo vệ môi trường, sinh thái

[9, tr.14]. Nhưng hiện trạng quy hoạch sử dụng đất ở nước ta hiện nay chưa phát huy được vai trò to lớn của quy hoạch đất, chất lượng quy hoạch chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển kinh tế xã hội, chưa có tầm nhìn xa trong dự báo. Quy hoạch đất đang đặt ra nhiều vấn đề gây bức xúc cho cộng đồng như hiện tượng quy hoạch treo, quy hoạch không có tính khả thi, quy hoạch chủ quan theo ý chí của một nhóm người có quyền lực vì lợi ích nhóm, quy hoạch được điều chỉnh tùy tiện. Quy hoạch sử dụng đất phục vụ chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn, đường giao thông chưa tạo được quỹ đất có giá trị cao hai bên đường, xung quanh khu vực đất thu hồi để đầu tư tăng nguồn thu bù đắp chi phí bồi thường, xây dựng công trình công cộng [9, tr.14-15]. Để nâng cao hiệu quả của quy hoạch cần thiết phải có sự điều chỉnh của pháp luật, phải có những quy tắc được thiết lập để điều chỉnh các quan hệ phát sinh trong quá trình quy hoạch sử dụng đất. Pháp luật là hệ thống các quy tắc xử sự mang tính bắt buộc chung do Nhà nước ban hành hoặc thừa nhận, thể hiện ý chí và bảo vệ lợi ích của giai cấp thống trị trong xã hội, được Nhà nước bảo đảm thực hiện nhằm mục đích điều chỉnh các quan hệ xã hội. Pháp luật là công cụ để thực hiện quyền lực Nhà nước và là cơ sở pháp lý cho đời sống xã hội có Nhà nước. Một trong những chức năng của pháp luật là chức năng điều chỉnh, sự điều chỉnh của pháp luật lên các quan hệ xã hội được thực hiện theo hai hướng: một mặt pháp luật ghi nhận các quan hệ xã hội chủ yếu trong xã hội, mặt khác pháp luật bảo đảm cho sự phát triển của các quan hệ xã hội. Như vậy, pháp luật đã thiết lập “trật tự” đối với các quan hệ xã hội, tạo điều kiện cho các quan hệ xã hội phát triển theo chiều hướng nhất định phù hợp với ý chí của giai cấp thống trị, phù hợp với quy luật vận động khách quan của các quan hệ xã hội.

Quan hệ xã hội là mối quan hệ giữa con người với con người và mối quan hệ giữa con người với thiên nhiên. Quá trình xây dựng và thực hiện quy hoạch sử dụng đất phát sinh rất nhiều quan hệ xã hội như: Quan hệ giữa các cơ quan Nhà nước với nhau trong quá trình lập, xét duyệt, công bố và thực hiện quy hoạch kế hoạch sử dụng đất; quan hệ giữa cơ quan quản lý Nhà nước về đất đai với các tổ chức chuyên môn xây dựng quy hoạch; quan hệ giữa cơ quan Nhà nước, tổ chức chuyên môn xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất với tổ chức, cá nhân, cơ sở tôn giáo, cộng đồng dân cư sử dụng đất (gọi chung là người sử dụng đất).

Quan hệ giữa các cơ quan Nhà nước trong quy hoạch sử dụng đất đó là quan

hệ giữa cơ quan Nhà nước cấp trên với cơ quan Nhà nước cấp dưới như giữa Chính phủ với Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, quan hệ giữa Ủy ban nhân dân cấp tỉnh với Ủy ban nhân dân cấp huyện ... Ví dụ như Ủy ban nhân dân cấp tỉnh lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh gửi lên cho Chính phủ xét duyệt. Quan hệ giữa các cơ quan Nhà nước trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất còn là quan hệ giữa các cơ quan cùng cấp như giữa Ủy ban nhân dân với Hội đồng nhân dân; quan hệ giữa cơ quan quản lý Nhà nước về đất đai có thẩm quyền chung với cơ quan quản lý Nhà nước về đất đai có thẩm quyền chuyên môn như giữa Ủy ban nhân dân cấp tỉnh với Sở Tài nguyên và Môi trường, quan hệ giữa Chính phủ với Bộ Tài nguyên và Môi trường...

Quan hệ giữa cơ quan quản lý Nhà nước về đất đai với các tổ chức chuyên môn xây dựng quy hoạch ví dụ như quan hệ giữa cơ quan Nhà nước các cấp có trách nhiệm tổ chức việc lập quy hoạch với các trung tâm quy hoạch, các đội quy hoạch, các chuyên gia kỹ thuật về quy hoạch bởi đặc điểm của quy hoạch là mang tính kỹ thuật như đã phân tích ở phần trên. Quy hoạch sử dụng đất vì thế sẽ không có hiệu quả nếu không có các chuyên gia quy hoạch, chuyên gia có kiến thức sâu và chuyên môn như: nhà khảo sát đất đai, nhà đánh giá đất đai, nhà nông học, chuyên gia lâm nghiệp, các chuyên gia về chăn nuôi thú y, nhà kinh tế và nhà xã hội học.

Trong quá trình xây dựng và thực hiện quy hoạch còn phát sinh mối quan hệ giữa cơ quan quản lý Nhà nước về đất đai, giữa tổ chức chuyên môn xây dựng quy hoạch với người sử dụng đất. Người sử dụng đất là người mà quyền và lợi ích của họ gắn chặt với quy hoạch. Quy hoạch sử dụng đất ảnh hưởng đến lợi ích kinh tế và cả lợi ích môi trường sinh thái của người dân trong vùng quy hoạch và lân cận với vùng quy hoạch. Vì vậy, họ không chỉ có mối quan hệ với các cơ quan Nhà nước trong quá trình thực hiện quy hoạch mà quan hệ đó còn phát sinh ngay trong quá trình xây dựng quy hoạch. Quá trình xây dựng quy hoạch, cơ quan quản lý Nhà nước và tổ chức chuyên môn xây dựng quy hoạch phải lắng nghe ý kiến, nhu cầu, nguyện vọng của người sử dụng đất. Thông thường cho thấy, những cố gắng thành công nhất là biết kết hợp giữa các nghiên cứu kỹ thuật với mong ước của người địa phương đang sống giúp cho quy hoạch được tốt hơn. Một trong những nguyên tắc lập quy hoạch là phải dân chủ công khai, phương pháp quy hoạch tiến bộ mà chúng ta cần ghi nhận là huy động sự tham gia của cộng đồng.

Mối quan hệ giữa con người với đất đai đó là quan hệ giữa cơ quan quản lý Nhà

nước về đất đai với đất đai, giữa tổ chức chuyên môn xây dựng quy hoạch sử dụng đất với đất đai, giữa người sử dụng đất với đất đai. Hay nói cách khác là thái độ đối xử giữa con người với đất đai trong xây dựng và thực hiện quy hoạch sử dụng đất.

Các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình xây dựng và thực hiện quy hoạch nói trên đòi hỏi phải được điều chỉnh bằng pháp luật, cần phải có nguyên tắc xử sự bắt buộc, được làm gì, không được làm gì và làm như thế nào để hướng chúng đi theo một trật tự nhất định, không thể là mối quan hệ tự phát. Có như vậy đất đai mới được bảo vệ, được sử dụng hợp lý tiết kiệm và có hiệu quả. Pháp luật có chức năng điều chỉnh, tuy nhiên pháp luật không thể điều chỉnh hết tất cả các quan hệ xã hội, mà chỉ điều chỉnh những quan hệ xã hội cơ bản. Quan hệ phát sinh trong quá trình quy hoạch sử dụng đất cũng vậy nó không thể được điều chỉnh hết bằng pháp luật. Pháp luật điều chỉnh các quan hệ phát sinh trong xây dựng và thực hiện quy hoạch sử dụng đất cũng ở nhiều cấp độ khác nhau.

Điều 17, 18 Hiến pháp 1992 quy định: “đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý”. Luật Đất đai 2003 cụ thể hóa nguyên tắc hiến định ấy bằng những quy định về việc quản lý đất đai theo quy hoạch, về nguyên tắc, căn cứ lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, nội dung của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, kỳ quy hoạch sử dụng đất. Quy định về trách nhiệm, thẩm quyền, trình tự lập, thông qua, xét duyệt, công bố, thực hiện và điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất. Nội dung này được cụ thể hóa tại các Nghị định, Thông tư. Những quy định về quy trình kỹ thuật trong quá trình xây dựng quy hoạch (mối quan hệ giữa tổ chức chuyên môn xây dựng quy hoạch với đất đai) chủ yếu được quy định tại các Thông tư do Bộ chuyên ngành (Bộ Tài nguyên và Môi trường) ban hành.

Các quan hệ cơ bản phát sinh trong quá trình xây dựng và thực hiện quy hoạch có nhu cầu điều chỉnh bằng pháp luật bởi bên cạnh chức năng điều chỉnh, pháp luật còn có chức năng bảo vệ, pháp luật là công cụ bảo vệ các quan hệ xã hội mà nó điều chỉnh. Khi có các hành vi vi phạm pháp luật xảy ra, xâm phạm đến các quan hệ xã hội được pháp luật điều chỉnh thì các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền sẽ áp dụng các biện pháp cưỡng chế đối với các chủ thể có hành vi vi phạm pháp luật.

Ý thức bảo vệ đất đai, bảo vệ tài nguyên thiên nhiên của tổ chức, cá nhân, xã hội còn rất hạn chế trong quá trình sử dụng đất nói chung và trong quy hoạch sử dụng đất nói riêng. Vì vậy, pháp luật quy hoạch sử dụng đất cần được ban hành nhằm tác động vào ý

thức của con người, làm cho con người xử sự phù hợp với cách xử sự được quy định trong các quy phạm pháp luật. Từ sự nhận thức này hướng con người đến những hành vi, cách xử sự phù hợp với lợi ích của xã hội, lợi ích của Nhà nước, lợi ích của bản thân trong quá trình sử dụng đất và quy hoạch sử dụng đất.

Quy hoạch sử dụng đất sau khi được xét duyệt, quyết định (tức có hiệu lực pháp lý) thì nó trở thành căn cứ để nhà nước quản lý đất đai được thống nhất từ trung ương đến địa phương thông qua sự thống nhất quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia và quy hoạch sử dụng đất các cấp, các ngành. Quy hoạch sử dụng đất là căn cứ quan trọng để cơ quan có thẩm quyền tiến hành hoạt động giao đất, cho thuê đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, thu hồi đất và giải quyết tranh chấp đất đai. Mọi hoạt động phát triển kinh tế, xã hội, các dự án phát triển các vùng kinh tế, xây dựng các khu công nghiệp, khu chế xuất, mở rộng khu dân cư... đều phải tiến hành dựa trên quy hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt. Từ các phân tích trên cho thấy điều chỉnh pháp luật đối với quy hoạch sử dụng đất là nhu cầu mang tính khách quan và cấp thiết.

2.3. Khái niệm, đặc điểm, nguyên tắc của pháp luật quy hoạch sử dụng đất

2.3.1. Khái niệm, đặc điểm của pháp luật quy hoạch sử dụng đất

Điều 18 Hiến pháp 1992 quy định "Nhà nước thống nhất quản lý toàn bộ đất đai theo quy hoạch và pháp luật, bảo đảm sử dụng đúng mục đích và có hiệu quả", mọi tổ chức, cá nhân, và cả các cơ quan Nhà nước đều phải tuân thủ nguyên tắc ấy. Các văn bản pháp luật có giá trị pháp lý thấp hơn Hiến pháp như các đạo luật, luật, văn bản dưới luật cũng đều nhằm cụ thể hóa Hiến pháp và không được trái với Hiến pháp. Luật Đất đai hiện hành và các văn bản hướng dẫn thi hành Luật Đất đai đã cụ thể hóa quy định quản lý Nhà nước về đất đai bằng quy hoạch.

Trong công tác quản lý đất đai, quy hoạch sử dụng đất chính là cơ sở khoa học là căn cứ pháp lý quan trọng để Nhà nước quản lý các biến động về đất đai, nó trực tiếp thể hiện phương thức yêu cầu trong công tác quản lý và sử dụng đất đai. Quy hoạch sử dụng đất đai là một trong những phương tiện để Nhà nước thực hiện các chủ trương, chính sách đất đai của mình, giúp cho Nhà nước can thiệp một cách sâu sắc vào quá trình sử dụng đất, đồng thời khắc phục những khó khăn do lịch sử để lại. Việc quản lý đất đai theo quy hoạch chính là điều kiện để đất đai được sử dụng hợp lý và có hiệu quả.

Trong nền kinh tế hiện nay, người sử dụng đất có nhiều mục đích sử dụng đất khác nhau nhưng nếu trái với quy hoạch là trái với pháp luật. Vì quy hoạch sau khi đã được quyết định là biện pháp, chính sách, phương thức để Nhà nước quản lý đất đai. Các cơ quan quản lý đất đai, người sử dụng đất phải tuyệt đối tuân thủ theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền xét duyệt. Đất đai dù là nguồn tài nguyên có phong phú, đa dạng đến đâu thì nó cũng không phải là vô tận, mà là một đại lượng hữu hạn, trong khi nhu cầu sử dụng đất ngày càng gia tăng. Nhà nước không thể cho phép các nhu cầu sử dụng đất phát triển một cách tự phát mà phải có kế hoạch, điều tiết nó phù hợp với quá trình phát triển kinh tế - xã hội. Vì vậy, quy hoạch sử dụng đất là cơ sở khoa học của quá trình xây dựng các chiến lược về khai thác, sử dụng đất, là tiền đề cho việc thực hiện đúng đắn các nội dung quản lý Nhà nước về đất đai. Pháp luật về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất sẽ là quy tắc bắt buộc để điều chỉnh các quan hệ xã hội liên quan đến quá trình sử dụng đất của mọi tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, và quá trình quản lý đất đai của các cơ quan quản lý Nhà nước về đất đai.

Pháp luật điều chỉnh hoạt động quy hoạch sử dụng đất đai ở chỗ: quy định trách nhiệm của mỗi cơ quan Nhà nước, mỗi ngành, mỗi đơn vị trong xây dựng quy hoạch và kế hoạch hóa sử dụng đất đồng thời đảm bảo cho các quy hoạch và kế hoạch đó có hiệu lực pháp luật trong thực tế.

Pháp luật về quy hoạch sử dụng đất có vai trò vô cùng quan trọng trong quản lý Nhà nước về đất đai, trong việc phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, biểu hiện cụ thể dưới một số góc độ như: Là phương tiện để thể chế hóa đường lối, chiến lược, chính sách của Đảng Cộng sản Việt Nam về quy hoạch sử dụng đất để phát triển bền vững; là phương tiện nhằm đảm bảo những quyền cơ bản của công dân như quyền tài sản, quyền tiếp cận thông tin, quyền cư trú, quyền dân chủ, quyền bình đẳng thông qua việc được đáp ứng nhu cầu sử dụng đất; chính thức hóa quy trình, phương pháp xây dựng quy hoạch, yêu cầu của công tác quy hoạch sử dụng đất; xác định rõ trách nhiệm, nghĩa vụ của các chủ thể tham gia xây dựng, thực hiện quy hoạch sử dụng đất; là một công cụ hữu hiệu để Nhà nước quản lý quy hoạch sử dụng đất và đảm bảo tính khả thi của các quy hoạch sử dụng đất. Pháp luật quy hoạch sử dụng đất cũng là công cụ để điều tiết, định hướng thị trường bất động sản phát triển bền vững, tác động tích cực tới sự phát triển kinh tế xã hội trong thời kỳ kinh tế hội nhập.

Pháp luật quy hoạch sử dụng đất ngoài các đặc điểm của quy phạm pháp luật thì so với các quy phạm pháp luật khác nó có những đặc điểm cơ bản như sau:

+ Mang tính đa chiều (vừa mang yếu tố kinh tế, vừa mang yếu tố hành chính, vừa mang yếu tố môi trường, xã hội).

Ngoài việc quy định trình tự, thủ tục, thẩm quyền xây dựng các quy hoạch sử dụng đất theo thủ tục hành chính, pháp luật quy hoạch sử dụng đất còn mang yếu tố môi trường, xã hội và yếu tố kinh tế. Cụ thể khi xây dựng một phương án sử dụng đất người ta phải đảm bảo được yếu tố bảo vệ môi trường để phát triển bền vững, các mục đích sử dụng đất dù là phát triển khu công nghiệp, khu kinh tế, diện tích cho giao thông, các công trình công cộng cũng luôn phải chú ý đến việc bảo vệ môi trường. Các dự án có quy mô lớn có khả năng ảnh hưởng trực tiếp đến môi trường đều phải tiến hành hoạt động “Đánh giá Tác động Môi trường”, nhằm phòng ngừa và giảm thiểu tác nhân gây hại cho môi trường trong các hoạt động phát triển. Pháp luật quy hoạch sử dụng đất cũng luôn tính đến các yếu tố mang tính xã hội như những phong tục, tập quán, những giá trị văn hóa, những hoạt động cộng đồng ... Ngoài các yếu tố hành chính, môi trường, xã hội vừa kể trên, pháp luật quy hoạch sử dụng đất đặc biệt mang yếu tố kinh tế, các quy định cụ thể các căn cứ, nội dung, nguyên tắc lập quy hoạch đều nhằm mục tiêu thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội, bảo đảm cho các hoạt động kinh tế phát triển đúng hướng trong thời kỳ phát triển nền kinh tế thị trường, hội nhập kinh tế quốc tế và khu vực. Một trong số các căn cứ để xây dựng phương án sử dụng đất là chiến lược, quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội; điều kiện tự nhiên, kinh tế xã hội và nhu cầu của thị trường; nhu cầu sử dụng đất của các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư (Điều 22, Luật Đất đai năm 2003). Thông qua các quy định của pháp luật quy hoạch sử dụng đất các hoạt động về giá đất, về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, thu tiền sử dụng đất khi chuyển mục đích sử dụng đất cũng bị tác động, chi phối. Các thông tin về quy hoạch tác động mạnh mẽ đến thị trường bất động sản, thị trường tài chính và thị trường lao động... Tóm lại, pháp luật quy hoạch sử dụng đất mang tính đa chiều, chứa đựng nhiều yếu tố, trong đó mang đậm yếu tố kinh tế - xã hội.

+ Vừa mang yếu tố pháp lý vừa mang yếu tố kỹ thuật.

Pháp luật quy hoạch đất đai ngoài những đặc điểm của một quy phạm pháp luật như tính bắt buộc, tính cưỡng chế, tính bảo đảm thi hành, tính thống nhất, tính

giáo dục, rắn đẽ... thì so với các chế định khác của pháp luật đất đai thì pháp luật quy hoạch sử dụng đất chứa đựng các thông số kỹ thuật, nhiều yếu tố kỹ thuật. Để lựa chọn được một phương án sử dụng đất hợp lý cho rất nhiều nhu cầu sử dụng đất khác nhau, các chuyên gia quy hoạch phải xác định rõ các loại đất, các thành phần của đất, các yếu tố thổ nhưỡng của đất đai, độ màu mỡ, phì nhiêu, các yếu tố này phải sử dụng đến các thiết bị, thông số kỹ thuật. Yếu tố kỹ thuật trong chế định quy hoạch sử dụng đất tạo nên sự khác biệt của pháp luật quy hoạch sử dụng đất so với các chế định khác của pháp luật đất đai như các quy định về giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, giải quyết tranh chấp đất đai, thu tiền sử dụng đất, đấu giá quyền sử dụng đất, tài chính về đất đai.

Tóm lại: *Pháp luật quy hoạch sử dụng đất là hệ thống các quy tắc xử sự bắt buộc chung do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ban hành nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình xây dựng, quản lý và tổ chức thực hiện quy hoạch sử dụng đất.*

2.3.2. Nguyên tắc điều chỉnh pháp luật quy hoạch sử dụng đất

Nguyên tắc pháp luật là những định hướng, những tư tưởng chỉ đạo xuyên suốt quá trình từ khi xây dựng đến khi tổ chức thực hiện pháp luật. Xây dựng và thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất có những nguyên tắc cơ bản sau:

+ *Đất đai thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước đại diện chủ sở hữu.*

Pháp luật quy hoạch sử dụng đất là những quy phạm mang tính bắt buộc chung của Nhà nước nhằm điều chỉnh hành vi của các tổ chức, cá nhân tham gia vào hoạt động xây dựng, thực hiện quy hoạch sử dụng đất. Quan điểm chỉ đạo khi xây dựng và thực hiện các quy tắc được làm gì, không được làm gì liên quan đến đất đai nói chung và quy hoạch đất đai nói riêng là đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu. Nguyên tắc được quy định tại Điều 17, 18 Hiến pháp năm 1992 và Điều 57 Hiến pháp 2013: “Đất đai, tài nguyên nước... là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý theo quy định của pháp luật”, Luật Đất đai 2003 tiếp tục khẳng định: “Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu”. Với nguyên tắc này, Nhà nước là chủ thể chính chịu trách nhiệm xây dựng và tổ chức thực hiện quy hoạch sử dụng đất, nhằm mục tiêu lựa chọn được phương án sử dụng đất đạt hiệu quả cao nhất về mặt kinh tế - xã hội, an ninh - quốc phòng, môi trường - sinh thái. Hình thức của

chế độ sở hữu đất đai không thay đổi từ năm 1980 đến nay, trải qua 3 bản hiến pháp: Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992 và Hiến pháp năm 2013. Tuy nhiên, để phù hợp với nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, nội dung của chế độ sở hữu toàn dân về đất đai được cụ thể hóa qua Luật Đất đai năm 1987, Luật Đất đai năm 1993, Luật Đất đai năm 2003, Luật Đất đai 2013 thì quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất ngày càng được mở rộng để thích ứng với sự phát triển của nền kinh tế thị trường trong nhu cầu hội nhập kinh tế khu vực và kinh tế toàn cầu. Pháp luật về quy hoạch sử dụng đất cũng phát triển theo hướng đó, căn cứ, nội dung sử dụng đất cũng phải xuất phát từ nhu cầu của thị trường, nhằm đảm bảo mục tiêu phát triển bền vững và bảo đảm nguyên tắc đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý.

+ *Đảm bảo tính thống nhất trong xây dựng và thực hiện pháp luật về quy hoạch sử dụng đất.*

Quy hoạch sử dụng đất phải đảm bảo tính đồng bộ và thống nhất, pháp luật về quy hoạch sử dụng đất vì thế cũng phải đảm bảo nguyên tắc thống nhất cao. Sự chồng chéo, mâu thuẫn trong các quy định của pháp luật quy hoạch sẽ phá vỡ sự thống nhất, tính khả thi của quy hoạch sử dụng đất. Thống nhất cao trong pháp luật quy hoạch sử dụng đất thể hiện ở chỗ thống nhất nội dung của các quy định, thống nhất về tính hiệu lực của các văn bản và thống nhất trong hệ thống cơ quan quản lý Nhà nước về quy hoạch sử dụng đất từ Trung ương đến địa phương.

+ *Ưu tiên bảo vệ và phát triển quỹ đất nông nghiệp.*

Nguyên tắc này trong pháp luật quy hoạch sử dụng đất nhằm hạn chế việc chuyển mục đích sử dụng đất từ đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp, đảm bảo an ninh, lương thực quốc gia đáp ứng nhu cầu lương thực, thực phẩm cho xã hội. Điểm tương đồng trong pháp luật quy hoạch đất đai Trung Quốc và pháp luật quy hoạch đất đai Việt Nam là chú trọng bảo vệ đất nông nghiệp, đảm bảo an toàn lương thực quốc gia. Để bảo vệ và mở rộng vốn đất nông nghiệp xuất phát từ hai phương diện: Thứ nhất, cần coi trọng việc thâm canh, tăng vụ chuyển đổi cơ cấu mùa vụ trên diện tích hiện có, thứ hai cần tích cực khai hoang mở rộng ruộng đồng từ vốn đất chưa sử dụng có khả năng nông nghiệp [79, tr.52]. Mọi trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất từ đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp phải phù hợp với quy hoạch đã được xét duyệt, những diện tích có năng suất nông nghiệp cao, nhất là

diện tích đất trồng lúa nước thì có thể xây dựng quy chế “quy hoạch đỏ” - tức trong kỳ quy hoạch tuyệt đối không được điều chỉnh, thay đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp sang loại đất khác vì bất kỳ lý do gì. “Quy hoạch đỏ” được hiểu là những diện tích cần bảo vệ nghiêm ngặt, bảo đảm tính ổn định lâu dài, việc phát triển kinh tế, xã hội với bất kỳ lý do nào cũng không được xâm phạm đến diện tích đất đã được khoanh vùng bảo vệ. “Quy hoạch đỏ” được áp dụng chủ yếu cho việc bảo vệ diện tích lúa nước, diện tích đất nông nghiệp nhằm bảo đảm an toàn lương thực quốc gia hoặc những diện tích đất có những di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh.

+ Sử dụng đất đai hợp lý, tiết kiệm, bảo vệ môi trường để phát triển bền vững.

Đất đai là loại tài nguyên có hạn nhưng có khả năng tái tạo phục hồi, chính vì vậy trong quá trình sử dụng đất, tác động đến đất đai chúng ta phải có kế hoạch, có chiến lược sử dụng đất để vừa thỏa mãn các nhu cầu vật chất, tinh thần đồng thời vẫn đảm bảo có nguồn đất để sử dụng trong tương lai. Diện tích đất đai có hạn mà áp lực đối với đất đai trong mọi lĩnh vực ngày càng tăng, vì vậy phải bố trí sử dụng đất hợp lý, vừa đảm bảo nhu cầu vừa bảo vệ được nguồn tài nguyên hữu hạn và quý giá với quan điểm phát triển bền vững. Trong lĩnh vực bảo vệ đất, thông qua quy phạm pháp luật mang tính bắt buộc, quy hoạch sử dụng đất có nhiệm vụ bảo vệ đất đai, tránh việc tiêu hủy, phá hủy đất đai dưới bất kỳ hình thức nào, chống xói mòn, chống ô nhiễm đất, bảo vệ môi trường thiên nhiên để phát triển bền vững.

+ Tổ chức phân bố nhu cầu sử dụng đất hợp lý, công bằng cho các ngành, các vùng lãnh thổ có tính đến các điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội của vùng lãnh thổ.

Quy hoạch sử dụng đất ở góc độ cụ thể được hiểu là việc: phân bố và khoanh định nguồn tài nguyên đất đai cho các mục tiêu phát triển kinh tế, xã hội, quốc phòng, an ninh và bảo vệ môi trường theo vùng kinh tế, xã hội và đơn vị hành chính trên cơ sở tiềm năng đất đai và nhu cầu sử dụng đất cho các ngành, lĩnh vực. Tài nguyên đất đai là nguồn tài nguyên có hạn nhưng dân số thì ngày càng gia tăng, kéo theo nhu cầu sử dụng đất ngày càng tăng. Nhu cầu sử dụng đất của các ngành, các vùng lãnh thổ, các chủ thể là vô cùng phong phú, làm thế nào để đáp ứng được các nhu cầu đó trên một nguồn tài nguyên có hạn là việc chúng ta phải đặt ra trong công

tác quy hoạch để phân bổ hợp lý và công bằng. Chỉ có công bằng trong phân bổ quỹ đất mới xây dựng được một xã hội văn minh, mới ổn định và thúc đẩy các quan hệ xã hội phát triển. Tuy nhiên, công bằng không có nghĩa là cào bằng, trong phân bổ nguồn tài nguyên đất chúng ta phải xét đến những đặc thù của ngành và của từng vùng lãnh thổ để đạt được mục tiêu của quy hoạch sử dụng đất là phát triển kinh tế, phát triển xã hội và bảo vệ môi trường.

2.4. Điều chỉnh pháp luật đối với quy hoạch sử dụng đất

Pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình xây dựng và thực hiện quy hoạch sử dụng đất nhưng không thể điều chỉnh hết tất cả các quan hệ ấy mà chỉ điều chỉnh những quan hệ cơ bản. Quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình xây dựng và tổ chức thực hiện quy hoạch cần thiết phải được điều chỉnh bằng các quy định mang tính bắt buộc của Nhà nước. Trong tất cả các quan hệ quy hoạch sử dụng đất đó, pháp luật cần điều chỉnh các nội dung sau để đảm bảo mục tiêu, vai trò, yêu cầu của quy hoạch sử dụng đất và vai trò, yêu cầu của pháp luật quy hoạch sử dụng đất:

+ *Ghi nhận chính thức các thuật ngữ, khái niệm trong hoạt động quy hoạch sử dụng đất.*

Hoạt động quy hoạch sử dụng đất là một lĩnh vực vừa mang yếu tố kỹ thuật, vừa mang yếu tố kinh tế, vừa mang yếu tố hành chính, vừa mang yếu tố môi trường và xã hội. Để pháp luật quy hoạch sử dụng đất có tính khả thi, áp dụng thống nhất trong thực tế cuộc sống, cần có những quy định để giải thích rõ các thuật ngữ, các khái niệm trong hoạt động quy hoạch sử dụng đất như: khái niệm quy hoạch sử dụng đất, khái niệm kế hoạch sử dụng đất, khái niệm bản đồ quy hoạch sử dụng đất, khái niệm đất đô thị trong quy hoạch, phương án quy hoạch sử dụng đất, quy trình quy hoạch sử dụng đất, định mức sử dụng đất, chỉ tiêu sử dụng đất, quy hoạch treo, quy hoạch đỏ...

+ *Trình tự, thẩm quyền xây dựng các quy hoạch sử dụng đất.*

Pháp luật cần quy định rõ về trình tự xây dựng và tổ chức thực hiện quy hoạch sử dụng đất, hay nói cách khác là các bước trong quá trình quy hoạch sử dụng đất. Ở mỗi khâu trong quy trình quy hoạch, phải quy định rõ các cơ quan có thẩm quyền thực hiện hoặc tổ chức thực hiện, xác định rõ trách nhiệm của các cơ quan tiến hành quy hoạch. Quy định này sẽ góp phần minh bạch hóa hệ thống pháp luật về quy hoạch, đảm bảo sự kiểm tra giám sát của nhân dân đối với hoạt động

quy hoạch sử dụng đất.

+ *Nguyên tắc, căn cứ, thời hạn, chi phí lập quy hoạch sử dụng đất.*

Nội dung điều chỉnh này của pháp luật sẽ giúp cho pháp luật quy hoạch sử dụng đất được lập một cách thống nhất dựa trên nguyên tắc, căn cứ chung dù là quy hoạch của địa phương nào. Việc quy định về thời hạn lập quy hoạch sẽ giúp cho quy hoạch sử dụng đất được thực hiện mang tính liên tục bởi quy hoạch sử dụng đất là căn cứ pháp lý quan trọng cho mọi hoạt động quản lý Nhà nước về đất đai (giao đất, cho thuê đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, thu hồi đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất...). Quy định về chi phí trong hoạt động xây dựng quy hoạch giúp chúng ta tiết kiệm được chi phí, phòng chống phát sinh đây là biểu hiện của tính công khai, minh bạch trong pháp luật quy hoạch sử dụng đất.

+ *Nội dung, phương pháp, kỳ quy hoạch sử dụng đất, điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất.*

Quy định về nội dung, phương pháp tiến hành quy hoạch sử dụng đất góp phần xây dựng được một quy hoạch sử dụng đất có chất lượng, có tính khả thi, lựa chọn được một phương án sử dụng đất đạt hiệu quả cao nhất. Trong việc điều chỉnh về phương pháp xây dựng quy hoạch cũng sẽ đảm bảo cho pháp luật quy hoạch được công khai, minh bạch. Ngoài ra nội dung của quy hoạch sử dụng đất phải thể hiện được nhu cầu của thị trường, góp phần thúc đẩy thị trường bất động sản phát triển đúng hướng và bền vững, thúc đẩy nền kinh tế quốc dân phát triển. Quy hoạch đất phải góp phần làm tăng thêm giá trị của các thửa đất mà không làm giảm đi giá trị của các thửa đất khác trong vùng quy hoạch. Quy định về kỳ quy hoạch hay còn gọi là thời hạn của quy hoạch và việc có thể điều chỉnh quy hoạch, điều kiện điều chỉnh quy hoạch giúp quy hoạch vừa đảm bảo được tính linh hoạt, mềm dẻo vừa đảm bảo được tính ổn định lâu dài. Nội dung này giúp pháp luật đạt được yêu cầu ổn định và dự báo.

+ *Công bố, thực hiện quy hoạch sử dụng đất.*

Pháp luật cần quy định chặt chẽ, cụ thể về nội dung công bố quy hoạch như hình thức công bố, quy trình công bố, nội dung công bố, thẩm quyền công bố quy hoạch giúp cho quyền được tiếp cận thông tin về quy hoạch của người dân được đảm bảo, tránh việc công bố mang tính hình thức không đạt được yêu cầu công khai, minh bạch của pháp luật quy hoạch sử dụng đất. Việc công bố quy hoạch sử

dụng đất cũng hạn chế tình trạng mua bán thông tin về quy hoạch dẫn đến đầu cơ đất đai, tác động tiêu cực đến thị trường bất động sản và ảnh hưởng đến lợi ích kinh tế của người sử dụng đất. Công bố quy hoạch sẽ góp phần định hướng thị trường bất động sản phát triển lành mạnh, đưa giá cả bất động sản về sát với giá trị thật của nó. Việc công bố quy hoạch sử dụng đất cũng góp phần giảm bớt sự phân hóa giàu nghèo trong xã hội, tạo điều kiện cho tầng lớp nhân dân lao động có cơ hội sở hữu nhà ở. Quy định cụ thể, chi tiết về việc thực hiện quy hoạch sẽ giúp nâng cao tính khả thi cho pháp luật quy hoạch sử dụng đất, giảm tình trạng quy hoạch treo, chống lãng phí. Giúp cho những chi phí xây dựng quy hoạch được sử dụng có hiệu quả, đồng thời cũng đảm bảo lợi ích của người sử dụng đất nơi diễn ra quy hoạch.

+ *Quản lý, giám sát, trách nhiệm của các chủ thể tham gia xây dựng và tổ chức thực hiện quy hoạch sử dụng đất.*

Đây là những quy định hậu kiểm, quy định về trách nhiệm của các chủ thể sau khi quy hoạch đã được xét duyệt, công bố và thực hiện. Nội dung của pháp luật cũng không ngoài mục tiêu đảm bảo tính khả thi của quy hoạch sử dụng đất, đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của các chủ thể tham gia quy hoạch sử dụng đất. Quy hoạch sau khi có hiệu lực, phương án quy hoạch sử dụng đất sau khi được tính toán các yếu tố kinh tế - xã hội, môi trường thì phải được giám sát để tiến hành đúng tiến độ. Người sử dụng đất được quyền biết tiến độ thực hiện quy hoạch để có kế hoạch tài chính, kế hoạch cư trú và việc làm phù hợp. Trong trường hợp diện tích đất của người sử dụng đất có quyết định thu hồi cho các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, an ninh quốc phòng, người sử dụng đất phải được bồi thường thỏa đáng về giá trị quyền sử dụng đất, chi phí di chuyển, chi phí chuyển đổi ngành nghề và được ưu tiên có nơi ở mới tốt hơn hoặc bằng với nơi ở mà họ bị thu hồi đất.

Để điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình xây dựng và thực hiện quy hoạch đi vào một trật tự, phát huy được vai trò của quy hoạch sử dụng đất trong việc thúc đẩy kinh tế xã hội phát triển bền vững, thì phải xác định được hình thức điều chỉnh phù hợp. Căn cứ vào đặc điểm của quy hoạch sử dụng đất, đặc điểm của pháp luật quy hoạch sử dụng đất có **hình thức** điều chỉnh pháp luật sau đây:

- (1) Hiến pháp sẽ ghi nhận hình thức sở hữu đất đai và ghi nhận vai trò của quy hoạch sử dụng đất là công cụ hữu hiệu để Nhà nước quản lý đất đai được thống nhất.

- (2) Pháp luật quy hoạch quy định các nguyên tắc, phương pháp, yêu cầu

của quy hoạch sử dụng đất

+ Các nội dung như các khái niệm, thuật ngữ trong hoạt động quy hoạch sử dụng đất, nội dung về trình tự thẩm quyền xây dựng quy hoạch sử dụng đất. Các căn cứ, nội dung, kỳ quy hoạch sử dụng đất, công bố, thực hiện và giám sát sau quy hoạch sử dụng đất cần được định trong văn bản luật có thể là quy định thành một chương, một chế định về quy hoạch trong Luật Đất đai hoặc xây dựng một Luật Quy hoạch điều chỉnh chung về các hoạt động quy hoạch (quy hoạch đô thị, quy hoạch khu dân cư nông thôn, quy hoạch xây dựng, quy hoạch môi trường, quy hoạch bảo vệ và phát triển rừng, quy hoạch tài nguyên nước...), trong đó có một chương riêng quy định về quy hoạch sử dụng đất.

+ Ban hành Nghị định riêng để hướng dẫn về các nội dung quy hoạch sử dụng đất đã được quy định trong văn bản luật. Ở đây, tiếp tục cụ thể hóa các nội dung của Luật Đất đai hoặc Luật Quy hoạch, hướng dẫn cụ thể về phương pháp quy hoạch, về cách thức công bố quy hoạch, về thực hiện quy hoạch, về trình tự, thời gian lập quy hoạch, về chi phí cho hoạt động xây dựng quy hoạch, về việc xử lý quy hoạch treo, trách nhiệm pháp lý của các chủ thể tham gia công tác quy hoạch vi phạm pháp luật.

+ Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Tài chính ban hành những thông tư, công văn hướng dẫn cụ thể về các nội dung đã quy định trong văn bản Luật, trong Nghị định mà xét thấy cần quy định chi tiết hơn.

+ Bộ Công an, Bộ Quốc phòng ban hành những văn bản hướng dẫn cụ thể hoạt động quy hoạch của Bộ, ngành mình.

+ Ban hành một văn bản về xử phạt hành chính đối với các vi phạm pháp luật trong hoạt động quy hoạch sử dụng đất.

- (3) Pháp luật hình sự quy định đối với các hành vi vi phạm nghiêm trọng của các cá nhân trong quá trình xây dựng và tổ chức thực hiện quy hoạch sử dụng đất.

2.5. Các yếu tố chi phối pháp luật quy hoạch sử dụng đất

Pháp luật về quy hoạch sử dụng đất cũng như bất kỳ một chế định pháp luật nào đều bị chi phối bởi các yếu tố nhất định đến quá trình xây dựng và tổ chức thực hiện các quy định đó. Tuy nhiên, mỗi nhóm quy phạm pháp luật lại chịu tác động bởi những yếu tố khác nhau. Pháp luật quy hoạch sử dụng đất điều chỉnh các quan hệ xã hội mang tính đặc thù, đó là quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình thực hiện

hoạt động quy hoạch sử dụng đất, mà quy hoạch sử dụng đất lại mang trong mình những đặc điểm riêng biệt, pháp luật quy hoạch sử dụng đất vì vậy chịu sự tác động, chi phối của các yếu tố chính trị, lịch sử, văn hóa - xã hội, kinh tế.

2.5.1. Yếu tố chính trị

Pháp luật là công cụ hữu hiệu để Nhà nước thể hiện quan điểm chính trị, để chính thức hóa tư tưởng của Đảng. Pháp luật về đất đai nói chung và quy hoạch sử dụng đất nói riêng mang đậm nét tính giai cấp, thể hiện rõ nét yếu tố chính trị. Biểu hiện cụ thể của yếu tố chính trị chi phối đến pháp luật quy hoạch sử dụng đất ví dụ như ở Việt Nam pháp luật quy hoạch sử dụng đất là phải đảm bảo nguyên tắc: Đất đai thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước đại diện chủ sở hữu. Thông qua quy hoạch sử dụng đất, Nhà nước thể hiện quyền lực, thể hiện quyền định đoạt đối với đất đai bằng việc quy định mục đích sử dụng đất cho từng diện tích đất, từng vùng đất cụ thể. Việc quy hoạch sử dụng đất, đảm bảo cân đối nhu cầu sử dụng đất của các tổ chức, cá nhân không ngoài mục tiêu ổn định quan hệ xã hội, giữ vững thể chế chính trị. Đối với quy hoạch sử dụng đất của cả nước, cơ quan quyền lực cao nhất trong bộ máy Nhà nước ta - Quốc hội trực tiếp xét duyệt và quyết định trên cơ sở quan điểm, đường lối chủ trương của Đảng về quy hoạch sử dụng đất. Thông qua quy hoạch sử dụng đất, Nhà nước phân bổ sản xuất, xây dựng kết cấu hạ tầng, ưu tiên diện tích đất hợp lý cho nhu cầu bảo đảm an toàn lương thực quốc gia và diện tích đất cho an ninh - quốc phòng. Ở từng địa phương do những nhiệm vụ chính trị, nhiệm vụ bảo đảm sự ổn định cho an ninh - quốc phòng, quy hoạch sử dụng đất lại có những khoanh định khác nhau về việc sử dụng các diện tích đất. Ở mỗi thể chế chính trị khác nhau, pháp luật quy hoạch sử dụng đất sẽ quy định khác nhau với những mục tiêu, chiến lược sử dụng đất phù hợp. Có thể khẳng định: pháp luật quy hoạch sử dụng đất chịu sự chi phối mạnh mẽ của yếu tố chính trị. Thông qua quy hoạch sử dụng đất, quan điểm, đường lối phát triển kinh tế xã hội của Đảng được cụ thể hóa, như quan điểm bảo vệ môi trường để phát triển bền vững, quan điểm bảo tồn và phát huy những giá trị văn hóa, quan điểm đầu tư xây dựng và phát triển nguồn nhân lực như thế nào, định hướng phát triển từng vùng kinh tế trọng điểm ra sao.

2.5.2. Yếu tố kinh tế thị trường

Trong điều kiện nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở nước ta hiện nay, đất đai còn là hàng hóa đặc biệt, được tiền tệ hóa để tham gia vào nền sản xuất

hàng hóa với tính chất vừa là tư liệu sản xuất, vừa là tư liệu sinh hoạt, vừa là nguồn vốn đầu tư phát triển. Vì vậy, quy hoạch sử dụng đất ngày càng có ý nghĩa to lớn trong việc điều phối quan hệ cung, cầu đất đai trong điều kiện kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế thế giới hiện nay ở nước ta, nhằm sử dụng có hiệu quả, hợp lý và tiết kiệm nguồn tài nguyên quý giá cho sự phát triển kinh tế của đất nước [33, tr.56]. Quy hoạch sử dụng đất tối đa hóa giá trị của bất động sản, theo đó việc sử dụng đất được quyết định trên cơ sở động lực của thị trường, quy hoạch sử dụng đất trở thành sản phẩm của thị trường [33, tr.56]. Quy hoạch đất đai phải giúp mỗi thửa đất tăng lên về giá trị mà không ảnh hưởng đến giá trị của thửa đất khác trong vùng quy hoạch. Quy hoạch sử dụng đất mang nặng yếu tố kinh tế, quy hoạch sử dụng đất phản ánh sự phát triển kinh tế của từng vùng lãnh thổ trong từng giai đoạn nhất định. Ở tất cả các nước trên thế giới, vấn đề sử dụng đất nếu không được giải quyết hợp lý sẽ luôn dẫn đến tình hình xã hội mất ổn định, sức sản xuất giảm sút, kinh tế suy thoái. Do vậy để đảm bảo quyền lợi sống còn của nhân dân, xây dựng xã hội ổn định giàu có, làm thế nào để hoạch định chính sách pháp luật đất đai phù hợp nhu cầu tình hình đất nước, giải quyết thỏa đáng vấn đề đất đai, là nhiệm vụ cơ bản của hiện đại hóa đất nước [53, tr.4] Quá trình công nghiệp hóa, đô thị hóa và chuyển đổi cơ cấu kinh tế với sự tập trung dân số và phát triển hạ tầng, phát triển các cơ sở sản xuất kinh doanh thuộc các ngành công nghiệp, thương mại, dịch vụ theo sự phát triển bề rộng của không gian đô thị. Quá trình đô thị hóa làm tăng nhu cầu về bất động sản cả về số lượng và cơ cấu nhằm thỏa mãn, phù hợp với các hoạt động kinh tế, xã hội, sản xuất kinh doanh dịch vụ, đúng với nhu cầu ngày càng cao của đời sống [37, tr. 218]. Trong xu thế hội nhập hiện nay, khi Việt Nam đã chính thức trở thành thành viên của Tổ chức thương mại thế giới WTO, quy hoạch sử dụng đất càng phát huy vai trò quan trọng của nó. Quy hoạch sử dụng đất có thể xem là yếu tố góp phần không nhỏ trong công cuộc thay đổi “diện mạo” của Việt Nam trên trường Quốc tế [51, tr.40]. Quá trình phân tích để lập quy hoạch sử dụng đất xuất phát từ việc phân tích tiềm năng thiên nhiên của đất để thu xếp các chức năng của đất. Trong quá trình sử dụng đất sẽ xuất hiện các nhu cầu của phát triển kinh tế - xã hội, nhu cầu đó có thể làm thay đổi chức năng trước đây của đất. Quy hoạch sử dụng đất trong cơ chế thị trường có định hướng xã hội chủ nghĩa đồng thời đáp ứng nhu cầu hội nhập quốc tế sẽ được tiếp cận theo hướng đưa đất đai trực tiếp tham gia vào quá trình tạo ra lợi nhuận bằng các hoạt động phát triển [37, tr.48].

Pháp luật quy hoạch sử dụng đất vì thế cũng bị chi phối mạnh mẽ bởi yếu tố kinh tế, nhất là trong giai đoạn hội nhập kinh tế thế giới như hiện nay của nước ta.

2.5.3. Yếu tố văn hóa - xã hội

Quy hoạch sử dụng đất với mục tiêu lựa chọn được phương án sử dụng đất đạt hiệu quả cao nhất về mặt kinh tế - xã hội, an ninh - quốc phòng, môi trường sinh thái trên cơ sở khoa học để dung hòa và thỏa mãn các nhu cầu sử dụng đất của những nhóm lợi ích khác nhau trong xã hội. Một trong các yêu cầu của quy hoạch sử dụng đất còn là nâng cao chất lượng sống cho cộng đồng. Với những đặc trưng của đất đai, để quy hoạch sử dụng đất đạt được những yêu cầu, mục tiêu thì quy hoạch sử dụng đất còn phải căn cứ vào đặc điểm tự nhiên, kinh tế, văn hóa - xã hội, phong tục tập quán của từng vùng lãnh thổ. Từ yếu tố tâm lý, tín ngưỡng, văn hóa phong tục, tập quán mà các nhà quy hoạch đất quyết định các chỉ tiêu đất đai cho từng ngành, từng nhu cầu khác nhau. Pháp luật quy hoạch sử dụng đất lúc này không chỉ bị chi phối bởi ý chí chủ quan của Nhà nước mang yếu tố chính trị và tình hình phát triển kinh tế, yếu tố hội nhập mà còn bị chi phối bởi các yếu tố văn hóa - xã hội. Từ những đặc trưng kinh tế, văn hóa, xã hội khác nhau sẽ có chiến lược quy hoạch sử dụng đất khác nhau ví như đều là thành phố đô thị loại đặc biệt nhưng rõ ràng quy hoạch sử dụng đất thành phố Hồ Chí Minh phải đặt ra yêu cầu, định hướng khác quy hoạch sử dụng đất thành phố Hà Nội hoặc đều là thành phố nằm trong đề án trở thành phố trực thuộc Trung ương năm 2015 nhưng quy hoạch sử dụng đất ở Thừa Thiên Huế phải có những yêu cầu, định hướng khác quy hoạch sử dụng đất Bình Dương và Khánh Hòa [51, tr.155].

2.5.4. Yếu tố lịch sử

Đất đai là tài nguyên vô cùng quý giá của mỗi quốc gia, là yếu tố quyết định cấu thành nên lãnh thổ quốc gia. Lịch sử Việt Nam gắn liền với lịch sử khai khẩn, xây dựng đất nước và bảo vệ lãnh thổ của cộng đồng các dân tộc Việt Nam. Hàng nghìn năm qua nhận thức vai trò quan trọng của nguồn tài nguyên này nên vấn đề đất đai luôn được toàn xã hội quan tâm.[4, tr.5] Trải qua nhiều thế hệ, nhân dân ta đã tốn bao công sức, xương máu mới tạo lập, bảo vệ được vốn đất như hiện nay. Trên mỗi thửa đất, vùng đất, lãnh thổ đều để lại những thành quả lao động của nhân dân ta qua các thời kỳ lịch sử, đó là đất đai, rừng núi, là các công trình công cộng, đường xá giao thông, cầu cống, các di tích lịch sử - văn hóa, cảnh quan thiên nhiên. Quy hoạch sử dụng đất là ý đồ sử dụng đất, là việc sắp xếp, bố trí việc sử dụng đất

cho tương lai, vì vậy việc tính toán lựa chọn phương án sử dụng đất không thể tách rời hiện trạng sử dụng đất hiện tại với nhiều dấu ấn lịch sử. Quy hoạch sử dụng đất mang tính tổng hợp không chỉ do tính đa mục đích sử dụng đất của các chủ thể sử dụng và chiếm hữu đất đai, mà còn do tính lịch sử, truyền thống, tập tục, văn hóa của quốc gia. Đất nước nào, dân tộc nào cũng phải giải quyết vấn đề đất đai gắn với lịch sử xây dựng và mở mang bờ cõi cùng các chế độ chính trị - kinh tế. Chính vì vậy để giải quyết các vấn đề đất đai hiện tại, các quốc gia phải kế thừa và xử lý các vấn đề quá khứ, các vấn đề do lịch sử để lại đồng thời với việc tính đến các mục tiêu phát triển kinh tế và ổn định xã hội cho tương lai. Pháp luật quy hoạch sử dụng đất được xây dựng, thiết kế không nhằm ngoài mục đích giữ gìn các giá trị văn hóa truyền thống, xác định đúng nhu cầu sử dụng đất của thị trường, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, bảo vệ môi trường để phát triển kinh tế xã hội bền vững. Vì vậy, pháp luật quy hoạch sử dụng đất cũng bị chi phối, tác động mạnh mẽ bởi yếu tố lịch sử.

Tóm lại, pháp luật quy hoạch sử dụng đất cùng lúc chịu sự tác động đa chiều (tác động của các yếu tố lịch sử, chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội), tác động của yếu tố bên ngoài mang tính khách quan như điều kiện kinh tế, văn hóa, xã hội, thổ nhưỡng và những yếu tố mang tính chủ quan như ý chí của giai cấp cầm quyền, trình độ chuyên môn của các nhà quy hoạch... Khi xây dựng, chúng ta phải cân đối các yếu tố khách quan, chủ quan trong pháp luật quy hoạch để pháp luật quy hoạch thực sự vừa là công cụ thể hiện ý chí định đoạt đất đai của Nhà nước vừa là giải pháp để nâng cao chất lượng sống cho người dân, đảm bảo hài hòa lợi ích của các bên liên quan.

2.6. Pháp luật quy hoạch sử dụng đất của một số quốc gia và gợi mở cho Việt Nam

Quy hoạch sử dụng đất ở Việt Nam hay trên thế giới đều được ghi nhận như là quá trình nghiên cứu về đất đai để lựa chọn được một phương án sử dụng đất có hiệu quả nhất. “Quy hoạch sử dụng đất đai được tiến hành nghiên cứu theo ngành sử dụng đất đai và theo các cấp vùng lãnh thổ rộng lớn tới những nông trường, trang trại, xí nghiệp, thậm chí tới từng lô đất, thửa đất” [49, tr.36]. Vài thập niên gần đây, nhiều nước trên thế giới, cũng như tổ chức nông lương thế giới (FAO) đã nhận thấy việc sử dụng đất muốn có hiệu quả không thể áp dụng riêng lẻ từng ngành mà phải

kết hợp nhiều mặt giữa các vấn đề kinh tế, văn hóa, xã hội, môi trường. Cuộc cách mạng khoa học công nghệ đã và đang thúc đẩy quá trình chuyên môn hóa và hợp tác giữa các quốc gia, làm cho lực lượng sản xuất được quốc tế hóa. Sự hợp tác quốc tế dần khiến kinh tế toàn cầu trở thành một thị trường chung, điều này đòi hỏi việc sử dụng đất để sản xuất ra các hàng hóa phải tính toán cụ thể đến diện tích, mục đích sử dụng chung. Xu hướng sử dụng đất vì vậy cũng dần dịch chuyển theo hướng hợp tác phát triển toàn cầu hóa, khu vực hóa. Việc tính toán phương án sử dụng đất (quy hoạch sử dụng đất), cũng như việc điều chỉnh pháp luật đối với hoạt động quy hoạch sử dụng đất ở Việt Nam cũng có thể học hỏi được kinh nghiệm của các quốc gia khác trên thế giới. Tuy nhiên, trong phạm vi nghiên cứu, chúng ta có thể đi sâu học hỏi kinh nghiệm của một số nước có những điểm tương đồng về điều kiện kinh tế, chính trị, xã hội, về nhu cầu sử dụng đất đó là kinh nghiệm điều chỉnh pháp luật quy hoạch sử dụng đất của Trung Quốc, Cộng hòa Hàn Quốc và quốc gia Nhật Bản.

2.6.1. Pháp luật quy hoạch sử dụng đất của Trung Quốc

Trung Quốc là một nước nằm trong khu vực Đông Á có 31 tỉnh, khu tự trị và thành phố trực thuộc Trung ương với số dân là 1,37 tỷ (kết quả điều tra dân số lần 6) [24, tr.3]. Nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa quy định ở Hiến pháp và Điều 2 Luật quản lý đất đai cụ thể hóa Hiến pháp: “chế độ công hữu xã hội chủ nghĩa về đất đai, tức là chế độ sở hữu toàn dân và chế độ sở hữu tập thể của quần chúng lao động. Mọi cá nhân không được xâm chiếm, mua bán hoặc chuyển nhượng phi pháp về đất đai dưới các hình thức khác. Quyền sử dụng đất có thể được chuyển nhượng theo quy định của pháp luật.

Trong công tác quy hoạch sử dụng đất Trung Quốc chú trọng vào 3 mục tiêu sử dụng đất là đất cho nông nghiệp, đất cho xây dựng và đất chưa sử dụng. Nguyên tắc cơ bản trong quy hoạch đất đai là Nhà nước bảo hộ đặc biệt đất canh tác, nghiêm cấm nghiêm ngặt việc chuyển đất canh tác thành đất phi canh tác. Nhà nước thực hiện chế độ đền bù đất canh tác khi chuyển sang đất khác phải được phê duyệt theo pháp luật và phải “lấy bao nhiêu khai hoang bấy nhiêu”, đơn vị lấy đất canh tác phải có trách nhiệm khai khẩn đất hoang theo quy định của tỉnh [98, tr. 28]. Ngoài ra, chính sách đất đai Trung Quốc còn quy định mỗi hộ nông dân chỉ được dùng một nơi làm đất ở và không vượt quá tiêu chuẩn theo quy định của tỉnh.

Trong lịch sử phát triển quy hoạch sử dụng đất, Trung Quốc đã tiến hành 3

lần quy hoạch trong phạm vi toàn quốc đó là năm 1987, 1998 và năm 2003. Ở lần quy hoạch năm 2003, mục tiêu, nhiệm vụ quy hoạch đất Trung Quốc được xác định rõ là: Thúc đẩy sử dụng hợp lý đất đai; bảo tồn tài nguyên thiên nhiên, tăng cường chất lượng môi trường, thúc đẩy sự phát triển bền vững; thúc đẩy tăng trưởng kinh tế; thúc đẩy hiệu quả quản lý Nhà nước; giảm thiểu xung đột các lợi ích kinh tế; Bảo tồn các di sản văn hóa và tự nhiên [24 tr.13-14, 20].

+ Pháp luật Trung Quốc quy định về hệ thống quy hoạch sử dụng đất đai theo 5 cấp rất rõ ràng và trách nhiệm quy hoạch sử dụng đất đai của mỗi cấp là rất chặt chẽ theo đơn vị hành chính - lãnh thổ bao gồm: Cấp Quốc gia là cấp quy hoạch tổng thể chính sách; cấp tỉnh cũng là cấp quy hoạch tổng thể chính sách được cụ thể hơn tùy theo đặc điểm kinh tế, chính trị, xã hội của tỉnh; cấp thứ 3 là cấp thành phố, hạt, khu tự trị là cấp quy hoạch trung gian thể hiện cả tính tổng thể chính sách và sự tính toán cụ thể về khoanh định các loại hình sử dụng đất; cấp thứ 4 là cấp huyện, thị xã, thành phố là cấp quy hoạch chính sách cụ thể bao gồm cả nội dung tổng thể và nội dung chi tiết; cấp thứ 5 là cấp hương, trấn, các khu vực sử dụng đất chi tiết đến từng lô, thửa đất nhằm vào việc giới thiệu, quảng bá sử dụng đất phục vụ cho hoạt động giao dịch bất động sản - đất đai [24, tr.6-8].

Ngoài việc quy định quy hoạch theo các cấp lãnh thổ, Trung Quốc còn quy định quy hoạch theo chuyên ngành [24, tr.8].

+ Luật Đất đai Trung Quốc quy định nguyên tắc, căn cứ lập quy hoạch sử dụng đất [24, tr.30].

Việc lập quy hoạch sử dụng đất phải bảo đảm tuân thủ nguyên tắc như: sử dụng đất phải tiết kiệm, đem lại hiệu quả sử dụng cao nhất; bảo đảm sự cân bằng giữa nhu cầu và lợi ích sử dụng đất của các ngành kinh tế, xã hội và các địa phương; tăng cường bảo vệ môi trường, phát triển sinh thái tự nhiên nhằm duy trì và nâng cao chất lượng sống cho người dân của cả nước... Tuy nhiên, nguyên tắc quan trọng nhất là bảo vệ nghiêm ngặt đất canh tác, Điều 19 Luật quản lý đất đai nước CHND Trung Hoa quy định “Bảo vệ nghiêm ngặt ruộng đất nông nghiệp, khống chế việc chiếm dụng đất nông nghiệp để xây dựng phi nông nghiệp” [13]. Điều này được thể hiện rõ và xuyên suốt trong hệ thống pháp luật về đất đai của Trung Quốc. Theo đó, trong quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia phải xác định được diện tích đất canh tác cần bảo vệ nghiêm ngặt theo quy định của Nhà nước, trong đó phải chỉ rõ diện tích đất

canh tác cơ bản (chiếm 80% tổng diện tích canh tác) có chất lượng tốt nhất cần được duy trì vĩnh cửu và không được phép chuyển đổi mục đích sử dụng dưới bất cứ lý do gì. Hàng năm, căn cứ vào quy hoạch sử dụng đất được duyệt, Chính phủ định mức cho phép chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp sang mục đích khác cho từng tỉnh.

+ Luật đất đai Trung Quốc quy định về thẩm quyền xây dựng quy hoạch sử dụng đất [24, tr.3-4].

Bộ Đất đai và Tài nguyên quốc gia và Cơ quan quản lý đất đai thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đều có trách nhiệm chung là tổ chức lập và thực hiện quy hoạch đất quốc gia, quy hoạch tổng thể sử dụng đất và quy hoạch chuyên ngành khác; tham gia vào việc thẩm tra quy hoạch tổng thể đô thị trình Quốc vụ viện phê chuẩn. Nhìn chung, Bộ Đất đai và Tài nguyên quốc gia chỉ đạo và thẩm tra quy hoạch tổng thể sử dụng đất của địa phương; còn Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phê duyệt, chỉ đạo và thẩm định quy hoạch tổng thể sử dụng đất của thành phố (thuộc tỉnh), huyện. Cơ quan quản lý đất đai thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện căn cứ vào quy hoạch tổng thể sử dụng đất của cấp trên, tổ chức lập và thực hiện quy hoạch tổng thể sử dụng đất và các quy hoạch chuyên ngành có liên quan cấp huyện. Phòng tài nguyên đất đai cấp xã lập và thực hiện quy hoạch tổng thể sử dụng đất cấp xã, hợp tác và hỗ trợ làm tốt công tác lấy ý kiến quần chúng đối với quy hoạch.

+ Luật Đất đai Trung Quốc quy định về kỳ quy hoạch sử dụng đất là 10 năm, trình tự xây dựng quy hoạch sử dụng đất bao gồm 8 bước: Công tác chuẩn bị; đánh giá thực hiện; nghiên cứu cơ bản; lập đề cương quy hoạch; lập phương án quy hoạch; trưng cầu ý kiến công chúng; báo cáo phê chuẩn thành quả quy hoạch; công bố quy hoạch [24, tr.31].

+ Luật Đất đai Trung Quốc quy định về nội dung chủ yếu của quy hoạch bao gồm 12 nội dung đó là: Đánh giá thực hiện; phân tích hiện trạng đất đai; đánh giá thích nghi và tiềm năng của đất; phân tích cung cầu đất đai; xác định mục tiêu quy hoạch; điều chỉnh cơ cấu và bố cục sử dụng đất; hoạch định phân khu mục đích sử dụng đất; chế độ quản lý không gian đất xây dựng; chỉnh lý đất đai; khống chế sử dụng đất của xã; sắp xếp quy hoạch cận kỳ; biện pháp thực hiện quy hoạch [24, tr.31-37].

+ Ngoài các nội dung cơ bản trên, Luật Đất đai còn quy định quá trình xây dựng quy hoạch bao giờ cũng phải có yêu cầu về thành quả quy hoạch và kiểm nghiệm thành quả, luôn chú ý đến việc xây dựng tin học hóa trong quản lý quy

hoạch [24, tr.22].

Tóm lại, tìm hiểu các quy định của pháp luật quy hoạch đất đai Trung Quốc trong quá trình hoàn thiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất có thể gợi mở cho việc hoàn thiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Việt Nam như quy định những nội dung mang tính nguyên tắc về sở hữu và sử dụng đất đai trong Hiến pháp, tham khảo các nguyên tắc lập quy hoạch sử dụng đất của Trung Quốc nhất là nguyên tắc có sự tham gia của cộng đồng trong việc lập quy hoạch, các quy định về căn cứ, nội dung, thẩm quyền, các bước lập quy hoạch sử dụng đất trong đó pháp luật quy hoạch Trung Quốc, đặc biệt chúng ta nên quan tâm vai trò của cộng đồng bằng cách xác định việc lấy ý kiến công chúng là một trong các bước trong xây dựng quy hoạch sử dụng đất. Pháp luật Trung Quốc quan tâm đến việc tính toán chi phí thực hiện quy hoạch sử dụng đất với hiệu quả của quy hoạch bằng cách quy định bắt buộc những yêu cầu về hiệu quả phải thể hiện bằng văn bản và có sự kiểm nghiệm. Tác giả Luận án chưa có điều kiện kiểm nghiệm thực tiễn áp dụng các quy định này của pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Trung Quốc, song Việt Nam cũng có thể tham khảo nội dung quy định ứng dụng tin học trong quản lý quy hoạch sử dụng đất để xây dựng và hoàn thiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất.

2.6.2. Pháp luật quy hoạch sử dụng đất của Hàn Quốc [69]

Hàn Quốc (Korea) nằm ở phía Nam Bán đảo Triều Tiên; Đông, Tây, Nam giáp biển; Bắc giáp Triều Tiên qua giới tuyến quân sự chạy dọc vĩ tuyến 38° Bắc với diện tích 99.392 km² (toàn bán đảo: 222.154 km²), khí hậu ôn đới, có 4 mùa rõ rệt, dân số: 50,76 triệu người (02/2013), một số nội dung về pháp luật quy hoạch sử dụng đất của Hàn Quốc đó là [116].

+ Pháp luật quy hoạch Hàn Quốc quy định về 5 cấp quy hoạch đó là:

Quy hoạch đất cấp quốc gia; quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh; quy hoạch đất vùng thủ đô; quy hoạch sử dụng đất cấp huyện; quy hoạch đất vùng đô thị cơ bản. Pháp luật Hàn Quốc cũng chú trọng đến tính thống nhất trong quy hoạch nên quy định quy hoạch sử dụng đất được thực hiện từ tổng thể tới chi tiết. Quy hoạch cấp tỉnh, vùng thủ đô phải căn cứ trên cơ sở quy hoạch cấp quốc gia; quy hoạch cấp huyện, vùng đô thị phải căn cứ vào quy hoạch cấp tỉnh.

+ Pháp luật Hàn Quốc quy định về trách nhiệm quyền hạn xây dựng quy hoạch: Quy hoạch cấp quốc gia do Bộ trưởng Bộ Đất đai, Giao thông và Hàng hải phê duyệt, quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh do tỉnh phê duyệt, quy hoạch đất cấp

huyện hoặc quy hoạch đô thị cơ bản do Tỉnh trưởng phê duyệt. Quốc hội không can thiệp vào quá trình xét duyệt quy hoạch sử dụng đất.

+ Pháp luật Hàn Quốc quy định về kỳ quy hoạch đối với cấp quốc gia, cấp tỉnh là 20 năm, quy hoạch sử dụng đất vùng đô thị cơ bản và kế hoạch sử dụng đất là 10 năm. Sau 5 năm sẽ tiến hành rà soát để điều chỉnh cho phù hợp với yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội quốc gia.

+ Pháp luật Hàn Quốc quy định về quy trình lập quy hoạch sử dụng đất đó là việc lập quy hoạch sử dụng đất có tổ chức lấy ý kiến nhân dân. Sau khi quy hoạch sử dụng đất được phê duyệt sẽ được công khai và tuyên truyền phổ biến rộng rãi đến cộng đồng. Chính quyền các cấp có trách nhiệm tiếp thu, giải trình ý kiến nhân dân về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và tổ chức thực hiện quy hoạch, kế hoạch đó. Nhà nước có chính sách bảo đảm tính khả thi của quy hoạch.

Tóm lại, so sánh các điều kiện chính trị, kinh tế, xã hội giữa 2 quốc gia, chúng ta có thể học tập kinh nghiệm điều chỉnh quy hoạch bằng pháp luật của Hàn Quốc đó là quy định mang tính nguyên tắc về tính thống nhất trong hệ thống quy hoạch quốc gia từ Trung ương đến địa phương, đưa nội dung lấy ý kiến nhân dân vào trong quá trình xây dựng quy hoạch như một trình tự bắt buộc. Chúng ta có thể tham khảo quy định kỳ quy hoạch khác nhau giữa các cấp quy hoạch. Ngoài ra, song song với việc phân khu, pháp luật quy hoạch Hàn Quốc còn quy định về “Đai xanh” tức các khu hạn chế phát triển. Trong “Đai xanh” hạn chế những công trình kiến trúc, cấm mọi ý đồ khai thác. “Đai xanh” nhằm khống chế sự phát triển nhảy cóc, bảo vệ đất nông nghiệp và tài nguyên, nghỉ ngơi, giải trí và bảo đảm cung ứng đủ diện tích cho nhu cầu nhà ở. Đặc biệt việc xây dựng quy hoạch với thời hạn lâu dài, ổn định - kỳ quy hoạch sử dụng đất (với cấp quốc gia, cấp tỉnh là 20 năm, quy hoạch sử dụng đất vùng đô thị cơ bản và kế hoạch sử dụng đất là 10 năm) cũng là một yếu tố thành công trong công tác quy hoạch đất đai ở Hàn Quốc, nên chăng ở Việt Nam khi xây dựng quy hoạch sử dụng đất chúng ta cũng cần có tầm nhìn xa để xây dựng một quy hoạch mang tính ổn định, lâu dài đồng thời vẫn có thể điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất trong những trường hợp cần thiết cho phù hợp với sự thay đổi của các quan hệ kinh tế-xã hội.

2.6.3. Pháp luật quy hoạch sử dụng đất của Nhật Bản

Nhật Bản là một quần đảo cách xa đại lục với diện tích đất liền là 377906,97 km², rộng thứ 60 trên thế giới, và vùng lãnh hải 3091 km² [115]. Chính

vì vậy, Nhật Bản giao lưu kinh tế với bên ngoài chủ yếu bằng đường biển, ngành du lịch biển của Nhật cũng rất phát triển. Nhật Bản là quốc gia có dân số lớn thứ 10 thế giới với ước tính khoảng 127,96 triệu người tính đến tháng 3 năm 2011 [115].

Vùng thủ đô Tokyo và một vài tỉnh xung quanh là vùng đô thị lớn nhất thế giới với khoảng 30 triệu người sinh sống. Khoảng 70% - 80% diện tích Nhật Bản là núi, loại hình địa lý không hợp cho nông nghiệp, công nghiệp và cư trú nhưng với nhiều cảnh đẹp, suối khoáng nóng thu hút nhiều du khách ghé thăm, quy hoạch sử dụng đất ở Nhật Bản thực sự thúc đẩy được nền kinh tế nước này phát triển theo hướng hiện đại mà vẫn giữ gìn được những nét văn hóa đặc sắc.

Trong lịch sử quy hoạch sử dụng đất, Nhật Bản đã tiến hành 4 lần quy hoạch tổng thể phát triển đất quốc gia [119], đó là:

Lần thứ nhất vào tháng 10/1962, Nhật Bản tiến hành quy hoạch tổng thể phát triển đất quốc gia lần thứ nhất với mục tiêu đạt được sự cân bằng về phát triển quốc gia, ngăn ngừa tăng dân số đô thị, phân hóa giàu nghèo xã hội, phát triển các ngành công nghiệp chủ yếu có chọn lọc.

Lần thứ 2 vào 5/1969, lần này mục tiêu của quy hoạch tổng thể phát triển đất quốc gia là mở rộng khả năng phát triển vùng, cân bằng về cấu trúc mạng lưới giao thông quốc gia và mạng lưới thông tin. Năm 1974, Nhật Bản ban hành Luật Quy hoạch sử dụng đất quốc gia và thành lập Hãng đất quốc gia đã đóng vai trò quan trọng trong chính sách liên quan đến đất đai.

Lần thứ 3, Nhật Bản tiến hành quy hoạch tổng thể quốc gia vào tháng 10/1977, đã xây dựng được chính sách đất đai trong 10 năm với mục tiêu cung cấp môi trường phát triển bền vững đáp ứng được các nhu cầu cơ bản của con người như nhu cầu nhà ở, văn hóa truyền thống, hài hòa các hoạt động giữa con người và thiên nhiên, nâng cao sức khỏe và văn hóa cho con người.

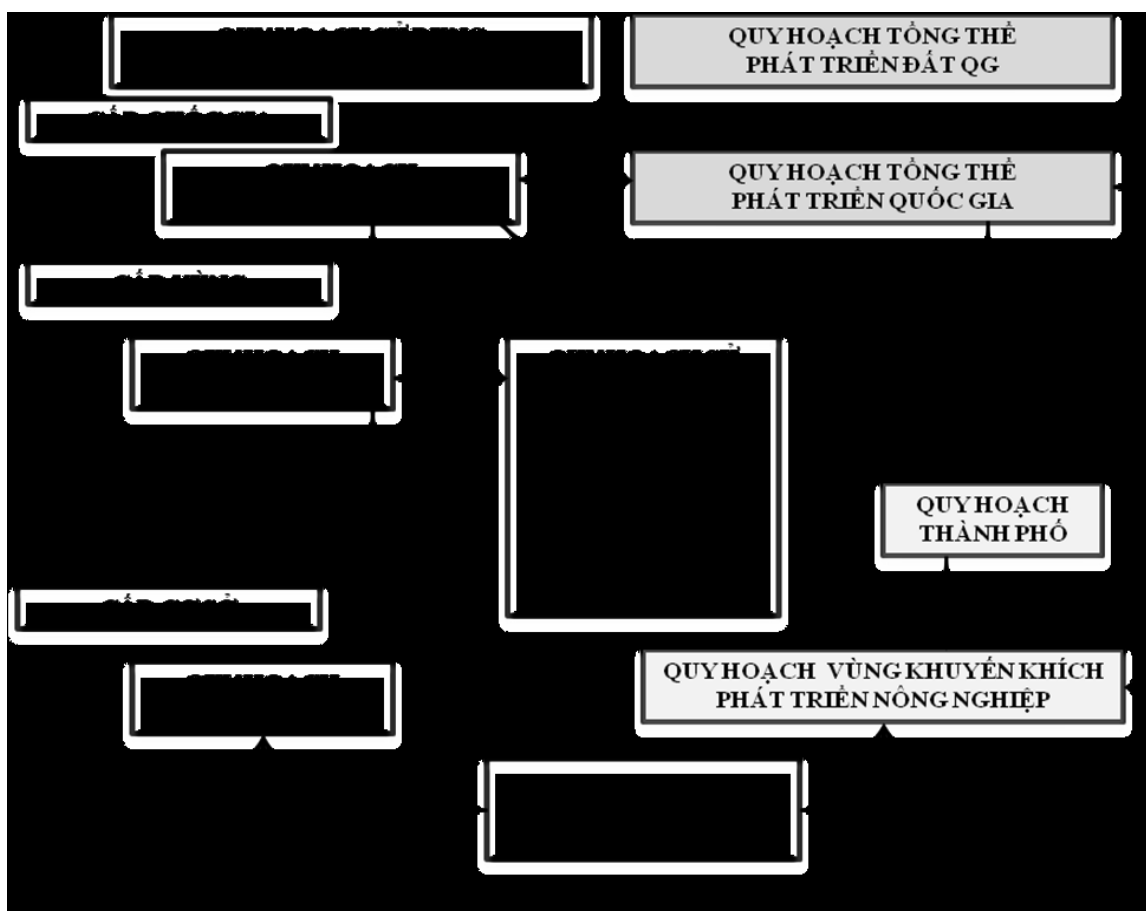
Lần thứ 4, Nhật Bản tiến hành quy hoạch tổng thể quốc gia vào tháng 1987, lần này đã phê duyệt, định hướng sự phát triển đất đai quốc gia đến thế kỷ 21, giải quyết cấp bách vấn đề tập trung dân cư ở thủ đô Tokyo, Luật Đất đai cơ bản được ban hành năm 1989 để điều chỉnh hoạt động quy hoạch sử dụng đất quốc gia.

+ Luật Quy hoạch sử dụng đất quốc gia Nhật Bản cũng đã quy định tổng thể và hệ thống sử dụng đất chi tiết và thiết lập khung cho chính sách đất đai. Quy hoạch sử dụng đất quốc gia bao gồm quy hoạch tổng thể quốc gia, quy hoạch quận và quy hoạch đô thị cụ thể:

Cấp quốc gia: Quy hoạch sử dụng đất quốc gia là quy hoạch nền tảng liên quan đến hiện trạng sử dụng đất. Chính phủ quy định khái quát, cơ bản quy mô mục tiêu cho mỗi loại đất theo phân loại: Đất nông nghiệp; đất lâm nghiệp; đất đồng cỏ; đất mặt nước; đất xây dựng; đất pha tạp. Thủ tướng Chính phủ chịu trách nhiệm lập quy hoạch với sự tham vấn của Hội đồng phát triển đất quốc gia và các thành viên Chính phủ đề thông qua Nội các.

Cấp vùng: Quy hoạch sử dụng đất cấp vùng được xây dựng trên cơ sở quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia như một hướng dẫn riêng cho vùng. Tỉnh trưởng quy định cụ thể những khái niệm cơ bản và quy mô mục tiêu cho mỗi loại đất. Sau khi quy hoạch được Hội đồng thông qua, Tỉnh trưởng trình lên Thủ tướng Chính phủ xem xét quyết định.

Cấp địa phương (thành phố, thị xã): Trên cơ sở quy hoạch sử dụng đất quốc gia, quy hoạch sử dụng đất cấp vùng, mỗi địa phương có thể xây dựng quy hoạch riêng cho mình theo quy định của Luật tự quản địa phương. Quy hoạch được Hội đồng đô thị thông qua sau đó trình lên Thị trưởng để thông báo với quần chúng. Hệ thống, trình tự, thẩm quyền hệ thống quy hoạch sử dụng đất có thể được mô tả qua sơ đồ sau:



Nguồn: Đề tài nghiên cứu khoa học của Tổng cục Địa chính “Tổng hợp về chính sách và tình hình sử dụng đất đai của một số nước trong khu vực và trên thế giới, Hà Nội [62].

Với mục tiêu phát triển đô thị Việt Nam nói chung, đô thị Thừa thiên Huế nói riêng trở thành đô thị vừa mang tính hiện đại đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế, xã hội vừa giữ gìn được bản sắc dân tộc, chúng ta có thể đối chiếu các điều kiện kinh tế xã hội để học hỏi được những kinh nghiệm điều chỉnh pháp luật với quy hoạch sử dụng đất đó là Nhật Bản tiến hành 3 cấp quy hoạch (cấp quốc gia, cấp vùng và cấp địa phương). Việc lập quy hoạch được giao cho cơ quan quản lý Nhà nước tiến hành và phải tham vấn của Hội đồng đất đai. Các thông tin về quy hoạch được công bố rộng rãi đến công chúng. Quy hoạch đất Nhật Bản quan tâm đến giải quyết sự chênh lệch thu nhập giữa các chủ thể cùng sử dụng đất trong vùng lãnh thổ, khuyến khích phát triển nông nghiệp cộng đồng và mở rộng công nghiệp ra khỏi đô thị, chú trọng đến việc bảo vệ môi trường, xây dựng vành đai xanh bằng việc ban hành Luật Bảo tồn thiên nhiên, Luật Đất nông nghiệp, Luật Đất lâm nghiệp. Nhật Bản xây dựng quy

hoạch đặc thù cho những đô thị đặc thù như (Tokyo), Kinki (Osaka – Kobe - Kyoto), và Chubu (Nagoya), trong đó khi xây dựng quy hoạch vùng Kinki là vùng giàu lịch sử và văn hóa - và do đó bảo tồn di sản trở thành thành phần quan trọng trong quy hoạch sử dụng đất, điều này có thể học hỏi để xây dựng quy hoạch sử dụng đất ở những đô thị đặc thù của Việt Nam như đô thị Thừa Thiên Huế [119]. Có vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội, bảo vệ môi trường và đảm bảo sự công bằng xã hội, quy hoạch sử dụng đất là hoạt động có lịch sử lâu đời gắn với lịch phát triển kinh tế - xã hội ở mỗi quốc gia. Pháp luật quy hoạch sử dụng đất ở Việt Nam chính thức được hình thành rõ nét từ Luật Đất đai năm 1987 và ngày càng hoàn thiện hơn đã tạo hành lang pháp lý và trở thành công cụ hữu hiệu trong quản lý Nhà nước về đất đai. Tuy nhiên, chất lượng quy hoạch sử dụng đất chưa đáp ứng được yêu cầu, vẫn còn một số tồn tại, vướng mắc trong quá trình thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Pháp luật quy hoạch sử dụng đất chịu sự chi phối mạnh mẽ bởi yếu tố như chính trị, kinh tế, xã hội, yếu tố hội nhập cũng như yếu tố văn hóa vùng miền. Khó có thể áp dụng cách làm quy hoạch, cách điều chỉnh của pháp luật đối với quy hoạch của quốc gia này cho quốc gia khác một cách tuyệt đối, tuy nhiên trong xu thế sử dụng đất mang tính quốc tế, khu vực, chúng ta có thể học hỏi kinh nghiệm, vận dụng những thành công của các quốc gia khác cho việc hoàn thiện pháp luật quy hoạch ở Việt Nam trên cơ sở phù hợp với thể chế chính trị, sự phát triển kinh tế - văn hóa, xã hội.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 2

Từ những vấn đề lý luận ở chương 2, tôi đã tập trung giải quyết được một số vấn đề như sau:

Thứ nhất, tác giả đưa ra được nhiều quan điểm khác nhau của các nhà khoa học về khái niệm quy hoạch sử dụng đất, phân tích các quan điểm đó và đưa ra nhận định khái quát của bản thân về quy hoạch sử dụng đất với các đặc điểm, dấu hiệu nhận biết cơ bản như tính lịch sử xã hội, tính tổng hợp, tính ổn định - dài hạn, tính chiến lược và chỉ đạo vĩ mô, tính khả biến. Tác giả Luận án cũng phân tích và nhấn mạnh vai trò của quy hoạch sử dụng đất đối với sự phát triển mọi mặt của đời sống kinh tế - xã hội như là: một công cụ để Nhà nước quản lý đất đai thống nhất, đảm bảo cho việc sử dụng đất đai được hợp lý, tiết kiệm, công cụ để Nhà nước thể hiện quyền lực qua việc quyết định mục đích sử dụng đất, tối đa hóa giá trị của bất động sản, thúc đẩy kinh tế xã hội phát triển, nâng cao chất lượng sống cho cộng đồng, đảm bảo phát triển bền vững. Từ việc phân tích vai trò của quy hoạch sử dụng đất, tác giả Luận án tiếp tục đề cập đến các yêu cầu cơ bản của công tác quy hoạch sử dụng đất như đảm bảo nguyên tắc phát triển bền vững, đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ trong hệ thống quy hoạch đất quốc gia, đảm bảo sự công khai, minh bạch, dân chủ, đảm bảo sự tham gia của nhân dân trong xây dựng quy hoạch, đảm bảo tính khả thi của quy hoạch.

Thứ hai, từ những nghiên cứu lý luận về quy hoạch, Luận án đi vào luận giải những vấn đề lý luận về pháp luật quy hoạch sử dụng đất. Tác giả Luận án đã xây dựng được khái niệm quy hoạch sử dụng đất, chỉ ra đặc điểm của pháp luật quy hoạch sử dụng đất như mang tính đa chiều, mang đậm yếu tố kỹ thuật trong quy phạm pháp luật. Tác giả Luận án nêu lên nhu cầu điều chỉnh bằng pháp luật đối với quy hoạch sử dụng đất và nội dung điều chỉnh của pháp luật quy hoạch, đưa ra hình thức điều chỉnh của pháp luật quy hoạch sử dụng đất phù hợp với từng nội dung.

Thứ ba, chương 2 của Luận án tìm hiểu pháp luật quy hoạch sử dụng đất của một số nước trên thế giới để rút ra bài học cho Việt Nam, tuy nhiên tác giả Luận án chọn tập trung nghiên cứu học hỏi kinh nghiệm điều chỉnh pháp luật quy hoạch sử dụng đất của Trung Quốc, Hàn Quốc và Nhật Bản là những quốc gia có những điểm tương đồng về chính trị, đồng quan điểm về bảo tồn và phát triển với Việt Nam như việc áp dụng các phương pháp quy hoạch hiện đại (tham vấn cộng đồng, sử dụng công nghệ). Ngoài ra Luận án còn phân tích các yếu tố khách quan, chủ quan chi phối đến pháp luật quy hoạch sử dụng đất là: Yếu tố chính trị, yếu tố kinh tế thị trường, yếu tố lịch sử, yếu tố văn hóa - xã hội làm cơ sở để đối chiếu, phân tích đánh giá pháp luật quy hoạch hiện hành của Việt Nam và tìm ra giải pháp hoàn thiện.

Chương 3

THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT VÀ THỰC TIỄN THỰC HIỆN TẠI TỈNH THỪA THIÊN HUẾ GIAI ĐOẠN 2003 - 2013

3.1. Thực trạng pháp luật quy hoạch sử dụng đất

Cụ thể hóa Hiến pháp 1992, đồng thời kế thừa Luật Đất đai năm 1993, Luật Đất đai năm 2003 đã xây dựng một hành lang pháp lý về quy hoạch sử dụng đất để điều chỉnh quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình xây dựng, thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Chế định pháp luật về quy hoạch sử dụng đất kế thừa những quy định của pháp luật trước đó và bổ sung những quy định mới để ngày càng hoàn thiện hơn, hợp lý hơn, khoa học hơn. Các quy định trong Luật Đất đai 2003 về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được hướng dẫn tại Chương 3 của Nghị định 181/2004/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 29/10/2004, về hướng dẫn thi hành Luật Đất đai 2003. Quy định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tiếp tục được cụ thể hóa ở những văn bản của Bộ chuyên ngành, đó là những Thông tư của Bộ Tài nguyên và Môi trường mà tác giả đã hệ thống ở chương một. Hiến pháp năm 2013 được Quốc hội thông qua ngày 28 tháng 11 năm 2013 và Luật Đất đai năm 2013 được Quốc Hội thông qua vào ngày 29 tháng 11 năm 2013 có hiệu lực ngày 1/7/2014 tiếp tục khẳng định, bảo vệ tài nguyên đất và nhấn mạnh vai trò của sự điều chỉnh pháp luật đối với quan hệ đất đai nói chung và hoạt động quy hoạch sử dụng đất nói riêng. Tuy nhiên, tác giả Luận án tập trung đánh giá pháp luật quy hoạch sử dụng đất ở một số nội dung cơ bản được ghi nhận trong Luật Đất đai hiện hành theo các yêu cầu và nội dung điều chỉnh của pháp luật quy hoạch đã phân tích ở chương 2 Luận án.

3.1.1. Quy định của pháp luật về nguyên tắc, căn cứ, thời hạn, chi phí lập quy hoạch sử dụng đất

+ *Nguyên tắc lập quy hoạch sử dụng đất* là những phương hướng chỉ đạo, những tư tưởng xuyên suốt, là cơ sở chủ yếu để dựa vào đó mà pháp luật điều chỉnh những quy định về quy hoạch sử dụng đất. Hạn chế những bất cập của công tác quy hoạch, Luật đất đai 2003 lần đầu tiên đã quy định rõ về các nguyên tắc trong hoạt động quy hoạch sử dụng đất tại Điều 21.

Các nguyên tắc lập quy hoạch sử dụng đất tiếp tục được cụ thể hóa tại Nghị

định 181/2004/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật đất đai 2003 và các Quyết định, Thông tư của Bộ Tài nguyên và Môi trường. Lần đầu tiên trong lịch sử phát triển của pháp luật quy hoạch sử dụng đất, nguyên tắc lập quy hoạch đất đai được ghi nhận, chính thức hóa, nội dung này chưa được ghi nhận ở các văn bản pháp luật đất đai nói chung, pháp luật về quy hoạch sử dụng đất nói riêng. Đánh giá một cách khách quan thì Điều 21 Luật Đất đai năm 2003 đã có những ưu điểm, đóng góp nhất định trong công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và trong sự phát triển của chế định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của Luật Đất đai. Các nguyên tắc này được ban hành dựa trên việc đánh giá những bất cập của hoạt động quy hoạch sử dụng đất trước đó (như hiện tượng quy hoạch chồng chéo, mua bán thông tin về quy hoạch...). Tuy nhiên, sau hơn 10 năm thực hiện, các quy định về nguyên tắc lập quy hoạch sử dụng đất thực sự bộc lộ nhiều hạn chế bất cập, một trong những bất cập là đồng nhất nguyên tắc lập quy hoạch với nguyên tắc lập kế hoạch sử dụng đất. Trong khi hoạt động quy hoạch sử dụng đất là ý đồ, là chiến lược sử dụng đất trong tương lai, còn kế hoạch sử dụng đất là việc xác định một cách cụ thể phương pháp gắn với từng thời gian để đạt được chiến lược sử dụng đất trong quy hoạch. Việc gắn nguyên tắc chỉ đạo cho công tác lập quy hoạch với nguyên tắc chỉ đạo trong việc lập kế hoạch đã làm cho các nguyên tắc này trở nên hình thức, thiếu tính khả thi. Việc đặt ra các nguyên tắc lập quy hoạch, kế hoạch cũng thiếu đi sự cụ thể hóa các biện pháp bảo đảm, vì vậy tất cả các nguyên tắc được quy định tại Điều 21 mang tính hình thức. Khoản 1, 2 Điều 21 - Luật Đất đai cũng đã nhấn mạnh đến sự đồng bộ trong quy hoạch, chúng ta thấy sự đồng bộ này phải diễn ra xuyên suốt trong các mối quan hệ của các cấp quy hoạch sử dụng đất cũng như đồng bộ với các quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội nói chung. Nếu không đặt ra nguyên tắc đồng bộ trong quy hoạch thì sự chồng chéo, “nham nhở” sẽ phá vỡ mục tiêu của quy hoạch sử dụng đất. Tuy nhiên, trong thực tiễn, các hoạt động lập quy hoạch thường không gắn chặt với nội dung của chiến lược phát triển kinh tế xã hội. Quy hoạch cấp dưới lập sau quy hoạch cấp trên có thể phần nào đảm bảo được sự thống nhất, không trái với quy hoạch sử dụng đất của cấp trên. Ví dụ quy hoạch của cấp xã phải phù hợp với quy hoạch cấp huyện, quy hoạch cấp huyện phù hợp với quy hoạch cấp tỉnh và quy hoạch cấp tỉnh có thể phù hợp với quy hoạch của cả nước. Song yêu cầu ngược lại, quy hoạch cấp trên phải thể hiện được nhu cầu sử dụng đất của cấp dưới thì yêu cầu này thực sự

không được đảm bảo thực hiện trong thực tiễn. Làm thế nào để nắm rõ nhu cầu sử dụng đất của cấp dưới, nhu cầu này được biểu hiện thông qua hình thức nào thì Luật Đất đai năm 2003 lại thiếu đi sự cụ thể hóa. Với trình tự thủ tục lập quy hoạch sử dụng đất như hiện tại thì việc nắm bắt nhu cầu sử dụng đất của cấp dưới thông qua việc đăng ký nhu cầu sử dụng đất thật sự mang tính đối phó hình thức, làm ảnh hưởng lớn đến chất lượng và tiến độ lập quy hoạch sử dụng đất của các cấp, nhất là quy hoạch của cả nước. Về nguyên tắc sử dụng đất tiết kiệm và có hiệu quả, chúng ta thấy rõ mục tiêu cuối cùng trong quản lý và sử dụng đất là sử dụng đất có hiệu quả. Đất đai là nguồn tài thiên nhiên vô cùng quý giá, nhưng đất đai lại là loại tài nguyên có hạn, trong khi nhu cầu sử dụng đất của con người lại không ngừng tăng lên. Vì vậy, sử dụng đất đai tiết kiệm là một vấn đề có ý nghĩa hết sức to lớn và mang tính toàn cầu, có vai trò thúc đẩy kinh tế xã hội của từng quốc gia phát triển. Việt Nam là một trong những quốc gia có quy mô diện tích đất tự nhiên thuộc loại trung bình so với các quốc gia trên thế giới, nhưng diện tích đất bình quân trên mỗi đầu người lại thuộc loại thấp, vì vậy nhu cầu sử dụng đất tiết kiệm lại càng trở nên cấp thiết hơn. Trong khi đó đánh giá về hiện trạng sử dụng đất ở Việt Nam thì chúng ta thấy việc sử dụng đất chưa có hiệu quả, cơ cấu sử dụng đất không hợp lý, diện tích đất bỏ hoang còn quá nhiều, đất nông nghiệp, đặc biệt là diện tích đất trồng lúa nước bị thu hẹp một cách nhanh chóng. Nhiệm vụ đặt ra cho công tác quy hoạch sử dụng đất là tính toán các phương án sử dụng đất sao cho đất đai được sử dụng tiết kiệm nhưng có hiệu quả nhất, nâng cao giá trị của từng thửa đất, kiểm soát thị trường bất động sản, thúc đẩy kinh tế quốc dân phát triển. Phân bổ nhu cầu sử dụng đất hợp lý cho các vùng kinh tế - xã hội và cho các ngành, trong đó phải ưu tiên cho nhu cầu sử dụng đất vào sản xuất nông nghiệp, đảm bảo an toàn lương thực quốc gia, đảm bảo nguyên tắc cơ bản của Luật Đất đai. Đồng thời với việc sử dụng đất tiết kiệm, nguyên tắc thứ 5 lại quy định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được lập để khai thác hợp lý tài nguyên thiên nhiên và bảo vệ môi trường. Trong quá trình thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, việc sử dụng, khai thác các nguồn tài nguyên thiên nhiên là không thể tránh khỏi, nhất là các tài nguyên khoáng sản trong lòng đất, tài nguyên rừng... Việc khai thác các tài nguyên ấy gắn chặt với quá trình sử dụng đất, vì vậy nếu không biết điều tiết hợp lý các nhu cầu sẽ dẫn đến tình trạng khai thác cạn kiệt tài nguyên, hủy hoại môi trường sống của các loài sinh vật và của cả chính con người,

dẫn đến suy thoái tài nguyên đất làm cho đất đai bị thoái hóa, bạc màu. Giải quyết mâu thuẫn giữa nhu cầu phát triển, lợi ích kinh tế với nhu cầu bảo vệ môi trường đòi hỏi phải có giải pháp đồng bộ trong tất cả mọi lĩnh vực, quy hoạch sử dụng đất cũng mang trọng trách to lớn ấy. Vì vậy, khi xem xét, phân bổ các nhu cầu sử dụng đất, một trong những yếu tố quan trọng cần cân nhắc trong các phương án quy hoạch là làm sao khai thác hợp lý các nguồn tài nguyên thiên nhiên, bảo vệ môi trường. Có thể nói, nguyên tắc thứ 4 và nguyên tắc thứ 5 tại Điều 21 đều thể hiện nguyên tắc đối xử hợp lý, công bằng trong mối quan hệ giữa con người và thiên nhiên, vì vậy có thể gộp 2 nguyên tắc lại làm một và quy định khái quát hơn bởi lẽ nguyên tắc thì cần mang tính chỉ đạo chiến lược.

Quy hoạch sử dụng đất mang tính tổng hợp, là một bộ phận của quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội nói chung, vì vậy những yếu tố xã hội cũng chi phối mạnh mẽ đến quan hệ đất đai. Nguyên tắc khi lập quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất, khi khoanh định hoặc điều chỉnh khoanh định đối với các loại đất cho phù hợp với từng giai đoạn phát triển kinh tế - xã hội của đất nước cũng phải nhằm bảo vệ, tôn tạo các di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh của đất nước trên các vùng hành chính - lãnh thổ. Song nguyên tắc này lại chưa thống nhất với các quy định về quy hoạch trong Luật Di sản văn hóa 2001. Dân chủ và công khai trong xây dựng quy hoạch là một nguyên tắc mới của Luật Đất đai trong công tác quy hoạch sử dụng đất. Trước đây hoạt động xây dựng và tổ chức thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất không ghi nhận nguyên tắc công khai, dân chủ. Trong khi quy hoạch sử dụng đất lại gắn chặt với quyền lợi của tất cả các chủ thể sử dụng đất, quy hoạch hợp lý tiến bộ sẽ góp phần bảo vệ những quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, nhưng ngược lại nó sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích của họ. Vì vậy, công tác xây dựng và tổ chức thực hiện quy hoạch phải lấy ý kiến nhân dân, muốn làm được điều đó quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất phải được lập trên nguyên tắc dân chủ và công khai. Phương pháp quy hoạch truyền thống thường bị phê phán là mang tính cứng nhắc, không dân chủ và thiếu sự tham gia của cộng đồng, nó chủ yếu dựa trên giả định về một vấn đề của một nhóm các chuyên gia quy hoạch, họ thu thập và phân tích các dữ liệu có liên quan để đề ra các mục tiêu, nhiệm vụ, xác định phương án và các giải pháp khác nhau rồi dự toán các chi phí, xác định khó khăn, thuận lợi của mỗi phương án và chọn ra phương án tốt nhất.

Thực tiễn có thể thấy rằng, một bản quy hoạch tốt nhất phải thể hiện được sự mong muốn của người dân - một bản quy hoạch đáp ứng được những nhu cầu mà người dân cho là cần thiết với họ, cách tốt nhất để có được một quy hoạch như vậy là đảm bảo sự tham gia của người dân vào quá trình xây dựng và thực hiện quy hoạch. Nếu chỉ có những nhà quy hoạch chuyên nghiệp tiến hành các khảo sát nghiên cứu và sử dụng kết quả nghiên cứu này thì chưa đủ, chưa đảm bảo hiệu quả của quy hoạch sử dụng đất. Trong nhiều trường hợp, để đảm bảo những gì mà người dân mong muốn được tích hợp vào trong quy hoạch, chỉ có một cách duy nhất là bảo đảm cho họ tham gia trực tiếp vào quá trình đó. Nguyên tắc lập quy hoạch sử dụng đất phải dân chủ và công khai là thể hiện, đảm bảo sự tham gia của cộng đồng vào quá trình quy hoạch, đây là phương pháp quy hoạch hiện đại đã được áp dụng hiệu quả từ nhiều quốc gia khác nhau như Nhật Bản, Hàn Quốc, Canada [69]. Nguyên tắc này cũng đã được cụ thể hóa bằng các quy định về công bố quy hoạch sử dụng đất, song các quy định về công bố quy hoạch cũng không đảm bảo tính khả thi, thông tin về quy hoạch sử dụng đất vẫn chỉ là “gió qua miền tôi sáng”, nguyên tắc dân chủ công khai vì vậy thật sự vẫn chỉ là “dân chủ nửa vời, công khai hình thức”. Hiện tượng mua bán thông tin về quy hoạch vẫn cứ diễn ra, thông tin về quy hoạch sau khi công bố công khai thì giá trị thông tin chỉ còn lại rất ít, quyền bảo đảm thông tin của công dân vẫn không được đảm bảo. Về nguyên tắc quy hoạch sử dụng đất của mỗi kỳ phải được quyết định, xét duyệt trong năm cuối của kỳ trước đó. Nguyên tắc này quy định nhằm đảm bảo tính liên tục trong quá trình quản lý đất đai, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của mỗi kỳ phải được quyết định, xét duyệt trong năm cuối của kỳ trước đó, nhưng thật sự nó chỉ là những quy định mang tính trình tự, chứ không nhất thiết đưa vào Điều 21 như một nguyên tắc chỉ đạo.

Khắc phục một phần những hạn chế bất cập của Điều 21, Luật Đất đai năm 2003, Điều 35 - Luật Đất đai năm 2013 đã quy định về nguyên tắc lập quy hoạch sử dụng đất là:

1. Phù hợp với chiến lược, quy hoạch tổng thể, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh. 2. Được lập từ tổng thể đến chi tiết; quy hoạch sử dụng đất của cấp dưới phải phù hợp với quy hoạch sử dụng đất của cấp trên; kế hoạch sử dụng đất phải phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phê duyệt. Quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia phải bảo đảm tính đặc

thù, liên kết của các vùng kinh tế - xã hội; quy hoạch sử dụng đất cấp huyện phải thể hiện nội dung sử dụng đất của cấp xã. 3. Sử dụng đất tiết kiệm và có hiệu quả. 4. Khai thác hợp lý tài nguyên thiên nhiên và bảo vệ môi trường; thích ứng với biến đổi khí hậu. 5. Bảo vệ, tôn tạo di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh. 6. Dân chủ và công khai. 7. Bảo đảm ưu tiên quỹ đất cho mục đích quốc phòng, an ninh, phục vụ lợi ích quốc gia, công cộng, an ninh lương thực và bảo vệ môi trường. 8. Quy hoạch, kế hoạch của ngành, lĩnh vực, địa phương có sử dụng đất phải bảo đảm phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quyết định, phê duyệt.

Ở đây chúng ta thấy Luật Đất đai năm 2013 đã bổ sung nguyên tắc bảo đảm an ninh lương thực, quan tâm đến việc bảo vệ môi trường và thích ứng với biến đổi khí hậu trong mục đích sử dụng đất, sự thống nhất của quy hoạch ngành với quy hoạch sử dụng đất, đề cập đến đảm bảo tính đặc thù, liên kết của các vùng kinh tế xã hội, thể hiện vai trò kinh tế của quy hoạch sử dụng đất và đảm bảo cho vấn đề an ninh quốc phòng trong sự cân đối nhu cầu sử dụng đất.

+ *Về căn cứ lập quy hoạch sử dụng đất* được quy định tại Điều 22 - Luật Đất đai năm 2003, Điều 38, 39, 40 Luật Đất đai năm 2013. Ở đây chúng ta thấy quy hoạch sử dụng đất là cơ sở khoa học của cả quá trình quản lý và sử dụng đất, vì vậy khi xây dựng quy hoạch sử dụng đất phải thể hiện được đầy đủ các căn cứ có tính định hướng cho việc thực hiện quy hoạch. Một trong những đặc tính của quy hoạch sử dụng đất là mang tính kinh tế. Hiệu quả sử dụng đất đai phụ thuộc vào sự khoa học, hợp lý của quy hoạch sử dụng đất, trong khi chi phí để xây dựng một quy hoạch sử dụng đất của cả nước, của vùng, của các cấp là rất lớn. Vì vậy, phải xác định trước những căn cứ để quy hoạch sử dụng đất mang lại hiệu quả thiết thực cho quá trình quản lý Nhà nước về đất đai, thúc đẩy sự phát triển bền vững về kinh tế - xã hội của một quốc gia. Mỗi phương án sử dụng đất được lựa chọn phải góp phần định hướng, kiểm soát thị trường bất động sản. Quy hoạch sử dụng đất khi xây dựng phải căn cứ vào chiến lược, quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của cả nước, quy hoạch phát triển của các ngành và các địa phương để tạo ra sự đồng bộ thống nhất trong hệ thống quy hoạch của cả nước. Lập quy hoạch sử dụng đất, cơ quan Nhà nước được giao trách nhiệm và các tổ chức chuyên môn về xây dựng quy hoạch còn phải căn cứ vào kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội

của Nhà nước, điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội và nhu cầu thị trường và hiện trạng sử dụng đất, nhu cầu sử dụng đất của các cấp các ngành, của người sử dụng đất. Quy hoạch sử dụng đất được lập dựa vào định mức sử dụng đất cho các địa phương, các ngành vì nhu cầu sử dụng đất cho các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội luôn gia tăng mà đất đai lại là nguồn tài nguyên có hạn. Vì vậy, muốn sử dụng đất hợp lý thì phải có định mức sử dụng đất trong khi xây dựng quy hoạch sử dụng đất. Căn cứ lập quy hoạch được pháp luật hiện hành quy định còn là những tiến bộ khoa học và công nghệ liên quan đến sử dụng đất và kết quả thực hiện quy hoạch sử dụng đất của kỳ trước. Căn cứ lập quy hoạch càng rõ ràng, cụ thể và khoa học thì quy hoạch được lập càng có hiệu quả cao và đảm bảo tính khả thi của quy hoạch sử dụng đất. Các quy định về căn cứ lập quy hoạch sử dụng đất theo Luật Đất đai năm 2003 tuy chỉ là bước đầu tính toán đến các yếu tố khoa học, tính toán đến các yếu tố chi phối đến pháp luật quy hoạch, song cũng đã mang tinh thần đảm bảo cho pháp luật quy hoạch có tính khả thi tức là có khả năng thi hành trong thực tế, đảm bảo sự ổn định, tính dự báo của pháp luật nói chung và pháp luật quy hoạch sử dụng đất nói riêng. Các căn cứ lập quy hoạch sử dụng đất được Luật Đất đai 2003 quy định trên cơ sở kế thừa các quy định về căn cứ lập quy hoạch sử dụng đất được quy định tại Luật Đất đai 1993 và hướng dẫn cụ thể Luật Đất đai 1993 về quy hoạch sử dụng đất tại Nghị định 68/2001/NĐ-CP của Chính Phủ ban hành ngày 1/10/2001 về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai. Điều 6 và điều 11 Nghị định 68/2001/NĐ-CP quy định 7 căn cứ lập quy hoạch sử dụng đất. Điểm chung và cũng là hạn chế, bất cập của các văn bản pháp luật nói trên là quy định căn cứ lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chung cho tất cả các cấp quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất từ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cả nước đến quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của xã, phường, thị trấn. Luật Đất đai Trung Quốc quy định nguyên tắc, căn cứ lập quy hoạch như: sử dụng đất phải tiết kiệm, đem lại hiệu quả sử dụng cao nhất; bảo đảm sự cân bằng giữa nhu cầu và lợi ích sử dụng đất của các ngành kinh tế, xã hội và các địa phương; tăng cường bảo vệ môi trường, phát triển sinh thái tự nhiên nhằm duy trì và nâng cao chất lượng sống cho người dân của cả nước... Tuy nhiên, nguyên tắc quan trọng nhất là bảo vệ nghiêm ngặt đất canh tác. Theo đó, trong quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia phải xác định được diện tích đất canh tác cần bảo vệ nghiêm

ngặt theo quy định của Nhà nước, trong đó phải chỉ rõ diện tích đất canh tác cơ bản, có chất lượng tốt nhất cần được duy trì vĩnh cửu và không được phép chuyển đổi mục đích sử dụng dưới bất cứ lý do gì. Hàng năm, căn cứ vào quy hoạch sử dụng đất được duyệt, Chính phủ định mức cho phép chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp sang mục đích khác cho từng tỉnh.

Những hạn chế bất cập Luật Đất đai năm 2003 đã được khắc phục trong Luật Đất đai năm 2013. Luật Đất đai năm 2013 quy định căn cứ lập quy hoạch quốc gia, quy hoạch cấp tỉnh và quy hoạch cấp huyện là khác nhau, điều này góp phần nâng cao hiệu quả của quy hoạch sử dụng đất các cấp, song vẫn chưa quy định tách căn cứ lập quy hoạch sử dụng đất riêng với căn cứ lập kế hoạch sử dụng đất.

+ Về thời hạn lập quy hoạch sử dụng đất.

Lần đầu tiên Luật Đất đai 2003 quy định về thời gian cho một quy hoạch sử dụng đất với tên gọi “kỳ quy hoạch sử dụng đất”. Đó là lượng thời gian vật chất mà mỗi cấp chính quyền từ Trung ương đến địa phương xây dựng chiến lược từ tổng thể đến chi tiết để thực hiện các nội dung quy hoạch sử dụng đất đai. Theo Điều 24 Luật Đất đai 2003 thì kỳ quy hoạch sử dụng đất của cả nước, quy hoạch cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, quy hoạch cấp huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, quy hoạch của xã, phường, thị trấn là mười năm. Trước đây, ở Luật Đất đai 1993, Nghị định số 68/2001/NĐ-CP cũng quy định về thời gian cho một quy hoạch sử dụng đất thực hiện là 10 năm nhưng không gọi là kỳ quy hoạch mà gọi là “thời hạn quy hoạch”. Quy định về kỳ quy hoạch sử dụng đất là cần thiết xuất phát từ những đặc điểm, vai trò của quy hoạch đất đai như quy hoạch sử dụng đất mang tính dự báo, chiến lược, tính dài hạn đồng thời lại mang tính khả biến, tức bản thân quy hoạch đất vừa có yêu cầu ổn định nhưng vẫn có thể thay đổi cho phù hợp với sự phát triển của nền kinh tế - xã hội quốc gia, hay từng vùng lãnh thổ. Ở một số nước kỳ quy hoạch sử dụng đất so với Việt Nam là dài hơn như ở Trung Quốc là 20 năm đối với quy hoạch quốc gia và quy hoạch cấp tỉnh. Nhưng cũng có nước quy định kỳ quy hoạch ngắn hơn hoặc không quy định về kỳ quy hoạch như Canada. Pháp luật Việt Nam quy định về kỳ quy hoạch là cần thiết song phải nghiên cứu để quy định thời gian quy hoạch khác nhau giữa các cấp quy hoạch, có như thế mới phát huy được vai trò của quy hoạch sử dụng đất, mới bảo đảm tính khả thi của pháp luật

quy hoạch sử dụng đất, Với tinh thần đó, Luật Đất đai năm 2013 quy định về kỳ quy hoạch là 10 năm, kỳ kế hoạch sử dụng đất cấp quốc gia, cấp tỉnh và kỳ kế hoạch sử dụng đất quốc phòng, đất an ninh là 05 năm. Kế hoạch sử dụng đất cấp huyện được lập hàng năm. (Điều 37 - Luật Đất đai 2013). Luật Đất đai 2013 có điểm tương đồng với pháp luật Trung Quốc về kỳ quy hoạch sử dụng đất. Luật Đất đai Trung Quốc quy định về kỳ quy hoạch sử dụng đất là 10 năm [24, tr.6].

+ *Về chi phí lập quy hoạch*

Ở nước ta, Luật Đất đai năm 1987, Luật Đất đai năm 1993, Luật Đất đai năm 2003 đều chưa quy định, chưa điều chỉnh về chi phí cho việc lập quy hoạch sử dụng đất, điều đó dẫn đến việc lập quy hoạch lãng phí chi phí xã hội, không đánh giá được hiệu quả của hoạt động quy hoạch trong việc thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội. Luật Đất đai năm 2013 thông qua ngày 29/11/2013 có hiệu lực 1/7/2014 đã bắt đầu điều chỉnh về nội dung này: Khoản 5, Điều 44 Luật Đất đai năm 2013 quy định: “Kinh phí tổ chức thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được xác định thành một mục riêng trong kinh phí lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất”. Đây là một điểm tiến bộ trong quá trình xây dựng pháp luật quy hoạch sử dụng đất, tuy nhiên để đảm bảo thực hiện cần có văn bản hướng dẫn cụ thể và những giải pháp thực tiễn trong quá trình tổ chức thực hiện pháp luật. Chúng ta có thể tham khảo một số quốc gia về nội dung này, ví dụ như pháp luật Trung Quốc quan tâm đến việc tính toán chi phí thực hiện quy hoạch sử dụng đất với hiệu quả của quy hoạch bằng cách quy định bắt buộc những yêu cầu về hiệu quả phải thể hiện bằng văn bản và có sự kiểm nghiệm [24, tr.22-24]. Nhằm đảm bảo được việc sử dụng chi phí xây dựng quy hoạch hợp lý, tránh tình trạng “quy hoạch treo”, Điều 111 Luật Đất đai năm 2013 và Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai đã quy định về Quỹ phát triển đất: “Quỹ phát triển đất được sử dụng để ứng vốn cho Tổ chức phát triển quỹ đất và các tổ chức khác để thực hiện việc bồi thường, giải phóng mặt bằng và tạo quỹ đất theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt” cũng như quy định về việc lấy ý kiến nhân dân về quy hoạch sử dụng đất, trình tự thủ tục khi Nhà nước thu hồi đất...

+ *Nội dung của quy hoạch sử dụng đất* được quy định tại Điều 23 Luật Đất đai năm 2003, và được hướng dẫn cụ thể tại Điều 12, 13, 14 Nghị định 181/2004/NĐ - CP

ngày 29 tháng 10 năm 2004 của Chính phủ về Thi hành Luật Đất đai 2003. Theo Luật Đất đai năm 2003, các nội dung cơ bản của quy hoạch sử dụng đất đó là: Điều tra nghiên cứu, phân tích, tổng hợp điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội trên địa bàn thực hiện quy hoạch; đánh giá hiện trạng và biến động sử dụng đất trong kỳ quy hoạch trước theo các mục đích sử dụng gồm đất trồng lúa nước, đất trồng cây hàng năm khác, đất trồng cây lâu năm; đất rừng sản xuất, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng... Quy hoạch sử dụng đất còn lựa chọn phương án phân bổ quỹ đất hợp lý căn cứ vào kết quả phân tích hiệu quả kinh tế, xã hội, môi trường, thể hiện phương án quy hoạch sử dụng đất được lựa chọn trên bản đồ quy hoạch sử dụng đất và xác định các biện pháp sử dụng, bảo vệ, cải tạo đất và bảo vệ môi trường cần áp dụng vào từng loại đất, phù hợp với địa bàn quy hoạch cũng như xác định giải pháp tổ chức thực hiện quy hoạch sử dụng đất phù hợp với đặc điểm của địa bàn quy hoạch. Một quy hoạch sử dụng đất được xây dựng để đảm bảo tính hiệu quả về kinh tế, xã hội và môi trường thì phải đảm bảo các nội dung cơ bản nói trên.

Nội dung của quy hoạch sử dụng đất được quy định tại Luật Đất đai năm 2003 so với các quy định của Luật Đất đai năm 1993 thì đã được bổ sung nhiều nội dung chi tiết, cụ thể và hợp lý hơn, song vẫn cách tiếp cận quy định nội dung quy hoạch sử dụng đất chung cho tất cả các cấp quy hoạch mà không tính đến những yếu tố đặc thù của vùng lãnh thổ. Pháp luật đất đai nói chung, pháp luật quy hoạch sử dụng đất nói riêng luôn bị chi phối bởi các yếu tố chính trị, sự phát triển kinh tế - xã hội, và những yếu tố văn hóa như phong tục, tập quán, tâm lý, thói quen của cư dân nơi quy hoạch đất đó được tiến hành. Khi ban hành quy định về nội dung của quy hoạch sử dụng đất nếu không tính đến các yếu tố chi phối đó thì quy định của pháp luật chỉ mang tính hình thức, không có khả năng đảm bảo thi hành, không đạt được các yêu cầu cơ bản của pháp luật quy hoạch sử dụng đất. Pháp luật quy hoạch đất đai Trung Quốc quy định về nội dung quy hoạch đất rất chi tiết, chặt chẽ và khoa học, có yêu cầu cụ thể về thành quả của công tác quy hoạch và quy trình kiểm nghiệm thành quả. Rõ ràng các quy định về nội dung quy hoạch sử dụng đất cần được xây dựng riêng cho từng cấp quy hoạch và phải đạt được những yêu cầu (tiêu chí) của pháp luật quy hoạch sử dụng đất. Luật Đất đai năm 2013 đã điều chỉnh nội dung quy hoạch theo hướng cụ thể, chi tiết, hợp lý cho từng cấp quy hoạch khác nhau như nội dung của quy hoạch đất quốc gia, nội dung của quy hoạch sử dụng đất cấp

tỉnh, cấp huyện cũng như quy định riêng nội dung của quy hoạch sử dụng đất với nội dung của kế hoạch sử dụng đất (Điều 38, 39, 40 Luật Đất đai 2013).

+ *Quy định của pháp luật về phương pháp lập quy hoạch sử dụng đất.*

Phương pháp lập quy hoạch sử dụng đất được xem là cách thức để các chủ thể lập quy hoạch tính toán, lựa chọn được một phương án sử dụng đất có hiệu quả về mặt kinh tế, xã hội và môi trường sẽ diễn ra trong tương lai. Việc lựa chọn được phương pháp đúng sẽ quyết định đến kết quả tốt. Tuy nhiên, trong suốt thời gian qua từ Luật Đất đai năm 1987 đến Luật Đất đai năm 2013 vẫn chưa điều chỉnh cụ thể về phương pháp lập quy hoạch. Suốt từ những năm 1980 đến nay việc lập quy hoạch vẫn theo những phương pháp quy hoạch “cổ điển” dẫn đến tính hiệu quả của các quy hoạch thấp. Luật Đất đai năm 2013 có quy định về việc lấy ý kiến đóng góp của nhân dân trong quá trình lập quy hoạch. Tuy nhiên, quy định này vừa được xem như một phương pháp quy hoạch, vừa được xem như nguyên tắc, yêu cầu của quy hoạch sử dụng đất. Hàng loạt các phương pháp kỹ thuật, kinh tế khác không được quy định ở Luật Đất đai như “phương pháp tiếp cận hệ thống” [30, tr.7], hay phương pháp “Quy hoạch chiến lược hợp nhất”, các phương pháp này có những ưu điểm đó là:

Linh hoạt thay vì cứng nhắc; mang tính hành động thay vì lý thuyết; tập trung vào quy trình thay vì sản phẩm; có sự tham gia rộng rãi của cộng đồng và các bên liên quan thay vì ý chí chính trị và quan điểm chuyên gia thuần túy; tầm nhìn dài hạn thay vì nhiệm kỳ; tính đến toàn cầu hóa thay vì chỉ địa phương; đóng vai trò điều phối và hợp nhất liên ngành trong hoạch định chính sách phát triển và quản lý đô thị thông qua khuyến khích các cơ quan quản lý phối hợp quy hoạch ngành theo không gian; kiến tạo hình thức đô thị hóa mới và hình thái đô thị theo hướng thân thiện với môi trường, bảo vệ tài nguyên và nâng cao chất lượng không gian sống [64].

Cơ chế kinh tế ở nước ta hiện nay là cơ chế kinh tế thị trường theo định hướng XHCN với quá trình hội nhập toàn cầu, hệ thống kinh tế này vì thế trở nên đa dạng, phong phú. Tuy nhiên, trong quá trình xây dựng quy hoạch chúng ta vẫn sử dụng phương pháp quy hoạch truyền thống, vẫn kế thừa tư tưởng từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung nên còn nhiều tồn tại như: Sản phẩm quy hoạch bị lạc hậu

trước những sự thay đổi liên tục và nhanh chóng của thực tiễn. Cách tiếp cận còn nặng từ trên xuống, mang tính áp đặt, thiếu linh hoạt và hạn chế khả năng phát huy mọi nguồn lực trong xã hội. Sự phối hợp đa ngành trong quá trình lập quy hoạch còn rất hạn chế dẫn tới sự chông chéo giữa các loại quy hoạch, tụt hậu về phương pháp trong bối cảnh toàn cầu hóa. Có thể nói “mạnh ai nấy làm” nên “khập khểnh”, không thể phát triển bền vững. Từ những vấn đề nêu trên cần quy định cụ thể về phương pháp lập quy hoạch sử dụng đất ngay tại Luật Đất đai. Luật Đất đai năm 2013 đã ghi nhận về phương pháp tham vấn cộng đồng trong quá trình lập quy hoạch: Cơ quan tổ chức lập quy hoạch sử dụng đất có trách nhiệm tổ chức lấy ý kiến đóng góp của nhân dân về quy hoạch sử dụng đất. Việc lấy ý kiến đóng góp của nhân dân về quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia, cấp tỉnh được thực hiện thông qua hình thức công khai thông tin về nội dung của quy hoạch sử dụng đất trên trang thông tin điện tử của Bộ Tài nguyên và Môi trường, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; việc lấy ý kiến đóng góp của nhân dân về quy hoạch sử dụng đất cấp huyện được thực hiện thông qua hình thức tổ chức hội nghị, lấy ý kiến trực tiếp và công khai thông tin về nội dung của quy hoạch sử dụng đất trên trang thông tin điện tử của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và Ủy ban nhân dân cấp huyện. Nội dung lấy ý kiến nhân dân về quy hoạch sử dụng đất gồm các chỉ tiêu quy hoạch sử dụng đất, các dự án công trình thực hiện trong kỳ quy hoạch sử dụng đất. Hồ sơ lấy ý kiến nhân dân còn được hướng dẫn cụ thể tại Khoản 1 Điều 8 Nghị định 43/2014/NĐ-CP. Thời gian lấy ý kiến về quy hoạch sử dụng đất là 30 ngày kể từ ngày cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quyết định tổ chức lấy ý kiến. Cơ quan có trách nhiệm lấy ý kiến về quy hoạch sử dụng đất có trách nhiệm xây dựng báo cáo tổng hợp, tiếp thu, giải trình ý kiến của nhân dân và hoàn thiện phương án quy hoạch sử dụng đất trước khi trình Hội đồng thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Đối với quy hoạch sử dụng đất quốc phòng, an ninh, Bộ Quốc phòng, Bộ Công an có trách nhiệm lấy ý kiến Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong quá trình tổ chức lập quy hoạch sử dụng đất (Điều 43 Luật Đất đai 2013). Đây là điểm tiến bộ trong quá trình phát triển của pháp luật quy hoạch sử dụng đất, bởi thực hiện quy hoạch theo đạo lý kéo theo sự lựa chọn chính trị có cân nhắc kỹ đòi hỏi sự cố gắng lớn, sự cương quyết và sự ủng hộ mạnh mẽ của cộng đồng. Trình độ phát triển kinh tế cao đến một chừng mực nào đó là điều kiện cần thiết cho hạnh phúc của cộng đồng. Chính sách về đất là công cụ đầy

quyền lực để đạt được phạm vi rộng lớn của những mục tiêu chính trị, kinh tế và xã hội. Bởi vậy, phải gắn chặt với các khái niệm về đạo lý và phải có lợi cho cả cộng đồng.[104, tr.61]. Lấy ý kiến đóng góp của cộng đồng trong quá trình làm quy hoạch sử dụng đất sẽ giúp QHSDĐ mang tính khả thi, đảm bảo được quyền bình đẳng của công dân trong quan hệ pháp luật đất đai, đảm bảo quyền tiếp cận thông tin của công dân. Phương pháp tham vấn cộng đồng hiện nay được xem là một xu thế, một giải pháp cho rất nhiều vấn đề xã hội, đặc biệt trong các lĩnh vực bảo vệ các nguồn tài nguyên rừng, tài nguyên nước, tài nguyên đất... Trong lĩnh vực quy hoạch đất việc lấy ý kiến cộng đồng đã được nhiều nước trên thế giới áp dụng và có hiệu quả, trong quy hoạch sử dụng đất các nước phát triển coi trọng vị trí của “cộng đồng” (Luật sử dụng và quản lý đất đai quốc gia năm 1972 của Hàn Quốc; Luật Quy hoạch đô thị mới năm 1968 của Nhật Bản).

Tham vấn cộng đồng có vai trò quyết định đến chất lượng và hiệu quả QHSDĐ góp phần thúc đẩy kinh tế - xã hội theo nguyên tắc bền vững, vai trò đó thể hiện ở một số khía cạnh cơ bản sau đây như: “Giúp cơ quan Nhà nước có thẩm quyền, các nhà quy hoạch lựa chọn được phương án sử dụng hợp lý nhằm đảm bảo sử dụng đất đạt hiệu quả cao nhất về mặt kinh tế - xã hội, an ninh-quốc phòng, môi trường sinh thái; thực hiện tốt nghĩa vụ của công dân trong quá trình sử dụng đất; đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất trong quy hoạch, thu hồi đất; tự tuyên truyền, tự giáo dục nâng cao nhận thức trong quá trình thực hiện quy hoạch, giảm bớt những mâu thuẫn, bất đồng giữa người sử dụng đất với nhau, giữa cơ quan Nhà nước với người sử dụng đất; giảm quy hoạch “treo”, đảm bảo tính khả thi cho quy hoạch sử dụng đất; giám sát, đấu tranh phòng chống các vi phạm, các tội phạm trong quá trình quản lý và sử dụng đất” [59, tr.24-30]. Thông qua phương pháp tham vấn cộng đồng giúp cho quy hoạch thể hiện chính xác nhất nhu cầu của thị trường, từ đó phương án sử dụng đất được lựa chọn sẽ tác động tích cực đến thị trường bất động sản, giá trị thửa đất được tăng lên về giá trị thật, tạo ra nhiều hàng hóa cho thị trường bất động sản cũng như tạo điều kiện cho mọi tầng lớp nhân dân có thu nhập khác nhau đều có cơ hội nhà ở. Tuy nhiên, để phương pháp tham vấn cộng đồng thực sự có hiệu quả trong công tác xây dựng và thực hiện quy hoạch sử dụng đất, Bộ Tài nguyên môi trường cũng như các cơ quan chuyên trách cần sớm ban hành những hướng dẫn chi tiết và chú ý đến việc bảo đảm thực thi pháp luật, tránh hiện tượng quy định mang tính hình thức.

3.1.2. Quy định của pháp luật về trình tự, thẩm quyền xây dựng, tổ chức thực hiện quy hoạch sử dụng đất

Quá trình xây dựng và tổ chức thực hiện quy hoạch sử dụng đất về cơ bản được thực hiện thông qua 6 bước cơ bản: Lập, thông qua, xét duyệt (quyết định), công bố, thực hiện và điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất. Các bước đó đều được Luật Đất đai 2003, Luật Đất đai 2013 quy định cụ thể chi tiết về trình tự, thủ tục, thẩm quyền (Điều 25-30 Luật Đất đai 2003; Điều 42-50 Luật Đất đai 2013), nhằm bảo đảm tính công khai minh bạch và trên hết là đảm bảo tính hiệu quả về kinh tế, xã hội, môi trường của một đề án quy hoạch sử dụng đất. Quy trình lập quy hoạch sử dụng đất đã được hướng dẫn tại Quyết định số 04/2005/QĐ-BTNMT của Bộ Tài nguyên và Môi trường ngày 30 tháng 6 năm 2005 về Ban hành Quy trình lập và điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Theo quyết định này, quy định quy trình lập quy hoạch sử dụng đất cho các cấp quy hoạch là: Quy trình lập và điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất của cả nước và của vùng; quy trình lập và điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh; quy trình lập và điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất cấp huyện; quy trình lập và điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất chi tiết cấp xã.

Các quy định của pháp luật về thẩm quyền lập quy hoạch sẽ giúp cho công tác quy hoạch đạt hiệu quả, góp phần bảo đảm yêu cầu công khai, minh bạch, dân chủ của pháp luật, phân công phân nhiệm trong hoạt động quản lý quy hoạch. Tuy nhiên, quy định này của pháp luật lại đồng nhất quy hoạch với kế hoạch sử dụng đất, trong khi đó là 2 hoạt động khác nhau với nội dung, mục tiêu khác nhau. Tại Luật Đất đai 2013 nội dung này được sửa đổi theo hướng quy định trách nhiệm của cơ quan quản lý chuyên ngành về đất đai trong việc chịu trách nhiệm về mặt chuyên môn, giúp Chính phủ và Ủy ban nhân dân các cấp trong việc lập quy hoạch và quy định thêm trách nhiệm lấy ý kiến nhân dân trong quá trình xây dựng quy hoạch. Trong quá trình tổ chức lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp quốc gia, cấp tỉnh, cấp huyện cơ quan có trách nhiệm lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất phải tổ chức lấy ý kiến đóng góp của nhân dân theo quy định của Chính phủ (Điều 43 Luật Đất đai 2013).

+ Về thông qua, xét duyệt, quyết định quy hoạch sử dụng đất

Quy hoạch sử dụng đất được lập, phương án sử dụng đất được lựa chọn nhưng vẫn chưa có giá trị pháp lý nếu nó chưa được thông qua, xét duyệt, quyết định bởi cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Theo quy định của Luật Đất đai 2003,

quy hoạch sử dụng đất của cả nước sau khi được lập sẽ được Quốc hội trực tiếp xem xét tính khoa học, tính hiệu quả, khả thi của quy hoạch để thông qua và quyết định. Quy hoạch sử dụng đất của cả nước sau khi được Quốc hội quyết định có giá trị pháp lý và trở thành một căn cứ pháp lý để cơ quan nhà nước có thẩm quyền quản lý đất đai. Quy hoạch của các cấp tỉnh, huyện, xã thì sau khi được lập sẽ được gửi cho Hội đồng nhân dân, để Hội đồng nhân dân xem xét thông qua. Việc xét duyệt quy hoạch sử dụng đất thuộc thẩm quyền của cấp trên một cấp với cấp lập quy hoạch sử dụng đất. Việc xét duyệt, điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất là cơ sở để quy hoạch có giá trị pháp lý. Theo đó: Quốc hội quyết định quy hoạch sử dụng đất của cả nước do Chính phủ trình; Chính phủ xét duyệt quy hoạch sử dụng đất của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, kế hoạch sử dụng đất năm năm, kế hoạch điều chỉnh, bổ sung hàng năm của từng tỉnh, đồng thời xét duyệt kế hoạch sử dụng đất vào mục đích an ninh, quốc phòng của Bộ công an, Bộ quốc phòng; Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xét duyệt quy hoạch sử dụng đất của đơn vị hành chính cấp dưới trực tiếp; Ủy ban nhân dân cấp huyện xét duyệt quy hoạch sử dụng đất của xã không thuộc khu vực phát triển đô thị; cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quyết định, xét duyệt quy hoạch sử dụng đất đai thì có thẩm quyền cho phép bổ sung, điều chỉnh quy hoạch đó.

Luật Đất đai Trung Quốc quy định về thẩm quyền xây dựng quy hoạch sử dụng đất đó là: Bộ Đất đai và Tài nguyên quốc gia và Cơ quan quản lý đất đai thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đều có trách nhiệm chung là tổ chức lập và thực hiện quy hoạch đất quốc gia, quy hoạch tổng thể sử dụng đất và quy hoạch chuyên ngành khác; tham gia vào việc thẩm tra quy hoạch tổng thể đô thị trình Quốc vụ viện phê chuẩn. Nhìn chung, Bộ Đất đai và Tài nguyên quốc gia chỉ đạo và thẩm tra quy hoạch tổng thể sử dụng đất của địa phương; còn Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phê duyệt, chỉ đạo và thẩm định quy hoạch tổng thể sử dụng đất của thành phố (thuộc tỉnh), huyện. Cơ quan quản lý đất đai thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện căn cứ vào quy hoạch tổng thể sử dụng đất của cấp trên, tổ chức lập và thực hiện quy hoạch tổng thể sử dụng đất và các quy hoạch chuyên ngành có liên quan cấp huyện. Phòng tài nguyên đất đai cấp xã lập và thực hiện quy hoạch tổng thể sử dụng đất cấp xã, hợp tác và hỗ trợ làm tốt công tác lấy ý kiến quần chúng đối với quy hoạch. Ở đây, chúng ta hoàn toàn có thể tham khảo pháp luật quy hoạch Trung Quốc, cũng như các quốc gia khác như Nhật Bản, Hàn Quốc về xây dựng quy hoạch, ví dụ như giao

trách nhiệm cụ thể cho bộ chủ quản trong việc xây dựng quy hoạch cấp quốc gia và gắn với việc thẩm định hiệu quả của quy hoạch, nhất quán nguyên tắc lấy ý kiến đóng góp của nhân dân trong quá trình xây dựng quy hoạch sử dụng đất.

+ *Về công bố quy hoạch sử dụng đất*: Công bố quy hoạch sử dụng đất là một trong những nội dung tiến bộ, khoa học của pháp luật đất đai nhằm đảm bảo tính công khai, dân chủ, minh bạch. Điều 28 Luật Đất đai năm 2003 quy định về công bố quy hoạch sử dụng đất là trong thời hạn không quá ba mươi ngày làm việc, kể từ ngày được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quyết định hoặc xét duyệt, quy hoạch sử dụng đất phải được công bố công khai: “Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn có trách nhiệm công bố công khai quy hoạch sử dụng đất chi tiết, kế hoạch sử dụng đất chi tiết của địa phương tại trụ sở Ủy ban nhân dân; cơ quan quản lý đất đai các cấp có trách nhiệm công bố công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương tại trụ sở cơ quan và trên các phương tiện thông tin đại chúng; việc công bố công khai tại trụ sở Ủy ban nhân dân và cơ quan quản lý đất đai được thực hiện trong suốt thời gian của kỳ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất có hiệu lực.” Nghị định 181/2003/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ về thi hành Luật Đất đai đã hướng dẫn cụ thể việc công bố quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Việc công bố công khai quy hoạch cho cộng đồng dân cư là một quy định tiến bộ, cần được phát huy. Công bố quy hoạch không chỉ quy định với quy hoạch sử dụng đất ở pháp luật đất đai mà còn được quy định đối với các loại quy hoạch khác ở các luật khác, chẳng hạn như quy hoạch bảo vệ và phát triển rừng cũng được quy định: "Trong thời hạn không quá ba mươi ngày kể từ ngày được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phê duyệt, quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng phải được công bố công khai. Ủy ban nhân dân các cấp có trách nhiệm công bố công khai quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng của địa phương. Việc công bố công khai tại trụ sở Ủy ban nhân dân được thực hiện trong suốt thời gian của kỳ quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng có hiệu lực" (Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004).

Quy định về công bố công khai quy hoạch, giúp người dân nắm bắt thông tin, bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của công dân trong lĩnh vực đất đai. Chỉ có nắm bắt được thông tin một cách đầy đủ, chính xác, kịp thời thì quyền dân chủ của công dân mới được phát huy đồng thời hạn chế tiêu cực trong hoạt động quản lý quy hoạch sử dụng đất như

mua bán thông tin về quy hoạch sử dụng đất. Thông tin về quy hoạch đất đai tác động rất lớn đến thị trường bất động sản, nếu thông tin chính xác, kịp thời sẽ giúp người dân, các chủ đầu tư, nhà kinh doanh bất động sản cân nhắc và đưa ra được những lựa chọn đúng đắn khi tham gia các giao dịch về đất đai. Thực tế chứng minh, trước khi Luật Đất đai 2003 có hiệu lực, các thông tin về quy hoạch đất không được công bố công khai đã ảnh hưởng rất nhiều đến thị trường bất động sản, nhiều người từ việc mua bán thông tin quy hoạch đã đầu cơ đất đai và giàu lên nhanh chóng, ngược lại đại đa số người lao động có thu nhập thấp, ít có cơ hội “săn tin quy hoạch” lại càng khó khăn hơn trong việc tìm kiếm một bất động sản phù hợp với khả năng tài chính để đảm bảo nhu cầu nhà ở, nơi cư trú. Luật Đất đai năm 2013 cũng tiếp tục quy định về công bố quy hoạch, điểm tiến bộ là lần này luật quy định việc công bố quy hoạch phải được diễn ra trong suốt quá trình diễn ra quy hoạch (Điều 48, Luật Đất đai 2013).

+ *Các quy định về thực hiện quy hoạch sử dụng đất và quản lý quy hoạch sử dụng đất* được thể hiện tại Điều 29 Luật Đất đai năm 2003 và được hướng dẫn cụ thể trong Điều 28, Điều 29 Nghị định 181/2003/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ về thi hành Luật Đất đai. Nhà nước nghiêm cấm mọi hoạt động tự ý xây dựng, đầu tư bất động sản trong khu vực đất phải thu hồi để thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Trường hợp có nhu cầu cải tạo, sửa chữa nhà ở, công trình gắn liền với đất phải thu hồi mà làm thay đổi quy mô, cấp công trình hiện có thì phải được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cho phép.

Nghị định 181/2003/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ về thi hành Luật Đất đai tại Điều 28, Điều 29 đã có những quy định có tính cụ thể hơn, có tính xác định hơn về trách nhiệm quản lý quy hoạch sử dụng đất. Quy hoạch sử dụng đất sau khi được xây dựng và có giá trị pháp lý thì phải tổ chức thực hiện. Hiệu quả của quy hoạch sử dụng đất chỉ được kiểm nghiệm sau khi nó được triển khai. Nhận thức được điều đó, cơ quan Nhà nước có thẩm quyền đã ban hành nhiều quy phạm pháp luật để điều chỉnh về các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình thực hiện quy hoạch sử dụng đất. Song tính hợp lý, khoa học, khả thi của các quy phạm pháp luật này ở mức độ nào chúng ta sẽ xem xét, phân tích, nhận định sau. Thực hiện và quản lý quy hoạch sử dụng đất là nội dung quan trọng của pháp luật quy hoạch sử dụng đất. Hoạt động thực hiện quy hoạch sử dụng đất sẽ đánh giá tính hiệu quả của công

tác quy hoạch, đảm bảo tính khả thi cho quy hoạch, đạt được những mục tiêu của quy hoạch hay không? Luật Đất đai 2003 và các văn bản hướng dẫn thi hành đã quy định về thực hiện và quản lý quy hoạch với nội dung sơ sài, thiếu tính khả thi. Hoạt động quản lý, giám sát sau quy hoạch trên chưa đạt được những yêu cầu tối thiểu của pháp luật quy hoạch sử dụng đất mà chúng ta đã đề cập ở chương 2 Luận án. Điều 50, Luật Đất đai năm 2013 đã bổ sung quy định về báo cáo việc thực hiện quy hoạch sử dụng đất nhằm bảo đảm cho quy hoạch được thi hành có hiệu quả, đó là:

Ủy ban nhân dân cấp xã, cấp huyện có trách nhiệm gửi báo cáo kết quả thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đến Ủy ban nhân dân cấp trên trực tiếp; Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm gửi báo cáo kết quả thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đến Bộ Tài nguyên và Môi trường; Bộ Quốc phòng, Bộ Công an có trách nhiệm gửi báo cáo kết quả thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc phòng, an ninh đến Bộ Tài nguyên và Môi trường; Bộ Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm tổng hợp kết quả thực hiện hàng năm về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cả nước để báo cáo Chính phủ trình Quốc hội vào kỳ họp cuối năm. Báo cáo kết quả thực hiện kế hoạch sử dụng đất hàng năm đối với năm cuối của kế hoạch sử dụng đất kỳ đầu phải kèm theo báo cáo tổng hợp việc thực hiện cả kỳ kế hoạch sử dụng đất. Báo cáo kết quả thực hiện kế hoạch sử dụng đất hàng năm đối với năm cuối của kỳ quy hoạch sử dụng đất phải kèm theo báo cáo tổng hợp việc thực hiện cả kế hoạch sử dụng đất kỳ cuối và báo cáo tổng hợp việc thực hiện cả kỳ quy hoạch sử dụng đất.

Ngoài việc quy định về báo cáo thực hiện quy hoạch sử dụng đất, pháp luật còn quy định về việc điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất xuất phát từ đặc tính “khả biến” của quy hoạch để đạt được những mục tiêu thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, bảo vệ môi trường, đảm bảo công bằng xã hội. Tuy nhiên, thực tế hiện nay việc thực hiện quy hoạch cũng như giám sát, quản lý quy hoạch chưa đạt hiệu quả như mong muốn cả về mặt kinh tế, xã hội và môi trường. Hiện tượng quy hoạch treo diễn ra phổ biến khắp các tỉnh/thành trong cả nước. Việc điều chỉnh quy hoạch tùy tiện làm phá vỡ nguyên tắc ổn định, đặc điểm dài hạn của quy hoạch sử dụng đất, tính khả thi của pháp luật quy hoạch sử dụng đất.

Trình tự, thủ tục, thẩm quyền xây dựng quy hoạch sử dụng đất các cấp theo Luật Đất đai 2003, được biểu hiện thông qua sơ đồ sau:

Thứ tự Tên QHSDĐ	Bước 1	Bước 2	Bước 3	Bước 4	Bước 5	Bước 6	
	Lập	Thông qua	Xét duyệt	Công bố	Thực hiện	Điều chỉnh	
						Lập HS xét duyệt	Thẩm quyền xét duyệt
QHSDĐ cả nước	Chính phủ	Quốc hội	Quốc hội	Bộ TNMT	Chính phủ	Bộ TNMT	Quốc hội
QHSDĐ cấp tỉnh	UBND cấp tỉnh	HĐND cấp tỉnh	Chính phủ	Sở TNMT	UBND cấp tỉnh	UBND cấp tỉnh	Chính phủ
QHSDĐ cấp huyện	UBND cấp huyện	HĐND cấp huyện	UBND cấp tỉnh	Phòng TNMT	UBND cấp huyện	UBND cấp huyện	UBND cấp tỉnh
QHSDĐ cấp xã thuộc QHĐT	UBND cấp huyện	HĐND cấp huyện	UBND cấp tỉnh	UBND cấp xã	UBND cấp xã	UBND cấp huyện	UBND cấp tỉnh
QHSDĐ cấp xã không thuộc QHĐT	UBND cấp xã	HĐND cấp xã	UBND cấp huyện	UBND cấp xã	UBND cấp xã	UBND cấp xã	UBND cấp huyện
QHSDĐ ANQP	Bộ CA, QP	Bộ TNMT	Chính phủ	Bí mật quốc gia	Bộ CA, QP	Bộ TNMT	Chính phủ

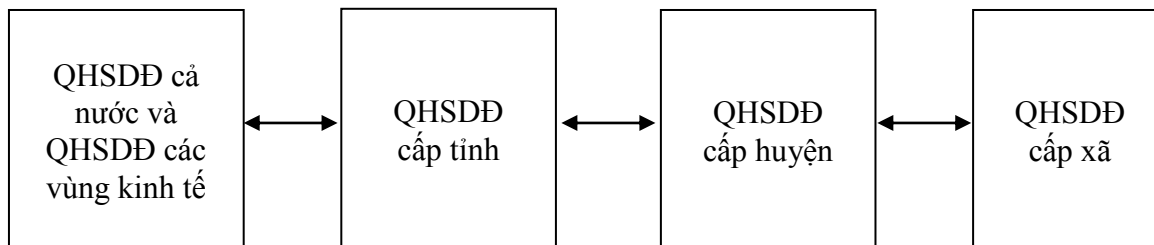
Nguồn: Điều 25-30, Luật Đất đai năm 2003

3.1.3. Quy định của pháp luật về mối quan hệ giữa các cấp quy hoạch sử dụng đất

Quy hoạch sử dụng đất dù được phân thành nhiều cấp nhưng vẫn là một chỉnh thể thống nhất, sự phát triển của nền kinh tế quốc dân đòi hỏi phải phân bố hợp lý lực lượng sản xuất trong từng vùng và trên phạm vi cả nước, đó chính là nhiệm vụ cơ bản của quy hoạch sử dụng đất. Nhiều trường hợp, quy hoạch sử dụng đất phải được tiến hành trên quy mô lớn, có thể là vùng lãnh thổ của một huyện, có thể là một tỉnh hoặc một vùng kinh tế tự nhiên lớn gồm nhiều tỉnh hợp lại, có thể trên phạm vi cả nước. Trong những trường hợp quy hoạch sử dụng đất phải tiến hành trên quy mô lớn, thì phải giải quyết vấn đề phân chia lại lãnh thổ, tổ chức sản xuất và lao động, bố trí lại mạng lưới điểm dân cư, tổ chức lại các đơn vị sử dụng đất. Quy hoạch sử dụng đất có thể giải quyết vấn đề di chuyển dân cư, khai hoang xây dựng vùng kinh tế mới, bố trí lại các xã, nông trường, lâm trường, thậm chí phải bố trí lại các huyện, các tỉnh. Bên cạnh nhiệm vụ tổ chức sử dụng đất trong phạm vi ranh giới từng đơn vị sử dụng đất, quy hoạch sử dụng đất còn phải đáp ứng nhu cầu sử dụng đất cho các ngành, cho người sử dụng đất. Quy hoạch sử dụng đất thực hiện việc phân phối và tái phân phối quỹ đất Nhà nước cho các ngành, cho người sử dụng đất thông qua việc thành lập các đơn vị sử dụng đất mới hoặc chỉnh lý, hoàn thiện các đơn vị sử dụng đất đang tồn tại [57, tr.63].

Luật Đất đai 2003 và các văn bản hướng dẫn, quy định hệ thống quy hoạch sử dụng đất của nước ta hiện nay bao gồm 4 cấp: Cấp quốc gia (cả nước); Cấp tỉnh; Cấp huyện; cấp xã (gọi là quy hoạch sử dụng đất chi tiết).

Sơ đồ mối quan hệ giữa các cấp quy hoạch sử dụng đất ở Việt Nam



Nguồn: Điều 25-30, Luật Đất đai 2003

Giữa các quy hoạch ấy luôn có mối quan hệ qua lại, tác động chi phối lẫn nhau, vì vậy khi lập quy hoạch sử dụng đất phải thu thập nhu cầu sử dụng đất cho các mục đích của các đơn vị hành chính trực thuộc. Trong quy hoạch sử dụng đất, chỉ tiêu phân bổ quỹ đất cho các đơn vị hành chính trực thuộc là chỉ tiêu định hướng, chỉ tiêu này được tính toán lại trong quá trình lập quy hoạch sử dụng đất (hoặc quy hoạch sử dụng đất chi tiết) của các đơn vị hành chính trực thuộc và trở thành chỉ tiêu pháp lệnh sau khi quy hoạch sử dụng đất của các đơn vị hành chính trực thuộc được xét duyệt. Quy hoạch sử dụng đất của mỗi cấp chỉ xác định và khoanh định trên bản đồ quy hoạch sử dụng đất đối với phần diện tích phải chuyển mục đích sử dụng đất, nhằm đáp ứng cho nhu cầu phát triển của địa phương. Phần diện tích phải chuyển mục đích sử dụng đất, diện tích phải thu hồi đất nhằm đáp ứng cho nhu cầu phát triển của cấp dưới trực thuộc được xác định và khoanh định trên bản đồ quy hoạch sử dụng đất (hoặc bản đồ quy hoạch sử dụng đất chi tiết). Trong quy hoạch sử dụng đất của mỗi cấp phải thể hiện phương án phân bổ quỹ đất đối với diện tích thuộc nhiệm vụ quy hoạch của địa phương và phương án phân bổ quỹ đất đối với diện tích đã được xác định trong quy hoạch sử dụng đất của các đơn vị hành chính cấp trên [57, tr.40].

Luật Đất đai năm 2013, được Quốc hội thông qua ngày 29/11/2013 đã thay đổi cơ bản hệ thống quy hoạch sử dụng đất, bỏ đi cấp quy hoạch xã, phường, thị trấn, chính thức hóa toàn bộ hệ thống quy hoạch bao gồm cả quy hoạch sử dụng đất quốc phòng và quy hoạch sử dụng đất an ninh (Điều 36 Luật Đất đai năm 2013).

Việc chính thức hóa quy hoạch sử dụng đất quốc phòng, an ninh vào hệ thống

quy hoạch thống nhất từ Trung ương đến địa phương góp phần hạn chế những chồng chéo, bất cập giữa quy hoạch cấp tỉnh và quy hoạch đất cho mục đích an ninh, quốc phòng trên địa bàn Tỉnh. Tuy nhiên, Luật Đất đai năm 2013 bỏ đi quy hoạch cấp cơ sở (xã, phường, thị trấn) lại là một vấn đề cần xem xét lại, bởi quy hoạch sử dụng đất cấp xã mới thực sự là quy hoạch sử dụng đất chi tiết và cân đối một cách tốt nhất các nhu cầu sử dụng đất. Quy hoạch sử dụng đất chi tiết cấp xã sẽ phản ánh chính xác nhất nhu cầu của thị trường bất động sản, tạo ra các loại hàng hóa bất động sản đa dạng, phong phú, đáp ứng nhu cầu của cộng đồng. Việc lấy ý kiến đóng góp của nhân dân trong quá trình xây dựng quy hoạch sử dụng đất nếu không qua cấp cơ sở sẽ rất khó khăn và có nguy cơ quy định của pháp luật về lấy ý kiến đóng góp của nhân dân, sự tham vấn của cộng đồng vào quy hoạch cấp huyện đến quy hoạch cấp quốc gia sẽ trở thành quy định mang tính hình thức, thiếu khả thi.

3.1.4. Đánh giá chung về thực trạng pháp luật quy hoạch sử dụng đất

Pháp luật quy hoạch sử dụng đất có vai trò vô cùng quan trọng trong việc góp phần nâng cao hiệu quả quản lý và sử dụng đất, thúc đẩy nền kinh tế quốc gia phát triển. Nhận thức rõ được điều này, trong những năm gần đây, pháp luật quy hoạch sử dụng đất được Đảng và Nhà nước ta rất quan tâm, sự quan tâm ấy thể hiện trong việc xây dựng và hướng đến hoàn thiện các quy định của pháp luật về quy hoạch sử dụng đất, chỉ đạo các cấp các ngành tổ chức xây dựng, thực hiện quy hoạch sử dụng đất hợp lý. Luật Đất đai năm 2003 cùng với các văn bản hướng dẫn thi hành đã nhanh chóng đi vào cuộc sống. Đây là một trong những đạo luật thu hút được sự quan tâm của nhiều tầng lớp nhân dân. Với một hệ thống quy phạm khá hoàn chỉnh, chi tiết, cụ thể, rõ ràng, đặc biệt là đã thể hiện những quan điểm đổi mới phù hợp với cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và tiến trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, pháp luật về đất đai đã tạo ra khung pháp lý mang tính khả thi, phát huy được nguồn lợi từ đất đai, được đông đảo nhân dân đồng tình.

Trước năm 2003, quy hoạch sử dụng đất đã được pháp luật điều chỉnh từ Luật Đất đai 1987 đến Luật Đất đai 1993, nhưng các quy định thời kỳ đó việc điều chỉnh của pháp luật mang tính hình thức, chưa phát huy vai trò của pháp luật, công tác quy hoạch sử dụng đất còn nhiều bất cập. Sau khi Luật Đất đai năm 2003 có hiệu lực thi hành, công tác quản lý đất đai đã có nhiều tiến bộ, việc tổ chức thi hành pháp luật đất đai đã được các cấp, các ngành quan tâm hơn, ý thức chấp hành pháp

luật trong nhân dân đã có chuyển biến tích cực. Số vụ vi phạm trong quản lý và sử dụng đất có chiều hướng giảm dần, bước đầu khắc phục tình trạng giao đất, cho thuê đất trái thẩm quyền, giao đất không đúng đối tượng. Đất đai được sử dụng có hiệu quả hơn. Pháp luật đất đai đã thực sự phát huy tác dụng trong việc hạn chế cơ chế bao cấp về giá đất, bước đầu thiết lập trật tự trong công tác quản lý Nhà nước về đất đai. Thủ tục hành chính về đất đai đã minh bạch và cụ thể, tạo thuận lợi cho việc thực hiện các quyền của người sử dụng đất. Cơ chế "một cửa" trong việc thực hiện thủ tục hành chính về đất đai đã được thiết lập tại nhiều địa phương. Cơ chế công khai hoá đối với các quyết định giao đất, cho thuê đất, đấu giá quyền sử dụng đất đã được thực hiện nghiêm chỉnh ở nhiều địa phương trong cả nước.

Bên cạnh những nỗ lực xây dựng và hoàn thiện chế định pháp luật về quy hoạch sử dụng đất, khẳng định được vai trò của pháp luật quy hoạch đất trong việc thúc đẩy kinh tế - xã hội phát triển, từ thực trạng pháp luật quy hoạch sử dụng đất như vừa phân tích, đối chiếu với những nội dung lý luận về pháp luật quy hoạch, tôi thấy pháp luật quy hoạch sử dụng đất hiện nay về cơ bản vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu điều chỉnh đối với hoạt động quy hoạch, chưa thực sự đảm bảo được các nguyên tắc của pháp luật quy hoạch sử dụng đất, đặt ra cho pháp luật quy hoạch sử dụng đất một số vấn đề, cụ thể đó là:

Thứ nhất, pháp luật về quy hoạch sử dụng đất chưa có tính đồng bộ thống nhất. Các quy định về quy hoạch sử dụng đất chưa có tính thống nhất với các quy định về quy hoạch khác như quy hoạch xây dựng, quy hoạch đô thị và các quy hoạch ngành, chưa tạo ra một hệ thống quy hoạch hoàn chỉnh phù hợp với quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Pháp luật về quy hoạch sử dụng đất chưa thống nhất và đồng bộ với Luật Xây dựng, Luật Nhà ở, Luật Bảo vệ môi trường.... Chẳng hạn, trong pháp luật xây dựng quy định có 3 loại quy hoạch xây dựng (Quy hoạch vùng, quy hoạch đô thị, quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn), còn pháp luật về quy hoạch sử dụng đất không quy định về cấp quy hoạch vùng. Ngoài ra pháp luật xây dựng còn đặt ra các yêu cầu chung trong quy hoạch xây dựng, theo đó quy hoạch xây dựng phải bảo đảm các yêu cầu sau đây:

1. Phù hợp với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch phát triển của các ngành khác, quy hoạch sử dụng đất; quy hoạch chi tiết xây dựng phải

phù hợp với quy hoạch chung xây dựng; bảo đảm quốc phòng, an ninh, tạo ra động lực phát triển kinh tế - xã hội.

2. Tổ chức, sắp xếp không gian lãnh thổ trên cơ sở khai thác và sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên, đất đai và các nguồn lực phù hợp với điều kiện tự nhiên, đặc điểm lịch sử, kinh tế - xã hội, tiến bộ khoa học và công nghệ của đất nước trong từng giai đoạn phát triển.

3. Tạo lập được môi trường sống tiện nghi, an toàn và bền vững; thoả mãn các nhu cầu vật chất và tinh thần ngày càng cao của nhân dân; bảo vệ môi trường, di sản văn hoá, bảo tồn di tích lịch sử - văn hoá, cảnh quan thiên nhiên, giữ gìn và phát triển bản sắc văn hoá dân tộc.

4. Xác lập được cơ sở cho công tác kế hoạch, quản lý đầu tư và thu hút đầu tư xây dựng; quản lý, khai thác và sử dụng các công trình xây dựng trong đô thị, điểm dân cư nông thôn.

Trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 cũng quy định về quy hoạch bảo vệ môi trường, nhất là quy hoạch bảo vệ môi trường đô thị, khu dân cư, bởi quy hoạch bảo vệ môi trường đô thị, khu dân cư là một nội dung của quy hoạch đô thị và khu dân cư. Nội dung của quy hoạch bảo vệ môi trường đô thị, khu dân cư bao gồm các quy hoạch về đất đai cho xây dựng kết cấu hạ tầng bảo vệ môi trường và các hệ thống công trình kết cấu hạ tầng bảo vệ môi trường. Như vậy, trong quy hoạch sử dụng đất phải thể hiện được yêu cầu và mục tiêu bảo vệ môi trường một cách rõ nét, phải thống nhất với quy hoạch bảo vệ môi trường. Luật Đất đai năm 2003 và các văn bản hướng dẫn về quy hoạch sử dụng đất lại chưa nhấn mạnh đến nội dung bảo vệ môi trường để hướng đến sự phát triển bền vững. Nhìn chung, các quy định của pháp luật về các loại quy hoạch còn rời rạc, chưa thống nhất, chưa có sự gắn kết với nhau, trong khi bản thân quy hoạch sử dụng đất ngoài việc căn cứ vào quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội thì xét về mặt lý luận nó có mối quan hệ biện chứng, tác động qua lại, tương hỗ lẫn nhau. Rõ ràng đây là một hạn chế, bất cập trong pháp luật đất đai, cần được quan tâm nghiên cứu một cách nghiêm túc để tạo ra sự thống nhất trong quy hoạch phát triển đất nước.

Thứ hai, pháp luật về quy hoạch sử dụng đất đã có một số nội dung còn thiếu tính khả thi.

Pháp luật quy hoạch sử dụng đất quy định tất cả các nội dung cho cả quy

hoạch, kế hoạch sử dụng đất, ví dụ như nguyên tắc lập quy hoạch sử dụng đất cũng chính là nguyên tắc lập kế hoạch sử dụng đất, nội dung lập quy hoạch sử dụng đất cũng là nội dung lập kế hoạch sử dụng đất, căn cứ lập quy hoạch sử dụng đất cũng là căn cứ lập kế hoạch. Trong khi, quy hoạch đất đai là sự tính toán, phân bổ đất đai cụ thể về số lượng, chất lượng, vị trí, không gian cho các mục tiêu kinh tế - xã hội. Còn kế hoạch hóa đất đai chính là việc xác định các biện pháp, các thời gian để sử dụng đất theo quy hoạch [79, tr.88]. Quy hoạch sử dụng đất là ý tưởng sử dụng đất mang tính chiến lược, còn quy hoạch sử dụng đất sẽ giúp ý tưởng đó thành hiện thực thông qua những biện pháp, thời gian. Kế hoạch sử dụng đất chỉ được xây dựng khi quy hoạch sử dụng đất có hiệu lực. Kế hoạch sử dụng đất mang tính vi mô, triển khai, sắp xếp để đáp ứng các nhu cầu sử dụng đất.

Vì vậy, không thể đồng nhất giữa quy hoạch sử dụng đất và kế hoạch sử dụng đất. Để việc xây dựng và tổ chức thực hiện quy hoạch sử dụng đất có hiệu quả, pháp luật cần tách những quy định về kế hoạch sử dụng đất ra khỏi những quy định về quy hoạch sử dụng đất. Nội dung của quy hoạch sử dụng đất của cả nước chưa có sự phân biệt với nội dung của quy hoạch cấp tỉnh, quy hoạch cấp huyện, quy hoạch cấp xã. Đây là một điểm hạn chế bất cập lớn của pháp luật đất đai hiện hành, bởi vậy công tác quy hoạch chưa tập trung giải quyết những vấn đề có ý nghĩa chiến lược đối với phát triển kinh tế - xã hội của mỗi cấp. Quy hoạch sử dụng đất của cấp trên không thể là phép cộng đơn thuần của các quy hoạch cấp dưới. Quy hoạch của mỗi cấp mang một nhiệm vụ chiến lược phát triển kinh tế - xã hội khác nhau, vì vậy chúng phải có nội dung khác nhau. Pháp luật về quy hoạch sử dụng đất hiện hành bên cạnh những ưu điểm, những tiến bộ được ghi nhận, song có lẽ đối với nhiệm vụ điều chỉnh các quan hệ xã hội hiện tại đã vượt ngoài khả năng của các quy phạm pháp luật. Phương án quy hoạch sử dụng đất chưa dự báo sát tình hình, còn mang tính chủ quan duy ý chí, áp đặt của các nhà quy hoạch chưa có sự tham gia của cộng đồng trong công tác xây dựng và giám sát thực hiện quy hoạch. Nhiều địa phương còn lập quy hoạch theo phong trào, lập quy hoạch để lấy thành tích mà không quan tâm đến hiệu quả thật của các quy hoạch đó, trong khi mỗi quy hoạch được xây dựng lại phải chi phí rất nhiều về tài chính, về nhân lực. Quy mô quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chưa sát với nhu cầu và khả năng đầu tư. Tình trạng nhận đất để “dành” vẫn còn trong khi người dân thì thiếu đất sản xuất, gây lãng phí lớn về đất đai. Cần quy

định rõ ràng, cụ thể và gắn chặt trách nhiệm của các cấp các ngành trong công tác xây dựng và tổ chức thực hiện các quy hoạch sử dụng đất.

Pháp luật quy hoạch sử dụng đất hiện hành chưa quy định rõ các phương án, phương pháp xây dựng quy hoạch sử dụng đất. Trong phương pháp quy hoạch không thiết lập được nhiều phương án để lựa chọn, không có những quy chế cụ thể về tiêu chí đánh giá tính hợp lý, tính hiệu quả trong quy hoạch sử dụng đất [101, tr.1]. Quy hoạch sử dụng đất ở Việt Nam hiện nay xét về tính hiệu quả thì đang còn rất thấp, phương pháp xây dựng quy hoạch lạc hậu không bắt nhịp được với nhu cầu phát triển của xã hội, mục tiêu của quy hoạch chưa hội đủ được các điều kiện phát triển bền vững.

Thứ ba, pháp luật về quy hoạch sử dụng đất chưa có thể hiện đầy đủ tính dự báo và ổn định.

Quy định về kỳ quy hoạch sử dụng đất chung cho các cấp quy hoạch là 10 năm, điều đó dẫn đến tình trạng quy hoạch thường xuyên bị điều chỉnh, chấp vá và không dự báo trước được tình hình biến động của các quan hệ xã hội. Việc quy định về điều chỉnh quy hoạch đã không được hướng dẫn cụ thể, chính xác, tạo khe hở cho các tiêu cực phát sinh, phá vỡ tính bền vững trong quy hoạch, không đảm bảo được tính dự báo và ổn định. Hiện tượng bê cong quy hoạch, điều chỉnh quy hoạch tùy tiện đã diễn ra khắp cả nước, diện tích lúa nước bị thu hẹp để chuyển sang các mục đích sử dụng khác, đe dọa đến an ninh lương thực quốc gia. Trong 5 năm trở lại đây, theo thống kê của các tỉnh thuộc vùng trọng điểm lúa ở ĐBSCL như Sóc Trăng, Đồng Tháp, Tiền Giang, diện tích đất trồng lúa bị giảm trên dưới 1.000ha/năm. Tỉnh Sóc Trăng chỉ từ năm 2007-2010 đã mất tới 8.000ha. Đồng Tháp trong thời gian từ 2008-2010 cũng bị “bóc hơi” 3.000ha [113]. Còn ở Thừa Thiên Huế thì việc bảo vệ nghiêm ngặt đất trồng lúa cũng chưa được đề cập đúng mức trong các quy hoạch sử dụng đất [65, tr.6].

Thứ tư, pháp luật quy hoạch sử dụng đất hiện nay chưa đảm bảo được tính công khai, minh bạch và dân chủ, chưa bảo đảm được quyền và lợi ích của người sử dụng đất.

Pháp luật về quy hoạch sử dụng đất chưa xác định rõ trách nhiệm của các cấp, các bộ, các ngành trong việc đề xuất nhu cầu sử dụng đất. Các quy định về trách nhiệm của các cấp, các ngành trong việc xây dựng và thực hiện quy hoạch sử dụng đất còn quy định chung chung, chưa gắn trách nhiệm đến từng cá nhân được giao thẩm quyền cũng như chưa quy định rõ trách nhiệm của các bộ chuyên ngành trong việc thực hiện

các quy hoạch sử dụng đất liên quan đến ngành mình như đất nông nghiệp, đất cho xây dựng giao thông, các quy định về công bố quy hoạch sử dụng đất mang tính hình thức. Việc niêm yết công khai bản đồ quy hoạch sử dụng đất chi tiết tại trụ sở Ủy ban nhân dân cấp xã nhưng thực chất thông tin đến được với người dân rất hạn chế... Việc xây dựng quy hoạch phần lớn được quyết định bởi ý chí chủ quan của cơ quan có thẩm quyền mà chưa thực sự đảm bảo được quyền và lợi ích của người sử dụng đất. Trong những năm qua, việc mua bán thông tin về quy hoạch vẫn diễn ra, tác động xấu đến thị trường bất động sản. Khi có thông tin về quy hoạch một số người đã đầu cơ đất đai làm cho thị trường đất đai phát triển không lành mạnh, cơn sốt đất ảo diễn ra mạnh mẽ. Bên cạnh một số kẻ đầu cơ, thao túng thị trường bất động sản, đa số người dân lao động có thu nhập thấp lại mất đi cơ hội sở hữu bất động sản, mất đi cơ hội có nhà ở, nâng cao chất lượng đời sống. Quy hoạch sử dụng đất còn tác động trực tiếp đến thị trường bất động sản bằng việc tạo ra nhiều loại hàng hóa khác nhau (thay đổi mục đích sử dụng đất), làm tăng thêm giá trị của đất đai. Có những thửa đất thông qua quy hoạch thì giá trị được tăng lên, lợi ích rơi vào cho một vài cá nhân, trong khi Nhà nước phải đầu tư chi phí xây dựng các công trình công cộng bằng nguồn ngân sách Nhà nước. Điều này tạo ra sự không công bằng trong cộng đồng. Ở Anh, để bảo vệ lợi ích công bằng cho người sử dụng đất, cho cộng đồng dân cư Chính Phủ Anh dùng phương thức “chứng chỉ quy hoạch” tức đồng thời với việc phê chuẩn phát triển, yêu cầu người phát triển cung cấp các thiết bị công cộng hoặc hỗ trợ phát triển cho địa phương [37, tr.47].

3.2. Thực tiễn thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại tỉnh Thừa Thiên Huế giai đoạn 2003 đến 2013

3.2.1. Khái quát đặc điểm tự nhiên, kinh tế, chính trị, văn hóa - xã hội của tỉnh Thừa Thiên Huế ảnh hưởng đến việc thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất

Các yếu tố tự nhiên, thổ nhưỡng, môi trường, văn hóa xã hội, điều kiện kinh tế của một vùng, miền chi phối rất lớn đến việc tính toán để xây dựng một phương án sử dụng đất hợp lý, đạt được mục tiêu đã định cũng như việc thực hiện các quy định của pháp luật quy hoạch sử dụng đất.

- Với diện tích hơn 5000km², dân số 1,1 triệu người, Thừa Thiên Huế có những **tiềm năng, lợi thế** trong phát triển kinh tế - xã hội ảnh hưởng tích cực đến việc thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất, cụ thể đó là:

Thứ nhất, Thừa Thiên Huế là tỉnh trọng điểm nằm trong vùng kinh tế trọng

điểm miền trung, nằm trên trục giao thông quan trọng Bắc - Nam, trục hành lang kinh tế Đông Tây, nối cảng Chân Mây với Nam Lào, Đông Bắc Campuchia, Đông Bắc Thái Lan, cửa ngõ chính thông ra biển Đông, có cảng hàng không quốc tế Phú Bài. Bờ biển dài với 2 cảng nước sâu (Chân Mây, Thuận An) phục vụ giao thông và du lịch quốc tế đường biển, khu kinh tế tổng hợp Chân Mây - Lăng Cô là trung tâm kinh tế, giao thương quốc tế lớn của khu vực miền Trung - Tây nguyên, với thuận lợi này Thừa Thiên Huế có thể quy hoạch đất đai để phát triển kinh tế hàng hóa, giao lưu kinh tế với các địa phương trong nước và Thế giới.

Thứ hai, ngoài những lợi thế về vị trí địa lý, đa dạng địa hình (có cả sông, núi, gò đồi, đầm phá, biển) Thừa Thiên Huế còn là trung tâm văn hóa, du lịch và dịch vụ, thành phố Festival của Việt Nam. Quần thể di tích Cố đô Huế và Nhã nhạc cung đình Huế đã được UNESCO công nhận là 2 di sản Văn hóa vật thể và văn hóa phi vật thể của thế giới, Lăng Cô là một trong những vịnh đẹp nhất thế giới. Nhiều di tích lịch sử, danh lam thắng cảnh nổi tiếng như: Sông Hương, núi Ngự, cầu Trường Tiền, Bạch Mã, Hải Vân, Cảnh Dương, Thuận An, Tam Giang-Cầu Hai, có nhiều đền đài, lăng tẩm, chùa chiền nổi tiếng... tạo cho Thừa Thiên Huế là một trung tâm du lịch lớn của cả nước.

Thứ ba, thành phố Huế là trung tâm giáo dục đào tạo lớn của cả nước với 8 trường Đại học, là trung tâm y tế chuyên sâu lớn thứ 3 của cả nước. Người dân văn minh lịch thiệp, ham học, mang sắc thái đặc thù văn hóa Huế, nguồn lao động có nhiều tài năng, cần cù thông minh, chất lượng nguồn nhân lực khá cao.

Trong Kết luận số 48-KL/TW ngày 25/5/2009 của Bộ Chính trị về xây dựng, phát triển tỉnh Thừa Thiên Huế và đô thị Huế đến năm 2020 đã khẳng định “Xây dựng Thừa Thiên Huế trở thành Thành phố trực thuộc Trung ương trong vài năm tới, là trung tâm của khu vực miền Trung và một trong những trung tâm lớn, đặc sắc của cả nước về văn hóa, du lịch; khoa học - công nghệ, y tế chuyên sâu và giáo dục - đào tạo đa ngành, đa lĩnh vực, chất lượng cao”.

Đây là một thế mạnh tạo điều kiện thuận lợi để phát triển ngành sản xuất mũi nhọn đặc thù, tiếp thu tiến bộ khoa học kỹ thuật, đẩy nhanh phát triển kinh tế - xã hội, mở rộng liên kết kinh tế trong nước và thế giới, vì vậy trong công tác xây dựng quy hoạch Thừa Thiên Huế cần phát huy thế mạnh để cân đối các nhu cầu sử dụng đất.

- Bên cạnh những thuận lợi kể trên, để làm tốt công tác quy hoạch đất thì

Thừa Thiên Huế không tránh khỏi những **khó khăn** như:

+ Khí hậu khắc nghiệt: Khí hậu có 2 mùa rõ rệt là khô nóng và mưa âm lạnh, mưa kéo dài, có độ mưa lớn, độ ẩm cao. Thừa Thiên Huế chịu 2 hướng gió chính (gió mùa Tây Nam, Đông Bắc) gây hạn hán và lũ lụt ở 2 mùa khác nhau, bão, lốc, tố, dông thường xuyên. Hệ thống sông suối đa dạng, phức tạp... Nói chung là điều kiện khí hậu thời tiết khắc nghiệt gây ảnh hưởng lớn đến hiệu quả sử dụng đất, đến phát triển kinh tế, xã hội. Nhiệm vụ của quy hoạch là phải tìm ra giải pháp để khắc phục những khó khăn về tài nguyên, khí hậu, thời tiết, phù hợp với từng loại đất nhằm lựa chọn được phương án sử dụng đất tối ưu [94].

+ Địa hình phức tạp, manh mún (Địa hình Thừa Thiên Huế là một dải đất với đầy đủ các dạng địa hình: rừng núi, gò đồi, đồng bằng, đầm phá và biển...trong đó đồi núi chiếm 70% diện tích. Địa hình này tạo ra những khó khăn trong việc xây dựng được một quy hoạch tốt để phát triển kinh tế, xã hội đưa Thừa Thiên Huế đạt tiêu chuẩn là thành phố trực thuộc Trung ương).

+ Môi trường bị ô nhiễm: Có thể nói, Thừa Thiên Huế có môi trường sinh thái tương đối tốt, tuy nhiên hiện nay do phát triển dân số, các hoạt động du lịch, dịch vụ, quá trình đô thị hóa đã ảnh hưởng không nhỏ đến môi trường khiến môi trường tự nhiên bị suy giảm, môi trường nước ở đô thị ngày càng bị ô nhiễm nghiêm trọng, một trong những yêu cầu cấp bách đặt ra khi xây dựng các phương án quy hoạch đất là phải cân đối giữ nhu cầu phát triển và vấn đề bảo vệ môi trường Thừa Thiên Huế.

+ Ngoài những khó khăn về khí hậu và địa hình, môi trường thì ở Thừa Thiên Huế tài nguyên rừng chưa được chú trọng bảo vệ, tài nguyên đất tuy đa dạng phong phú nhưng không nhiều diện tích đất tốt, địa hình phức tạp. Tăng trưởng kinh tế cũng chưa ổn định, cơ sở hạ tầng chưa đáp ứng được nhu cầu phát triển, người dân ở đây còn mang nặng tư tưởng phong kiến với nhiều phong tục, tập quán lạc hậu, ngại thay đổi, bảo thủ dẫn đến việc thực hiện quy hoạch sử dụng đất còn gặp khó khăn. Hiện tượng tự phát những nghĩa trang nghĩa địa làm phá vỡ quy hoạch đô thị văn hóa - văn minh.

Đứng trước những khó khăn, thuận lợi đó, công tác quy hoạch sử dụng đất có vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy kinh tế, xã hội phát triển, chống biến đổi khí hậu và nước biển dâng của toàn cầu, cung cấp các giải pháp sử dụng hiệu quả đất và

bảo đảm mục tiêu phát triển bền vững và vẫn giữ gìn phát huy được nét độc đáo về văn hóa, di tích lịch sử, danh lam thắng cảnh, bảo đảm công bằng xã hội, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất.

3.2.2. Yêu cầu đặt ra với việc thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế

Xuất phát từ điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội việc thực thi pháp luật quy hoạch sử dụng đất phải đạt được những yêu cầu cơ bản góp phần thúc đẩy kinh tế, xã hội Thừa Thiên Huế phát triển, huy động cao nhất mọi nguồn lực để đẩy nhanh tốc độ phát triển và nâng cao chất lượng tăng trưởng kinh tế; tăng cường liên kết với các tỉnh trong vùng, cả nước và hội nhập quốc tế; phát huy có hiệu quả mọi tiềm năng, thế mạnh vào mục tiêu tăng trưởng kinh tế; sớm đưa Thừa Thiên Huế trở thành một trong những trung tâm phát triển của Vùng kinh tế trọng điểm miền Trung.

Việc thực thi pháp luật quy hoạch sử dụng đất phải phát huy tối đa lợi thế so sánh của Thừa Thiên Huế, xây dựng Thừa Thiên Huế thành một thành phố trực thuộc Trung ương đặc trưng của Việt Nam, xây dựng thành phố Huế thành đô thị hạt nhân - trung tâm hành chính, kinh tế, chính trị của Tỉnh, trung tâm du lịch, văn hóa, thành phố Festival đặc trưng của Việt Nam [72, tr.1].

Quy hoạch là hệ thống các biện pháp kinh tế, kỹ thuật nhằm thể hiện được ý đồ sử dụng đất trong tương lai, vì vậy khi tính toán các chỉ tiêu, phương án sử dụng đất phải đảm bảo yêu cầu khá bức thiết của Huế là hoàn thiện sự chuyển đổi từ tiền hiện đại sang hiện đại, đạt tới mục tiêu cơ bản là xây dựng thành phố văn minh - văn hóa - hiện đại, xây dựng công nghiệp hóa, hiện đại hóa trong nền kinh tế thị trường mà vẫn bảo tồn, phát huy được những giá trị văn hóa, truyền thống. Đứng trước yêu cầu đó, quy hoạch sử dụng đất phải đảm bảo:

Thứ nhất, quy hoạch sử dụng đất của tỉnh Thừa Thiên Huế phải xác định được một trung tâm hành chính ở một địa điểm thuận lợi cho giao dịch hành chính. Xét bố cục tổng thể không gian Thừa Thiên Huế thì trung tâm hành chính đó phải được quy hoạch tại phía Tây Nam thành phố Huế. Đảm bảo một diện tích đủ và thuận tiện về mặt địa lý với thiết kế xây dựng khu trung tâm hành chính, chúng ta có thể học tập kinh nghiệm quy hoạch của Nhật Bản để vừa đáp ứng được nhu cầu phát triển của xã hội mà vẫn không xâm hại, phá vỡ giá trị văn hóa truyền thống của Cố đô Huế.

Thứ hai, xác định được vị trí và diện tích đất phù hợp để quy hoạch xây

dựng, phát triển trung tâm thương mại - kinh tế nhằm đảm bảo “Phát triển bền vững về kinh tế, gắn mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của Tỉnh với mục tiêu phát triển thiên niên kỷ mà Việt Nam đã công bố” [65, tr.1]. Trung tâm thương mại - kinh tế đó phải đảm bảo tiêu chí thuận lợi trong giao thương của dân cư sinh sống trong thành phố Huế, phục vụ khách du lịch và người dân các huyện trong tỉnh, kỳ vọng cao hơn thu hút, giao thương với các tỉnh lân cận như Quảng Trị, Quảng Bình, Đà Nẵng.

Thứ ba, quy hoạch sử dụng đất của tỉnh phải đảm bảo phát triển bền vững môi trường sinh thái, gắn phát triển kinh tế - xã hội với bảo tồn, phát huy và phát triển nền văn hóa truyền thống, các giá trị văn hóa lịch sử của Cố đô Huế, góp phần xây dựng nền văn hóa tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc. Chú trọng công tác bảo vệ môi trường sinh thái, không làm tổn hại và suy thoái môi trường, cảnh quan thiên nhiên, các di tích văn hóa lịch sử” [65, tr.1]. Việc thực thi pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế phải góp phần bảo tồn, phát huy các giá trị di sản vật thể và phi vật thể tại Thừa Thiên Huế. Phải quy hoạch khu Bắc Sông Hương thành khu phố cổ với mục tiêu bảo vệ nghiêm ngặt các di tích lịch sử như Đại nội, lăng tẩm và quần thể di tích được UNESCO công nhận là di sản văn hóa thế giới.

3.2.3. Thực tiễn thực hiện các quy định của pháp luật về quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế (giai đoạn 2003 - 2013)

Sau khi Luật Đất đai năm 2003 và các Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Đất đai có hiệu lực, Ủy ban nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế đã tổ chức các lớp tập huấn cho các cán bộ chủ chốt từ tỉnh đến cơ sở. Đồng thời tổ chức tuyên truyền, tìm hiểu về Luật Đất đai trên các phương tiện thông tin đại chúng và bằng nhiều hình thức phong phú nhằm giúp người dân hiểu và thực hiện Luật Đất đai. Việc ban hành các văn bản cụ thể hoá các nội dung quản lý Nhà nước về đất đai đồng thời tổ chức đôn đốc các cơ quan chức năng thực hiện các văn bản trên địa bàn theo thẩm quyền quy định của Luật Đất đai năm 2003 được Ủy ban nhân dân tỉnh thực hiện khẩn trương. UBND Tỉnh ban hành nhiều văn bản hướng dẫn thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất trên địa bàn Thừa Thiên Huế như các Quyết định, Công văn về giá đất, về hạn mức sử dụng đất, về quy hoạch đất nghĩa trang, nghĩa địa, về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất... (Xem Phụ lục 1).

Nhìn chung, để đảm bảo thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất trên địa bàn Thừa Thiên Huế, UBND Tỉnh đã ban hành nhiều văn bản để hướng dẫn thi hành Luật Đất đai năm 2003 để nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng đất tại địa phương, thúc đẩy kinh tế - xã hội Thừa Thiên Huế phát triển nhanh, bền vững mà không làm mất đi những nét đặc trưng về văn hóa - xã hội như yếu tố tâm linh, phong tục tập quán, di sản văn hóa thế giới, lợi thế du lịch... Luật Đất đai năm 2013 được thông qua ngày 29/11/2013, có hiệu lực ngày 1/7/2014 trên cơ sở kế thừa những ưu điểm của Luật Đất đai 2003 và luật hóa các nội dung được quy định ở văn bản dưới luật. Chính Phủ cũng đã kịp thời ban hành ND 43/NĐ-CP ngày 15/5/2014 Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai. Từ tình hình thực tiễn quản lý, sử dụng đất nói chung, quy hoạch sử dụng đất nói riêng trong thời gian qua, UBND Tỉnh cần nhanh chóng ban hành các văn bản hướng dẫn và tổ chức các hoạt động thực tiễn nhằm đảm bảo cho Luật Đất đai năm 2013 sớm đi vào cuộc sống.

Luật Đất đai năm 2003 đã thực sự quan tâm đến công tác quy hoạch sử dụng đất với việc quy định rõ ràng những nguyên tắc, căn cứ lập quy hoạch. Lần đầu tiên quy định về kỳ quy hoạch sử dụng đất, về công bố quy hoạch sử dụng đất công khai cho toàn thể nhân dân, quy định về trình tự thủ tục, cũng như thẩm quyền xây dựng các quy hoạch sử dụng đất... Đó là một bước tiến của pháp luật về quy hoạch sử dụng đất mà chúng ta không thể phủ nhận, song tình hình thực hiện các quy định của pháp luật về quy hoạch, sử dụng đất đang đặt ra vấn đề rằng chúng ta phải xem lại tính khoa học, hợp lý và khả thi các quy định của pháp luật.

Nhận thức được đất đai là tài nguyên quốc gia vô cùng quý giá, là nguồn lực để phát triển đất nước, cần tăng cường quản lý Nhà nước để sử dụng tiết kiệm và hiệu quả, ngay từ những năm đầu của thời kỳ đổi mới, Nhà nước đã ban hành và thực hiện nhiều chủ trương, chính sách và pháp luật về quản lý sử dụng đất nói chung và quy hoạch sử dụng đất nói riêng. Nghiên cứu, khảo sát tình hình thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế tôi thấy việc lập và thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất theo Luật Đất đai đã có tiến bộ, đạt được một số kết quả, đồng thời cũng còn những tồn tại, yếu kém. Nhìn chung, từ khi Luật Đất đai năm 2003 chính thức có hiệu lực, Thừa Thiên Huế đã nhanh chóng triển khai thực hiện kịp thời và đầy đủ và đã ban hành các văn bản để hướng dẫn thực hiện Luật Đất đai 2003 tại địa phương. Công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật tiến hành đúng

trình tự, thủ tục, thẩm quyền và đúng tiến độ đã giúp việc quản lý đất đai nói chung, thực hiện công tác quy hoạch nói riêng được thuận tiện hơn. Sở TNMT luôn có sự tham mưu kịp thời cùng với các sở ban ngành liên quan giúp cho HĐND và UBND sớm hoàn thành các văn bản pháp luật trong lĩnh vực quy hoạch sử dụng đất. Trên cơ sở các văn bản của HĐND và UBND, Sở TNMT cũng đã kịp thời và nhanh chóng triển khai xây dựng công văn hướng dẫn cho các Phòng TNMT thực hiện các văn bản pháp luật quy hoạch sử dụng đất.

Về công tác phổ biến, tuyên truyền và giáo dục pháp luật về đất đai, quy hoạch đất đai và các văn bản hướng dẫn thi hành đã được các Sở, ban, ngành và các huyện tích cực triển khai. UBND tỉnh đã chủ trì các hội nghị quán triệt, phổ biến Luật Đất đai năm 2003 và các văn bản hướng dẫn thi hành. Đồng thời coi nhiệm vụ thực hiện các quy định của pháp luật về quy hoạch sử dụng đất là nhiệm vụ quan trọng, đầu tiên.

3.2.3.1. Thực tiễn thực hiện quy định của pháp luật về nguyên tắc, căn cứ, thời hạn và chi phí lập quy hoạch sử dụng đất

Trong suốt thời gian, từ khi Luật Đất đai 2003 được ban hành đến trước khi Luật Đất đai 2013 được Quốc hội thông qua, UBND Tỉnh Thừa Thiên Huế đã chỉ đạo sát sao công tác lập quy hoạch sử dụng đất. Các nguyên tắc lập quy hoạch quy định tại Điều 21 Luật Đất đai 2003, căn cứ lập quy hoạch đất đai quy định tại Điều 22 và được hướng dẫn cụ thể tại Nghị định 181/2004/NĐ-CP đã được tuân thủ triệt để trong quá trình lập quy hoạch đất cấp Tỉnh và lập quy hoạch đất các huyện, xã trong địa bàn Thừa Thiên Huế. Quy hoạch tỉnh Thừa Thiên Huế đã phù hợp, thống nhất với các chỉ tiêu phát triển, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội đã được thông qua trong Quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội Thừa Thiên Huế và quy hoạch sử dụng đất của cả nước. Quy hoạch sử dụng đất đã phản ánh đúng nhu cầu của thị trường, công tác quy hoạch sử dụng đất đã cung cấp cho thị trường bất động sản Thừa Thiên Huế nhiều loại hàng hóa, từ khu biệt thự liền kề cao cấp như khu An Cựu city đến chung cư thu nhập thấp, đáp ứng nhu cầu nhà ở của nhiều tầng lớp nhân dân. Quá trình lập quy hoạch cũng đã chú trọng đến việc tuân thủ nguyên tắc dân chủ, công khai thông qua việc lấy ý kiến đóng góp của nhân dân và niêm yết các bản đồ quy hoạch. Nguyên tắc bảo tồn di tích lịch sử, danh lam thắng cảnh, bảo vệ môi trường cũng đã được đưa vào như một yêu cầu cơ bản trong các thuyết minh quy hoạch sử dụng đất. Báo cáo thuyết minh tổng hợp quy hoạch sử dụng đất cho

thấy việc lập quy hoạch các cấp tại Thừa Thiên Huế tuân thủ nguyên tắc chỉ đạo được quy định trong Luật Đất đai 2003 như quy hoạch sử dụng đất được lập phải phù hợp với chiến lược, quy hoạch tổng thể, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh; quy hoạch sử dụng đất phải được lập từ tổng thể đến chi tiết (Điều 21 Luật Đất đai năm 2003). Quy hoạch sử dụng đất của tỉnh phù hợp với quy hoạch sử dụng đất của cả nước, trước khi tiến hành lập quy hoạch cấp Tỉnh, UBND Tỉnh cũng đã luôn thực hiện việc tổng hợp nhu cầu sử dụng đất của các huyện, thành phố và các ngành [65, tr.51]. Trong quá trình lập quy hoạch của Tỉnh cũng như các cấp huyện, cấp xã luôn chú trọng đến nguyên tắc bảo vệ môi trường và quan tâm đến quy hoạch để bảo tồn di tích lịch sử, danh lam thắng cảnh, quy hoạch sử dụng đất thống nhất với quy hoạch bảo vệ và phát triển rừng cũng như tiến hành “Đánh giá môi trường chiến lược”. Song bên cạnh những kết quả tuân thủ nghiêm túc, nguyên tắc lập quy hoạch sử dụng đất theo quy định của pháp luật vẫn còn một số nguyên tắc mang tính hình thức, thiếu tính khả thi như nguyên tắc dân chủ công khai trong khi lập quy hoạch. Tiến độ xây dựng quy hoạch sử dụng đất chậm không đảm bảo nguyên tắc thứ 8: quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của mỗi kỳ phải được quyết định, xét duyệt trong năm cuối của kỳ trước đó, việc đảm bảo yếu tố hợp lý tiết kiệm trong quy hoạch cũng thiếu những tiêu chí cụ thể để đánh giá hiệu quả của quy hoạch sử dụng đất. Thời hạn quy hoạch đất (còn được gọi là kỳ quy hoạch, kế hoạch đất) được áp dụng triệt để trong công tác quy hoạch đất tại Thừa Thiên Huế (Xem Phụ lục 2).

Về chi phí lập quy hoạch sử dụng đất, pháp luật chưa quy định cụ thể về vấn đề này nên Thừa Thiên Huế lúng túng trong việc cân đối ngân sách cho hoạt động lập quy hoạch sử dụng đất của Tỉnh và các cấp huyện, xã trong Thừa Thiên Huế [65, tr.146]. Chưa có giải pháp để thu về nguồn tài chính từ giá trị tăng thêm của đất đai bù đắp cho chi phí xây dựng quy hoạch, xây dựng các công trình công cộng, công trình phúc lợi xã hội.

3.2.3.2. Thực tiễn thực hiện quy định của pháp luật về trình tự, thẩm quyền xây dựng quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế

Quá trình xây dựng quy hoạch sử dụng đất được triển khai với sự phối hợp chặt chẽ giữa các ngành, các cấp trong việc chỉ đạo, rà soát các công trình không có khả năng thực hiện và bổ sung đối với các công trình phát sinh nhằm phục vụ cho

mục đích phát triển kinh tế - xã hội, an ninh quốc phòng.

Xây dựng quy hoạch sử dụng đất tại tỉnh Thừa Thiên Huế về cơ bản đã thực hiện theo các nội dung quy định tại Luật Đất đai từ Điều 25 đến Điều 30; Điều 12, 13, 14, 15, 18, 20, 21, 22, 27 và 28 của Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29 tháng 10 năm 2004 của Chính Phủ về thi hành Luật Đất đai; các Điều 5, 6, 7 và 9 của Nghị định số 69/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; Thông tư số 19/2009/TT-BTNMT ngày 02 tháng 11 năm 2009 của Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định chi tiết lập, điều chỉnh và thẩm định quy hoạch sử dụng đất.

Ngày 07 tháng 12 năm 2005 HĐND Tỉnh Thừa Thiên Huế đã ban hành Nghị quyết số 5e/2005/NQ-HĐND về điều chỉnh bổ sung quy hoạch sử dụng đất đến năm 2010 và kế hoạch sử dụng đất cuối năm 2006 - 2010 của Tỉnh Thừa Thiên Huế, quy hoạch điều chỉnh bổ sung đã được Bộ Tài nguyên môi trường thẩm định và Chính phủ xét duyệt. Ngày 10 tháng 4 năm 2012 HĐND Tỉnh đã ban hành Nghị quyết số 01/2012/NQ-HĐND về việc thông qua quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất 5 năm (2011 - 2015) của tỉnh Thừa Thiên Huế, lập hồ sơ thẩm định gửi Bộ Tài nguyên và Môi trường và hàng loạt các văn bản hướng dẫn cho việc thực thi pháp luật quy hoạch sử dụng đất (Xem phụ lục 1). Về căn cứ lập quy hoạch sử dụng đất thì UBND tỉnh Thừa Thiên Huế lập và chỉ đạo các cấp tại địa phương lập quy hoạch một cách hình thức và áp dụng chung cho cả 3 cấp quy hoạch, gây ảnh hưởng đến chất lượng quy hoạch sử dụng đất.

Để có cơ sở cho việc lập quy hoạch sử dụng đất, UBND tỉnh Thừa Thiên Huế đã nhanh chóng triển khai lập quy hoạch sử dụng đất cấp Tỉnh. Quy hoạch sử dụng đất tỉnh Thừa Thiên Huế đã được lập trước khi có Luật Đất đai năm 2003. Cụ thể quy hoạch sử dụng đất Thừa Thiên Huế thời kỳ 2001 - 2010 được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt theo Quyết định số 295/QĐ-TTg ngày 22/4/2002 và được UBND Tỉnh tổ chức triển khai thực hiện nghiêm túc góp phần đưa công tác quản lý sử dụng đất đai trên địa bàn tỉnh đi vào nề nếp và phục vụ tốt cho nhu cầu sử dụng đất của các ngành, mục tiêu phát triển kinh tế xã hội đề ra [65]. Sau khi Luật Đất đai năm 2003 có hiệu lực, để phù hợp với chính sách pháp luật đất đai trong thời kỳ đổi mới, đáp ứng mục tiêu phát triển kinh tế xã hội, cũng như tuân thủ các quy định của

Luật Đất đai năm 2003, UBND Tỉnh đã lập điều chỉnh, bổ sung quy hoạch sử dụng đất đến năm 2010 và kế hoạch sử dụng đất kỳ cuối 2006 - 2010 [65].

Cuối năm 2011, Sở TNMT đã giúp UBND Tỉnh lập dự thảo Thuyết minh tổng hợp Quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất kỳ đầu 2011 - 2015 tỉnh Thừa Thiên Huế. Ngay sau đó Chính phủ ban hành Nghị quyết số 53 ngày 17/4/2013 xét duyệt quy hoạch sử dụng đất của tỉnh Thừa Thiên Huế đến năm 2020. Quy hoạch sử dụng đất Tỉnh Thừa Thiên Huế đến năm 2020 đang được triển khai cụ thể hóa bằng kế hoạch sử dụng đất kỳ đầu từ năm 2011 - 2015.

Thừa Thiên Huế hiện có 9 đơn vị hành chính cấp huyện, gồm 6 huyện, 2 thị xã và một thành phố thuộc tỉnh, có 105 xã và 47 phường, thị trấn đang thực hiện đề án để trở thành thành phố trực thuộc Trung ương. Trong khi triển khai lập quy hoạch của cấp Tỉnh thì UBND cũng đã có sự chỉ đạo kịp thời đối với UBND các huyện triển khai lập quy hoạch sử dụng đất cấp huyện. Chính sự chỉ đạo kịp thời và tinh thần trách nhiệm nên việc lập quy hoạch sử dụng đất cấp huyện cũng nhanh chóng được triển khai thực hiện. Việc lập quy hoạch sử dụng đất cấp huyện gặp rất nhiều khó khăn từ việc thiếu kinh phí, thiếu nguồn nhân lực. Ngày 12/6/2012 Sở TNMT ban hành công văn số 448/TNMT-QLDD hướng dẫn thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện, cấp xã. Sở TNMT đã hướng dẫn một số nội dung về chi tiêu sử dụng các loại đất, mã các loại đất; về nội dung quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, các bước lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; báo cáo thuyết minh tổng hợp; bản đồ; hồ sơ phê duyệt quy hoạch... Cuối tháng 6, đầu tháng 7/2012 các huyện tiến hành hoàn tất hồ sơ và gửi tờ trình xin thẩm định quy hoạch sử dụng đất cấp huyện đến năm 2012 [65, tr.67]. Tuy nhiên, hiện nay Thừa Thiên Huế đang hoàn tất đề án thành lập thành phố trực thuộc Trung ương, vì vậy quy hoạch sử dụng đất cần được tiến hành trên các phương án cụ thể về các đơn vị hành chính, dựa trên các yêu cầu chức năng cơ bản như thực hiện các hoạt động hành chính, bảo tồn di tích giá trị văn hóa truyền thống hay phát triển giáo dục, y tế, công nghiệp, dịch vụ.. Được sự chỉ đạo và hướng dẫn của Phòng TNMT các huyện, nên việc lập quy hoạch sử dụng đất cấp xã cũng được quan tâm thực hiện. Tuy nhiên, việc thực hiện lập quy hoạch cấp xã do nhiều lý do còn diễn ra rất chậm. So với cấp huyện những khó khăn khi lập quy hoạch sử dụng đất cấp xã nhiều hơn. Nguồn kinh phí để lập quy hoạch rất hạn chế, pháp luật quy định chưa cụ thể, chi tiết, sự phối hợp, chỉ đạo và hướng dẫn của Phòng TNMT vẫn chưa chặt chẽ, chưa đáp ứng được yêu cầu lập quy hoạch sử dụng đất chi tiết, đặc biệt

đội ngũ cán bộ cấp xã phục vụ cho công tác quy hoạch vừa thiếu, vừa yếu. Quy hoạch sử dụng đất của xã không thuộc quy hoạch đô thị được giao cho UBND xã có sự tham mưu của cán bộ địa chính, tuy nhiên năng lực cán bộ xã chưa cao, nhất là các xã miền núi thuộc huyện A Lưới, Nam Đông. Vì vậy, quy hoạch sử dụng đất cấp xã không đáp ứng được tiến độ cũng như chất lượng.

+ Việc lấy ý kiến đóng góp của nhân dân vào quy hoạch sử dụng đất chi tiết cấp xã.

Theo quy định của pháp luật hiện hành thì đối với quy hoạch sử dụng đất chi tiết cấp xã phải lấy ý kiến đóng góp của nhân dân trong vùng quy hoạch. Trước khi lập và xét duyệt quy hoạch sử dụng đất chi tiết thì chính quyền các xã, phường, thị trấn phải tiến hành lấy ý kiến đóng góp của nhân dân trong phạm vi đơn vị hành chính mà mình quản lý. Quán triệt tinh thần của Luật Đất đai năm 2003, tỉnh Thừa Thiên Huế đã tích cực chỉ đạo các cơ quan và chính quyền các cấp huyện, xã thực hiện quy định này. Dự thảo quy hoạch sử dụng đất chi tiết được công bố công khai tại trụ sở UBND, đồng thời được cán bộ trực tiếp giới thiệu tới từng thôn, từng tổ dân phố. Bên cạnh đó, UBND đã chỉ đạo, bố trí cán bộ tiếp dân và giải đáp các vấn đề liên quan đến quy hoạch. Việc giáo dục, tuyên truyền phổ biến pháp luật cũng đã được thực hiện nhằm giúp nhân dân hiểu rõ hơn về quy hoạch sử dụng đất. Tuy nhiên, kết quả này còn hạn chế trong một số đơn vị cấp xã chứ chưa được sâu rộng trong toàn tỉnh. Việc lấy ý kiến nhân dân còn mang tính hình thức, việc giới thiệu dự thảo quy hoạch chỉ dừng lại ở ban lãnh đạo các thôn, các bản, các tổ dân phố. Đối với các xã miền núi thậm chí không tổ chức lấy ý kiến nhân dân [65]. Điển hình về vi phạm pháp luật trong công tác xây dựng quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế đó là vụ xây dựng khách sạn trên đồi Vọng Cảnh.

Ví dụ điển hình là vụ việc Đồi Vọng Cảnh, ở đó UBND tỉnh Thừa Thiên Huế đã cấp phép cho Công ty Du lịch Hương Giang liên doanh với đối tác nước ngoài Life Resort (Hà Lan) xây dựng khu du lịch trên đồi Vọng Cảnh. Khi xúc tiến xây dựng khách sạn theo tiến độ, chủ dự án (Công ty liên doanh Vọng Cảnh) đã tiến hành khoan thăm dò, lúc này người dân mới biết và đã phản đối quyết liệt, kéo dài nhiều năm. Báo chí, truyền thông vào cuộc với những chuyên đề, bài viết gây xôn xao dư luận, tính riêng trên Báo Văn hóa đã có hơn 60 bài viết về vụ việc này [31]. Có nhiều đơn khiếu nại gửi lên UBND tỉnh, Thừa Thiên Huế và các cơ quan ban ngành chức năng. Sự phản ứng quyết liệt nhất của cộng đồng là đã có đơn khởi kiện

của công dân gửi lên TAND Tỉnh khởi kiện UBND, như là đơn khởi kiện của Cù Huy Hà Vũ, của ông Trần Quốc Phong, cán bộ hưu trí, uỷ viên thông tin của Câu lạc bộ Phú Xuân, tuy nhiên đơn kiện không được Tòa án nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế thụ lý với lý do chủ thể không có quyền khởi kiện.

Nhìn chung việc tiến hành lập và xét duyệt quy hoạch sử dụng đất của Thừa Thiên Huế còn nhiều hạn chế và chưa tuân thủ đúng các quy định của Luật Đất đai năm 2003. Song đây là tình trạng chung của cả nước, cụ thể như: theo quy định của Luật Đất đai năm 2003 thì quy hoạch sử dụng đất phải được lập trong năm cuối của kỳ quy hoạch sử dụng đất liền kề, đây là quy định nhằm đảm bảo tiến độ lập quy hoạch sử dụng đất cũng như đảm bảo việc quản lý đất đai theo pháp luật và quy hoạch một cách thống nhất, liên tục.

Qua đây, chúng ta thấy công tác lập quy hoạch sử dụng đất trên địa bàn tỉnh Thừa Thiên Huế đã được các cấp ủy, chính quyền quan tâm chỉ đạo, tập trung kinh phí, đẩy nhanh tiến độ với mục tiêu hoàn thành quy hoạch sử dụng đất các cấp. Việc quản lý đất đai theo quy hoạch và pháp luật cũng dần trở thành ý thức chủ đạo trong hoạt động quản lý và sử dụng đất của cơ quan quản lý Nhà nước. Công tác quản lý đất đai trên địa bàn Thừa Thiên Huế ngày càng đi vào nề nếp, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội. Quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh và cấp huyện đã hoàn thành làm căn cứ để quản lý và sử dụng đất như giao đất, cho thuê đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất... Quy hoạch sử dụng đất ở một số đơn vị hành chính đã có tính khả thi, tính khoa học và hiệu quả.

Mặc dù chính quyền tỉnh đã quan tâm nhiều đến việc lập quy hoạch nhưng về tiến độ lập quy hoạch cả 3 cấp ở Thừa Thiên Huế còn chậm, nhất là đối với cấp xã. Việc phối hợp trong quá trình lập quy hoạch giữa các cơ quan ban ngành còn hạn chế. Việc phối hợp này giúp xác định chính xác nhu cầu sử dụng đất của các địa phương, các ngành, đơn vị để có sự phân bổ chỉ tiêu sử dụng đất hợp lý. Việc gửi hồ sơ xét duyệt và lấy ý kiến bằng văn bản về nhu cầu sử dụng đất chưa kịp thời, nhiều nội dung còn mang tính hình thức, thiếu sát thực, thiếu sự phản biện khoa học [65, tr.32].

+ *Thực hiện quy định của pháp luật về công bố quy hoạch sử dụng đất.*

Việc công bố công khai quy hoạch sử dụng đất được quy định tại điều 28 Luật Đất đai năm 2003 và điều 27 Nghị định số 181/2004/NĐ-CP hướng dẫn thi

hành Luật Đất đai năm 2003. Theo các quy định này thì tất cả các tài liệu về quy hoạch sử dụng đất các cấp đều phải công bố công khai cho toàn thể nhân dân biết và trong suốt quá trình diễn ra quy hoạch (trong suốt kỳ quy hoạch). UBND tỉnh Thừa Thiên Huế đã chỉ đạo Sở TNMT và UBND các huyện, thị xã, Thành phố Huế tiến hành công bố công khai các tài liệu về quy hoạch sử dụng đất. Việc công bố đã tiến hành qua nhiều hình thức như thông qua kỳ họp của HĐND các cấp, qua việc tiếp xúc cử tri của Đại biểu HĐND, thông báo trên các phương tiện thông tin đại chúng và các nơi công cộng để nhân dân biết, thực hiện và tham gia giám sát. Ban quản lý các khu công nghiệp, khu kinh tế đã công bố quy hoạch sử dụng đất chi tiết tại trụ sở của Ban quản lý. Tuy nhiên, bên cạnh đó có một số dự án, một số công trình đã được phê duyệt nhưng không triển khai công bố hoặc việc công bố không được diễn ra trong suốt kỳ quy hoạch [65, tr.25], dẫn đến nhiều người dân trong vùng dự án đã gây khó khăn, cản trở các đơn vị thi công. Riêng đối với cấp huyện và cấp xã thì việc công khai quy hoạch còn nhiều hạn chế hơn. Nhiều đơn vị lập và phê duyệt QHSDD chậm nên việc công bố triển khai rất chậm. Nhiều xã việc thực hiện công bố công khai còn mang tính hình thức và đối phó, sơ sài. Việc công bố chủ yếu là niêm yết tại trụ sở UBND nên việc tiếp cận của nhiều người dân gặp khó khăn. Nhiều người dân có điều kiện tiếp cận nhưng do hạn chế về nhận thức và trình độ nên họ không hiểu được các nội dung ở tài liệu mà UBND xã đã công bố. Các xã không bố trí cán bộ tiếp dân và giải thích các yêu cầu của nhân dân dẫn đến nhiều địa phương đã công bố theo luật định nhưng nhiều người dân trong vùng quy hoạch vẫn không hề hay biết [65]. Việc công bố trên website của các cơ quan có trách nhiệm cũng còn rất hạn chế và mang tính hình thức. Khi truy cập vào các website này người dân cũng khó tiếp cận được thông tin QHSDD của tỉnh điều này cho thấy hiệu quả của việc công bố thông tin trên website là chưa đáp ứng được yêu cầu công khai. Từ vụ Vọng Cảnh cho thấy thông tin quy hoạch chưa đến được với người dân, mãi cho đến khi công nhân tiến hành khoan thăm dò tại đồi Vọng Cảnh để chuẩn bị tiến hành xây dựng người dân nơi đây mới biết và bắt đầu phản đối việc UBND tỉnh cho phép xây dựng khách sạn phá vỡ đi cảnh quan, di tích lịch sử và có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường nước.

Qua đây, chúng ta thấy UBND tỉnh Thừa Thiên Huế đã có sự quan tâm đến

việc công khai quy hoạch và đã chỉ đạo các cơ quan có thẩm quyền thực hiện việc công khai quy hoạch sử dụng đất, việc công bố này nhiều đơn vị đã thực hiện khá tốt, nhiều cơ quan thực hiện sáng tạo bằng nhiều biện pháp khác như thông qua cuộc họp của Đại biểu HĐND, thông qua các cuộc tiếp xúc cử tri, thông qua các phương tiện thông tin đại chúng (như Đài truyền thanh xã) hoặc một số điểm công cộng. Sự sáng tạo này phát huy hiệu quả trong việc thực hiện các quy hoạch sử dụng đất nhất là các đơn vị trung tâm, tuy nhiên kết quả mới chỉ phát huy ở một số đơn vị mà chưa được phổ biến trên toàn tỉnh.

+ Thực hiện quy định của pháp luật về QHSĐĐ tại Thừa Thiên Huế .

Sau khi quy hoạch sử dụng đất đã được Chính phủ phê duyệt, UBND tỉnh Thừa Thiên Huế đã nhanh chóng triển khai thực hiện. Đối với các huyện các xã đã có quy hoạch thì tích cực triển khai để đáp ứng được tiến độ còn các đơn vị chưa có QHSĐĐ thì nhanh chóng lập và làm thủ tục xét duyệt để kịp thời thực hiện trong kỳ quy hoạch. Việc thực hiện QHSĐĐ được chỉ đạo sát sao của UBND tỉnh và được sự phối hợp tham mưu của các cơ quan ban ngành liên quan. Hiện nay, Thừa Thiên Huế đang tiếp tục triển khai QHSĐĐ 2011 - 2020 và kế hoạch sử dụng đất kỳ đầu 2011 - 2015. Nhiều dự án, công trình đã hoàn thành và nhiều công trình khác cũng đang triển khai; một số công trình sử dụng đất như các khu công nghiệp, các khu du lịch, các nông lâm trường đã được thực hiện. Đảm bảo mục tiêu phát triển hệ thống đô thị của tỉnh, trong đó Thành phố Huế trở thành đô thị hạt nhân, đô thị Chân Mây trở thành đô thị công nghiệp, thương mại, du lịch chuẩn bị tiến hành các quy hoạch chi tiết phát triển các cụm Du lịch (cụm Du lịch cổ đô Huế và phụ cận); cụm Du lịch Bạch Mã - Lăng Cô - Cảnh Dương - Hải Vân; cụm Du lịch A-Lưới [65].

Việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trong phạm vi quy hoạch và theo quy hoạch ở Thừa Thiên Huế cũng đã được thực hiện theo đúng quy định. Công tác cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trên địa bàn tỉnh đã được cấp ủy, chính quyền địa phương các cấp quan tâm chỉ đạo và hiện nay đang dần hoàn thành kế hoạch. Việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã hoàn thành đối với đất ở nông thôn, đất ở đô thị, và đất sản xuất nông nghiệp. Hiện nay, Tỉnh đang tập trung chỉ đạo việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho các tổ chức, cộng đồng dân cư, cơ sở tôn giáo. Nhìn chung, các hoạt động cấp giấy chứng nhận quyền sử

dụng đất được tiến hành đảm bảo tiến độ và yêu cầu, việc thực hiện tuân thủ tốt quy định của pháp luật cũng như QHSDD của địa phương. Đối với những trường hợp sử dụng đất thuộc phạm vi quy hoạch nhưng chưa có quyết định thu hồi thì trong thời gian qua Tỉnh vẫn thực hiện cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đảm bảo đúng quy định, nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng đất, tránh tình trạng để hoang hóa và giải quyết nhu cầu sử dụng đất trước mắt cho dân.

Sau khi QHSDD được xét duyệt, Tỉnh đã triển khai và chỉ đạo chính quyền các cấp thực hiện việc giao đất, cho thuê đất cho người sử dụng đất. Bên cạnh đó, những diện tích đất cần chuyển đổi mục đích theo quy hoạch đều được thực hiện đúng tiến độ. Nhìn chung công tác giao đất, cho thuê đất và chuyển mục đích sử dụng đất đều tuân thủ QHSDD và quy định của pháp luật. Để đẩy nhanh tiến độ thực hiện QHSDD, chính quyền các cấp đã tiến hành các biện pháp hỗ trợ để việc giải phóng mặt bằng đúng tiến độ. Trong quá trình thực hiện giải phóng mặt bằng, tỉnh đã thực hiện tốt cơ chế thỏa thuận giữa nhà đầu tư và người sử dụng đất. Theo đó, tất cả các công trình dự án trên địa bàn tỉnh không sử dụng vốn từ Ngân sách Nhà nước đều phải thực hiện cơ chế tự thỏa thuận với người sử dụng đất trước khi thực hiện thủ tục xin giao đất, thuê đất. Thực hiện tốt việc thỏa thuận sẽ giúp cho việc giải phóng mặt bằng được nhanh chóng hơn, góp phần đẩy nhanh tiến độ thực hiện QHSDD, giảm bớt những tranh chấp, khiếu kiện, khiếu nại. Tuy nhiên, do đặc điểm văn hóa, phong tục, tập quán của cộng đồng dân cư, một số dự án giải phóng mặt bằng để mở rộng cải tạo đường giao thông nội thị Thành Phố Huế như: đường Hồ Đắc Di, đường Hoàng Thị Loan, đường Đông Đa, đường Điện Biên Phủ gặp khó khăn và diễn ra rất chậm.

Để có những biện pháp kịp thời trong việc thực hiện QHSDD đồng thời làm căn cứ cho việc điều chỉnh QHSDD trong giai đoạn tiếp theo hàng năm Thừa Thiên Huế đã thực hiện tốt công tác thống kê, kiểm kê đất đai. Theo đó, tình hình thực hiện QHSDD, những vướng mắc hay sự thay đổi trong mục đích sử dụng đất đều được cập nhật kịp thời. Việc thống kê này được Sở, Phòng TNMT và UBND cấp xã thực hiện khá kịp thời và tương đối nghiêm túc, hạn chế được sai phạm trong quản lý và sử dụng đất.

Vấn đề bảo vệ diện tích đất nông nghiệp, công tác QHSDD của tỉnh Thừa Thiên Huế nhìn chung đáp ứng được nhu cầu của các ngành kinh tế đồng thời vẫn

bảo vệ được diện tích đất nông nghiệp. Trong việc lập QHSDD, tỉnh đã chỉ đạo chính quyền các cấp hạn chế việc lấn đất nông nghiệp để đưa vào quy hoạch. Điều này được tỉnh thực hiện khá tốt, thể hiện ở chỗ các khu công nghiệp, khu du lịch hay các khu kinh tế đều được tiến hành bố trí ở các vùng đồi núi và tránh xa các vùng đất có lợi thế về nông nghiệp mà chủ yếu sử dụng đất lâm nghiệp [65].

Thừa Thiên Huế có diện tích nông nghiệp rất hạn chế, vì vậy việc tuân thủ nguyên tắc bảo vệ đất nông nghiệp, hạn chế tình trạng quy hoạch đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích khác là cần thiết để bảo vệ nền nông nghiệp của Tỉnh. Trên thực tế, Thừa Thiên Huế đã thực hiện khá tốt yêu cầu này và cần được phát huy hơn nữa không chỉ ở Thừa Thiên Huế mà trong phạm vi cả nước. Việc thực hiện tốt nhiệm vụ bảo vệ đất nông nghiệp thông qua hoạt động QHSDD giúp Nhà nước đảm bảo vấn đề an ninh lương thực, giúp Việt Nam phát huy lợi thế nông nghiệp của mình trên thị trường quốc tế.

Về QHSDD với vấn đề bảo vệ môi trường sinh thái và phát triển rừng: bên cạnh việc chú ý đến quy hoạch phát triển kinh tế xã hội Thừa Thiên Huế vẫn rất quan tâm đến việc bảo vệ và phát triển tài nguyên rừng. Theo báo cáo của UBND tỉnh thì hầu hết các khu công nghiệp, khu du lịch của Tỉnh đều sử dụng đất lâm nghiệp nhưng vẫn bảo đảm được nhiệm vụ bảo vệ diện tích đất có rừng và sự đa dạng của hệ sinh thái rừng.

Tóm lại, việc thực hiện QHSDD của Thừa Thiên Huế đã được quan tâm thực hiện theo đúng tinh thần của Luật Đất đai năm 2003. Trong quá trình triển khai tỉnh Thừa Thiên Huế đã đạt được nhiều kết quả song vẫn không tránh khỏi những hạn chế, bất cập, việc thực hiện QHSDD tại Thừa Thiên Huế theo quy định của Luật Đất đai năm 2003 có thể được hình dung qua một số đánh giá, nhận xét sau:

Thứ nhất, sau khi công bố QHSDD việc thực hiện được nhanh chóng triển khai, hàng loạt các khu quy hoạch, các dự án, các công trình đã được xét duyệt trong quy hoạch của tỉnh đã được triển khai thực hiện. Bên cạnh việc thực hiện các quy hoạch nói trên cơ quan Nhà nước các cấp cũng đã kịp thời triển khai thực hiện các nhiệm vụ quản lý của mình theo quy định của pháp luật. Đối với diện tích đất thuộc các khu quy hoạch cơ quan Nhà nước đã triển khai thực hiện giải phóng mặt bằng để giao đất cho đơn vị thực hiện. Việc giao đất, cho thuê đất, chuyển đổi mục đích sử dụng đất và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được thực hiện theo yêu

cầu của người sử dụng đất và theo quy định của pháp luật, tất cả các hoạt động trên đều được tiến hành đúng trình tự thủ tục và hoàn toàn tuân thủ theo quy định. Trên thực tế, nhiều khu quy hoạch đã được giải phóng mặt bằng và giao đất, việc thực hiện giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đã được thực hiện đúng tiến độ và đạt được nhiều kết quả. Công tác quản lý, sử dụng đất trên địa bàn vì thế ngày càng đi vào nề nếp, thực hiện đúng theo QHSDD, góp phần hạn chế sai phạm, nâng cao hiệu quả trong việc giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo quy hoạch. QHSDD ngày càng thể hiện được nhu cầu sử dụng đất để phát triển kinh tế xã hội bảo đảm an ninh quốc phòng của địa phương.

Thứ hai, bên cạnh đó vẫn còn không ít những tồn tại trong việc lập và thực hiện QHSDD đó là: một số địa phương chưa quan tâm đúng mức đến việc chỉ đạo thực hiện QHSDD đã được xét duyệt, tình trạng này chủ yếu xảy ra đối với cấp xã nhất là các xã miền núi. Thực hiện QHSDD tại một số địa phương rất sơ sài và cục bộ, cơ quan Nhà nước chịu trách nhiệm giao đất sau đó là phó mặc cho các chủ dự án mà chưa có sự đôn đốc, chỉ đạo việc triển khai thực hiện các dự án này. Bên cạnh đó, trong việc thực hiện QHSDD nhiều sai phạm vẫn xảy ra trong đó có các cán bộ chịu trách nhiệm quản lý thực hiện. Tại một số huyện việc thực hiện giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất và thu hồi đất các cơ quan chức năng chưa làm hết trách nhiệm, cá biệt có người còn cố tình vi phạm. Việc đầu tư kinh phí cho việc thực hiện QHSDD ở địa phương còn thiếu tính đồng bộ và hợp lý. Việc đầu tư chưa kịp thời, chưa đúng trọng tâm, trọng điểm. Việc cấp phép đầu tư không chặt chẽ vẫn diễn ra tình trạng “treo” cục bộ tại một số dự án trên địa bàn.

3.2.3.3. Thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất để bảo tồn di tích - lịch sử tại Thừa Thiên Huế

Thừa Thiên Huế là một tỉnh có rất nhiều di tích lịch sử, có quần thể di tích được công nhận là di sản thế giới, việc phát triển kinh tế - xã hội theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa mà vẫn bảo tồn phát triển được các quần thể di tích - lịch sử là một thách thức đối với công tác quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội nói chung và quy hoạch sử dụng đất nói riêng. Nếu như chúng ta có một phương án quy hoạch sử dụng đất hợp lý thì các khu di tích sẽ có cảnh quan đẹp duy trì được những giá trị vốn có của di tích, làm hấp dẫn khách du lịch trong nước và quốc tế, từ đó thúc đẩy ngành kinh tế du lịch của tỉnh nhà phát triển. Nếu kết hợp chặt chẽ việc quy hoạch

sử dụng đất nói chung và bảo tồn di tích lịch sử thì cũng làm cho đất đai ở gần khu di tích có giá trị hơn. Như vậy, nếu chúng ta thực hiện nghiêm chỉnh các quy định của pháp luật về quy hoạch sử dụng đất và bảo tồn di tích lịch sử với sự nỗ lực của cộng đồng thì chúng ta có thể đạt được mục tiêu phát triển kinh tế đồng thời vẫn giữ gìn được những giá trị văn hóa truyền thống của dân tộc.

Luật Đất đai năm 2003 và các văn bản hướng dẫn thi hành cũng đã có các quy định cụ thể về quản lý và sử dụng đất di tích: Đất có di tích lịch sử - văn hóa danh lam thắng cảnh đã được xếp hạng hoặc đã được UBND cấp tỉnh quyết định bảo vệ thì phải được quản lý nghiêm ngặt. Trường hợp cần thiết phải sử dụng đất có di tích lịch sử, danh lam thắng cảnh thì phải được phép cơ quan Nhà nước có thẩm quyền.

Tuy nhiên, trên thực tế tại Thừa Thiên Huế cũng như phạm vi cả nước, hiện tượng xây dựng, lấn chiếm, chuyển nhượng đất trong khu di tích vẫn còn khá phổ biến. Theo số liệu tổng hợp của Trung tâm bảo tồn di tích Cố đô, thì có hàng chục vụ vi phạm lấn chiếm trên đất di tích, thậm chí vẫn được cấp giấy phép xây dựng. Nhìn một cách tổng thể di tích lịch sử cũng ảnh hưởng lớn đến việc lập quy hoạch sử dụng đất. Khi lập quy hoạch sử dụng đất, các nhà hoạch định phải tìm hiểu các khu vực có di tích lịch sử để xây dựng các đề án phù hợp, trong đó việc bảo vệ di tích phải được ưu tiên hàng đầu. Việc bảo tồn di tích phải luôn xác định là mục tiêu, tiêu chí và nội dung của QHSDD, QHSDD có những di tích lịch sử phải được xây dựng dưới dạng “quy hoạch đỏ”.

Cố đô Huế là một trong những trung tâm văn hóa lớn của cả nước, hiện đang lưu giữ một kho tàng vật chất đồ sộ, quần thể di tích Cố đô Huế đã được UNESCO xếp hạng di sản văn hóa thế giới và có những công trình về kiến trúc và danh lam thắng cảnh nổi tiếng. Bên cạnh đó Huế còn có hàng trăm chùa chiền với kiến trúc độc đáo, là nơi lưu giữ nhiều cổ vật của nền văn hóa Chăm... Nhưng hiện nay toàn tỉnh có đến 891 di tích có dấu hiệu cần biện pháp bảo vệ cấp bách [78], nhiều di tích ở Huế bị người dân lấn chiếm nghiêm trọng như Lăng mộ Tuy Lý Vương tọa lạc tại 199 Bùi Thị Xuân, thành phố Huế là di tích cấp quốc gia nhưng đã bị thu hẹp từ 5.600m² xuống còn 1.820m². Tại khu vực đàn Nam Giao có 8 trường hợp xây dựng trong khu vực bảo vệ di tích triều Nguyễn được cấp giấy phép xây dựng [77], chăn nuôi và làm cơ sở kinh doanh buôn bán gây ảnh hưởng đến mỹ quan của khu di tích [78]. Như vậy, các di tích lịch sử trên địa bàn Thừa Thiên Huế đang rơi vào tình

trạng bị xuống cấp và xâm phạm nghiêm trọng, một trong giải pháp để bảo vệ là đưa yêu cầu bảo vệ các di tích vào trong quy hoạch sử dụng đất và tuân thủ các quy định của pháp luật quy hoạch sử dụng đất. Trong quá trình lập quy hoạch sử dụng đất, thời gian qua các cơ quan có trách nhiệm lập quy hoạch đã bắt đầu có sự phối hợp với Trung tâm bảo tồn di tích lịch sử, nhiều phương án lập QHSDD đã được thực hiện nhằm tạo cảnh quan bảo vệ di tích. Điển hình là dự án giải tỏa chính trang khu vực sông Ngự Hà với diện tích đất thu hồi là 15.786,2m², dự án QHSDD để bảo tồn khu phố cổ Bao Vinh, dự án giải tỏa dân cư sống ven bờ sông Hương (dự kiến sẽ xây dựng một công viên cây xanh trên đồi Vọng Cảnh, núi Bàu Hồ) [65, tr.34].

Tuy nhiên, trong quá trình lập và xét duyệt QHSDD để bảo tồn di tích lịch sử Thừa Thiên Huế còn nhiều điểm bất cập như: các cơ quan chức năng còn lúng túng trong việc phân định thẩm quyền trong việc các phương án QHSDD trong vùng bảo vệ di tích giữa cơ quan quản lý chuyên ngành về đất đai và trung tâm bảo tồn di tích Cố đô; Thừa Thiên Huế muốn lập QHSDD để phát triển kinh tế, xã hội và xây dựng các khu công nghiệp lại luôn vướng các di tích, người dân muốn coi nhà cửa cũng phải được sự cho phép của nhiều cấp, ngành chức năng, trong khu vực thành nội nhà dân không được xây cao quá 11m, không quá 2 tầng, không được tách thửa dưới 200m. Việc bảo tồn di tích trong quy hoạch trước nhu cầu nhà ở và tốc độ đô thị hóa là một vấn đề khó giải quyết tại Thừa Thiên Huế. Trong quá trình lập QHSDD các cơ quan chức năng chưa chú trọng đến việc lấy ý kiến nhân dân, nhất là những quy hoạch sử dụng đất trong vùng di tích.

Quay lại vụ việc “Đồi Vọng Cảnh” chúng ta thấy một số vấn đề tồn tại trong việc thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất đó là: Việc thực hiện quy định về trình tự lập quy hoạch chưa tuân thủ pháp luật; chưa tiến hành lấy ý kiến nhân dân về quy hoạch; chưa thực sự quan tâm thích đáng đến việc bảo tồn di tích lịch sử trong quy hoạch sử dụng đất; chưa đảm bảo nguyên tắc bảo vệ môi trường để phát triển bền vững trong xây dựng quy hoạch sử dụng đất; chưa đặt quyền và lợi ích của người sử dụng đất, quyền và lợi ích chung của cộng đồng trong các phương án sử dụng đất; quy hoạch sử dụng đất còn mang tính chủ quan theo tư duy nhiệm kỳ, phương pháp quy hoạch áp đặt, lạc hậu...

Hoạt động thực hiện và quản lý sau QHSDD để bảo tồn di tích lịch sử theo pháp luật cũng chưa được thực hiện nghiêm túc. Thực hiện các quy định của Luật

Đất đai năm 2003 và Luật Di sản văn hóa 2001 về việc bảo tồn di tích lịch sử trong QHSDD, UBND tỉnh Thừa Thiên Huế đã triển khai nhiều dự án như di dời hộ dân trong di tích Đàn Xã Tắc, khu Hộ Thành Hào, Bến Me, di chuyển nhiều xí nghiệp, nhà máy trong khu vực di tích ra bên ngoài vùng nội thành, từng bước quản lý bảo vệ cảnh quan môi trường, dịch vụ ở các khu vực tiệm cận các di tích. Tuy nhiên, quá trình triển khai dự án còn chậm, chưa công khai và lấy ý kiến đóng góp của nhân dân. Nhiều dự án “treo” vài chục năm, khiến các hộ dân sống trong vùng quy hoạch phải “bất động” gây bức xúc cho cộng đồng. Số lượng dân cư sống trong khu vực bảo vệ di tích của Thừa Thiên Huế rất lớn, do vậy mọi hoạt động liên quan đến di tích đều có ảnh hưởng đến người dân và nhu cầu phát triển. Điển hình là dự án bảo vệ khôi phục cảnh quan hồ Tịnh Tâm thành phố Huế đang gặp khó khăn về việc giải tỏa 200 hộ dân có công trình phụ quay ra hướng hồ Tịnh Tâm, giải tỏa các hoạt động dịch vụ giải trí sử dụng diện tích mặt nước hồ hoặc dự án xây dựng khách sạn Life Resort trên đồi Vọng Cảnh đã chưa chú trọng đến việc bảo tồn các giá trị di sản văn hóa dẫn đến bức xúc của người dân khi dự án được phê duyệt, đến nay dự án không được triển khai nhưng người dân vẫn còn bức xúc và mất đi niềm tin đối với các cơ quan chức năng. Công tác thanh tra, kiểm tra giám sát sau QHSDD cũng không được quan tâm thích đáng, nhiều khi hoạt động giám sát sau quy hoạch chỉ mang tính hình thức [78], dẫn đến nguy cơ nhiều di tích bị xóa sổ.

Tóm lại, trong quá trình thực hiện các quy định của pháp luật QHSDD ở Thừa Thiên Huế đã chú ý đến việc bảo tồn di tích lịch sử, giữ gìn những giá trị văn hóa đặc sắc của tỉnh, diện mạo cảnh quan Thừa Thiên Huế từng bước thay đổi, đáp ứng yêu cầu phát triển các lễ hội truyền thống như lễ hội Festival..., phát triển du lịch, giữ gìn bản sắc truyền thống. Song việc phát triển kinh tế xã hội theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa, bắt nhịp với sự phát triển chung của cả nước và vấn đề bảo tồn được các di sản văn hóa luôn có những mâu thuẫn tất yếu dẫn đến những bất cập, những thách thức cho công tác QHSDD. Đưa các yêu cầu bảo tồn các di tích lịch sử vào quy hoạch sử dụng đất thông qua quy tắc xử sự bắt buộc của pháp luật là bài toán nhằm giải quyết các vấn đề bất cập, những mâu thuẫn tất yếu giữa nhu cầu bảo tồn và phát triển tại Thừa Thiên Huế

3.2.3.4. Tình hình thực hiện pháp luật quy hoạch đất nghĩa trang, nghĩa địa tại Thừa Thiên Huế

Quy hoạch sử dụng đất nghĩa trang nghĩa địa là một nội dung rất quan trọng trong quy hoạch sử dụng đất. Nó không chỉ thể hiện trên phương diện sử dụng, quản lý đất có hiệu quả mà còn chứa đựng vấn đề phong tục, tập quán, là vấn đề tâm linh. Ở Thừa Thiên Huế với quan niệm “sống gửi thác vĩnh hằng”, người dân ở đây vì thế rất chú trọng đến việc giữ gìn, bảo quản nơi an nghỉ của tổ tiên, dòng họ. Phong trào xây dựng lăng mộ hình thành các nghĩa trang gia đình, dòng họ... phát triển rộng khắp, khó kiểm soát trên phạm vi toàn tỉnh, gây nhiều trở ngại cho công tác quản lý, thực hiện quy hoạch. Quy hoạch sử dụng đất nghĩa trang, nghĩa địa là một khâu trong quy hoạch đất đai, thuộc nội dung của quy hoạch đất phi nông nghiệp. Việc lập quy hoạch đất nghĩa trang, nghĩa địa phải căn cứ vào quy hoạch sử dụng đất nói chung, phải giữ vai trò là công cụ quản lý Nhà nước, sử dụng đất có hiệu quả nhất phù hợp với mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của Tỉnh.

Đất nghĩa trang, nghĩa địa hiểu đơn giản là một bộ phận của đất phi nông nghiệp, được sử dụng vào mục đích chôn cất, hỏa táng người chết. Luật Đất đai 2003 ra đời tạo hành lang pháp lý cho việc lập quy hoạch đất nghĩa trang, nghĩa địa nói chung, cũng như tại Thừa Thiên Huế nói riêng, Điều 101 Luật Đất đai 2003 quy định: “Đất làm nghĩa trang, nghĩa địa phải quy hoạch thành khu tập trung, xa dân cư, thuận tiện cho việc chôn cất, thăm viếng, hợp vệ sinh và tiết kiệm đất; UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương quy định mức đất và chế độ quản lý việc xây dựng phần mộ, tượng đài, bia tưởng niệm trong nghĩa trang, nghĩa địa”. Nghị định số 181/2004/NĐ-CP đã cụ thể hóa quy định tại Điều 101 Luật Đất đai: Việc bố trí khu đất để xây dựng nghĩa trang, nghĩa địa mới phải phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương; UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương quy định tiêu chuẩn, định mức sử dụng đất mai táng đảm bảo tiết kiệm đất; tổ chức và có chính sách khuyến khích việc an táng người chết không sử dụng đất; nghiêm cấm việc lập nghĩa trang, nghĩa địa riêng trái với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt.

Trong quy hoạch sử dụng đất của tỉnh thì quy hoạch sử dụng đất nghĩa trang, nghĩa địa trở thành một nội dung mà các cơ quan chức năng quan tâm. Với đặc thù riêng về phong tục, tập quán, tâm linh phong trào xây dựng nghĩa trang, nghĩa địa gia đình, dòng họ ở Thừa Thiên Huế đã vượt tầm kiểm soát của cơ quan có thẩm quyền, điển hình là việc hình thành “thành phố ma”, “thành phố lăng mộ” tại thôn An Bằng, xã Vinh An, huyện Phú Vang. Có những lăng mộ chi

phí xây dựng đến chục tỷ đồng sẽ dẫn đến vấn đề khó khăn khi giải tỏa đền bù. Trong khi các lăng mộ đó đều được xây dựng xen lẫn trong khu dân cư, xây dựng trên quy hoạch đất ở sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến sức khỏe cộng đồng và vấn đề bảo vệ môi trường. Thừa Thiên Huế được xem là một trong những tỉnh có diện tích đất nghĩa trang, nghĩa địa cao nhất cả nước, trong khi diện tích đất nông nghiệp chỉ thuộc mức trung bình.

Xuất phát từ tình hình thực tế, tại kỳ họp thứ 4, HĐND tỉnh đã ra Nghị quyết số 4d/2005/NQ-HĐND ngày 28/7/2005 về việc thông qua chủ trương lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nghĩa trang, nghĩa địa nhân dân trên địa bàn tỉnh. Tiếp đó ngày 25/4/2006 UBND tỉnh ra quyết định số 1104/2006/QĐ - UBND về Định mức sử dụng đất nghĩa trang, nghĩa địa trên địa bàn Tỉnh. Ngày 25/3/2008 Chính Phủ ban hành nghị định số 35/2008/NĐ - CP về Xây dựng, quản lý và sử dụng nghĩa trang. Cụ thể hóa Nghị định số 35/NĐ - CP của Chính phủ, UBND tỉnh Thừa Thiên Huế ra quyết định số 1700/QĐ-UBND ngày 29/7/2008 phê duyệt quy hoạch tổng thể hệ thống nghĩa trang tỉnh Thừa Thiên Huế đến năm 2015, định hướng đến năm 2020. Các quy định này là căn cứ pháp lý cho việc lập quy hoạch sử dụng đất nghĩa trang nghĩa địa và đã đạt được những kết quả nhất định:

Quy hoạch tổng thể hệ thống nghĩa trang, nghĩa địa của Tỉnh đã được lập và thông qua. Theo thống kê đến năm 2005 toàn tỉnh có 7.727ha đất nghĩa trang, nghĩa địa, chiếm 1,35% diện tích đất tự nhiên toàn Tỉnh, chiếm 12,5% đất nông nghiệp toàn Tỉnh [99, tr.34].

Hiện trạng sử dụng đất nghĩa trang, nghĩa địa toàn tỉnh thì Thừa Thiên Huế từ năm 2000 đến năm 2010 diện tích đất nghĩa trang nghĩa địa của tỉnh tăng lên 2.077,35 ha, đến quy hoạch 2010 đến 2020 thì diện tích đất cho nghĩa trang nghĩa địa chỉ được phép tăng là 7,78ha. Ngoài các nghĩa trang liệt sĩ, tỉnh đang triển khai một số dự án quy hoạch nghĩa trang như nghĩa trang Hương Hồ, nghĩa trang Thủy Phương, nghĩa trang Lăng Cô [99]. Trên địa bàn thành phố Huế và các huyện cũng đạt được một số kết quả nhất định từ việc thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất nghĩa trang, nghĩa địa cụ thể đó là UBND thành phố đã tiến hành xây dựng 2 nghĩa trang nhân dân (Phía Nam thành phố - Thủy Dương, Hương thủy; phía Bắc thành phố - Hương Hồ, Hương Trà) di dời dứt điểm mồ mã tại khu vực Trường An, Phường Đức, An Hòa, Hương Sơ...

Công tác quy hoạch đất nghĩa trang, nghĩa địa tại Thừa Thiên Huế đã được cơ quan chức năng địa phương quan tâm và đạt được một số kết quả nhất định, tuy nhiên trên thực tế vấn đề nghĩa trang tự phát đang trở thành vấn đề bức xúc trong hoạt động thực hiện pháp luật quy hoạch tại địa phương. Từ thực tế và yêu cầu của một quy hoạch tốt, một trong các mục tiêu để Thừa Thiên Huế triển khai kỳ quy hoạch 2010 đến 2020 hệ thống nghĩa trang trên phạm vi toàn Tỉnh là lựa chọn điểm xây dựng nghĩa trang không được trong nội thị, phải cuối hướng gió so với khu dân cư, không bố trí gần nguồn nước... khu dân cư miền núi và trung du thì nghĩa trang phải bố trí nơi cao ráo, tránh sạt lở, thuận tiện giao thông, cách ly với nguồn nước sông, suối... [99]. Qua khảo sát thực tế, việc thực hiện các quy định của pháp luật về quy hoạch đất nghĩa trang, nghĩa địa Thừa Thiên Huế còn nhiều hạn chế, bất cập: Quỹ đất nghĩa trang, nghĩa địa quá lớn ảnh hưởng đến phát triển dân cư và các hoạt động khác; hệ thống nghĩa trang trên địa bàn Tỉnh phân bố không đều, phát triển tự phát, tập trung nhiều tại các khu dân cư, nhất là khu dân cư ven biển; thực hiện không đúng quy hoạch nghĩa trang, nghĩa địa đã được xét duyệt, nhiều nghĩa trang tự phát trong khu dân cư gây ảnh hưởng xấu đến sức khỏe cộng đồng và nguy cơ gây ô nhiễm mạch nước ngầm. Điều này cho thấy việc thực hiện các quy định pháp luật quy hoạch sử dụng đất nghĩa trang, nghĩa địa ở Thừa Thiên Huế chưa bảo đảm yêu cầu của pháp luật quy hoạch sử dụng đất, không phát huy được hết vai trò của quy hoạch đất đai trong việc thúc đẩy kinh tế - xã hội phát triển bền vững, bảo vệ môi trường mà vẫn giữ gìn được những nét văn hóa đặc trưng của vùng, miền.

3.2.3.5. Đánh giá chung về tình hình thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế

Sau khi đi vào phân tích, đánh giá những nội dung cụ thể về việc thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại tỉnh Thừa Thiên Huế, tôi có thể khái quát một số kết quả đạt được cũng như những hạn chế cần khắc phục, nguyên nhân tồn tại trong thực tiễn thực hiện pháp luật tại Thừa Thiên Huế.

*** Kết quả đạt được**

Thứ nhất, trong những năm gần đây hoạt động quy hoạch sử dụng đất đã đi vào nề nếp, cán bộ quản lý Nhà nước về đất đai, cũng như cộng đồng đã nhận thức được vai trò, tầm quan trọng của quy hoạch sử dụng đất, nhận thức được quyền lợi và nghĩa vụ của mình liên quan đến quy hoạch sử dụng đất, các hoạt động cần thiết để

bảo đảm thi hành Luật Đất đai đều được ban hành kịp thời. Thừa Thiên Huế kịp thời xây dựng các văn bản hướng dẫn Luật Đất đai về quy hoạch sử dụng đất và nhanh chóng triển khai các văn bản đó.

Thứ hai, việc lập và thực hiện quy hoạch sử dụng đất từ chỗ có chỉ đạo nhưng còn hình thức, gần đây đã đi vào thực chất hơn, có nề nếp hơn, nâng cao ý thức tuân thủ pháp luật. Các nguyên tắc lập quy hoạch sử dụng đất được thực hiện nghiêm túc trong quá trình lập quy hoạch, đặc biệt quan tâm chú trọng đến những đặc thù của Tỉnh về kinh tế - xã hội như vấn đề quan điểm tâm linh trong chôn cất, xây dựng lăng mộ hay vấn đề bảo vệ di tích lịch sử, danh lam thắng cảnh, chú trọng việc bảo vệ môi trường để phát triển bền vững trong quá trình lập quy hoạch.

Thứ ba, quy định về việc lấy ý kiến đóng góp của nhân dân trong xây dựng quy hoạch sử dụng đất theo quy định của pháp luật đã được lưu ý đưa vào trong quá trình xây dựng quy hoạch chi tiết cấp xã.

Thứ tư, quy định của pháp luật về công bố quy hoạch đã được UBND Tỉnh chỉ đạo các cơ quan có thẩm quyền thực hiện, thậm chí có nhiều cơ quan ngoài các hình thức công bố quy hoạch bắt buộc theo luật định thì nhiều cơ quan còn sáng tạo thêm các hình thức công bố (công bố qua Hội nghị tiếp xúc cử tri hoặc thông qua đài truyền thanh xã).

Thứ năm, thực hiện nghiêm chỉnh các quy định của pháp luật về thực hiện quy hoạch, hạn chế tình trạng “quy hoạch treo”, mọi hoạt động quản lý Nhà nước về đất đai như cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất... đều căn cứ vào quy hoạch sử dụng đất.

Thứ sáu, thực hiện tốt các quy định của pháp luật đất đai về bảo vệ diện tích đất nông nghiệp, bảo vệ môi trường sinh thái và phát triển rừng.

Thứ bảy, thực hiện tốt các quy định của pháp luật về nội dung quy hoạch sử dụng đất, xác định được mục tiêu, chỉ tiêu cụ thể của từng nhu cầu sử dụng đất, góp phần định hướng cho việc tổ chức triển khai thực hiện trong thực tế.

Qua 10 năm thực hiện các quy định của pháp luật về quy hoạch sử dụng đất, Thừa Thiên Huế đã dần đưa công tác quy hoạch đi vào nề nếp, góp phần thúc đẩy kinh tế - xã hội địa phương phát triển mà vẫn đảm bảo được nguyên tắc phát triển bền vững. Tuy nhiên, đất đai là tài nguyên thiên nhiên đặc biệt, Thừa Thiên Huế lại có nhiều yếu tố mang tính đặc trưng về kinh tế - chính trị, văn hóa xã hội, chính

sách pháp luật về đất đai nói chung, về quy hoạch sử dụng đất nói riêng chưa hoàn thiện, nhận thức của người dân về vai trò của quy hoạch sử dụng đất còn hạn chế dẫn đến việc thực hiện các quy định của pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế không tránh khỏi những hạn chế, bất cập.

Bên cạnh những kết quả đạt được như đã nêu trên, việc thực hiện pháp luật về quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế còn nổi lên một số **hạn chế** như sau:

Thứ nhất, tiến độ lập quy hoạch sử dụng đất các cấp còn chậm, thậm chí có nơi rất chậm, nhất là ở cấp xã; việc thực hiện quy hoạch sử dụng đất không đúng quy định của pháp luật quy hoạch về quy trình, thủ tục, thẩm quyền, chưa lựa chọn được phương án sử dụng đất để phát huy hết lợi thế so sánh của Thừa Thiên Huế. Việc quy hoạch sử dụng đất chưa chuẩn bị tốt cho các mũi nhọn phát triển Thừa Thiên Huế như phát triển du lịch văn hóa tâm linh, di sản, chưa xây dựng được khu hành chính - dịch vụ chuẩn bị cho việc thành lập thành phố Trung ương...

Thứ hai, chất lượng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất còn thấp. Quy hoạch sử dụng đất ở một số huyện, thị còn có nội dung chưa phù hợp với thực tiễn, tính khả thi thấp, độ chênh lệch giữa dự báo trong quy hoạch thực hiện trong thực tế còn lớn. Do đó, tính định hướng, tính ổn định của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất còn hạn chế, nhiều quy hoạch vẫn trong tình trạng “treo” nhiều năm mà không được công bố hủy bỏ, điều chỉnh như quy hoạch đường Hoàng Thị Loan, quy hoạch đường bao quanh Đền Nam Giao... Hiệu lực của quy hoạch sử dụng đất còn thấp, ý thức chấp hành quy hoạch sử dụng đất chưa tốt, công tác quản lý, triển khai, xử lý vi phạm về quy hoạch sử dụng đất còn nhiều bất cập.

Việc công khai quy hoạch sử dụng đất đã được thực hiện tuy nhiên không đồng đều, tại một số địa phương còn chậm và mang tính hình thức nhất là quy hoạch sử dụng đất chi tiết của các huyện miền Nam Đông, A Lưới [65, tr.74]. Đơn thư khiếu nại tố cáo phát sinh nhiều nhất hiện nay là có nội dung liên quan đến lĩnh vực đất đai, có nhiều vụ khiếu kiện đông người, tính chất gay gắt, vượt cấp.

Thứ ba, công tác quản lý quy hoạch sử dụng đất còn mang tính hình thức.

Việc quản lý chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp còn yếu kém, để xảy ra tình trạng tăng diện tích sản xuất một cách tự phát không theo quy hoạch đã xét duyệt. Diện tích đất dành cho khu công nghiệp, khu dân cư mới, sân golf chủ yếu lấy từ đất đang sản xuất nông nghiệp, trong đó có nhiều diện tích có khả năng thâm canh

cao (Phú Lộc, Hương Thủy). Tại một số địa phương, việc kiểm tra thực hiện quy hoạch sử dụng đất còn buông lỏng, chưa phát hiện và xử lý kịp thời các vi phạm. Việc kiểm tra của UBND và giám sát của HĐND các cấp đối với việc lập và triển khai thực hiện quy hoạch sử dụng đất chưa được coi trọng và chưa được thực hiện thường xuyên [65]. Một số địa phương đưa ra lý do thiếu quy định pháp luật để biện minh cho những sai phạm, tùy tiện trong thực hiện pháp luật, xử lý không kiên quyết và kịp thời những vi phạm pháp luật về đất đai, đùn đẩy trách nhiệm giữa các sở, ngành hoặc bỏ qua những kiến nghị xác đáng của dân. Tình trạng tự phát các nghĩa trang, nghĩa địa diễn ra khá phổ biến. Diện tích đất có di tích lịch sử, văn hóa, danh lam thắng cảnh không được quy hoạch để bảo vệ hợp lý. Trong quá trình sử dụng đất của các doanh nghiệp còn xem nhẹ công tác bảo vệ môi trường dẫn đến ô nhiễm, huỷ hoại đất, khu vực đồi núi có nơi đất đai bị rửa trôi mạnh, xói mòn trơ sỏi đá.

Thứ tư, quá trình thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất chưa giải quyết được mâu thuẫn giữa phát triển kinh tế với bảo tồn những giá trị văn hóa. Các cơ quan chức năng tại địa phương thiếu sự phối, kết hợp và phân công trách nhiệm quyền hạn rõ ràng trong việc quản lý sau quy hoạch. Công tác quy hoạch còn chấp vá, chưa đồng bộ. Trong quá trình lập kế hoạch sử dụng đất chưa có sự phối hợp đồng bộ, chặt chẽ giữa các ngành với địa phương dẫn đến sự chồng chéo trong quy hoạch của các ngành với các địa phương. Chất lượng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất còn hạn chế, đặc biệt chưa có dự báo chính xác về nhu cầu quỹ đất.

Thứ năm, thiếu sự giám sát của nhân dân trong quá trình xây dựng và thực hiện quy hoạch sử dụng đất, hiện tượng tiêu cực trong quy hoạch như mua bán thông tin quy hoạch, quy hoạch vì lợi ích cục bộ, bê công quy hoạch vẫn còn diễn ra tại Thừa Thiên Huế. Một số địa phương, tổ chức, cá nhân chưa thật sự coi trọng hiệu quả sử dụng đất dẫn đến sử dụng đất còn lãng phí, bỏ hoang hoá, vi phạm quy hoạch được duyệt.

Nguyên nhân của những hạn chế, yếu kém trong việc thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế bao gồm:

- *Nguyên nhân khách quan*

Một là, do các điều kiện tự nhiên như địa hình phức tạp, khí hậu khắc nghiệt, nguồn tài nguyên đã bị suy kiệt, môi trường đã bị ô nhiễm ảnh hưởng không nhỏ đến việc thực hiện pháp luật về quy hoạch sử dụng đất, ví dụ như khó khăn trong việc cân bằng các nhu cầu sử dụng đất và lựa chọn được phương án sử dụng đất

hiệu quả. Vị trí địa lý không thuận lợi cho việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, thu hút đầu tư, phát triển các khu công nghiệp, khu chế xuất, khu đô thị và các công trình hạ tầng kỹ thuật.

Hai là, hệ thống pháp luật quy hoạch sử dụng đất nước ta chưa hoàn thiện, vừa thiếu vừa yếu, dẫn đến việc thực hiện các quy định đó tại Thừa Thiên Huế không phát huy được vai trò của quy hoạch sử dụng đất.

Ba là, sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước trong bối cảnh toàn cầu hoá và hội nhập kinh tế thế giới đã, đang và sẽ đòi hỏi có sự chuyển dịch mạnh mẽ trong cơ cấu đất đai. Vì vậy, việc lập và thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất với tầm nhìn chiến lược lâu dài, phù hợp với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội trong thời kỳ mới, giải quyết hài hoà lợi ích Nhà nước, nhà đầu tư và hộ nông dân, kết hợp được các mục tiêu phát triển bền vững thực sự là một khó khăn và thách thức lớn cho việc thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại địa phương.

Bốn là, hiện trạng quy hoạch đất đai của nước ta nói chung và Thừa Thiên Huế nói riêng hiện nay vẫn còn bị ảnh hưởng của các yếu tố lịch sử và hậu quả của sự phát triển thiếu quy hoạch hoặc thực hiện không đúng quy hoạch trong giai đoạn trước để lại. Do vậy, cũng còn cần nhiều thời gian để khắc phục.

- Nguyên nhân chủ quan đó là:

+ Nhận thức về Luật Đất đai, về vai trò, tầm quan trọng của công tác quy hoạch sử dụng đất của người dân Thừa Thiên Huế còn hạn chế; quy hoạch sử dụng đất chưa thực sự được coi là cơ sở pháp lý quan trọng, phải tuân thủ trong quá trình thực hiện. Thậm chí, một số cơ quan, tổ chức chưa hiểu đúng và đầy đủ các quy định cụ thể về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Từ nhận thức pháp luật chưa đúng, chưa đủ đã dẫn đến việc chỉ đạo, triển khai công tác lập và thực hiện quy hoạch sử dụng đất còn chậm và chưa đồng bộ; công tác kiểm tra, thanh tra, giám sát và xử lý vi phạm thiếu kiên quyết.

+ Mặt khác, trong công tác lập, thực hiện quy hoạch sử dụng đất đặt ra yêu cầu quá cao so với nhu cầu thực tế và khả năng đầu tư; chú ý nhiều hơn đến lợi ích Nhà nước, tập thể, nhà đầu tư mà chưa chú ý thoả đáng, xem xét thấu đáo lợi ích của những người thuộc đối tượng bị thu hồi đất sản xuất, đất ở.

+ Luật Đất đai và các văn bản hướng dẫn thi hành liên tục được sửa đổi, bổ sung, một mặt tạo ra khuôn khổ pháp lý ngày càng hoàn thiện, mặt khác lại tạo ra sự thiếu ổn định và tâm lý chưa thật tin tưởng trong cán bộ và nhân dân.

Văn bản hướng dẫn của Tỉnh về công tác quy hoạch sử dụng đất còn quá nhiều, rối rắm. Việc này cũng đã ảnh hưởng đến công tác lập và thực hiện quy hoạch sử dụng đất trong thời gian qua. Các văn bản pháp luật khác liên quan đến quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chưa đồng bộ, đến nay chưa có Luật chung về quy hoạch và kế hoạch; kế hoạch sử dụng đất chưa được trình đồng thời với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội.

+ Công tác lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đòi hỏi nhiều chi phí cho công tác nghiên cứu, tính toán khoa học cũng như công tác thực địa, nhưng do Thừa Thiên Huế bố trí kinh phí cho công tác này như chi phí cho đo đạc, lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất, chi phí cho khảo sát, đánh giá hiện trạng sử dụng đất... ở mức thấp và chậm trễ. Việc đầu tư cho công tác thông tin quy hoạch cũng còn rất ít.

+ Đội ngũ cán bộ làm công tác lập quy hoạch sử dụng đất của các cấp, nhất là ở cấp huyện, cấp xã vừa thiếu vừa hạn chế về chuyên môn, nắm bắt chưa sát nhu cầu sử dụng đất của tổ chức, cá nhân trên địa bàn, yêu cầu kết hợp các quy hoạch ngành, quy hoạch và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội với quy hoạch sử dụng đất, dẫn đến việc lập quy hoạch sử dụng đất chưa sát với thực tế.

+ Sự chỉ đạo của Chính phủ còn thiếu kiên quyết, sự phối hợp giữa các Bộ với địa phương và giữa các đơn vị hành chính trong tỉnh chưa chặt chẽ nên có trường hợp không thể hiện được nguyện vọng, nhu cầu sử dụng đất xác đáng của địa phương. Thiếu sự kết hợp, thống nhất giữa các cơ quan quản lý Nhà nước tại Thừa Thiên Huế trong công tác quy hoạch sử dụng đất. Quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch các ngành khác chưa thực sự thống nhất, tình trạng tự phát, cục bộ thực hiện quy hoạch của các ngành, các cấp vẫn còn diễn ra.

+ Biện pháp tổ chức thực hiện quy hoạch tại Thừa Thiên Huế thiếu cụ thể và chưa đồng bộ. Việc quản lý, theo dõi, đánh giá thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chưa được coi trọng đúng mức. Trong chính sách, pháp luật và trong thực tế triển khai công tác bồi thường giải phóng mặt bằng, chưa giải quyết tốt mối quan hệ giữa quyền của Nhà nước (với tư cách là đại diện sở hữu toàn dân về đất đai) và quyền của người sử dụng đất (đã được pháp luật công nhận và bảo vệ). Mối quan hệ giữa lợi ích Nhà nước, xã hội, nhà đầu tư với lợi ích của những người thuộc đối tượng thu hồi đất không được giải quyết hài hòa, không dung hòa được mâu thuẫn giữa các lợi ích khác nhau trong quan hệ đất đai. Chưa dự báo trước được các diễn biến về mặt kinh tế - xã hội có thể xảy ra trong kỳ quy hoạch sử dụng đất.

+ Chưa chủ động về nguồn vốn đầu tư để thực hiện các công trình đã đăng ký trong phương án quy hoạch sử dụng đất đã được duyệt. Việc đăng ký nhu cầu sử dụng đất của các tổ chức, cá nhân và các cấp còn chủ quan, không có dự án tiền khả thi nên nhiều dự án đã phê duyệt nhưng không có khả năng thực hiện.

+ Cơ chế để nhân dân tham gia giám sát việc thực hiện các quy định của pháp luật về lập, thực hiện, công bố quy hoạch sử dụng đất chưa được đảm bảo.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 3

Nghiên cứu chương 3 “Thực trạng pháp luật quy hoạch sử dụng đất và thực tiễn thực hiện tại tỉnh Thừa Thiên Huế giai đoạn 2003 - 2013”, tôi đạt được một số kết quả nghiên cứu sau đây:

- *Thứ nhất*, phân tích, đánh giá thực trạng pháp luật quy hoạch sử dụng đất theo từng nội dung cụ thể được quy định trong Luật Đất đai và văn bản hướng dẫn để chỉ ra những ưu điểm như: đã bắt đầu đưa hoạt động quy hoạch sử dụng đất vào trật tự, bước đầu quan tâm đến quyền và lợi ích của người sử dụng đất, nâng cao hiệu quả quy hoạch sử dụng đất, đặt ra các nguyên tắc trong quy hoạch sử dụng đất. Đề cập đến những bất cập của pháp luật quy hoạch sử dụng đất như: tính khả thi thấp, các nội dung còn chồng chéo, nhiều quan hệ phát sinh trong quy hoạch sử dụng đất chưa được pháp luật điều chỉnh, chưa thể hiện được yêu cầu dự báo và ổn định chưa đảm bảo tính công khai, minh bạch và dân chủ trong quy hoạch sử dụng đất. Tóm lại pháp luật quy hoạch sử dụng đất chưa đảm bảo các yêu cầu cơ bản đã đặt ra ở chương 2.

- *Thứ hai*, tác giả đi vào tìm hiểu việc thực hiện các quy định của pháp luật quy hoạch sử dụng đất theo hướng nêu khái quát đặc điểm tự nhiên, kinh tế - xã hội tại Thừa Thiên Huế ảnh hưởng tới việc thực hiện pháp luật quy hoạch, nhấn mạnh đến những lợi thế và những khó khăn của Tỉnh về địa hình, điều kiện văn hóa, nguồn nhân lực. Phân tích thực trạng điều chỉnh của pháp luật đối với hoạt động quản lý, sử dụng đất và quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế ở từng nội dung cụ thể của pháp luật. Đánh giá chung về thực trạng điều chỉnh của pháp luật quy hoạch tại Thừa Thiên Huế về kết quả, hạn chế như: tiến độ quy hoạch sử dụng đất ở Thừa Thiên Huế còn chậm, tính khả thi chưa cao, sự công khai, công bố quy hoạch còn mang tính hình thức, chưa thực sự chú trọng đến bảo vệ di tích lịch sử, môi trường sinh thái để phát triển bền vững trong quá trình thực thi pháp luật quy hoạch sử dụng

đất, phân tích một số vụ việc điển hình như vụ việc đòi Vọng Cảnh, tình hình các di sản bị lấn chiếm, nghĩa trang, nghĩa địa hình thành tự phát... sự giám sát của nhân dân đối với việc thực hiện pháp luật quy hoạch còn yếu kém, chưa được chú trọng.

- *Thứ ba*, Luận án chỉ ra nguyên nhân của những hạn chế bao gồm những nguyên nhân khách quan như điều kiện tự nhiên, hạn chế của pháp luật..., nguyên nhân chủ quan như nhân sự, tài chính, nhận thức, sự phối kết hợp của các cơ quan, tiêu cực, sự giám sát của nhân dân trong thực tiễn thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế.

Từ việc nghiên cứu có hệ thống các vấn đề lý luận về quy hoạch sử dụng đất, pháp luật quy hoạch sử dụng đất, đánh giá sự điều chỉnh của pháp luật quy hoạch sử dụng đất và những vấn đề về thực tiễn áp dụng tại Thừa Thiên Huế, xác định nguyên nhân của những hạn chế bất cập sẽ đi đến việc đưa ra những định hướng và giải pháp cho việc hoàn thiện pháp luật và bảo đảm việc thực hiện các quy định của pháp luật ở chương 4.

Chương 4

ĐỊNH HƯỚNG, GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT; GIẢI PHÁP BẢO ĐẢM THỰC HIỆN PHÁP LUẬT QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT TẠI TỈNH THỪA THIÊN HUẾ

4.1. Định hướng hoàn thiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất

4.1.1. Huy động tốt nhất nguồn lực để phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng - an ninh, định hướng thị trường bất động sản phát triển lành mạnh, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất

Hoàn thiện pháp luật về quy hoạch sử dụng đất đai phải góp phần ổn định chính trị - xã hội, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng - an ninh, hội nhập quốc tế; huy động tốt nhất nguồn lực từ đất để phát triển đất nước. Sau gần 10 năm triển khai thực hiện Nghị quyết Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá IX về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, chúng ta đã đạt nhiều kết quả tích cực, góp phần khai thác và phát huy có hiệu quả nguồn lực đất đai phục vụ mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội. Mọi hoạt động phát triển của các ngành kinh tế đều diễn ra trên một diện tích đất nhất định, các nhu cầu sử dụng đất của các ngành kinh tế ngày càng gia tăng, nhiệm vụ của công tác quy hoạch sử dụng đất là cân đối nhu cầu sử dụng đất của các ngành, gia tăng tổng giá trị của đất đai trong một vùng quy hoạch.

Từ Hiến pháp 1980 đến nay, chế độ sở hữu toàn dân được thiết lập và giữ vững mặc dù quan hệ đất đai ở nước ta trải qua những thăng trầm. Sau khi Luật Đất đai 1993 có hiệu lực, quyền sử dụng đất được xem là hàng hóa, quy hoạch sử dụng đất góp phần làm cho giá trị của đất đai không ngừng tăng lên, góp phần thúc đẩy kinh tế xã hội phát triển, điều đó chứng minh chế độ sở hữu toàn dân về đất đai không làm ảnh hưởng đến nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta. Nhà nước sử dụng công cụ quy hoạch đất đai để khẳng định và củng cố quyền định đoạt đất đai của chủ sở hữu, Nhà nước với tư cách là chủ sở hữu cũng có quyền quyết định người nào được sử dụng đất và sử dụng loại đất nào. (Khoản 2- Điều 5 Luật Đất đai 2003). Thông qua quy hoạch sử dụng đất, Nhà nước cung cấp hàng hóa cho thị trường bất động sản. Với tư cách là chủ thể mang quyền lực công, Nhà nước cũng có quyền ban hành pháp luật và sử dụng bộ máy cưỡng chế của

mình để bảo đảm trật tự trong quan hệ đất đai, định hướng việc khai thác và sử dụng đất cho phù hợp với yêu cầu chung của đời sống kinh tế xã hội. Vừa là đại diện chủ sở hữu vừa là đại diện cho quyền lực công, Nhà nước có quyền can thiệp rất lớn vào quan hệ đất đai. Đây là điểm thuận lợi cho Nhà nước trong việc thực hiện chức năng của mình, nhưng lại là sự “bất lợi” cho xã hội nếu Nhà nước lạm dụng quyền lực của mình. Thực tế điều này đã xảy ra trong công tác quy hoạch đất đai, đó chính là những phương án sử dụng đất được lựa chọn vì lợi ích của nhóm người, lợi ích cục bộ mà không thể hiện được nhu cầu sử dụng đất của thị trường, dẫn đến hiện tượng tiêu cực trong quy hoạch như: Bề cong quy hoạch, quy hoạch nhiệm kỳ. Quy hoạch sử dụng đất không thúc đẩy được kinh tế xã hội phát triển bền vững, không phát huy được vai trò, không đáp ứng được các yêu cầu của quy hoạch sử dụng đất. Vì vậy trong công tác quy hoạch Nhà nước cần xác định rõ vị trí, vai trò của mình để lựa chọn được một quy hoạch tốt, không quá lạm dụng quyền lực, quy hoạch sử dụng đất phải đảm bảo được mục tiêu thúc đẩy kinh tế xã hội phát triển bền vững, bảo đảm được quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, định hướng cho thị trường bất động sản phát triển lành mạnh.

4.1.2. Quy hoạch sử dụng đất định hướng chiến lược cho công tác quản lý và sử dụng đất

Một trong những nguyên tắc cơ bản của Luật Đất đai là Nhà nước thống nhất quản lý đất đai theo quy hoạch và pháp luật. Quy hoạch sử dụng đất phải thể hiện nhu cầu sử dụng đất của các dự án đầu tư, các ngành, lĩnh vực, làm căn cứ để Nhà nước giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển đổi mục đích sử dụng đất, thu hồi đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và xây dựng chính sách tài chính về đất đai. Pháp luật quy hoạch sử dụng đất phải tiếp tục hoàn thiện nhằm góp phần nâng cao tính liên kết, đồng bộ giữa quy hoạch sử dụng đất với quy hoạch xây dựng, quy hoạch ngành, lĩnh vực khác có sử dụng đất theo hướng quy hoạch sử dụng đất phải tổng hợp, cân đối, phân bổ hợp lý, sử dụng đất đai hiệu quả cho các ngành, lĩnh vực, vùng lãnh thổ và đơn vị hành chính. Các quy hoạch khác có sử dụng đất phải phù hợp với chỉ tiêu, tiến độ sử dụng đất được phân bổ trong quy hoạch sử dụng đất. Hiện nay tình trạng giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất không phù hợp với quy hoạch, các loại quy hoạch khác có sử dụng đất đang tiến hành không nhất quán với nhau, quy hoạch sử dụng đất không đảm bảo được tính kết nối vùng, không phát

huy được thể mạnh từng vùng, điều này làm ảnh hưởng đến hiệu quả quy hoạch đất đai và ảnh hưởng đến sự phát triển kinh tế - xã hội của các địa phương, đơn vị và của cả nước.

4.1.3. Bảo vệ quỹ đất nông nghiệp, bảo vệ môi trường để phát triển bền vững, bảo tồn di tích lịch sử - văn hóa, cảnh quan thiên nhiên, giữ gìn và phát huy bản sắc dân tộc

Đất đai xét ở góc độ tài nguyên thiên nhiên thì nó là một thành phần cơ bản của môi trường, cùng với nước, không khí, ánh sáng, rừng, núi, ... tạo ra môi trường sống của con người. Trong khi môi trường hiện nay đang có những thay đổi bất lợi, đe dọa trực tiếp đến sự sống của con người và sinh vật trên trái đất. Đa số các quốc gia vì thế đều lựa chọn quan điểm bảo vệ môi trường để phát triển bền vững, Việt Nam cũng lựa chọn quan điểm đó. Song các hoạt động phát triển đều gắn liền với nhu cầu sử dụng đất. Vì vậy, khi xây dựng các quy hoạch sử dụng đất, khi tính toán đến các phương án sử dụng đất, các lợi ích của một quy hoạch sử dụng đất phải xem xét cân nhắc đến để làm sao vừa đáp ứng nhu cầu sử dụng đất để phát triển công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất đồng thời quan tâm đến các lợi ích bảo vệ môi trường để đảm bảo được nguyên tắc phát triển bền vững.

Ngoài việc bảo vệ môi trường trong quy hoạch sử dụng đất, thì còn phải đặc biệt quan tâm đến việc bảo tồn di tích lịch sử - văn hóa, cảnh quan thiên nhiên, giữ gìn và phát huy bản sắc dân tộc. Quy hoạch sử dụng đất phải luôn tính đến yếu tố đặc trưng lãnh thổ, bởi đất đai có đặc tính cố định, luôn gắn chặt với vị trí không gian nhất định, việc bảo tồn di tích, cảnh quan thiên nhiên giúp cho kinh tế - xã hội của chúng ta phát triển bền vững.

4.1.4. Tăng cường kiểm tra, giám sát, dân chủ, công khai trong việc thực hiện quy hoạch sử dụng đất

Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng và quản lý của Nhà nước, phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc, các đoàn thể nhân dân và toàn dân trong thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất. Tăng cường kiểm tra, giám sát thống nhất từ Trung ương đến địa phương trong việc thực hiện quy hoạch sử dụng đất. Quản lý chặt chẽ việc chuyển mục đích sử dụng đất từ đất trồng lúa, đất có rừng phòng hộ, rừng đặc dụng sang các loại đất khác. Có chế tài xử lý nghiêm các hành vi vi phạm chính sách, pháp luật về quy hoạch đất đai. Trong những năm gần đây, hiệu quả của quy hoạch

sử dụng đất chưa cao, một trong các nguyên nhân là do buông lỏng trong việc kiểm tra, giám sát công tác quy hoạch. Để làm tốt nhiệm vụ này cần xây dựng được bộ máy quản lý Nhà nước về đất đai bao gồm các cơ quan chức năng có đủ năng lực và hoàn thiện các quy định của pháp luật. Tăng cường giám sát của cơ quan Nhà nước bằng các biện pháp thích hợp để đảm bảo quy hoạch được thực hiện mà không làm ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất. Giám sát quy hoạch sử dụng đất có hiệu quả chúng ta cũng có thể sử dụng sự giám sát của cộng đồng nơi có quy hoạch đó, phát huy tính dân chủ, công khai trong xây dựng, thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất.

Đây chính là những định hướng cơ bản, toàn diện cho việc hoàn thiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất mà khi xây dựng các đạo luật hay ban hành những văn bản hướng dẫn về quy hoạch sử dụng đất chúng ta phải thống nhất, tuân thủ.

4.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về quy hoạch sử dụng đất

4.2.1. Giải pháp thống nhất, đồng bộ trong pháp luật về quy hoạch sử dụng đất

Để hoàn thiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất, nhiệm vụ cấp bách là chúng ta phải tạo ra sự thống nhất, đồng bộ trong pháp luật quy hoạch sử dụng đất và thống nhất; đồng bộ pháp luật quy hoạch sử dụng đất với các loại quy hoạch khác, tiến tới việc ban hành một Luật quy hoạch.

Chúng ta cần sớm tiến hành việc rà soát, phân tích, đánh giá lại toàn bộ các quy định của pháp luật về các loại quy hoạch khác, như pháp luật về quy hoạch xây dựng, pháp luật về quy hoạch môi trường, pháp luật về quy hoạch bảo vệ và phát triển rừng, để tạo ra sự thống nhất, đồng bộ trong pháp luật quy hoạch. Luật Bảo vệ và phát triển rừng quy định về quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng, đã có cách tiếp cận giống như cách tiếp cận quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Điều 13-21, Luật Bảo vệ và phát triển rừng quy định về nguyên tắc, căn cứ, kỳ quy hoạch, trách nhiệm xây dựng quy hoạch, điều chỉnh, công bố thực hiện quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng, xác lập các khu rừng. Vẫn với cách tiếp cận quy hoạch, kế hoạch như quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nhưng Luật Bảo vệ và phát triển rừng quy định về thực hiện quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng có một điểm tiến bộ mà pháp luật quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cần tham khảo là quy định về sự kiểm soát việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sau khi phê duyệt.

Trường hợp sau ba năm không thực hiện kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng

đó thì cơ quan Nhà nước có thẩm quyền xét duyệt phải huỷ bỏ kế hoạch, điều chỉnh quy hoạch và công bố công khai. Cơ quan có thẩm quyền định kỳ ba năm một lần phải kiểm tra, đánh giá kết quả thực hiện quy hoạch; hàng năm phải kiểm tra, đánh giá việc thực hiện kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng ở các cấp.

Khác với quy hoạch bảo vệ và phát triển rừng, quy hoạch xây dựng lại được tiếp cận theo một cách khác. Tại chương 2, quy định về quy hoạch xây dựng, nhưng không quy định chung các nội dung cho các loại quy hoạch, mà mục 1, từ điều 11 đến điều 14 quy định chung, bao gồm quy hoạch xây dựng quy định về kỳ quy hoạch xây dựng, yêu cầu chung của quy hoạch xây dựng, điều kiện của các tổ chức, cá nhân thiết kế quy hoạch xây dựng, phân loại quy hoạch xây dựng. Mục 2, 3, 4 quy định cụ thể về các loại quy hoạch như quy hoạch xây dựng vùng, quy hoạch xây dựng đô thị, quy hoạch xây dựng khu dân cư nông thôn với các nội dung về điều chỉnh, nội dung, trình tự, thẩm quyền xây dựng... Còn mục 4 quy định riêng về quản lý quy hoạch xây dựng. Tuy nhiên, trong các quy định của pháp luật về quy hoạch xây dựng không thấy nhấn mạnh đến sự thống nhất với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Từ việc nghiên cứu, hệ thống và phân tích các quy định của pháp luật về các loại quy hoạch, hoàn thiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất phải làm sao cho thống nhất, đồng bộ với các quy định của pháp luật về các loại quy hoạch khác. Luật đất đai phải thống nhất với Luật xây dựng, Luật bảo vệ và phát triển rừng, Luật bảo vệ môi trường, Luật Nhà ở... tiến tới xây dựng một luật chung về quy hoạch.

Quy hoạch sử dụng đất đai là quy hoạch tổng hợp chuyên ngành, cụ thể hoá quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, nhưng nội dung của nó phải được điều hoà thống nhất với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, vì vậy khi xây dựng pháp luật về quy hoạch đất đai phải nghiên cứu để quy hoạch đất đai thống nhất với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội.

Tóm lại, khi xây dựng các quy định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai trong khuôn khổ của pháp luật đất đai chúng ta phải chú ý đến các quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch xây dựng, quy hoạch đô thị, quy hoạch giao thông đường bộ, đường sắt, đường sông, quy hoạch phát triển ngành nông nghiệp, quy hoạch phát triển ngành lâm nghiệp... chú ý đến các quy định về quy hoạch đã có trong một số đạo luật để giữa các loại quy hoạch không còn « vùng chông lán »,

« vùng trắng ». Trong chính sách pháp luật ở nước ta, cần xác định được vai trò của quy hoạch đất đai trong hệ thống thống nhất các quy hoạch của cả nước và hướng đến xây dựng một luật chung về quy hoạch.

4.2.2. Hoàn thiện quy định về nguyên tắc lập quy hoạch

Sự thống nhất, đồng bộ trong pháp luật về quy hoạch sử dụng đất còn thể hiện trong sự thống nhất giữa các cấp quy hoạch sử dụng đất (quy hoạch, sử dụng đất của cả nước, quy hoạch sử dụng đất của vùng, quy hoạch sử dụng đất của cấp tỉnh, quy hoạch sử dụng đất cấp huyện). Các quy hoạch đó có mối quan hệ chặt chẽ với nhau để tạo nên một chỉnh thể thống nhất về quy hoạch sử dụng đất. Luật Đất đai lần đầu tiên quy định về nguyên tắc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã tạo ra được sự định hướng xuyên suốt trong quá trình xây dựng và thực hiện quy hoạch sử dụng đất, song cũng cần bổ sung nguyên tắc bảo đảm an ninh lương thực, an ninh quốc phòng, bảo vệ môi trường và phát triển bền vững để đáp ứng được các yêu cầu thực tế của xã hội. Ngoài ra, cũng để tạo ra sự thống nhất, quy hoạch sử dụng đất cấp trên phải định hướng cho quy hoạch sử dụng đất cấp dưới, phù hợp với nhu cầu sử dụng đất của cấp dưới, quy hoạch sử dụng đất cấp dưới phải phù hợp với quy hoạch sử dụng đất của cấp trên, không được trái với quy hoạch sử dụng đất của cấp trên.

4.2.3. Hoàn thiện quy định về phân cấp quy hoạch sử dụng đất

Với hệ thống các quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất hiện nay, nên chăng quy định thêm một cấp quy hoạch đó là quy hoạch sử dụng đất của vùng, hệ thống quy hoạch của nhiều nước phát triển trên thế giới cũng để quy định về cấp quy hoạch vùng, Luật Đất đai 2003, Luật Đất đai 2013 không quy định về cấp quy hoạch này, nhưng thực tế khi xây dựng quy hoạch cấp quốc gia, và quy hoạch cấp tỉnh chúng ta đều lồng ghép các yếu tố đặc trưng vùng, quy định này vừa thống nhất với Luật Xây dựng vừa đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Quy hoạch vùng là quy hoạch tổng hợp, trên cấp và vượt ra khỏi khuôn khổ điểm dân cư thuộc phạm vi lãnh thổ của một vùng quy hoạch với sự tham gia của nhiều cơ quan quản lý địa phương. Quy hoạch vùng cụ thể hóa các chương trình và kế hoạch của quy hoạch lãnh thổ quốc gia, bổ sung và làm phong phú thêm các chương trình và kế hoạch đó [26, tr.5]. Mục tiêu của quy hoạch vùng là khai thác, sử dụng có hiệu quả các tiềm năng, tiềm lực và điều kiện của các vùng, tạo lập hợp lý và có kế hoạch các mối quan hệ của các hoạt động và quá trình của cuộc sống xã

hội và của con người trong các không gian lãnh thổ, nhằm đẩy mạnh và phát triển sản xuất, nâng cao năng suất lao động, nâng cao và đáp ứng tốt nhất những nhu cầu vật chất và tinh thần của con người, bảo vệ môi trường và cảnh quan, duy trì cân bằng sinh thái [26, tr.6]. Quy hoạch vùng có vai trò hết sức quan trọng trong sự phát triển kinh tế xã hội của đất nước, nó có mối quan hệ chặt chẽ, và ảnh hưởng mạnh mẽ tới quy hoạch khu dân cư và quy hoạch chuyên ngành. Vì vậy, để đất đai được sử dụng hợp lý, hệ thống quy hoạch sử dụng đất phát huy hiệu quả, đối với những vùng kinh tế trọng điểm, những vùng kinh tế - xã hội đặc biệt nghiêm trọng thì cũng nên xây dựng quy hoạch vùng.

Bên cạnh việc quy định thêm về cấp quy hoạch vùng thì cũng nên xem xét về cấp quy hoạch xã, phường, thị trấn. Thực ra, khi Luật Đất đai 2003 ban hành thì chưa có quy hoạch đô thị cấp xã, và quy hoạch điểm dân cư nông thôn. Luật Xây dựng, Luật Quy hoạch đô thị quy định về quy hoạch cấp xã, dẫn đến sự chông chéo nhau trong quy hoạch cấp cơ sở này. Qua các kết quả điều tra xã hội học khảo sát thực tiễn thực hiện pháp luật quy hoạch tại Thừa Thiên Huế, có đến 35% người dân cho rằng các quy hoạch ở cấp xã phường được lập mang tính hình thức, chạy theo phong trào, chất lượng quy hoạch chưa cao, nhất là các xã miền núi thuộc huyện A Lưới, Nam Đông... (Xem Phụ lục 2).

Để nâng cao tính khả thi của pháp luật quy hoạch sử dụng Luật Đất đai 2013 chọn giải pháp là bỏ cấp quy hoạch sử dụng xã, phường, thị trấn, tuy nhiên vấn đề đặt ra ở đây nếu bỏ quy hoạch cấp xã thì việc tiến hành lấy ý kiến đóng góp trực tiếp của nhân dân đối với các dự án quy hoạch sử dụng đất lại sẽ rất khó khăn và tiếp tục mang tính hình thức gây nhiều bất cập, không đảm bảo được quyền dân chủ của nhân dân. Vì vậy, giải pháp tốt hơn là chúng ta vẫn cần quy định quy hoạch cấp xã đồng thời đảm bảo cho quy hoạch cấp xã được thực hiện có chất lượng.

4.2.4. Hoàn thiện quy định về căn cứ lập quy hoạch sử dụng đất

Trên cơ sở nguyên tắc lập quy hoạch sử dụng đất, quy định về căn cứ lập quy hoạch sử dụng đất, chúng ta nên quy định cụ thể cho mỗi cấp quy hoạch. Yêu cầu của hệ thống quy hoạch sử dụng đất là phải thống nhất, phải là một chỉnh thể hoàn chỉnh, song mỗi cấp quy hoạch lại có nhiệm vụ, mục tiêu riêng phù thuộc vào đặc điểm tình hình kinh tế - xã hội và vốn đất của mỗi địa phương. Luật Đất đai 2003

quy định chung các nội dung cho tất cả các cấp quy hoạch sử dụng đất là bất hợp lý, kém hiệu quả. Quy hoạch sử dụng đất của cấp trên không chỉ là phép cộng đơn thuần các quy hoạch cấp dưới. Vì vậy, cần đổi mới pháp luật quy hoạch sử dụng đất theo hướng quy định cụ thể căn cứ lập quy hoạch sử dụng đất cho cả nước, cho quy hoạch sử dụng đất của vùng, cho quy hoạch sử dụng đất của cấp tỉnh và cho quy hoạch sử dụng đất của cấp huyện trên nguyên tắc quy hoạch sử dụng đất cấp dưới phải căn cứ vào quy hoạch sử dụng đất cấp trên và phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội, quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực của đơn vị lập quy hoạch, xác định các chỉ tiêu cụ thể sử dụng đất nhằm đảm bảo cho quy hoạch có tính khả thi.

Một trong những hạn chế, bất cập của pháp luật quy hoạch sử dụng đất hiện nay là tính khả thi thấp, nhiều quy định mang tính chung chung, hình thức. Pháp luật đất đai hiện hành quy định mọi nội dung chung cho cả quy hoạch và kế hoạch. Trong khi quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất không thể là một, một bên là sự tính toán là ý đồ sử dụng đất theo không gian, một bên là ý đồ sử dụng đất theo thời gian. Vì vậy cần quy định riêng, rõ ràng cụ thể về kế hoạch sử dụng đất, tách khỏi các quy định về quy hoạch sử dụng đất như: căn cứ, nội dung, trình tự, thẩm quyền xây dựng, thực hiện của kế hoạch sử dụng đất, Luật Đất đai cần bổ sung thêm các điều luật về kế hoạch sử dụng đất.

4.2.5. Hoàn thiện quy định về nội dung, phương pháp quy hoạch sử dụng đất

Để đảm bảo tính khả thi, tính hiệu quả cho quy hoạch sử dụng đất, xuất phát từ nhiệm vụ, mục tiêu của mỗi cấp quy hoạch là khác nhau. Nội dung của quy hoạch sử dụng đất các cấp cũng cần quy định riêng cho từng cấp. Trong đó nội dung của quy hoạch sử dụng đất của cả nước sẽ xác định chỉ tiêu khống chế về diện tích đất trồng lúa nước, đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ và phân bố đến từng tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Đối với đất quốc phòng, đất an ninh, đất khu bảo tồn thiên nhiên, đất khu vực đô thị, đất khu công nghiệp, đất khu công nghệ cao, đất khu kinh tế, đất phát triển hạ tầng và các loại đất khác nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển của các ngành, lĩnh vực có tầm quan trọng quốc gia, nội dung quy hoạch sử dụng đất của cả nước sẽ xác định diện tích và phân bố đến từng tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Nội dung quy hoạch sử dụng đất của cả nước còn cần khoanh định trên bản đồ ranh giới các khu vực đất chuyên trồng lúa nước, đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ, đất khu bảo tồn thiên nhiên; xác định vị trí

các công trình có tầm quan trọng quốc gia và đề xuất các giải pháp về cơ chế, chính sách, các chương trình, dự án để thực hiện phương án quy hoạch sử dụng đất. Khoanh vùng bảo vệ các diện tích đất nông nghiệp quan trọng, nhất là diện tích đất trồng lúa nước.

Nội dung quy hoạch sử dụng đất của các cấp quy định tại Luật Đất đai 2013 là điều bổ sung mới so với Luật Đất đai năm 2003 tuy nhiên nội dung quy hoạch sử dụng đất cần tính toán đến các chỉ tiêu về định lượng kinh tế, xã hội, môi trường [21, tr.10], ví dụ phải tính được sức tải của môi trường bằng các chỉ tiêu hay tiêu chuẩn cho phép, bù đắp tổn hại về môi trường, xử phạt đối với các phương án quy hoạch xâm hại tới môi trường. Cần quy định nội dung của quy hoạch phải tính tới yếu tố phân dị lãnh thổ (yếu tố đặc trưng vùng miền), ngoài ra phải luôn gắn với nội dung phát triển kinh tế, xã hội, nội dung quy hoạch còn phải luôn đảm bảo các giải pháp bảo vệ đất, cảnh quan thiên nhiên, danh lam thắng cảnh, di tích lịch sử, văn hóa và bảo vệ môi trường, hướng tới sự phát triển bền vững của toàn vùng [21, tr.11].

Chính thức hóa bằng các quy định của pháp luật đối với phương pháp quy hoạch mới như phương pháp tiếp cận hệ thống, phương pháp mô hình hóa-tự động, phương pháp sử dụng công nghệ GIS (dùng công nghệ chồng xếp bản đồ), phương pháp định lượng hóa về giá trị [122, tr.56].

Ngoài các phương pháp trên, một trong những phương pháp quy hoạch sử dụng đất cần sớm chính thức hóa, cụ thể hóa đó là phương pháp tham vấn cộng đồng. Phương pháp tham vấn cộng đồng trong quá trình xây dựng và thực hiện quy hoạch sử dụng đất sẽ góp phần đảm bảo tính khả thi cho quy hoạch, giải quyết vấn đề “quy hoạch treo” đang khiến nhân dân bức xúc như hiện nay. Ngoài ra, phương pháp tham vấn cộng đồng trong xây dựng quy hoạch đảm bảo cho nhân dân thực hiện quyền dân chủ “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra” [59].

4.2.6. Hoàn thiện quy định về kỳ quy hoạch sử dụng đất, chi phí thực hiện quy hoạch sử dụng đất

Để đảm bảo yêu cầu định hướng, chiến lược của quy hoạch sử dụng đất, pháp luật quy hoạch sử dụng đất hiện hành quy định kỳ quy hoạch sử dụng đất là 10 năm, kỳ kế hoạch sử dụng đất là 5 năm. Quy hoạch sử dụng đất luôn tồn tại trong trạng thái động, đồng thời cũng phải ổn định, vì vậy phải quy định kỳ quy hoạch như vậy để

tránh tình trạng điều chỉnh, chắp vá quy hoạch không cần thiết. Quy hoạch sử dụng đất vừa mang tính dự báo chiến lược lại vừa mang tính khả biến, tức nó tồn tại trong trạng thái động, linh hoạt song vẫn phải đảm bảo được sự ổn định. Để giải quyết mâu thuẫn giữa nhu cầu định hướng chiến lược, với nhu cầu biến đổi cho phù hợp với sự phát triển kinh tế - xã hội, kiến nghị sửa đổi, quy định kỳ quy hoạch sử dụng đất của cả nước là 20 năm, kỳ quy hoạch sử dụng đất của địa phương là 10 năm. Kỳ kế hoạch sử dụng đất của cả nước là 5 năm, kỳ kế hoạch sử dụng đất của địa phương là 1 năm.

Quy hoạch sử dụng đất luôn luôn mang tính tổng hợp, tức nó vừa mang yếu tố kỹ thuật vừa mang yếu tố hành chính, vừa mang yếu tố kinh tế, vừa mang yếu tố chính trị, xã hội. Lập quy hoạch là lựa chọn được một phương án sử dụng đất đạt hiệu quả cao nhất dựa vào các yếu tố trên, chính vì vậy chi phí tài chính cho công tác quy hoạch là khá lớn. Để hạn chế tiêu cực, tránh thất thoát, lãng phí, để chi phí cho công tác quy hoạch hợp lý, tiết kiệm mà vẫn đảm bảo được những yêu cầu cơ bản, tác giả Luận án thiết nghĩ cần quy định chặt chẽ về vấn đề chi phí tài chính cho công tác quy hoạch sử dụng đất.

Bổ sung các quy định của pháp luật về chi phí xây dựng quy hoạch sử dụng đất, trong đó phải luôn tính đến hiệu quả về mặt giá trị của quy hoạch sử dụng đất, để làm sao sau mỗi quy hoạch giá trị của từng thửa đất luôn được nâng cao mà không làm giảm đi giá trị của các thửa đất khác trong vùng. Về phương pháp và chi phí cho quy hoạch chúng ta có thể thiết kế việc xây dựng quy hoạch như một trò chơi (game), ở đó sau khi xây dựng xong luật chơi thì các “game thủ” phải tuân thủ luật chơi [126 tr.62-67].

4.2.7. Hoàn thiện quy định về trình tự, thủ tục, thẩm quyền xây dựng và tổ chức thực hiện quy hoạch sử dụng đất

Thực tế không thể phủ nhận là quy hoạch sử dụng đất của chúng ta hiện nay chất lượng thấp, không có tính khả thi, hiệu quả thấp, tức quy hoạch sau khi được tổ chức xây dựng với rất nhiều chi phí nhưng nó lại không được thực hiện, vấn đề quy hoạch “treo”, đang trở thành vấn đề nóng của xã hội [12, tr.4]. Một trong những nguyên nhân là do pháp luật quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quy định chưa rõ ràng trách nhiệm của các cơ quan Nhà nước, của các Bộ chuyên ngành trong xây dựng và thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Để tăng cường tính khả thi của quy hoạch sử dụng đất, pháp luật cũng cần xác định trách nhiệm thực hiện quy hoạch

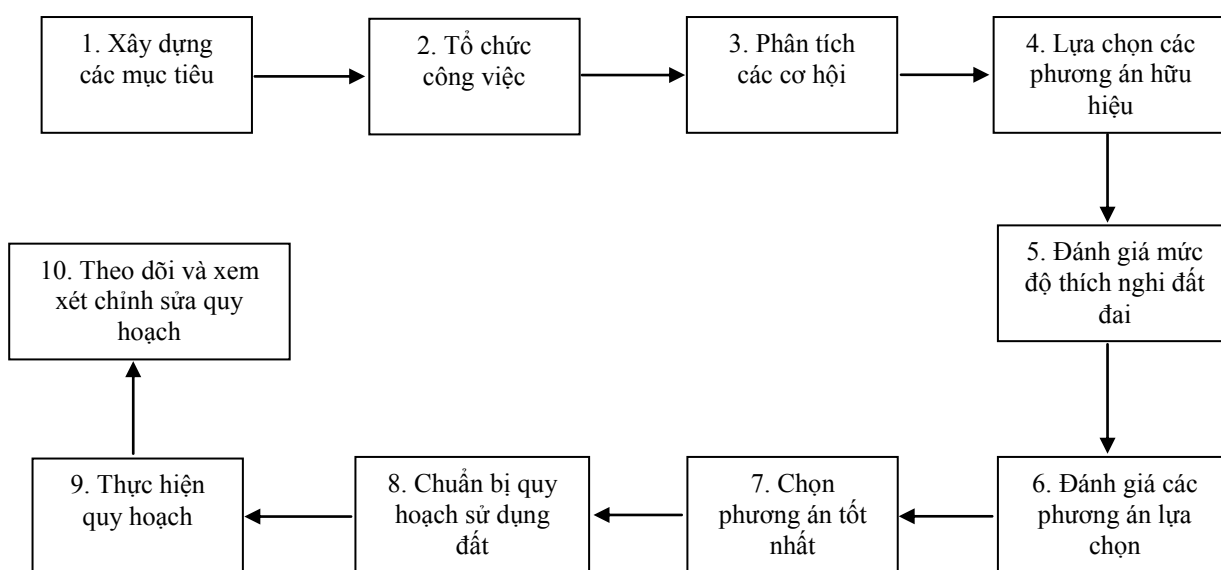
một cách rõ ràng, giao trực tiếp trách nhiệm cho các Bộ và Ủy ban nhân dân trong việc thực hiện quy hoạch sử dụng đất. Trong đó, cần nhấn mạnh vai trò của Bộ tài nguyên và Môi trường trong việc tổ chức thực hiện quy hoạch sử dụng đất của cả nước, kiểm tra việc thực hiện quy hoạch sử dụng đất của cấp tỉnh và Bộ TNMT, phối hợp với Bộ Quốc phòng, Bộ Công an kiểm tra việc thực hiện quy hoạch sử dụng đất vào mục đích an ninh, quốc phòng, để tránh tình trạng sử dụng đất trái mục đích, trái quy hoạch như trong thời gian qua. Quy định rõ các chế tài đối với các vi phạm pháp luật trong quá trình xây dựng và tổ chức thực hiện quy hoạch, ví dụ quy hoạch “treo”, thì phải tiến hành đánh giá việc không thực hiện quy hoạch đó là do khâu lập, thẩm định, công bố, hay điều chỉnh quy hoạch để từ đó đưa ra các chế tài cụ thể đối với chủ thể tham gia quan hệ quy hoạch sử dụng đất. Việc quy định trách nhiệm cụ thể cho các Bộ, Ngành trong xây dựng và thực hiện quy hoạch sử dụng đất cần theo hướng quy định thực quyền, cơ quan nào thực hiện các công việc đó thì quy định cho họ để gắn với trách nhiệm của họ đối với những hiệu quả công việc mà họ thực hiện.

Pháp luật quy hoạch sử dụng đất cũng cần có những quy định để kiểm tra, giám sát việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, tức sau khi quy hoạch sử dụng đất được phê duyệt và có hiệu lực thì vẫn cần tiếp tục giám sát, kiểm tra, đôn đốc. Pháp luật quy hoạch sử dụng đất hiện hành chưa chú trọng đến khâu giám sát sau phê duyệt của các quy hoạch và đó cũng là nguyên nhân dẫn đến những vi phạm pháp luật quy hoạch sử dụng đất như: xây dựng trái phép trên đất đã quy hoạch, chuyển mục đích sử dụng đất trái quy hoạch, giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất không đúng với quy hoạch. Có địa phương chuyển mục đích sử dụng đất, giao đất cho các dự án xong mới trình xin sửa đổi quy hoạch sử dụng đất. Đặc biệt diện tích trồng lúa nước cần có quy định rõ ràng, khoanh vùng bảo vệ để tránh tình trạng chuyển sang đất công nghiệp, dịch vụ, để bảo đảm an ninh lương thực quốc gia trong thời gian tới. Những hành vi vi phạm pháp luật quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất diễn ra khá phổ biến ở các địa phương, song việc kiểm tra, phát hiện để xử lý kịp thời lại chưa được chú trọng. Cần bổ sung những quy định, những chế tài đủ mạnh để xử lý các vi phạm pháp luật về quy hoạch sử dụng đất. Pháp luật quy hoạch sử dụng đất cũng cần có những quy định để khuyến khích các tổ chức, cá nhân, cộng đồng dân cư tham gia vào xây dựng và

giám sát việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Cần có những quy định cụ thể để chủ thể xây dựng quy hoạch áp dụng những phương pháp mới, tiến bộ trong quá trình lập quy hoạch để lựa chọn được phương án sử dụng đất hợp lý nhất. Khi xây dựng quy trình kỹ thuật về xây dựng quy hoạch sử dụng đất cần tham khảo quy trình chuẩn của FAO.

Có tham khảo những tài liệu chuẩn của các tổ chức quốc tế đó, chúng ta mới đáp ứng được yêu cầu hội nhập, phát triển kinh tế đồng thời vẫn sử dụng tiết kiệm tài nguyên đất đai vô cùng quý giá của quốc gia.

Việc xây dựng quy hoạch sử dụng đất không thể thiếu vai trò của các nhà chuyên môn như một số quốc gia gọi là “đội quy hoạch”, “nhà quy hoạch”, “trung tâm quy hoạch”. Pháp luật quy hoạch sử dụng đất ở Việt Nam hiện hành chưa chính thức hóa địa vị pháp lý của nhóm chủ thể này trong công tác quy hoạch, dẫn đến việc xác định chất lượng quy hoạch thế nào? Thế nào là một quy hoạch tốt? Trách nhiệm của người lập quy hoạch đối với những quy hoạch kém chất lượng thế nào? Những nội dung này rất cần quy định cụ thể trong văn bản quy phạm pháp luật.



Sơ đồ 4.1: Các bước trong quy trình quy hoạch sử dụng đất của FAO

Nguồn: Quy hoạch sử dụng đất đai theo FAO [76]

Đây là những nội dung rất quan trọng trong việc nâng cao chất lượng quy hoạch, phát huy vai trò của quy hoạch sử dụng đất, đảm bảo các yêu cầu của pháp luật quy hoạch sử dụng đất.

4.3. Giải pháp đảm bảo thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại tỉnh Thừa Thiên Huế

Để đảm bảo cho việc thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất, chúng ta luôn phải quan tâm đến những yếu tố đặc trưng của từng địa phương về các điều kiện tự nhiên, mức độ phát triển kinh tế - xã hội, những yếu tố văn hóa và phương hướng, mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội. Thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng phải dựa trên phương hướng, mục tiêu phát triển kinh tế, xã hội của Thừa Thiên Huế là: Xây dựng Thừa Thiên Huế trở thành thành phố trực thuộc Trung ương, là trung tâm của khu vực miền Trung và một trong những trung tâm lớn, đặc sắc của cả nước về văn hóa, du lịch di sản, sinh thái, thành phố môi trường xanh, đồng thời phát triển khoa học - công nghệ, y tế chuyên sâu và giáo dục - đào tạo đa ngành, đa lĩnh vực, chất lượng cao. Phấn đấu đến năm 2020, Thừa Thiên Huế xứng tầm là trung tâm đô thị cấp quốc gia, khu vực và quốc tế, một trong những trung tâm kinh tế, văn hoá, khoa học - công nghệ, y tế, đào tạo lớn của cả nước và khu vực Đông Nam - Châu Á; có quốc phòng, an ninh được tăng cường, chính trị - xã hội ổn định, vững chắc, có hệ thống chính sách trong sạch, vững mạnh, ngang tầm nhiệm vụ, năng lực lãnh đạo và sức chiến đấu của Đảng được nâng cao rõ rệt, có đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân không ngừng được cải thiện.

Việc thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất phải nhằm góp phần tạo chuyển biến cơ bản về văn hoá, y tế, giáo dục, đào tạo, nâng cao dân trí, giải quyết tốt các vấn đề bức xúc về xã hội, cải thiện đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân, phát huy lợi thế so sánh để xây dựng thành công Khu kinh tế Chân Mây - Lăng Cô, một trung tâm kinh tế lớn ở phía Nam của tỉnh trên cơ sở mở rộng và nâng cao hiệu quả kinh tế đối ngoại, thực hiện nhất quán, lâu dài chính sách thu hút nguồn lực từ bên ngoài, đảm bảo phát triển bền vững về môi trường, đảm bảo cảnh quan cho phát triển du lịch

Thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế còn phải dựa trên **quan điểm sử dụng đất đến năm 2020 của Thừa Thiên Huế** đó là: Sử dụng đất phải ưu tiên cho phát triển sản xuất nông nghiệp, góp phần thực hiện chiến lược an ninh lương thực, cung ứng nông sản phẩm cho xã hội, nguyên liệu cho công nghiệp; Bố trí hợp lý cơ cấu đất nông nghiệp, chuyển dịch cơ cấu sản xuất nông nghiệp theo hướng sản xuất hàng hoá, gắn với thị trường và hiệu quả kinh tế cao. Ổn định diện tích

gieo trồng lúa, mở rộng diện tích đất trồng cây công nghiệp, cây ăn quả, hoa - cây cảnh, cây thực phẩm. Ứng dụng các tiến bộ về công nghệ sinh học, từng bước xây dựng nền nông nghiệp sạch, bảo vệ, quản lý và sử dụng có hiệu quả tài nguyên rừng hiện có giảm bớt sự ảnh hưởng của các yếu tố thiên tai: bão, lũ lụt, hạn hán. Dành quỹ đất hợp lý cho sự phát triển dịch vụ, du lịch và công nghiệp nhất là những ngành công nghiệp có khả năng khai thác những tiềm năng sẵn có của địa phương như công nghiệp vật liệu xây dựng, công nghiệp chế biến nông, lâm, hải sản. Mở rộng, hình thành các khu công nghiệp tập trung nhằm sử dụng có hiệu quả cơ sở hạ tầng, tạo môi trường thu hút vốn đầu tư của các thành phần kinh tế. Gắn việc phát triển công nghiệp với quá trình đô thị hoá, phát triển mạng lưới đô thị rộng khắp trong phạm vi toàn tỉnh.

Sử dụng đất phải đáp ứng được nhu cầu đất ở của nhân dân, đảm bảo chất lượng môi trường sống. Đất ở cần được bố trí tập trung trên cơ sở khu dân cư cũ hoặc hình thành khu mới với quy mô đủ lớn để tiết kiệm đất xây dựng cơ sở hạ tầng phục vụ đời sống văn hoá tinh thần của nhân dân. Việc sử dụng đất không chỉ đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế, văn hoá xã hội mà còn phải đảm bảo an ninh, quốc phòng, quán triệt phương châm kinh tế kết hợp với an ninh, quốc phòng và an ninh, quốc phòng kết hợp với kinh tế.

Từ phương hướng, mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội và định hướng sử dụng đất đến năm 2020 của tỉnh Thừa Thiên Huế, từ thực trạng điều chỉnh của pháp luật quy hoạch sử dụng đất, thực tiễn thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế giai đoạn 2003 - 2013, ngoài việc đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất, tôi đề xuất một số giải pháp nhằm đảm bảo cho việc thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế.

4.3.1. Giải pháp kinh tế - tài chính

Trong những năm qua nền kinh tế của tỉnh Thừa Thiên Huế phát triển tương đối toàn diện và liên tục tăng trưởng với nhịp độ cao đạt mục tiêu Nghị quyết Đại hội tỉnh Đảng bộ lần thứ XIII và cao hơn mức trung bình của cả nước, chất lượng tăng trưởng từng bước được cải thiện. Cơ cấu kinh tế có sự chuyển dịch tích cực, tỷ trọng các ngành phi nông nghiệp tăng nhanh hơn so với mục tiêu quy hoạch đề ra, đặc biệt cơ cấu trong nội bộ các ngành cũng có bước thay đổi đáng kể theo hướng phát huy các lợi thế so sánh của tỉnh. Tuy nhiên, tăng trưởng kinh tế của toàn bộ nền kinh tế và từng ngành chưa ổn định, chất lượng tăng trưởng chưa cao; xuất phát

điểm của nền kinh tế còn thấp, tích lũy từ nội bộ nền kinh tế còn thấp, còn mất cân đối lớn giữa nhu cầu và khả năng đầu tư phát triển. Nguồn thu ngân sách chưa ổn định, nguồn vốn ngân sách dành cho đầu tư phát triển còn hạn hẹp; các dự án ODA giải ngân chậm,... Do vậy để thực hiện quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 của tỉnh đạt kết quả tốt tỉnh sẽ thực hiện các giải pháp về kinh tế - tài chính như sau:

- Kết hợp giữa các ngành, các lĩnh vực và các địa phương trong tỉnh để xây dựng hệ thống hạ tầng kỹ thuật đảm bảo tính liên thông; phát huy lợi thế so sánh của từng huyện, thị, thành phố trong phát triển kinh tế - xã hội.

- Đa dạng hoá các hình thức huy động và tạo vốn trong tỉnh, đây là nguồn lực có ý nghĩa quyết định về lâu dài, đảm bảo có đủ năng lực nội tại để tiếp nhận đầu tư trong và ngoài nước một cách bình đẳng và đôi bên cùng có lợi.

- Xây dựng chính sách ưu đãi đặc biệt để thu hút các nguồn vốn đầu tư như nguồn vốn đầu tư trực tiếp từ Trung ương, vốn tín dụng ưu đãi, vốn vay nước ngoài trả chậm hoặc thuê tài chính, vốn đầu tư trực tiếp FDI, ODA,... để đẩy nhanh tiến độ thực hiện các công trình, dự án. Tổ chức sử dụng có hiệu quả, xử lý đồng bộ các nguồn vốn trung hạn và dài hạn để đảm bảo sản xuất ổn định và phát triển kết cấu hạ tầng đảm bảo thực hiện các mục tiêu, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh đến năm 2020.

- Tạo môi trường thuận lợi, chính sách đầu tư thông thoáng nhằm khuyến khích các nhà đầu tư trong và ngoài nước đầu tư vào tỉnh, nhất là đầu tư xây dựng hệ thống hạ tầng kỹ thuật bằng cách tăng cường xúc tiến thương mại, đơn giản hoá các thủ tục hành chính, cấp phép đầu tư.

Huy động tổng hợp các nguồn vốn để thực hiện quy hoạch thông qua vốn đầu tư cho từng ngành thực hiện quy hoạch của ngành đến năm 2020. Thực hiện lồng ghép các chương trình trên địa bàn để huy động vốn và sử dụng vốn tiết kiệm.

- Áp dụng mọi hình thức khuyến khích để huy động vốn nhân rỗi trong nhân dân như: Quỹ tiết kiệm, phát hành tín phiếu, cổ phiếu, trái phiếu công trình. Thực hiện cổ phần hoá một số doanh nghiệp để kêu gọi cổ phần, bán cổ phiếu của các công trình dự kiến đầu tư xây dựng.

- Xây dựng chương trình, dự án và chính sách cụ thể để phát triển ngành, sản phẩm, lĩnh vực quan trọng nhất là chính sách thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế; bảo vệ và phát triển vốn rừng; củng cố và hoàn thiện quan hệ sản xuất, nâng cao hiệu quả hoạt động của các doanh nghiệp Nhà nước và các hợp tác xã.

4.3.2. Các giải pháp mang tính xã hội

Ngoài các giải pháp mang tính kinh tế - tài chính, chúng ta có thể sử dụng các yếu tố xã hội để đảm bảo cho việc thực thi pháp luật tại Thừa Thiên Huế như:

- Tập trung đào tạo nguồn nhân lực cho các cấp, các địa phương trong tỉnh nhằm đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa, trong đó đặc biệt ưu tiên đào tạo cán bộ tại chỗ, cán bộ là người dân tộc thiểu số theo tinh thần Nghị quyết Hội nghị Trung ương 7 (khóa IX).

- Xây dựng hệ thống chính trị các cấp, nâng cao hiệu lực quản lý Nhà nước, nhất là lĩnh vực quản lý đất đai; xây dựng chính quyền cơ sở trong sạch, vững mạnh gắn với phân cấp cho địa phương các cấp để nâng cao tính chủ động, sáng tạo trong quản lý, điều hành.

- Đẩy mạnh công tác tuyên truyền, giáo dục làm cho mọi cán bộ, đảng viên và nhân dân trong tỉnh thống nhất nhận thức về yêu cầu quan trọng, cấp bách việc đẩy nhanh phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo quốc phòng, an ninh.

- Giải quyết tốt công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất để thực hiện các công trình, dự án.

Có chính sách bồi thường hợp lý, thỏa đáng đúng theo quy định của Nhà nước khi chuyển đất nông nghiệp sang sử dụng vào các mục đích khác bằng các biện pháp cụ thể như tiền bồi thường, hỗ trợ được chuyển sang góp vốn với các đơn vị sử dụng đất thực hiện các công trình dự án, đào tạo nghề, sử dụng lao động đối với những người có đất bị thu hồi.

Duy trì và đảm bảo cho người dân có đất canh tác và đất ở ổn định để tổ chức thực hiện chính sách định canh, định cư, được giao đất, khoán rừng có điều kiện để sản xuất nâng cao thu nhập, ổn định cuộc sống.

- Trong quá trình lập, thông qua, xét duyệt quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế cần *tăng cường sự giám sát của nhân dân* để đảm bảo cho pháp luật được thực thi, cụ thể: Tổ chức công bố công khai quy hoạch, sử dụng đất để cho các tổ chức, cá nhân được biết; thực hiện quản lý đất đai theo quy hoạch sử dụng đất: bao gồm việc lập, thẩm định, xét duyệt dự án, giao đất phải theo đúng quy hoạch và quy định của pháp luật; giám sát, đôn đốc việc thực hiện quy hoạch, kiến nghị bổ sung và điều chỉnh quy hoạch cho phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội của địa phương. Tiến hành xử lý triệt để các trường hợp người quản lý có quyết định giao

đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất trái với quy hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt và trường hợp người sử dụng đất không sử dụng hoặc sử dụng đất sai mục đích; triển khai lập quy hoạch sử dụng đất cấp huyện trong khung chỉ tiêu quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh và đảm bảo được các mục tiêu quy hoạch phát triển của các ngành, các lĩnh vực, các chương trình dự án trên địa bàn tỉnh; cải cách triệt để thủ tục hành chính trong quản lý đất đai, tăng cường sự phối kết hợp giữa các cơ quan quản lý Nhà nước về đất đai tại địa phương.

4.3.3. Các giải pháp đảm bảo thực hiện quy định về bảo vệ môi trường trong quy hoạch sử dụng đất

Việc khai thác tài nguyên thiên nhiên một cách bừa bãi qua nhiều thập niên cộng với sự tàn phá của chiến tranh đã dẫn đến hậu quả môi trường tự nhiên bị suy thoái tới mức báo động, các cân bằng sinh thái bị phá vỡ ở nhiều khâu. Rừng bị phá đã ảnh hưởng rõ rệt đến cường độ của lũ lụt, hạn hán, xói mòn đất, đến sự bồi lấp các dòng chảy và cửa sông; sự khắc nghiệt của khí hậu, sự suy giảm dòng chảy vào mùa khô, sự mai một các nguồn gen thực vật, động vật, nhất là các loài thủy sinh. Việc tập trung đánh bắt ở các vùng ven bờ và cửa sông đã ảnh hưởng tiêu cực đến sự phát triển của các nguồn thủy sản. Hiện tượng nước mặn xâm nhập sâu trên sông Hương đã được khắc phục nhờ được đầu tư đập Tháo Long.

Tình hình trên cho thấy việc bảo vệ tài nguyên, môi trường gắn liền với việc khai thác sử dụng hợp lý, tiết kiệm tài nguyên phải được xem là một trong những nhiệm vụ cấp bách và quan trọng của tỉnh hiện nay. Để thực hiện công tác bảo vệ môi trường cần ban hành chính sách sử dụng đất với mục tiêu môi trường, đó là xây dựng một cơ cấu sử dụng đất hợp lý trong đó xác định cơ cấu diện tích che phủ bằng rừng. Trước mắt tỉnh sẽ tập trung vào các giải pháp sau:

- Bảo vệ nghiêm ngặt rừng đầu nguồn, ban hành chính sách khuyến khích khai hoang đất trống để đầu tư trồng rừng, chính sách đầu tư bảo vệ vốn rừng hiện có. Tăng cường diện tích rừng phòng hộ đầu nguồn đặc biệt là cho các hồ thủy điện, thủy lợi ở các huyện Nam Đông, A Lưới, Phú Lộc,...

- Tăng cường giáo dục môi trường và nâng cao ý thức bảo vệ môi trường cho mọi tổ chức, cá nhân và cộng đồng dân cư trong tỉnh.

- Kiểm tra, kiểm soát chặt chẽ việc sử dụng đất trong khai thác khoáng sản, trong các khu công nghiệp nhằm bảo vệ môi trường và nguồn nước.

4.3.4. Giải pháp khoa học - công nghệ

Ứng dụng những tiến bộ khoa học, công nghệ trong sử dụng đất nông nghiệp như thâm canh tăng vụ, chuyển đổi cơ cấu cây trồng, bố trí mùa vụ thích hợp né tránh thiên tai nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng đất, bảo vệ môi trường cũng như ứng dụng công nghệ tiên tiến vào phát triển sản xuất công nghiệp, xây dựng, dịch vụ,... nhằm sản xuất ra hàng hoá tập trung, có sức cạnh tranh, phục vụ cho nhu cầu tiêu dùng và xuất khẩu. Tập trung xây dựng tiềm lực khoa học và công nghệ, chú trọng phát triển nguồn nhân lực khoa học và công nghệ có trình độ cao ở các ngành mũi nhọn của tỉnh. Thực hiện xã hội hoá hoạt động khoa học và công nghệ theo Luật Khoa học và Công nghệ. Tăng cường đổi mới cơ chế và hoàn thiện chính sách trong lĩnh vực khoa học công nghệ và môi trường phù hợp với địa phương, tạo môi trường cho hoạt động khoa học và công nghệ, trở thành động lực phát triển kinh tế - xã hội. Tăng cường đầu tư trong việc ứng dụng những tiến bộ kỹ thuật, công nghệ tiên tiến trong công tác quản lý đất đai như kỹ thuật công nghệ số trong thống kê, đo đạc lập bản đồ địa chính, quản lý hồ sơ địa chính.

4.3.5. Giải pháp bảo đảm thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất nghĩa trang, nghĩa địa

Việc tổ chức thực hiện tốt quy hoạch nghĩa trang, nghĩa địa đến năm 2020 của tỉnh Thừa Thiên Huế là một nhiệm vụ hết sức quan trọng cả về mặt lý luận và thực tiễn trong việc thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, tạo đà vững chắc cho địa phương phát triển ổn định, bền vững. Trong những năm tiếp theo, cần nhanh chóng thực hiện một số giải pháp để tỉnh thực hiện công tác quy hoạch sử dụng đất nghĩa trang, nghĩa địa như: Quy hoạch đất đai phải dung hòa với phong tục tập quán của người dân để quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch đất cho nghĩa trang, nghĩa địa có tính thực tiễn cao. Việc lập quy hoạch sử dụng đất nghĩa trang, nghĩa địa phải lấy ý kiến đóng góp của người sử dụng đất; UBND tỉnh kết hợp với UBND các huyện thực hiện rà soát và thống kê các văn bản về quy hoạch sử dụng đất nghĩa trang, nghĩa địa đang còn có hiệu lực, đồng thời bãi bỏ các văn bản đã hết hiệu lực; quy hoạch sử dụng đất nghĩa trang nghĩa địa cần thường xuyên được cập nhật, bổ sung cho phù hợp với thực tế, cụ thể hóa để tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình thực hiện. Cần phải tiến hành phân công trách nhiệm rõ ràng cho các cơ quan chuyên môn thực hiện quy hoạch, đẩy mạnh hơn nữa việc phối hợp giữa các cơ

quan quan và ban ngành trong việc lập, tổ chức thực hiện và quản lý quy hoạch sử dụng đất nghĩa trang, nghĩa địa. Quy định thời gian cụ thể kỳ quy hoạch cho đất nghĩa trang, nghĩa địa? Đề xuất quy định thời hạn 5 năm vì quy hoạch nghĩa trang, nghĩa địa thường xuyên có sự thay đổi; cần phải có kế hoạch và chương trình sử dụng đất nghĩa trang, nghĩa địa một cách hợp lý nhất, các cơ quan chức năng phải tổ chức kiểm tra, giám sát việc thực hiện quy hoạch sử dụng đất nghĩa trang, nghĩa địa để kịp thời phát hiện và giải quyết các vấn đề mới phát sinh làm sao cho quy hoạch phát huy hiệu quả trong thực tiễn; tiến hành thực hiện chủ trương áp dụng công nghệ táng mới nhằm giảm thiểu tối đa các tác động xấu đến môi trường, bảo vệ quỹ đất nông nghiệp; áp dụng các giải pháp công nghệ xử lý ô nhiễm môi trường, vệ sinh phòng dịch như: quy hoạch và thiết kế xây dựng từng nghĩa trang, nghĩa địa phải đảm bảo các nội dung về bố trí mặt bằng, diện tích phân bố cây xanh, hệ thống thoát nước, biện pháp xử lý ô nhiễm, bảo vệ môi trường; xã hội hóa công tác tang lễ, có các đơn vị sự nghiệp chuyên ngành trực thuộc chính quyền đô thị thực hiện các công việc chủ đạo như quản lý, vận hành mạng lưới nghĩa trang, nhà tang lễ, nhà hỏa táng. Các thành phần khác đầu tư vào các hoạt động vận chuyển, hàng hóa phục vụ mai táng cũng cần có quy định về chính sách phù hợp. Các chính sách hỗ trợ tang lễ cần đổi mới các nội dung như quy định chế độ tiền lương mới cho công nhân phục vụ mai táng, cải táng, hỏa táng; quy định cụ thể về việc chứng nhận sử dụng đất nghĩa trang, nghĩa địa cho người sử dụng đất thông qua hình thức như: quyết định giao đất hoặc giấy chứng nhận.

Pháp luật quy hoạch sử dụng đất nghĩa trang, nghĩa địa trên địa bàn tỉnh là một vấn đề rất quan trọng cần phải có sự quan tâm đúng mức.

4.3.6. Giải pháp bảo tồn di tích lịch sử trong thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất

Trong thời gian qua, việc thực hiện các quy định của Pháp luật về quy hoạch sử dụng đất trong việc bảo tồn di tích lịch sử ở tỉnh Thừa Thiên Huế đã có những bước tiến đáng ghi nhận. Nhiều phương án quy hoạch sử dụng đất trong việc bảo tồn di tích lịch sử được tiến hành hiệu quả, góp phần chỉnh trang đô thị, làm nổi bật những giá trị văn hóa lịch sử của Cố đô. Tuy nhiên, trước những yêu cầu của hoạt động bảo tồn di tích và phát triển kinh tế thì việc giải quyết thỏa đáng những mối quan hệ giữa mục tiêu phát triển kinh tế và bảo tồn di tích lịch sử trong công tác

QHSDĐ đang là một bài toán khó tìm được lời giải. Qua phân tích thực tiễn thực hiện Pháp luật trong việc bảo tồn di tích lịch sử tại tỉnh Thừa Thiên Huế, dựa vào những kết quả đạt được, những hạn chế bất cập và những nguyên nhân của hạn chế đó tác giả mạnh dạn đưa ra một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả quy hoạch sử dụng đất để bảo tồn di tích lịch sử tại tỉnh Thừa Thiên Huế như sau: Khi lập QHSDĐ phải tuân thủ nghiêm ngặt các quy định của pháp luật QHSDĐ và quy định về bảo tồn di tích lịch sử (Luật di sản văn hóa 2001). UBND tỉnh phải thật sự coi trọng công tác xây dựng và hoàn thiện các văn bản pháp luật về quy hoạch sử dụng đất trong việc bảo tồn di tích lịch sử, coi đó là nhiệm vụ trọng tâm của toàn tỉnh; Dung hòa mối quan hệ giữa dân cư và di sản; thống kê, phân loại các di tích; các quy định về chế độ thông tin, công bố quy hoạch sử dụng đất trong việc bảo tồn di tích lịch sử phải thực hiện theo đúng quy định của pháp luật; UBND tỉnh cần phối hợp chặt chẽ với Trung tâm bảo tồn di tích và chính quyền địa phương để giải phóng, đền bù mặt bằng đúng chính sách, đúng chế độ, không gây thất thoát tài sản, tiền vốn của Nhà nước, tạo sự đồng thuận trong nhân dân. Đối với các dự án “quy hoạch treo” do việc lập QHSDĐ chưa chú ý đến vấn đề bảo tồn di tích lịch sử thì nên hủy bỏ và trả lại cảnh quan ban đầu cho các khu di tích; UBND tỉnh Thừa Thiên Huế cần tăng cường việc kiểm tra tình hình thực hiện quy hoạch sử dụng đất trong việc bảo tồn di tích lịch sử của cấp dưới, kiểm tra chặt chẽ những QHSDĐ ở gần các khu vực có di tích hoặc vùng đệm cận các khu di tích. Đồng thời cần có những biện pháp xử lý cụ thể đối với các trường hợp cố ý lấn chiếm đất thuộc các khu vực di tích, các trường hợp cố ý chậm triển khai thực hiện hoặc sử dụng đất đai sai mục đích của người dân. Xử lý kịp thời các cán bộ vi phạm công tác quản lý QHSDĐ. Trong quá trình thực hiện dự án QHSDĐ, cần giám sát chặt chẽ khâu thi công, cho nhân dân tại các vùng có phương án QHSDĐ cử đại diện giám sát. Các phương án QHSDĐ cần thực hiện theo hướng nhân dân vừa là chủ thể, vừa là đối tượng hưởng thụ lâu dài; UBND tỉnh Thừa Thiên Huế nên quan tâm đầu tư kinh phí và nhân lực để có công cụ cần thiết quản lý quy hoạch sử dụng đất trong việc bảo tồn di tích lịch sử đồng bộ và toàn diện. Về kinh phí đầu tư thực hiện các phương án quy hoạch sử dụng đất trong việc bảo tồn di tích lịch sử thì ngoài nguồn vốn từ ngân sách Nhà nước, UBND tỉnh cần huy động nguồn đóng góp của cá nhân, tổ chức trong và ngoài nước; UBND tỉnh cần phối hợp chặt chẽ với Sở TNMT và Trung tâm bảo tồn di tích Cố đô thường xuyên tổ chức tập huấn, nâng cao chuyên

môn về công tác quản lý và thực hiện quy hoạch cho cán bộ trực tiếp tham gia vào công tác QHSDD. Bên cạnh đó, phải bồi dưỡng kiến thức chuyên môn về hoạt động bảo vệ di tích, kiến thức về những diện tích đất có di tích cần khoanh vùng bảo vệ chặt chẽ cho các cán bộ quản lý đất đai; hoàn thiện trang thiết bị cho công tác quy hoạch sử dụng đất và bảo tồn di tích lịch sử. Chúng ta có thể sử dụng sự tiến bộ của khoa học kỹ thuật, đưa các thông tin về quy hoạch sử dụng đất trong việc bảo tồn di tích lịch sử lên mạng Internet, lập trang Web riêng liên quan đến vấn đề QHSDD và bảo tồn di tích lịch sử. Bên cạnh đó chúng ta có thể đưa thông tin về các dự án “Quy hoạch đô” cần được bảo vệ lên sàn giao dịch bất động sản nhằm ngăn chặn các hành vi giao dịch ở những vùng di tích cần được bảo vệ.

4.3.7. Nâng cao nhận thức về vai trò, tầm quan trọng của quy hoạch sử dụng đất và pháp luật quy hoạch sử dụng đất

Một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng “quy hoạch treo”, sử dụng đất không hợp lý tiết kiệm, pháp luật quy hoạch sử dụng đất không được đảm bảo thực hiện là do nhận thức của nhân dân và cán bộ quản lý Nhà nước về đất đai còn hạn chế. Vì vậy cần tăng cường công tác giáo dục, tuyên truyền, phổ biến kiến thức pháp luật, cung cấp thông tin về quy hoạch đất. Việc giáo dục tuyên truyền nâng cao nhận thức của cán bộ quản lý đất đai có thể được tổ chức thông qua các chương trình hội thảo, các lớp bồi dưỡng, tập huấn, các cuộc thi nghiệp vụ... Đối với cộng đồng thực hiện các biện pháp tuyên truyền, nâng cao nhận thức về vai trò của quy hoạch sử dụng đất, pháp luật quy hoạch sử dụng đất bằng các phương tiện truyền thông như báo viết, báo nói... bằng các cuộc thi được tổ chức tại cơ sở, cài lồng vào các chương trình văn hóa, văn nghệ, các cuộc thi sáng tác tranh, thơ, văn... tổ chức các hoạt động cộng đồng như “ngày pháp luật”, “ngày quy hoạch đất”, thành lập “Câu lạc bộ những người yêu Huế”, tổ chức những buổi giao lưu văn nghệ... thông qua đó, tuyên truyền cho mọi người hiểu được vai trò quy hoạch sử dụng đất. Ngoài những cách thức trên chúng ta có thể dán áp phích và phát tờ rơi tại các địa điểm công cộng để vận động quần chúng nhân dân thực hiện đúng các quy định của pháp luật.

4.3.8. Giải pháp về thể chế

Cụ thể hóa các quy định của Luật Đất đai 2003 và Nghị định 181/2004/NĐ-CP về quy hoạch sử dụng đất, Ủy ban nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế đã ban hành nhiều văn bản hướng dẫn thi hành các quy định về quy hoạch sử dụng đất tại địa

phương như Quyết định, Công văn (Xem phụ lục số 01), tuy nhiên các văn bản hướng dẫn này còn tản mát, quá nhiều văn bản. Nhằm đảm bảo thi hành các quy định về quy hoạch sử dụng đất được quy định tại Luật Đất đai 2013 và Nghị định 43/2014/NĐ-CP Ủy ban nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế cần sớm ban hành Quyết định hướng dẫn cụ thể, chi tiết tất cả các nội dung về quy hoạch sử dụng đất như trình tự, thủ tục, quy hoạch đất nông nghiệp, quy hoạch đất đô thị, quy hoạch đất nghĩa trang, nghĩa địa, nguyên tắc bảo tồn các di tích lịch sử trong quy hoạch sử dụng đất, trách nhiệm phối hợp giữa các cơ quan ban ngành trong xây dựng và thực hiện quy hoạch sử dụng đất, cách thức lấy ý kiến đóng góp của nhân dân trong công tác lập quy hoạch sử dụng đất, các hình thức công bố quy hoạch sử dụng đất của tỉnh Thừa Thiên Huế và các quy hoạch cấp huyện, các hình thức tổ chức kiểm tra giám sát trong quá trình lập và thực hiện quy hoạch sử dụng đất, cách thức tổ chức tuyên truyền về quy hoạch, về pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại địa phương...)

KẾT LUẬN CHƯƠNG 4

Chương 4 “*Hoàn thiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất và bảo đảm thực hiện tại Thừa Thiên Huế*” đã đạt được một số kết quả như sau:

Thứ nhất, Luận án đã đưa ra định hướng trong việc hoàn thiện pháp luật đất đai nói riêng trong giai đoạn hiện nay trên quan điểm chỉ đạo chung của Đảng và chính sách đất đai của Nhà nước như đảm bảo quan điểm về sở hữu đất đai, về phát triển bền vững, về xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa đó là: Huy động tốt nhất nguồn lực để phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng an ninh; định hướng thị trường bất động sản phát triển lành mạnh, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất; định hướng cho công tác quản lý và sử dụng đất; bảo vệ đất nông nghiệp, bảo vệ môi trường để phát triển bền vững; giữ gìn và phát huy bản sắc dân tộc..

Thứ hai, từ các định hướng, tác giả Luận án đưa ra giải pháp cụ thể để hoàn thiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất là ban hành một Luật quy hoạch để điều chỉnh về các loại quy hoạch khác nhau như quy hoạch đô thị, quy hoạch môi trường, quy hoạch xây dựng, quy hoạch bảo vệ và phát triển rừng, quy hoạch sử dụng đất...

Thứ ba, đề xuất giải pháp hoàn thiện các quy định của pháp luật quy hoạch sử dụng đất hiện hành như nguyên tắc lập, căn cứ, nội dung lập quy hoạch sử dụng đất, kỳ quy hoạch sử dụng đất, trình tự, thẩm quyền lập, thông qua, xét duyệt quy

hoạch sử dụng đất, công bố quy hoạch sử dụng đất, thực hiện, điều chỉnh, quản lý quy hoạch sử dụng đất.

Thứ tư, kiến nghị bổ sung một số nội dung cần thiết nhằm nâng cao hiệu quả của quy hoạch sử dụng đất mà chưa được pháp luật điều chỉnh như: vai trò của quy hoạch, phương pháp tham vấn cộng đồng trong quy hoạch, chi phí tài chính cho hoạt động quy hoạch, quyền hạn và trách nhiệm của tổ chức chuyên môn về quy hoạch sử dụng đất.

Thứ năm, Luận án đi từ việc phân tích định hướng, mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của Thừa Thiên Huế, quan điểm sử dụng đất của Thừa Thiên Huế đến năm 2020, những khó khăn và thuận lợi của Tỉnh, từ đó đề xuất các giải pháp cụ thể nhằm đảm bảo thực hiện các quy định của pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại địa phương như: Bảo đảm thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất nghĩa trang, nghĩa địa; giải pháp đảm bảo thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất trong việc bảo tồn di tích lịch sử tại Thừa Thiên Huế; giải pháp kinh tế - tài chính nhằm bảo đảm thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế; giải pháp mang tính xã hội bảo đảm thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế; giải pháp đảm bảo thực hiện quy định của pháp luật về yêu cầu bảo vệ môi trường trong quy hoạch sử dụng đất; giải pháp tăng cường sự giám sát của nhân dân trong quá trình lập, thông qua, xét duyệt quy hoạch sử dụng đất; giải pháp khoa học - công nghệ trong công tác xây dựng và quản lý quy hoạch sử dụng đất; giải pháp nhằm bảo đảm thực hiện quy định của pháp luật quy hoạch sử dụng đất về bảo vệ và tiết kiệm đất đai, phát triển quỹ đất nông nghiệp, bảo đảm an toàn lương thực; giải pháp nâng cao nhận thức về vai trò, tầm quan trọng của quy hoạch sử dụng đất và pháp luật quy hoạch sử dụng đất như tuyên truyền qua báo nói, bài viết, các chương trình truyền thông khác, giải pháp về mặt thể chế cụ thể đề xuất Ủy ban nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế ban hành quyết định hướng dẫn cụ thể các quy định về quy hoạch sử dụng đất của Luật Đất đai 2013 và Nghị định 43/2014/NĐ-CP.

Thứ sáu, Luận án đưa ra giải pháp để giải quyết những vấn đề mang tính đặc thù của Thừa Thiên Huế trong quy hoạch sử dụng đất như giải pháp cụ thể nhằm bảo tồn các di tích lịch sử trong quy hoạch sử dụng đất, giải pháp khắc phục bất cập trong quy hoạch đất nghĩa trang, nghĩa địa.

KẾT LUẬN

Quy hoạch sử dụng đất là công cụ để Nhà nước quản lý đất đai được thống nhất, là phương thức để Nhà nước tiếp tục khẳng định và thực hiện quyền định đoạt đối với đất đai, giúp Nhà nước lựa chọn được phương án sử dụng đất đạt hiệu quả cao nhất về kinh tế - xã hội, môi trường - sinh thái, an ninh - quốc phòng... Có vai trò quan trọng nhưng quy hoạch sử dụng đất ở Việt Nam lại bộc lộ quá nhiều vấn đề, quy hoạch mang tính hình thức, chất lượng quy hoạch thấp, không có tính khả thi, không minh bạch trong quá trình xây dựng và thực hiện, quy hoạch treo diễn ra khá phổ biến... Giải pháp để phát huy vai trò của quy hoạch sử dụng đất là hoàn thiện hệ thống pháp luật quy hoạch sử dụng đất, tạo hành lang pháp lý an toàn, minh bạch cho mọi chủ thể tham gia hoạt động xây dựng và thực hiện quy hoạch. Trong phạm vi Luận án tiến sĩ, tác giả đã nỗ lực nghiên cứu, xây dựng lý luận về quy hoạch đất, lý luận về pháp luật về quy hoạch đất, đánh giá thực trạng điều chỉnh của pháp luật và tình hình thực hiện tại Thừa Thiên Huế từ đó đưa ra những giải pháp hoàn thiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất và giải pháp đảm bảo thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất, từ những nghiên cứu đó tôi đưa ra một số kết luận chung sau đây:

Thứ nhất, tác giả đưa ra, phân tích khái niệm quy hoạch sử dụng đất, với các đặc điểm dấu hiệu nhận biết cơ bản như tính lịch sử xã hội, tính tổng hợp, tính ổn định - dài hạn, tính chiến lược và chỉ đạo vĩ, tính khả biến, nhấn mạnh vai trò của quy hoạch sử dụng đất đối với sự phát triển mọi mặt của đời sống kinh tế - xã hội như là: một công cụ để Nhà nước quản lý đất đai thống nhất, đảm bảo cho việc sử dụng đất đai được hợp lý, tiết kiệm, công cụ để Nhà nước thể hiện quyền lực, tối đa hóa giá trị của bất động sản, thúc đẩy kinh tế xã hội phát triển, nâng cao chất lượng sống cho cộng đồng, đảm bảo phát triển bền vững, ngoài ra tác giả Luận án đề cập đến các yêu cầu cơ bản của công tác quy hoạch sử dụng đất như đảm bảo nguyên tắc phát triển bền vững, tính thống nhất, đồng bộ, công khai, minh bạch, dân chủ, khả thi của quy hoạch sử dụng đất.

Thứ hai, xây dựng, luận giải những vấn đề lý luận về pháp luật quy hoạch sử dụng đất như khái niệm pháp luật quy hoạch sử dụng đất, chỉ ra đặc điểm của pháp luật quy hoạch sử dụng đất như mang tính đa chiều, mang đậm yếu tố kỹ thuật trong quy phạm pháp luật, đặt ra những yêu cầu, nguyên tắc đối với pháp luật quy hoạch

sử dụng đất (công khai, minh bạch, mang tính dự báo, tính khả thi, tính thống nhất); nhu cầu điều chỉnh bằng pháp luật đối với quy hoạch sử dụng đất, nội dung, hình thức điều chỉnh của pháp luật quy hoạch sử dụng đất phù hợp với từng nội dung. Luận án tìm hiểu pháp luật quy hoạch sử dụng đất của một số nước trên thế giới để gợi mở cho Việt Nam như: tính ổn định, dài hạn của quy hoạch sử dụng đất là một thành công trong công tác quy hoạch sử dụng đất ở Nhật Bản, Hàn Quốc; việc áp dụng các phương pháp quy hoạch hiện đại (tham vấn cộng đồng, sử dụng công nghệ). Phân tích các yếu tố khách quan, chủ quan chi phối đến pháp luật quy hoạch sử dụng đất (chính trị, kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập kinh tế quốc tế, yếu tố văn hóa - xã hội) làm cơ sở để đối chiếu, phân tích đánh giá pháp luật quy hoạch hiện hành của Việt Nam và tìm ra giải pháp hoàn thiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất.

Thứ ba, Luận án đánh giá thực trạng pháp luật quy hoạch sử dụng đất theo từng nội dung cụ thể được quy định trong Luật Đất đai và văn bản hướng dẫn hiện để chỉ ra những ưu điểm (bắt đầu đưa hoạt động quy hoạch sử dụng đất vào trật tự, bước đầu quan tâm đến quyền và lợi ích của người sử dụng đất, nâng cao hiệu quả quy hoạch sử dụng đất, đặt ra các nguyên tắc ...), những bất cập của pháp luật quy hoạch sử dụng đất (tính khả thi thấp, nội dung còn chồng chéo, vừa thiếu, vừa yếu, chưa ổn định, chưa đảm bảo tính công khai, minh bạch, dân chủ), tìm hiểu việc thực thi pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế (lợi thế và những khó khăn của tỉnh về địa hình, điều kiện văn hóa, nguồn nhân lực, thực trạng điều chỉnh của pháp luật với những kết quả và những hạn chế) thông qua việc phân tích một số vụ việc điển hình như vụ việc đòi Vọng Cảnh, tính hình các di sản bị lấn chiếm, nghĩa trang, nghĩa địa hình thành tự phát... sự giám sát của nhân dân đối với việc thực hiện pháp luật quy hoạch còn yếu kém, chưa được chú trọng, tìm ra nguyên nhân của những tồn tại, bất cập của việc thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế như: nhân sự, tài chính, nhận thức, sự phối kết hợp của các cơ quan, tiêu cực, sự giám sát của nhân dân trong thực tiễn thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế...

Thứ tư, ở chương 4 - “Hoàn thiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất và bảo đảm thực hiện tại Thừa Thiên Huế” đã đưa ra định hướng trong việc hoàn thiện pháp luật đất đai nói riêng trong giai đoạn hiện nay trên quan điểm chỉ đạo chung

của Đảng và chính sách đất đai của Nhà nước như đảm bảo quan điểm về sở hữu đất đai, về phát triển bền vững, về xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa..., đưa ra định hướng đảm bảo yêu cầu của pháp luật quy hoạch sử dụng đất như tính đồng bộ, thống nhất, tính khả thi, tính dự báo, chiến lược, đảm bảo nguyên tắc thúc đẩy các quan hệ kinh tế - xã hội phát triển, bảo vệ quỹ đất nông nghiệp, bảo vệ môi trường để phát triển bền vững, bảo vệ di sản văn hóa, bảo tồn di tích lịch sử - văn hóa, cảnh quan thiên nhiên, giữ gìn và phát huy bản sắc dân tộc.

Thứ năm, tác giả Luận án đưa ra giải pháp định hướng lâu dài là ban hành một Luật quy hoạch để điều chỉnh về các loại quy hoạch khác nhau như quy hoạch đô thị, quy hoạch môi trường, quy hoạch xây dựng, quy hoạch bảo vệ và phát triển rừng quy, quy hoạch sử dụng đất... Đề xuất giải pháp hoàn thiện các quy định cụ thể của pháp luật quy hoạch sử dụng đất hiện hành như nguyên tắc lập, căn cứ, nội dung lập quy hoạch sử dụng đất, kỳ quy hoạch sử dụng đất, trình tự, thẩm quyền lập, thông qua, xét duyệt quy hoạch sử dụng đất, công bố quy hoạch sử dụng đất, thực hiện, điều chỉnh, quản lý quy hoạch sử dụng đất. Kiến nghị bổ sung một số nội dung cần thiết nhằm nâng cao hiệu quả của quy hoạch sử dụng đất mà chưa được pháp luật điều chỉnh như vai trò của quy hoạch, phương pháp tham vấn cộng đồng trong quy hoạch, chi phí tài chính cho hoạt động quy hoạch, quyền hạn và trách nhiệm của tổ chức chuyên môn về quy hoạch..

Thứ sáu, từ việc phân tích định hướng, mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của Thừa Thiên Huế, quan điểm sử dụng đất của Thừa Thiên Huế đến năm 2020, bằng phương pháp điều tra xã hội học để nhận định các vấn đề còn tồn tại, Luận án đề xuất các giải pháp cụ thể nhằm đảm bảo thực hiện các quy định của pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại địa phương như: Bảo đảm thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất nghĩa trang, nghĩa địa; giải pháp đảm bảo thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất trong việc bảo tồn di tích lịch sử tại Thừa Thiên Huế; giải pháp kinh tế - tài chính nhằm bảo đảm thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế; giải pháp mang tính xã hội bảo đảm thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế; giải pháp đảm bảo thực hiện quy định của pháp luật về yêu cầu bảo vệ môi trường trong quy hoạch sử dụng đất; giải pháp tăng cường sự giám sát của nhân dân trong quá trình lập, thông qua, xét duyệt quy hoạch sử dụng đất; giải pháp khoa học - công nghệ trong công tác xây dựng và quản lý quy hoạch sử dụng đất, bảo đảm thực hiện quy định

của pháp luật quy hoạch sử dụng đất về bảo vệ và tiết kiệm đất đai, phát triển quỹ đất nông nghiệp, bảo đảm an toàn lương thực, nâng cao nhận thức về vai trò, tầm quan trọng của quy hoạch sử dụng đất, giải pháp về mặt thể chế, giải pháp giải quyết những vấn đề mang tính đặc thù của Thừa Thiên Huế trong quy hoạch sử dụng đất như giải pháp cụ thể nhằm bảo tồn các di tích lịch sử trong quy hoạch sử dụng đất, giải pháp khắc phục bất cập trong quy hoạch đất nghĩa trang, nghĩa địa...

Từ việc nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn, tác giả Luận án tin rằng các kết luận rút ra từ Luận án sẽ đóng góp một phần vào việc hoàn thiện pháp luật, tiếp tục đổi mới và nâng cao chất lượng công tác xây dựng pháp luật, bảo đảm thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế, thúc đẩy quan hệ kinh tế - xã hội Thừa Thiên Huế nói riêng, cả nước nói chung phát triển trên nguyên tắc “phát triển nhanh gắn liền với phát triển bền vững” [55], góp phần bảo vệ quyền lợi và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất và các chủ thể tham gia quy hoạch sử dụng đất.

**DANH MỤC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ
LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN**

1. Lê Thị Phúc (2013), “Phương pháp tham vấn cộng đồng trong quy hoạch sử dụng đất - nhìn từ góc độ pháp lý”, *Tạp chí Dân chủ & pháp luật*, 10 (259), tr. 24-31.
2. Lê Thị Phúc (2013), “Yêu cầu bảo tồn di tích lịch sử trong việc thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế”, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, 21 (253), tr. 21-27.
3. Lê Thị Phúc (2014), “Nhu cầu điều chỉnh pháp luật đối với quy hoạch sử dụng đất”, *Tạp chí Dân chủ & pháp luật*, 4 (265), tr.38-42.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tài liệu tiếng Việt

1. Trương Đình Ánh (2010), *Quy hoạch sử dụng đất chi tiết xã Thượng Nhật, huyện Nam Đông, tỉnh Thừa Thiên Huế đến năm 2020*, Luận văn của nhân, Đại học Nông Lâm Huế.
2. Lê Huy Bá và cộng sự (2002), *Tài nguyên môi trường và phát triển bền vững*, Nxb Khoa học và kỹ thuật, Hà Nội.
3. Nguyễn Thế Bá (2004), *Quy hoạch xây dựng phát triển đô thị*, Nxb Xây dựng, Hà Nội.
4. Nguyễn Đình Bồng (2012), *Quản lý đất đai ở Việt Nam từ 1945 đến 2010*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
5. Bộ Chính trị (2005), *Nghị quyết số 48-NQ-TW về chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010 và định hướng đến 2020*, Hà Nội.
6. Bộ Giao thông vận tải (2006), *Báo cáo số 752/BC-BGTVT ngày 13/2/2006*.
7. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2006), *Báo cáo số 613BKH/KCN&KCX ngày 26 ngày 1 năm 2006*.
8. Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (2006), *Báo cáo số 268/BC ngày 09 tháng 02 năm 2006 về việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nông lâm nghiệp theo Luật Đất đai*.
9. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2012), *Báo cáo số 193/BC-BTNMT ngày 06/09/2012 về Tổng kết tình hình thi hành Luật Đất đai 2003 và định hướng sửa đổi Luật Đất đai*.
10. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2005), *Báo cáo số 111/BC-BTNMT ngày 30/12/2005 về tình hình quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cả nước*.
11. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2006), *Báo cáo số 1054/BTNMT-ĐKTKĐĐ ngày 16 tháng 3 năm 2006 về tình hình quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cả nước*.
12. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2008), *Dự thảo báo cáo tình hình thi hành Luật Đất đai 2003, tháng 8 năm 2008*.
13. Bộ Tài Nguyên và Môi trường (2009), *Biên tập tổng hợp các văn bản về quản lý sử dụng đất*, Nxb Đại chất, Bắc Kinh, Bản dịch của Tôn Gia Huyền.
14. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2013), *Tờ trình về dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều Luật Đất đai*.

15. Võ Tử Can (2008), *Phương pháp luận cơ bản về quy hoạch sử dụng đất*, Dự án 3-Chương trình hợp tác Việt Nam-Thụy Điển về đổi mới hệ thống tài chính, Hà Nội.
16. Chính phủ (2006), *Báo cáo về tình hình quy hoạch kế hoạch sử dụng đất 5 năm 2006-2010 của cả nước*.
17. Chính phủ (2006), *Tờ trình Quốc Hội về kế hoạch sử dụng đất 5 năm 2006-2010 của cả nước*, ngày 09/5/2006.
18. Cục Thống kê (2011), *Niên giám thống kê năm 2011*.
19. Phạm Hùng Cường và cộng sự (2006), *Quy hoạch xây dựng đơn vị*, Nxb Xây dựng, Hà Nội.
20. Lê Quốc Dung (2011), *Nâng cao chất lượng quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cả nước*, Đề tài khoa học cấp cơ sở của Vụ Kinh tế - Văn phòng Quốc hội, Hà Nội.
21. Nguyễn Tiên Dũng (2007), *Những vấn đề cơ bản về thực trạng và hoàn thiện quy hoạch sử dụng đất đai ở nước ta từ nay đến năm 2020*, Kỷ yếu Hội thảo quy hoạch đất, ngày 24/8/2007, Hà Nội.
22. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần XI*, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
23. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Nghị quyết 19-NQ/TW - Nghị quyết Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XI) về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, tạo nền tảng để đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại*.
24. Đặng Hồng Đê (2011), *Giới thiệu về quy hoạch sử dụng đất của Trung Quốc*, Viện Điều tra quy hoạch đất đai Trung Quốc, tháng 6/2011, Biên dịch: Tôn Gia Huyền.
25. Phạm Huy Đoán (2004), *Hỏi và đáp về Luật Đất đai năm 2003*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
26. Phạm Kim Giao (2000), *Quy hoạch vùng*, Nxb Xây dựng, Hà Nội.
27. Bảo Hạnh (2013), “Quy hoạch sử dụng đất: Thiểu khả thi, điều chỉnh tùy tiện”, <http://daidoanket.vn/index.aspx?Menu=1372&chitiet=69482&Style=1>, Cập nhật 20/09/2013.
28. Văn Hào (2013), "Quy hoạch lại việc sử dụng đất nông nghiệp góp phần phát triển “Tam nông” bền vững", http://www.agroviet.gov.vn/Pages/news_detail.aspx?NewsId=19142, truy cập 12/12/2013.

29. Đỗ Hậu (2008), *Quy hoạch xây dựng đô thị với sự tham gia của cộng đồng*, Nxb Xây dựng, Hà Nội.
30. Hà Minh Hòa (2007), *Một số phương hướng hoàn thiện phương pháp quy hoạch sử dụng đất*, Kỷ yếu Hội thảo khoa học về Quy hoạch sử dụng đất ngày 24/8/2007.
31. Nguyễn Hòa (2014), “Nhớ lại vụ “Đôi Vọng Cảnh”, cập nhật 1/11/2012, *Báo Văn hóa*, <http://news.go.vn/xa-hoi/tin-990920/nho-lai-vu-doi-vong-canhh.htm> truy cập ngày 27/2/2014.
32. Nguyễn Quang Học (2006), “Nâng cao hiệu quả quy hoạch sử dụng đất”, *Tài nguyên và môi trường*, (11).
33. Hội Khoa học đất Việt Nam (2007), *Hội thảo khoa học về Quy hoạch sử dụng đất*, Kỷ yếu, ngày 24/8/2007, Hà Nội.
34. Tôn Gia Huyền (2011), *Thảo luận về sửa đổi Luật Đất đai*, Nxb Nông nghiệp, Hà Nội.
35. Tôn Gia Huyền (2011), *Quy hoạch sử dụng đất Việt Nam trong thời kỳ công nghiệp hóa và hội nhập*, Nxb Nông nghiệp, Hà Nội.
36. Tôn Gia Huyền (2011), *Mấy vấn đề nhận thức đối với công tác quy hoạch sử dụng đất đai*, Kỷ yếu Hội thảo Khoa học về quy trình xây dựng và thực hiện Quy hoạch sử dụng đất cấp cơ sở của Hội khoa học đất Việt Nam.
37. Tôn Gia Huyền, Nguyễn Đình Bồng (2006), *Quản lý đất đai và thị trường bất động sản*, Nxb Bản đồ, Hà Nội.
38. Nguyễn Thu Hương (2003), *Những quy định pháp luật về môi trường đô thị*, Nxb Lao động, Hà Nội.
39. Lê Thanh Khuyên (2001), “Bàn về cơ sở lý luận và khoa học trong việc tổ chức và quản lý thị trường bất động sản ở Việt Nam”, *Địa chính*, (2), tr17-21.
40. GS Nguyễn Lan (2006), *Từ điển từ và ngữ Việt Nam*, Nxb Tổng hợp Thành phố Hồ Chí Minh.
41. TS Phạm Văn Lợi, TS Hoàng Thị Ngân (2004), *Luật Hành chính một số nước trên thế giới*, Nxb Tư pháp, Hà Nội.
42. C.Mác (1987), *Tư bản*, Phần 1, Tập 3, Nxb Sự thật, Hà Nội.
43. Phạm Duy Nghĩa (2006), “Luật Đất đai năm 2003 dưới khía cạnh chính sách pháp luật”, *Nghiên cứu lập pháp*, (6), tr.26-29.
44. Phạm Hữu Nghị (2001), “Luật đất đai năm 1993 qua hai lần sửa đổi, bổ sung”, *Nhà nước và Pháp luật*, (10).

45. Phạm Hữu Nghị (2002), “Về thực trạng chính sách đất đai ở Việt Nam”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, (8).
46. Phạm Hữu Nghị (2005) “Vai trò của Nhà nước trong việc thực hiện quyền sở hữu toàn dân về đất đai”, *Nhà nước pháp luật*, (1), tr.51-56.
47. Ngân hàng thế giới (2011), *Tài liệu tham khảo Quản lý bền vững đất đai*, Hà Nội.
48. Hạnh Nguyên (2007), “Quản lý và quy hoạch đất đai: Nóng bỏng và bất cập”, http://www.cpv.org.vn/print_preview.asp?id=BT2820741289, ngày 28/2/2007.
49. Nguyễn Hữu Ngữ (2012), *Bài giảng Quy hoạch sử dụng đất*, Trường Đại học Nông lâm - Huế.
50. Nguyễn Quốc Ngữ (2006) “Giải pháp nâng cao chất lượng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất”, *Tài nguyên và môi trường*, (7).
51. Doãn Hồng Nhung (2012), *Pháp Luật về quy hoạch không gian xây dựng đô thị*, Nxb Xây dựng, Hà Nội.
52. Doãn Hồng Nhung (2012), *Thị trường quyền sử dụng đất ở Việt Nam hiện nay - thực trạng và kiến nghị một số giải pháp*, Kỷ yếu Hội thảo: *Thi hành pháp luật về đất đai ở Việt Nam hiện nay-Thực trạng và những giải pháp hoàn thiện*, Huế, ngày 27-28/8/2012.
53. Trương Phan (2009), *Báo cáo quan hệ giữa quy hoạch đất đai và phát triển kinh tế*, Cục Phát triển công nghiệp, Bộ Kinh tế Đà Loan.
54. Nguyễn Tấn Phát (2006), “Chính sách đất đai ở Việt Nam trong thời kỳ đổi mới”, *Nghiên cứu kinh tế*, (01), tr.42-57.
55. Trần An Phong (1995), *Đánh giá hiện trạng sử dụng đất theo quan điểm sinh thái và phát triển bền vững*, Nxb Nông nghiệp, Hà Nội.
56. Vũ Văn Phúc – Trần Thị Minh Châu (2003), “Quan điểm của Đảng và Nhà nước Việt Nam về phát triển thị trường bất động sản trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa” Đại chính, (4). Tr.6-8.
57. Lê Thị Phúc (2008), *Pháp luật về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tại Việt Nam*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Đại học Quốc gia Hà Nội.
58. Lê Thị Phúc (2012), *Tài liệu học tập Luật Đất đai*, Nxb Đại học Huế, Huế.
59. Lê Thị Phúc (2013), “Phương pháp tham vấn cộng đồng trong quy hoạch sử dụng đất-nhìn từ góc độ pháp lý”, *Dân chủ pháp luật*, (10).
60. Lê Thị Phúc (2013), “Yêu cầu bảo tồn di tích lịch sử trong việc thực hiện pháp luật quy hoạch sử dụng đất tại Thừa Thiên Huế”, *Nghiên cứu lập pháp*, (11).

61. Nguyễn Đăng Sơn (2005), *Phương pháp tiếp cận mới về quy hoạch và quản lý đô thị*, Nxb Xây dựng, Hà Nội.
62. Nguyễn Kim Sơn (1999), *Tổng hợp về chính sách và tình hình sử dụng đất đai của một số nước trong khu vực và trên thế giới*, Đề tài nghiên cứu khoa học của Tổng cục địa chính, Hà Nội.
63. Lê Thanh Sơn (2012), *Thực tiễn thi hành pháp luật về đất đai tại Thừa Thiên Huế - Thực trạng và kiến nghị*, Kỷ yếu Hội thảo: *Thi hành pháp luật về đất đai ở Việt Nam hiện nay - Thực trạng và những giải pháp hoàn thiện*, Huế, ngày 27-28/8/2012.
64. Nguyễn Đăng Sơn (2014), "Đổi mới phương pháp quy hoạch", <http://ashui.com/mag/chuyenmuc/quy-hoach-do-thi/7101-doi-moi-phuong-phap-quy-hoach.html>, cập nhật 03/07/2012.
65. Sở Tài nguyên và Môi trường (2011), *Báo cáo thuyết minh tổng hợp Quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất kỳ đầu 2011-2015 Tỉnh Thừa Thiên Huế*, Huế.
66. Nguyễn Xuân Thành (2006), *Quản lý đất đai và thị trường bất động sản*, Nxb Bản đồ, Hà Nội.
67. Nguyễn Xuân Thành và cộng sự (2010), *Tham vấn cộng đồng trong quy hoạch sử dụng đất lồng ghép yếu tố môi trường và biến đổi khí hậu: nghiên cứu tại huyện Nam Đàn, tỉnh Nghệ An*, Kỷ yếu Hội thảo khoa học: *Quy trình xây dựng và thực hiện quy hoạch sử dụng đất cấp cơ sở*, Thái Nguyên, 11/2010.
68. PGS. TS Nguyễn Văn Thạo - TS Nguyễn Hữu Đạt (2004), *Một số vấn đề về sở hữu ở nước ta hiện nay*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
69. Nguyễn Thảo (2013), "Kinh nghiệm về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của một số nước trên thế giới", <http://noichinh.vn/ho-so-tu-lieu/201309/kinh-nghiem-ve-quy-hoach-ke-hoach-su-dung-dat-cua-mot-so-nuoc-tren-the-gioi-292217/>, cập nhật 05/09/2013.
70. Lê Đình Thắng, Trần Tú Cường (2007), *Quy hoạch sử dụng đất, một chức năng quan trọng của quản lý Nhà nước về đất đai trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập kinh tế thế giới ở nước ta hiện nay*, Hội thảo khoa học về quy hoạch sử dụng đất, Hà Nội.
71. Chu Văn Thịnh (2007), *Nhìn lại công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ở nước ta trong 10 năm qua*, Kỷ yếu Hội thảo Khoa học về quy hoạch đất, ngày 24/8/2007, Hà Nội.

72. Thủ tướng Chính phủ (2009), *Quyết định số 86/2009/QĐ-TTg ngày 17/6/2009 Phê duyệt Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội tỉnh Thừa Thiên Huế đến năm 2020*.
73. Thủ tướng Chính phủ (2004), *Quyết định số 153/2004/QĐ-Ttg về việc ban hành Định hướng chiến lược phát triển bền vững ở Việt Nam*, Chương trình nghị sự 21 của Việt Nam.
74. Đặng Trung Thuận và Đặng Trung Tú (2007), *Vấn đề môi trường trong quy hoạch sử dụng đất*, Kỷ yếu Hội thảo khoa học về Quy hoạch sử dụng đất, ngày 24/8/2007, Hà Nội.
75. Tổng cục địa chính (1998), *Hội nghị tập huấn Công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai*, tháng 10/1998, Hà Nội.
76. PGS.TS Lê Quang Trí (2005), *Giáo trình quy hoạch sử dụng đất đai*, Tài liệu soạn thảo theo FAO.
77. Trung tâm Bảo tồn di tích cố đô Huế (2001), “Thời gian đã chứng minh”, *Tập san kỷ niệm 5 năm thực hiện dự án quy hoạch bảo tồn và phát huy giá trị di tích cố đô Huế*, Huế.
78. Trung tâm Bảo tồn di tích cố đô Huế (2003), *Huế Di sản và cuộc sống*, Giấy phép xuất bản 114/GP- XB do sở Văn hóa Thông tin Thừa Thiên Huế cấp ngày 19/8/2003.
79. Trung tâm Đào tạo từ xa Đại học Huế (2012), *Giáo trình Luật Đất đai*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.
80. Trung tâm Từ điển học (2007), *Từ điển tiếng Việt*, Nxb Đà Nẵng.
81. Trường Đại học kinh tế quốc dân (2000), *Giáo trình quản lý Nhà nước về đất đai và nhà ở*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
82. Trường Đại học Luật Hà Nội (2012), *Giáo trình Luật Đất đai*, Nxb Tư pháp, Hà Nội.
83. Trường Đại học Nông nghiệp I Hà Nội (2005), *Giáo trình quy hoạch sử dụng đất*, Nxb Nông nghiệp, Hà Nội.
84. Trường Đại học Nông nghiệp I Hà Nội (2008), *Giáo trình quy hoạch đô thị và điểm dân cư nông thôn*, Nxb Nông nghiệp, Hà Nội.
85. Trường Đại học Nông nghiệp I Hà Nội (2006), *Giáo trình định giá đất*, Nxb Nông nghiệp, Hà Nội.
86. Trường Đại học Nông nghiệp I Hà Nội (2005), *Giáo trình thị trường bất động sản*, Nxb Nông nghiệp, Hà Nội.

87. Trường Đại học Nông nghiệp I Hà Nội (2008), *Giáo trình quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội*, Nxb Nông nghiệp, Hà Nội.
88. Trường Đại học Xây dựng (2006), *Quy hoạch xây dựng đơn vị ở*, Nxb Xây dựng, Hà Nội.
89. Trường Đại học Xây dựng (2006), *Giáo trình Quy hoạch Tổng thể phát triển kinh tế - xã hội*, Nxb Xây dựng, Hà Nội.
90. Trường Đại học Xây dựng (2006), *Quy hoạch khu công nghiệp và lựa chọn địa điểm xây dựng xí nghiệp công nghiệp*, Nxb Xây dựng, Hà Nội.
91. Trần Văn Tuấn, Mẫn Quang Huy (2011), *Đề xuất một số định hướng sử dụng đất đai về quy hoạch sử dụng đất*, Hội thảo về sửa đổi luật đất đai, Nxb Nông nghiệp, Hà Nội.
92. Thanh Tú - Vân Trường (2013), "Đất lúa bị mất dần", <http://tuoi tre.vn/kinh-te/479795/dat-trong-lua-mat-dan.html#ad-image-0>, cập nhật 29/2/2012.
93. Nguyễn Quang Tuyên (2003), "Bàn về vấn đề sở hữu toàn dân đối với đất đai ở nước ta", *Nghiên cứu lập pháp*, (9), tr 44-49.
94. Ủy ban nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế (2005), *Công văn số 2073/UBND-ND ngày 18 tháng 7 năm 2005 về việc tiếp tục thực hiện chỉ đạo thực hiện quy hoạch sử dụng đất trên các lĩnh vực*.
95. Viện Kiểm sát nhân dân tối cao (2006), *Hệ thống hóa các văn bản pháp luật về đất đai*, Hà Nội.
96. Viện Khoa học xã hội Việt Nam, Trung tâm Từ điển ngôn ngữ (1992), *Từ điển tiếng Việt*, Hà Nội.
97. Viện Nghiên cứu đô thị và phát triển Hạ tầng (2009), *Quy hoạch và sử dụng đất công cộng trong đô thị*, Hội thảo khoa học, tháng 12/2009, Hà Nội.
98. Viện Nghiên cứu địa chính - Tổng cục địa chính (1999), *Tổng hợp về chính sách và tình hình sử dụng đất của một số nước trong khu vực và thế giới*, Đề tài nghiên cứu khoa học, Hà Nội, 12/1999.
99. Viện Quy hoạch đô thị - nông thôn, Bộ Xây dựng (2006), *Thuyết minh quy hoạch tổng thể Hệ thống nghĩa trang nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế*, Hà Nội.
100. Vũ Thị Vịnh (2005), *Quy hoạch mạng lưới giao thông đô thị*, Nxb xây dựng, Hà Nội.
101. Nguyễn Thị Vòng (2007), *Hiệu quả sử dụng đất và cách tiếp cận để lựa chọn phương án quy hoạch sử dụng đất*, Kỷ yếu hội thảo về Quy hoạch sử dụng đất.
102. Nguyễn Thị Vòng (Chủ biên) (2008), *Giáo trình quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội*, Nxb Nông nghiệp, Hà Nội.

103. Vụ Quản lý sử dụng đất đai Bộ Tài nguyên đất Quốc gia Trung Hoa (2009), *Biên tập tổng hợp các văn bản về quản lý sử dụng đất đai*, Người dịch Tôn Gia Huyền, Nxb Địa chất, Bắc Kinh.
104. WILLIAM S.W.LIM (2007), *Quy hoạch đô thị theo đạo lý Châu Á*, Nxb Xây dựng, Hà Nội.
105. Website: <http://www.gdrc.org/uem/observatory/jp-overview.html>, bài viết “Japan: Overview of Planning” của Hari Srinivas, truy cập 12/3/2014).
106. Website: "Lấy ý kiến về phương án tổ chức các đơn vị hành chính thành phố trực thuộc Trung ương trong đội ngũ lãnh đạo tỉnh qua các thời kỳ", cập nhật 24/3/2014, <http://ketluan48.thuathienhue.gov.vn/default.asp?sel=develop&id=20233&cid=34>
107. Website: <http://www.baodatviet.vn/chinh-tri-xa-hoi/gs-dang-hung-vo-giai-bai-toan-cua-doc-gia-2346988/>, truy cập ngày 23/6/2013
108. Website: <http://laodong.com.vn/bat-dong-san/gs-dang-hung-vo-toi-thay-gai-gai-khi-doc-quy-dinh-cuong-che-thu-hoi-dat-171394.bld>, truy cập ngày 23/6/2013
109. Website: <http://giaoduc.net.vn/Xa-hoi/GS-Dang-Hung-Vo-Du-thao-Luat-dat-dai-chua-co-gi-doi-moi-dang-ke-post133631.gd>, truy cập ngày 23/6/2013
110. Website: <http://www.vietnamplus.vn/luat-dat-dai-sua-doi-nhieu-diem-moi-van-con-venh/238127.vnp>, truy cập ngày 23/6/2013
111. Website: <http://tapchisonghuong.com.vn/tap-chi/c167/n2763/Bao-ton-di-san-van-hoa-phi-vat-the-mot-yeu-to-co-ban-lam-cho-gia-tri-quan-the-di-tich-Hue-luon-duoc-toa-sang.html>, cập nhật 26/6/2009, truy cập ngày 12/3/20122011
112. Website: <http://tapchisonghuong.com.vn/tin-tuc/p39/c52/n4656/Di-tich-canh-quan-Hue-mot-so-van-de-ve-cong-tac-bao-ton.html>, cập nhật ngày 15/1/1010.
113. Website: <http://tuoitre.vn/Kinh-te/479795/Dat-trong-lua-mat-dan.html#ad-image-0>, Bài viết “Đất trồng lúa mất dần” của Thanh Tú-Trường Vân, cập nhật 29/2/2012, truy cập 12/3/1013
114. Website: <http://vi.wikipedia.org/wiki/Canada>, truy cập 12/3/2014
115. Website: <http://nichibun.org/v%E1%BB%8B-tri-d%E1%BB%8Ba-ly-va-di%E1%BB%81u-ki%E1%BB%87n-t%E1%BB%B1-nhien-c%E1%BB%A7a-nh%E1%BA%ADt-b%E1%BA%A3n/>, bài viết Vị trí địa lý và điều kiện tự nhiên của Nhật Bản, truy cập 9/2/2014
116. Website: <http://chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/NuocCHXHCN Viet Nam/ChiTietVeQuocGia?diplomacyNationId=264&diplomacyZoneId=85&vietnam=0>.

Tài liệu Tiếng Anh

117. FAO (1993), *Guideline for Land use planning*, Rome.
118. <http://www.cela.ca/collections/land/land-use-planning-ontario>
119. <http://www.gdrc.org/uem/observatory/jp-overview.html>, “Japan: Overview of Planning”, Hari Srinivas, 12/3/2014.
120. Jeffrey L. Soule (1997) *Agricultural Land Conservation Strategies in Growing, Economy*
121. Land use planning for Berlin. Keeping up with Change, Summary 2001, <http://www.Stadtentwicklung.berlin.de/planen/fnp/index.en.shtml>.
122. Land Administration. Peter F. Dale and John D. McLaughlin OXFORD University Press. 1999
123. Lu Xinshe (2005) “*Land use and planning in China*”, Seminar on Land Use Planning and Management, 20/8-28/8/2005, China.
124. Mihael Kirk, Sylvain Adokpo-Migan (1994), *The Role of Land Tenure and Property Rights in Sustainable Resource Use: The Case of Benin*, Eschborn.
125. *The Ministry of Land and Natural Resources, The Law of Land Administration of the People's Republic of China*, <http://www.china.org.cn/english/environment/33445.htm>, 20/1/2014
126. Richar F. Babcock, *The Zoning gme- muticipal practices and policies*, The University of Wisconsin Press.

PHỤ LỤC

Phụ lục 1

CÁC VĂN BẢN PHÁP LUẬT

1. Công văn số 1968/UBND-NĐ ngày 06/05/2009 của UBND Thừa Thiên Huế về việc cung cấp số liệu về nhu cầu sử dụng đất đến năm 2020 trên địa bàn tỉnh.
2. Kết luận của Bộ chính trị ngày 25/05/2009 về xây dựng, phát triển tỉnh Thừa Thiên Huế và đô thị Huế đến năm 2020.
3. Công văn số 4344/UBND-NĐ ngày 17/09/2009 của Chủ tịch UBND tỉnh Thừa Thiên Huế về việc triển khai việc lập quy hoạch sử dụng đất đai đến năm 2020 các cấp.
4. Thông báo số 299/TB-VPCP ngày 24/09/2009 về Ý kiến kết luận của Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng về tình hình điều chỉnh địa giới hành chính cấp huyện, cấp xã.
5. Công văn số 888/LN-QLR ngày 06/10/2009 của Cục lâm nghiệp – Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn về việc góp ý báo cáo quy hoạch bảo vệ và phát triển rừng tỉnh Thừa Thiên Huế giai đoạn 2009-2020.
6. Công văn số 12664/BCT-KH ngày 15/12/2009 của Bộ Công thương về việc đề xuất nhu cầu sử dụng đất đến năm 2020.
7. Công văn số 39/TNMT-QLĐĐ ngày 29/01/2010 của Sở Tài nguyên và Môi trường Thừa Thiên Huế gửi Bộ Tài nguyên và Môi trường về việc góp ý các chỉ tiêu QHSĐĐ theo công văn số 42/BTNMT-TCQLĐĐ ngày 06/01/2010.
8. Định mức kinh tế kỹ thuật lập và điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của Bộ tài nguyên và môi trường Ban hành kèm theo Thông tư số 06/2010/TT-BTNMT ngày 15/03/2010.
9. Chỉ thị số 01/CT-BTNMT ngày 17/03/2010 của Bộ Tài nguyên và Môi trường về việc tăng cường công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.
10. Chỉ thị số 07/CT-UBND ngày 20/03/2010 của UBND tỉnh Thừa Thiên Huế về triển khai công tác lập quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020, và kế hoạch sử dụng đất 5 năm (2011-2015) cho 3 cấp tỉnh/ huyện/ xã.
11. Báo cáo tình hình lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng các cấp theo chỉ thị số 07/CT-UBND ngày 20/03/2010 của UBND tỉnh Thừa Thiên Huế.

12. Công văn số 928/BNN-TT ngày 02/04/2010 của Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn về việc phối hợp làm việc và thống nhất về diện tích đất lúa đến năm 2020, tầm nhìn 2030.

13. Quyết định số 93/QĐ-TCQLĐĐ ngày 14/04/2010 của Tổng cục quản lý đất đai – Bộ Tài nguyên và Môi trường về việc ban hành Kế hoạch thực hiện Chỉ thị số 01/CT-BTNMT ngày 17 tháng 3 năm 2010 của Bộ trưởng Bộ tài nguyên và môi trường.

14. Công văn số 1717/UBND-XD ngày 30/04/2010 của Ủy ban nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế về việc thực hiện Chỉ thị của Bộ Tài nguyên và Môi trường về công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

15. Báo cáo số 866/BC-BCH ngày 07/05/2010 của Bộ chỉ huy quân sự tỉnh Thừa Thiên Huế về quy hoạch tổng thể bố trí Quốc phòng kết hợp với phát triển KT-XH từ 2011 đến 2020 của tỉnh Thừa Thiên Huế .

16. Công văn số 2105/BTNMT-TCQLĐĐ ngày 10/06/2010 của Tổng cục quản lý đất đai – Bộ Tài nguyên và Môi trường về việc hướng dẫn xây dựng dự án và dự toán kinh phí lập quy hoạch sử dụng đất giai đoạn 2011 – 2020.

17. Công văn số 2254/ BTNMT-TCQLĐĐ ngày 22/06/2010 của Tổng cục quản lý đất đai – Bộ Tài nguyên và Môi trường về việc triển khai lập quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 đối với khu vực đô thị hiện hữu thuộc quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, phường, thị trấn.

18. Công văn số 42/HD-TNMT-QLĐĐ ngày 07/07/2010 của Sở Tài nguyên và Môi trường Thừa Thiên Huế về việc hướng dẫn công tác lập quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 cấp huyện, xã.

19. Quyết định số 1347/QĐ-UBND ngày 23/07/2010 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế về việc phê duyệt quy hoạch bảo vệ và phát triển rừng tỉnh Thừa Thiên Huế giai đoạn 2009-2020.

20. Báo cáo số 1728/BC-BCH ngày 08/09/2010 của Bộ chỉ huy quân sự tỉnh Thừa Thiên Huế báo cáo về hiện trạng đất quốc phòng của Bộ chỉ huy quân sự tỉnh Thừa Thiên Huế đang quản lý sử dụng và dự kiến quy hoạch sử dụng đất vào mục đích quốc phòng đến năm 2020.

21. Báo cáo số 1323/BC-BCHBP ngày 01/10/2010 của Ban chấp hành biên phòng Thừa Thiên Huế - Bộ tư lệnh Bộ đội biên phòng báo cáo về nhu cầu sử dụng đất Quốc phòng đến năm 2020 của Bộ đội Biên phòng Thừa Thiên Huế.

22. Công văn số 259/TTg-TKN ngày 22 tháng 02 năm 2011 của Thủ tướng Chính phủ về việc thực hiện các dự án đầu tư cấp bách trong thời gian quy hoạch sử dụng đất thời kỳ 2011-2020 cấp tỉnh chưa được phê duyệt.

23. Thông tư số 13/2011/TT-BTNMT ngày 15 tháng 04 năm 2011 của Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định về Ký hiệu bản đồ hiện trạng sử dụng đất phục vụ quy hoạch sử dụng đất và bản đồ quy hoạch sử dụng đất.

24. Thông báo số 166/TB-UBND ngày 20/06/2011 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế thông báo kết luận của đồng chí Chủ tịch UBND tỉnh tại cuộc họp nghe báo cáo quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất 5 năm (2011-2015) tỉnh Thừa Thiên Huế.

25. Quyết định số 1531/QĐ-UBND ngày 28/07/2011 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế về việc phê duyệt quy hoạch phát triển cây cao su huyện A Lưới, tỉnh Thừa Thiên Huế giai đoạn 2011-2020.

26. Công văn số 573/CAT-PH41 ngày 11/08/2011 của Công an tỉnh Thừa Thiên Huế gửi Ủy ban nhân dân tỉnh về việc thống nhất quy hoạch SDD vào mục đích an ninh đến năm 2020 và kế hoạch SDD 5 năm 2011-2015.

27. Công văn số 1243/SKHĐT-ĐTPT ngày 12/08/2011 của Sở kế hoạch và Đầu tư tỉnh Thừa Thiên Huế gửi UBND tỉnh về việc tổ chức lập, thẩm định và phê duyệt đề cương, nhiệm vụ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện.

28. Công văn số 653/TNMT-QLĐĐ ngày 06/09/2011 của Sở tài nguyên và Môi trường tỉnh Thừa Thiên Huế gửi UBND tỉnh về việc xin ý kiến chỉ đạo về hướng dẫn lập, thẩm định và phê duyệt đề cương và dự toán Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

29. Công văn số 700/TNMT-QLĐĐ ngày 11/09/2011 của Sở tài nguyên và Môi trường tỉnh Thừa Thiên Huế gửi UBND tỉnh về việc chấp thuận phương án quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 của Thừa Thiên Huế.

30. Công văn số 705/ TNMT-QLĐĐ ngày 19/09/2011 của Sở tài nguyên và Môi trường tỉnh Thừa Thiên Huế gửi UBND các huyện, TP Huế, thị xã Hương Thủy về việc hướng dẫn lập, thẩm định và phê duyệt đề cương và dự toán quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

31. Công văn số 708/ TNMT-QLĐĐ ngày 20/09/2011 của Sở tài nguyên và Môi trường tỉnh Thừa Thiên Huế gửi Trại giam Bình Điền và CA tỉnh về việc thực hiện Quy hoạch SDD đến năm 2020 và Kế hoạch SDD thời kỳ đầ 2011-2015 tỉnh Thừa Thiên Huế.

32. Công văn số 709/ TNMT-QLĐĐ ngày 20/09/2011 của Sở tài nguyên và Môi trường tỉnh Thừa Thiên Huế gửi Sở tài chính Thừa Thiên Huế về việc thực hiện Quy hoạch SDD đến năm 2020 và Kế hoạch SDD thời kỳ đầ 2011-2015 tỉnh Thừa Thiên Huế.

33. Công văn số 795/ TNMT-QLĐĐ ngày 24/10/2011 của Sở tài nguyên và Môi trường tỉnh Thừa Thiên Huế gửi Tổng cục quản lý đất đai về việc góp ý kiến phương án quy hoạch SDD đến năm 2020 của tỉnh Thừa Thiên Huế.

34. Báo cáo số 1682/BC-BCHBP ngày 30/09/2011 của Ban chấp hành biên phòng Thừa Thiên Huế báo cáo về nhu cầu sử dụng đất quốc phòng đến năm 2020 của Bộ đội biên phòng Thừa Thiên Huế.

35. Tờ trình số 1526/BCH-TM ngày 06/10/2011 của Bộ chỉ huy quân sự tỉnh Thừa Thiên Huế về việc quy hoạch, kế hoạch mở rộng diện tích đất quốc phòng đến năm 2020 do Bộ chỉ huy quân sự tỉnh Thừa Thiên Huế quản lý.

36. Nghị quyết số 17/2011/QH13 ngày 22 tháng 11 năm 2011 của Quốc hội nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam về quy hoạch sử dụng đất năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất 5 năm (2011-2015) cấp quốc gia.

37. Công văn số 5540/UBND-TN ngày 09/12/2011 của UBND tỉnh Thừa Thiên Huế gửi Bộ Tài nguyên và Môi trường đề xuất bổ sung nhu cầu sử dụng đất theo công văn số 4439/ BTNMT-TCQLĐĐ ngày 25/11/2011.

38. Công văn số 4931/BTNMT-TCQLĐĐ ngày 30/12/2011 của Bộ Tài nguyên và Môi trường gửi Thủ tướng Chính phủ báo cáo về nhu cầu sử dụng đất để thực hiện các dự án, công trình cấp bách năm 2011 trên địa bàn tỉnh Thừa Thiên Huế.

39. Quyết định số 249/QĐ-BTNMT ngày 05/03/2012 của Bộ Tài nguyên và Môi trường về việc thành lập Hội đồng thẩm định quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất 5 năm (2011-2015) cấp tỉnh.

40. Công văn số 621/BTNMT-TCQLĐĐ ngày 08/03/2012 của Bộ Tài nguyên và Môi trường về việc hoàn thiện hồ sơ thẩm định quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất 5 năm (2011-2015) cấp tỉnh.

41. Công văn số 667/BQP-TM ngày 12/03/2012 của Bộ quốc phòng về việc lập quy hoạch, sử dụng đất quốc phòng giai đoạn 2011-2020.

42. Báo cáo số 866/BC-BCH ngày 07/05/2010 của Bộ chỉ huy quân sự tỉnh Thừa Thiên Huế về quy hoạch tổng thể bố trí Quốc phòng kết hợp với phát triển KT-XH từ 2011 đến 2020 của tỉnh Thừa Thiên Huế .

43. Thông báo số 152-TB/TU ngày 22/03/2012 của Tỉnh ủy Thừa Thiên Huế về kết luận của thường vụ Tỉnh ủy về chuyển nhượng một số cơ sở nhà đất thuộc sở hữu Nhà nước và Quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020, kế hoạch sử dụng đất năm 2011 đến năm 2015.

44. Nghị quyết số 01/2012/NQ-HĐND ngày 10/04/2012 của Hội đồng nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế về việc thông qua quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất 5 năm (2011-2015) tỉnh Thừa Thiên Huế.

45. Công văn số 1107/BTNMT-TCQLĐĐ ngày 11/04/2012 của Bộ Tài nguyên và Môi trường báo cáo định kỳ hằng năm kết quả thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

46. Công văn số 429/TCQLĐĐ-CQHĐĐ ngày 16/04/2012 của Tổng cục quản lý đất đai - Bộ Tài nguyên và Môi trường về việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

47. Tờ trình số 2051/TTr-UBND ngày 18/05/2012 của UBND tỉnh Thừa Thiên Huế gửi Chính phủ đề nghị xét duyệt quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất 5 năm (2011-2015) tỉnh Thừa Thiên Huế.

48. Công văn số 448/TNMT-QLĐĐ ngày 12/06/2012 của Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Thừa Thiên Huế hướng dẫn thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện, xã.

49. Công văn số 1711/BQP-TM ngày 15/06/2012 của Bộ quốc phòng gửi Bộ Tài nguyên và Môi trường về việc góp ý kiến bổ sung quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 tỉnh Thừa Thiên Huế.

50. Thông báo số 108/TB-BTNMT ngày 14/06/2012 của Bộ Tài nguyên và Môi trường thông báo kết quả thẩm định quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất 5 năm kỳ đầu (2011-2015) của tỉnh Thừa Thiên Huế.

51. Công văn số 1521/UBND-NĐ ngày 22/06/2012 của UBND Thành phố Huế gửi thường trực HĐND Thành phố Huế về việc quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất 5 năm (2011-2015) của tỉnh Thành phố Huế.

52. Tờ trình số 36/TTr-UBND ngày 25/06/2012 của UBND huyện A Lưới tỉnh Thừa Thiên Huế đề nghị thẩm định phương án quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất kỳ đầu 2011-2015 huyện A Lưới tỉnh Thừa Thiên Huế.

53. Tờ trình số 133/TTr-UBND ngày 02/07/2012 của UBND huyện Phú Lộc tỉnh Thừa Thiên Huế đề nghị thẩm định phương án quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất kỳ đầu 2011-2015 huyện Phú Lộc tỉnh Thừa Thiên Huế.

54. Công văn 1016/UBND-TNMT ngày 04/07/2012 của UBND thị xã Hương Trà tỉnh Thừa Thiên Huế đề nghị thẩm định phương án quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất kỳ đầu 2011-2015 thị xã Hương Trà tỉnh Thừa Thiên Huế.

55. Công văn 510/TNMT-QLĐĐ ngày 10/07/2012 của Sở Tài nguyên và Môi trường gửi các Sở liên quan về việc cử thành viên tham gia Hội đồng thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

56. Công văn 583/TNMT-QLĐĐ ngày 02/08/2012 của Sở Tài nguyên và Môi trường gửi UBND tỉnh Thừa Thiên Huế về việc quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 tỉnh Thừa Thiên Huế.

57. Công văn 3008/TNMT-TCQLĐĐ ngày 24/08/2012 của Bộ Tài nguyên và Môi trường về việc sớm hoàn thiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đến năm 2020 cấp tỉnh.

58. Công văn 02/TNMT-QLĐĐ ngày 31/08/2012 của Sở Tài nguyên và Môi trường gửi UBND tỉnh Thừa Thiên Huế về việc quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc phòng giai đoạn 2011 đến năm 2020 của tỉnh Thừa Thiên Huế.

59. Công văn 4510/UBND-ĐC ngày 04/10/2012 của UBND tỉnh Thừa Thiên Huế gửi thường trực HĐND tỉnh Thừa Thiên Huế khóa IV về việc chấp thuận quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất 5 năm (2011-2015) tỉnh Thừa Thiên Huế.

Phụ lục 2

PHIẾU ĐIỀU TRA XÃ HỘI HỌC VỀ ĐẶC ĐIỂM, NHU CẦU, THÁI ĐỘ CỦA NGƯỜI SỬ DỤNG ĐẤT Ở TỈNH THỪA THIÊN HUẾ

1. Ông/bà đã biết hoặc nghe nói về việc quy hoạch sử dụng đất chưa?
 - Có
 - Không
2. Ông/bà có biết về quy hoạch sử dụng đất trong việc bảo tồn di tích lịch sử không và quy hoạch sử dụng đất nghĩa trang, nghĩa địa... không?
 - Có
 - Không
3. Ông/bà có nhận thấy lợi ích cho người sử dụng đất khi việc lập quy hoạch sử dụng đất được triển khai?
 - Có
 - Không
 - Chưa rõ ràng
4. Ông/bà có nhận thấy công tác quy hoạch sử dụng đất trong thời gian qua ở địa bàn tỉnh đã quan tâm đến việc bảo tồn di tích lịch sử hay chưa?
 - Quan tâm
 - Ít quan tâm
 - Không quan tâm
5. Ông/bà nhận thấy các cơ quan liên quan đến quy hoạch sử dụng đất đã có mối quan hệ mật thiết với trung tâm bảo tồn di tích chưa?
 - Có
 - Không
 - Không rõ
6. Khi lập quy hoạch sử dụng đất cán bộ có lấy ý kiến đóng góp của ông/bà không?
 - Có
 - Không
 - Chưa bao giờ
7. Khi lấy ý kiến đóng góp để thực hiện quy hoạch sử dụng đất của ông/bà, cơ quan Nhà nước thường thực hiện bằng cách nào?
 - Trực tiếp lấy ý kiến
 - Thông qua đại biểu HĐND
 - Cách khác

8. Ông/bà thường được biết thông tin về quy hoạch sử dụng đất tỉnh mình hay không?

- Thường xuyên
- Thi thoảng
- Không được biết

9. Ông/bà thường được biết thông tin về quy hoạch sử dụng đất qua phương tiện nào?

- Niêm yết tại trụ sở UBND tỉnh, huyện, xã
- Trên Đài phát thanh truyền hình
- Trên báo
- Không qua phương tiện nào

10. Theo Ông/bà thì cơ quan nào sau đây thực hiện việc công bố thông tin quy hoạch sử dụng đất?

- UBND tỉnh
- Sở tài nguyên môi trường
- HĐND tỉnh
- Trung tâm bảo tồn di tích Cố đô Huế
- Cơ quan khác
- Không rõ

11. Ông/bà có mong muốn biết thêm thông tin về các công trình, dự án quy hoạch sử dụng đất trong việc bảo tồn di tích lịch sử và quy hoạch sử dụng đất nghĩa trang, nghĩa địa trên địa bàn tỉnh không?

- Có
- Không

12. Cán bộ có trách nhiệm có thường xuyên giải đáp các câu hỏi thắc mắc liên quan đến quy hoạch sử dụng đất trong việc bảo tồn di tích lịch sử không?

- Thường xuyên
- Thi thoảng
- Không giải đáp

13. Ông/bà thấy tiến độ thực hiện quy hoạch sử dụng đất trong việc bảo tồn di tích lịch sử và quy hoạch sử dụng đất nghĩa trang, nghĩa địa trên địa bàn tỉnh như thế nào?

- Nhanh
- Chậm
- Đúng quy định

14. Việc thực hiện các công trình, dự án quy hoạch sử dụng đất tại địa bàn tỉnh ông/bà như thế nào?

- Rất tốt
- Tốt
- Bình thường
- Chưa đáp ứng

15. Ở địa phương ông/bà có hay thường xuyên xảy ra hiện tượng “quy hoạch treo” không?

- Thường xuyên
- Ít thấy

16. Trong quá trình các cơ quan Nhà nước thực hiện quy hoạch sử dụng đất ông/bà có thường được biết địa bàn mình có thay đổi quy hoạch không?

- Thường xuyên
- Ít thay đổi
- Không quan tâm

17. Khi bị thu hồi đất phục vụ cho quy hoạch sử dụng đất của Nhà nước ông/bà có được đền bù thỏa đáng không?

- Thỏa đáng
- Không thỏa đáng

18. Việc đền bù đất cho ông/bà được đền bù theo giá nào?

- Theo giá Nhà nước quy định
- Theo giá thị trường
- Giá khác

19. Ông/bà có biết tỉnh Thừa Thiên Huế đang tiến hành lập quy hoạch sử dụng đất nghĩa trang phía Nam Thành phố Huế?

- Có
- Không biết
- Không quan tâm

20. Ông/bà có thấy cán bộ kiểm tra, giám sát quy hoạch sử dụng đất trong việc bảo tồn di tích lịch sử không?

- Thường xuyên kiểm tra
- Thi thoảng kiểm tra
- Không thấy

21. Hiện nay nhiều di tích bị các hộ dân lấn chiếm nghiêm trọng, theo ông/bà nguyên nhân dẫn đến tình trạng này là gì?

- Do ý thức người dân

- Do việc quản lý của các cơ quan chức năng
- Do Pháp luật chưa hoàn thiện
- Ý kiến khác

.....

 22. Ông/bà có hay viết thư, gọi điện tới các đường dây nóng của các cơ quan quản lý đất đai phản ánh về tình hình di tích lịch sử ở địa phương bị các hộ dân cư lấn chiếm nghiêm trọng không?

- Thường xuyên
- Thỉnh thoảng
- Không bao giờ

23. Ông/bà có đóng góp ý kiến gì cho việc thực hiện quy hoạch sử dụng đất trong việc bảo tồn di tích lịch sử của tỉnh mình được hoàn thiện không?

- Không
- Có
- Ý kiến ông/bà

.....

 Theo ông/bà đánh giá, phong tục tập quán của địa phương có ảnh hưởng tới quy hoạch nghĩa trang, nghĩa địa trên địa bàn tỉnh không?

- Không
- Có

24. Ông/bà có thấy cán bộ kiểm tra, giám sát quy hoạch sử dụng đất nghĩa trang, nghĩa địa nơi ông/bà đang sinh sống không?

- Thường xuyên kiểm tra
- Thỉnh thoảng kiểm tra
- Không thấy

25. Ông/bà có đóng góp ý kiến gì cho việc thực hiện quy hoạch sử dụng đất nghĩa trang, nghĩa địa của tỉnh mình được hoàn thiện không?

- Không
- Có
- Ý kiến ông/bà