

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



**LÊ NGỌC THẠNH**

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

**Chuyên ngành : Luật Kinh tế**  
**Mã số : 62 38 01 07**

**TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC**

**THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH - 2017**

**Công trình được hoàn thành tại  
Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh**

**Người hướng dẫn khoa học: 1. PGS. TS. Đỗ Văn Đại  
2. PGS. TS. Phạm Hữu Nghị**

**Phản biện 1:** .....

**Phản biện 2:** .....

**Phản biện 3:** .....

**Luận án sẽ được bảo vệ trước Hội đồng chấm luận án cấp  
Trường hợp tại Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh**

*Vào hồi..... giờ..... ngày..... tháng..... năm 2017*

**Có thể tìm hiểu luận án tại: Thư viện Quốc gia và  
Thư viện Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh**

## PHẦN MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài

Sau ba mươi năm tiến hành công cuộc đổi mới, để đáp ứng yêu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, Đảng và Nhà nước ta đã ban hành nhiều chủ trương, chính sách, pháp luật để cải thiện cuộc sống, thu hút vốn đầu tư từ các thành phần kinh tế. Đất đai được coi là một trong những nguồn vốn quan trọng, được đưa vào tham gia vốn liên doanh với một bên là doanh nghiệp Nhà nước và bên kia là đối tác tham gia vốn lưu động, thiết bị, khoa học công nghệ, tiêu thụ sản phẩm,...

Đặc thù ở nước ta có khoảng 70% dân số sống bằng nghề nông. Họ đã gắn bó đất đai với cả đời người; do vậy việc Nhà nước tiến hành thu hồi đất nông nghiệp để sử dụng cho dù với mục đích gì cũng là vấn đề dẫn đến đảo lộn sinh kế, tập quán canh tác, sinh hoạt,.. của một cộng đồng dân cư không nhỏ, cần được các nhà hoạch định chính sách quan tâm, nhằm đảm bảo an sinh xã hội.

Theo thống kê, trong tổng số các đơn khiếu nại, ước tính có khoảng 80% số vụ việc liên quan đến lĩnh vực quản lý và sử dụng đất, trong đó có liên quan đến việc thu hồi đất. Bởi lẽ việc Nhà nước thu hồi đất chính là thu hồi tài sản của người sử dụng đất - điều chưa được quy định trong Hiến pháp năm 1992 trở về trước, chỉ đến khi thông qua Hiến pháp năm 2013 mới đề cập với nội dung: “Nhà nước thu hồi đất do tổ chức, cá nhân đang sử dụng trong trường hợp thật cần thiết do luật định vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Việc thu hồi đất phải công khai, minh bạch và được bồi thường theo quy định của pháp luật.”.

Nhằm góp phần vào việc hoàn thiện pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp - vấn đề tương đối “nóng bỏng” trong giai đoạn hiện nay; tác giả chọn đề tài: ***“Pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam”*** để thực hiện Luận án Tiến sĩ của mình.

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

#### 2.1. Mục đích nghiên cứu

Mục đích nghiên cứu là trên cơ sở làm sáng tỏ một số vấn đề lý luận và phân tích thực trạng pháp luật Việt Nam về thu hồi đất nông nghiệp, đề tài đề xuất phương hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của NSDD nông nghiệp bị thu hồi đất và các bên có liên quan.

#### 2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Để thực hiện được mục đích nêu trên, luận án đặt ra những nhiệm vụ cụ thể sau đây:

- Nghiên cứu một số nội dung lý luận về thu hồi đất nông nghiệp: Luận giải để làm rõ khái niệm, vai trò của đất nông nghiệp trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước; đặc điểm, khái niệm thu hồi đất nông nghiệp; cũng như lý luận về pháp luật thu hồi đất nông nghiệp như: Cơ sở xây dựng pháp luật, nội dung

pháp luật thu hồi đất nông nghiệp; nội dung pháp luật có liên quan đến thu hồi đất nông nghiệp qua các giai đoạn; tìm hiểu pháp luật của một số quốc gia về thu hồi đất nông nghiệp.

- Phân tích thực trạng các quy định của pháp luật Việt Nam về thu hồi đất nông nghiệp và thực tiễn trong quá trình áp dụng; những kết quả đã đạt được cũng như những bất cập trong các quy định của pháp luật nước ta liên quan đến nội dung Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.

- Trên cơ sở quan điểm và những yêu cầu đặt ra về hoàn thiện pháp luật thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam, luận án đã đề xuất phương hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp ở nước ta hiện nay.

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

#### **3.1. Đối tượng nghiên cứu**

Đối tượng nghiên cứu của đề tài bao gồm những vấn đề sau:

- Quan điểm của Đảng và Nhà nước ta về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới; trong đó có nội dung liên quan đến thu hồi đất nông nghiệp.

- Một số công trình nghiên cứu khoa học về thu hồi đất, trong đó có đất nông nghiệp đã được công bố trong thời gian qua.

- Pháp luật đất đai hiện hành và các quy định pháp luật có liên quan đến nội dung Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp. Luận án cũng nghiên cứu pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp của một số quốc gia trên thế giới như: Cộng hòa Pháp, Úc, Trung Quốc.

- Các số liệu, vụ việc áp dụng pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp ở nước ta của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền.

#### **3.2. Phạm vi nghiên cứu**

Thu hồi đất nông nghiệp là vấn đề rất rộng. Trong phạm vi của luận án, tác giả tập trung nghiên cứu những vấn đề là: Các quy định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; quy định về nội dung, trình tự, thủ tục thu hồi đất nông nghiệp; quy định về bồi thường, hỗ trợ và khiếu nại khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.

Ngoài ra, trong phạm vi nghiên cứu của Luận án, tác giả không có điều kiện nghiên cứu việc thu hồi các loại đất trong nhóm đất nông nghiệp: đất đồng cỏ dùng vào chăn nuôi, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng, đất làm muối. Bên cạnh đó, do LDD năm 2013 mới có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/7/2014 nên những phân tích pháp luật thực định, cũng như thực tiễn áp dụng pháp luật, tác giả có so sánh, đề cập tình huống đã xảy ra trong thời gian áp dụng LDD năm 2003, song những bất cập đó vẫn chưa được giải quyết trong LDD năm 2013.

### **4. Phương pháp nghiên cứu**

Để làm rõ các vấn đề nghiên cứu, tác giả vận dụng phương pháp luận của chủ nghĩa duy vật biện chứng, duy vật lịch sử của chủ nghĩa Mác - Lênin, đường lối, chính sách phát triển kinh tế - xã hội; trong đó có chính sách đất đai của Đảng và Nhà nước ta.

Trong quá trình nghiên cứu, tác giả luận án sử dụng các phương pháp nghiên cứu khoa học cụ thể khác nhau, như: phân tích, tổng hợp, thống kê, lịch sử cụ thể, điều tra, khảo cứu thực tiễn nhằm minh chứng cho những lập luận, cho những nhận xét đánh giá, kết luận khoa học của luận án. Phương pháp so sánh cũng được sử dụng trong luận án để phân tích, đối chiếu những quy định pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp trong LĐĐ năm 2003 và những nội dung tiến bộ trong các quy định pháp luật có liên quan.

### **5. Những điểm mới của luận án**

Luận án là công trình khoa học nghiên cứu tương đối toàn diện pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam hiện nay. Luận án có những điểm mới sau đây:

*Thứ nhất*, luận án là công trình nghiên cứu một cách có hệ thống những vấn đề lý luận về thu hồi đất nông nghiệp; trong đó đã luận giải, làm rõ bản chất của việc thu hồi đất nông nghiệp là thu tài sản của NSDD.

*Thứ hai*, luận án phân tích một cách cụ thể về pháp luật thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam theo các nội dung là: Các quy định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; quy định về nội dung, trình tự, thủ tục thu hồi đất nông nghiệp; quy định về bồi thường, hỗ trợ và khiếu nại khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.

Qua đó tìm ra những điểm hợp lý và chưa hợp lý, xác định tính khả thi của các quy phạm pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp hiện hành nhằm đảm bảo quyền và lợi ích của Nhà nước, nhà đầu tư và người có đất bị thu hồi. Đồng thời cần tăng cường việc giám sát của cơ quan quyền lực nhằm phát huy hiệu quả của thiết chế dân chủ đại diện.

*Thứ ba*, cần thiết phải đặt việc xây dựng các quy định về bồi thường cây trồng, đất đai trong mối quan hệ với các quy luật sinh học, nhằm đảm bảo quyền lợi của NSDD. Bên cạnh đó cần quan tâm tới sự biến đổi môi trường, gìn giữ giá trị văn hóa của cả cộng đồng dân cư do tác động của việc thu hồi đất nông nghiệp với diện tích lớn gây ra.

*Thứ tư*, trên cơ sở phân tích các quy định pháp luật về hỗ trợ được áp dụng tại các địa phương trong phạm vi cả nước cho thấy bản chất của việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp không những phải đảm bảo nguyên tắc ngang giá mà còn là việc hướng đến sự cân bằng lợi ích giữa Nhà nước và người có đất nông nghiệp bị thu hồi, thể hiện ở kinh phí hỗ trợ đôi khi gấp nhiều lần giá trị tài sản bị thiệt hại.

*Thứ năm*, qua phân tích, tham khảo nội dung có liên quan trong pháp luật của một số nước, kết hợp với việc đánh giá thực trạng pháp luật nêu trên, luận án đề xuất phương hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật Việt Nam về thu hồi đất nông nghiệp.

### **6. Kết cấu của luận án**

Ngoài phần mở đầu, kết luận, những công trình liên quan đến luận án đã được công bố, danh mục tài liệu tham khảo, phụ lục, nội dung luận án gồm bốn chương:

Chương 1: Tổng quan về những vấn đề nghiên cứu của luận án.

Chương 2: Những vấn đề lý luận về pháp luật thu hồi đất nông nghiệp.

Chương 3: Thực trạng pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam hiện nay.

Chương 4: Phương hướng, giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam.

## **Chương 1**

### **TỔNG QUAN VỀ NHỮNG VẤN ĐỀ NGHIÊN CỨU CỦA LUẬN ÁN**

#### **1.1. Tình hình nghiên cứu và đánh giá tổng quan tình hình nghiên cứu**

##### ***1.1.1. Tình hình nghiên cứu***

*Thứ nhất*, về mặt lý luận có liên quan đến chế độ sở hữu đất đai, về quyền sử dụng đất, các khái niệm pháp lý đã được một số tác giả đề cập đến trong các công trình nghiên cứu như: Giáo trình “*Luật Kinh tế*”, Nxb. Công an nhân dân năm 2011 của tác giả Phạm Duy Nghĩa đã khẳng định, QSDĐ đã trở thành một quyền tài sản quan trọng. Cuốn sách “*Chế độ pháp lý về sở hữu và quyền tài sản đối với đất đai*” của tác giả Phạm Văn Võ, Nxb. Lao động năm 2012 đã đề cập việc thực hiện chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai, thu hồi đất và những vấn đề đặt ra, ... Ngoài ra còn có nghiên cứu về quyền tiếp cận thông tin được đề cập trong công trình: “*Báo cáo khảo sát tình hình công khai thông tin trong quản lý đất đai*” của nhóm nghiên cứu thuộc Trung tâm Nghiên cứu Chính sách và Phát triển (DEPOCEN) theo yêu cầu của World Bank (Ngân hàng Thế giới) và Bộ Phát triển Quốc tế Vương quốc Anh (DFID), Hà Nội, 2011,...

*Thứ hai*, về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là cơ sở pháp lý ban đầu để Nhà nước tiến hành thu hồi đất đã được một số tác giả đề cập đến trong các công trình nghiên cứu như: Bài viết: “*Đảm bảo quyền lợi của người sử dụng đất trong công tác quy hoạch sử dụng đất*” được đăng trên Tạp chí Nhà nước và Pháp luật số 4/2012 của tác giả Đặng Anh Quân đã đề xuất: đảm bảo quyền được thông tin đóng góp ý kiến đối với QH SDD của người dân; NSDD có quyền khiếu nại đối với công tác QH. Bài viết: “*Triển khai thi hành Hiến pháp năm 2013 với vấn đề hoàn thiện pháp luật đất đai*”, được đăng trên Tạp chí Nhà nước và Pháp luật số 1/2015 của tác giả Lưu Quốc Thái đã đề nghị về việc sử dụng ý kiến đóng góp của nhân dân trong trường hợp đa số người dân trong khu vực được lấy ý kiến không đồng tình với QH SDD...

*Thứ ba*, về nội dung, trình tự thu hồi đất, trong đó có đất nông nghiệp đã được một số tác giả nghiên cứu đến trong các công trình như: Giáo trình “*Luật Đất đai*” (2012) của Trường Đại học Luật Hà Nội. Trong nội dung “Các quy định về thu hồi đất”, tác giả đã lần lượt trình bày các vấn đề: (i) Đưa ra định nghĩa về thu hồi đất; (ii) Phân chia thành 4 loại thu hồi đất do các lý do khác nhau. Bài viết: “*Cơ sở hiến định về thu hồi đất vì mục đích công cộng ở Việt Nam*” được đăng trên Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 12 (128), tháng 8/2008 và “*Pháp luật về thu hồi đất khi*

*thực hiện quy hoạch và chế định trung dụng đất trong pháp luật Việt Nam*” đăng trên Tạp chí Luật học số 3/2011 của cùng tác giả Phan Trung Hiền đã đề nghị phải xây dựng một đạo luật về thể thức thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng... Liên quan đến lĩnh vực này còn được nghiên cứu trong cuốn sách “Land in transition: Reform and Poverty in Rural Vietnam” (Đất đai trong thời kỳ chuyển đổi: Cải cách và Nghèo đói ở Nông thôn Việt Nam) của World Bank (Ngân hàng Thế giới), Nxb. Văn hóa Thông tin năm 2008; “Compulsory land acquisition and voluntary land conversion in Vietnam: The conceptual approach, land valuation and grievance redress mechanisms” (Cơ chế Nhà nước thu hồi đất và chuyển dịch đất đai tự nguyện ở Việt Nam: Phương pháp tiếp cận, Định giá đất và Giải quyết khiếu nại của dân) do The World Bank (Ngân hàng Thế giới) xuất bản năm 2011; trong đó có đề cập đến nội dung chuyển dịch đất đai bắt buộc (Nhà nước thu hồi đất và giao đất), chuyển dịch đất đai tự nguyện (các nhà đầu tư trực tiếp nhận chuyển nhượng QSDĐ của người đang sử dụng đất) ở Việt Nam.

*Thứ tư*, về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, trong đó có đất nông nghiệp đã được một số tác giả đề cập đến trong các công trình nghiên cứu như: Bài viết: “*Hoàn thiện các quy định của Luật Đất đai về Nhà nước điều tiết phần giá trị tăng thêm từ đất đai không do đầu tư của người sử dụng đất mang lại*” được đăng trên Tạp chí Luật học, số 7(146)/2012 của các tác giả: Nguyễn Quang Tuyền và Đỗ Xuân Trọng. Cuốn sách: “*Pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai ở Việt Nam*” do tác giả Phan Trung Hiền chủ biên, Nxb. Đại học Cần Thơ, năm 2016; trong đó tác giả đã trình bày các nội dung có liên quan đến xác định thiệt hại, bồi thường thiệt hại, giá đất, điều tiết lợi ích khi Nhà nước thu hồi đất,...

*Thứ năm*, về hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp đã được một số tác giả nghiên cứu đến trong các công trình như: Bài viết: “*Chính sách hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất*” được đăng trên Tạp chí Luật học số 10/2010 của tác giả Trần Quang Huy. Bài viết: “*Vấn đề hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất trong Luật Đất đai năm 2013*” được đăng trên Tạp chí Luật học số 1/2015 của tác giả Phạm Văn Võ; trong đó tác giả nhấn mạnh, hỗ trợ là trách nhiệm được xác lập trên cơ sở thiện chí của Nhà nước và đặt trong mối quan hệ không thể tách rời chính sách bồi thường, ...

### ***1.1.2. Đánh giá tổng quan tình hình nghiên cứu***

Các công trình khoa học nói trên đã đi sâu vào việc nghiên cứu, phân tích các quy định pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất, về sự bất cập của giá đất. Tuy nhiên các tác giả chủ yếu nghiên cứu LĐĐ năm 2003, chưa phân tích các trường hợp thu hồi đất; trong đó có đất nông nghiệp chính là một trong những cơ sở pháp lý trực tiếp làm phát sinh thẩm quyền của cơ quan nhà nước; sự hạn chế của việc áp dụng phương pháp định giá đất; các thủ tục hành chính khi tiến hành thu hồi đất; chưa đi sâu vào vấn đề “cốt lõi”, đó là bản chất của việc thu hồi QSDĐ; sự chia sẻ lợi ích giữa Nhà nước, nhà đầu tư và người có đất bị thu hồi trên cơ sở tiếp cận từ việc đánh giá lợi ích được thụ hưởng trên phạm vi rộng, không giới hạn ở từng địa phương riêng lẻ,...

Việc kế thừa, tiếp tục phát triển các kết quả nghiên cứu về thu hồi đất nông nghiệp ở góc độ lý luận, đánh giá thực trạng của các quy định về nội dung này và đề xuất những giải pháp hoàn thiện pháp luật Việt Nam về thu hồi đất nông nghiệp là hết sức cần thiết và chưa trùng lặp với bất kỳ công trình nghiên cứu nào đã thực hiện trước đây.

## **1.2. Cơ sở lý thuyết**

### **1.2.1. Câu hỏi nghiên cứu**

Luận án được triển khai với những câu hỏi nghiên cứu như sau:

*Thứ nhất*, thu hồi đất nông nghiệp là gì? Đặc trưng của việc thu hồi đất nông nghiệp?

*Thứ hai*, nội dung của pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp và sự tác động của nó đến kinh tế - xã hội nước ta cũng như các đối tượng có liên quan như thế nào? Vai trò của Nhà nước được thể hiện ra sao thông qua chính sách hỗ trợ liên quan đến việc ổn định đời sống, sản xuất, việc làm,... với tư cách là người đại diện sở hữu đất đai.

*Thứ ba*, nội dung và thực tiễn áp dụng pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp có vướng mắc, bất cập gì cần được tiếp tục sửa đổi, bổ sung?

*Thứ tư*, với những hạn chế, bất cập nêu trên thì cần phải có những phương hướng và giải pháp gì để sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế để góp phần hoàn thiện pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp phù hợp trong giai đoạn hiện nay?

### **1.2.2. Các giả thuyết nghiên cứu**

- *Giả thuyết nghiên cứu thứ nhất*: Sự tác động của chế độ Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý đất đai đối với việc thu hồi đất nông nghiệp chưa được nghiên cứu một cách đầy đủ.

- *Giả thuyết nghiên cứu thứ hai*: Tính tất yếu khách quan phải điều chỉnh bằng pháp luật đối với lĩnh vực này chưa được luận giải rõ ràng, đầy đủ và các đề tài nghiên cứu trước đây chưa phản ánh một cách có hệ thống.

Hiện nay, các vấn đề lý luận về thu hồi đất nông nghiệp chưa được nghiên cứu một cách đầy đủ, tổng thể; chưa đánh giá được tác động của pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp đến các chủ thể khi tham gia quan hệ pháp luật đất đai.

- *Giả thuyết nghiên cứu thứ ba*: Các quy định của pháp luật Việt Nam về thu hồi đất nông nghiệp được quy định trong LĐĐ năm 2013 và các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn, thi hành có liên quan. Nhiều quy định trong đó đã, đang bộc lộ những hạn chế và bất cập khi áp dụng so với điều kiện kinh tế - xã hội trong nước.

- *Giả thuyết nghiên cứu thứ tư*: Hiện nay mặc dù LĐĐ năm 2013 đã được Quốc hội thông qua và các văn bản hướng dẫn thi hành của Chính phủ vừa được ban hành, có hiệu lực thực thi kể từ ngày 01/7/2014. Tuy nhiên vẫn chưa khắc phục được những hạn chế đã bộc lộ trong LĐĐ năm 2003 và yêu cầu thực tiễn đang đặt ra, ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của các bên trong thực hiện pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp cần được phân tích và kiến nghị phương hướng, giải pháp phù



hợp nhằm hoàn thiện các quy định pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện, đáp ứng được yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội nước ta.

### **1.2.3. Lý thuyết nghiên cứu**

Luận án được thực hiện dựa trên những quan điểm của chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước và pháp luật; các chủ trương, đường lối của Đảng Cộng sản Việt Nam về bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp về tài sản của tổ chức, cá nhân. Ngoài ra, luận án cũng dựa trên quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam và Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam về chính sách phát triển kinh tế - xã hội, xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, xây dựng hệ thống pháp luật đồng bộ, trong đó có pháp luật đất đai nhằm phục vụ các tổ chức, cá nhân và đáp ứng nhu cầu hội nhập.

Bên cạnh đó, tác giả còn sử dụng lý thuyết hạn chế quyền lực trong việc thu hồi đất, trong đó có đất nông nghiệp; lý thuyết vốn hóa thu nhập để luận giải về phương pháp định giá đất nông nghiệp; lý thuyết sinh lý thực vật để phân tích, đề xuất sửa đổi, bổ sung quy định pháp luật về bồi thường tài sản trên đất nông nghiệp, cũng như giải quyết khiếu nại trong trường hợp thu hồi đất để xây dựng công trình thủy lợi, thủy điện.

## **Chương 2**

### **NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ PHÁP LUẬT THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP**

#### **2.1. Lý luận về thu hồi đất nông nghiệp**

##### **2.1.1. Khái niệm, vai trò của đất nông nghiệp**

###### **2.1.1.1. Khái niệm về đất nông nghiệp**

So với quan điểm của FAO, và các nhà khoa học, khái niệm đất nông nghiệp theo quy định pháp luật cũng dựa trên tiêu chí chung, đó là căn cứ vào mục đích sử dụng đất để phân loại. Tuy nhiên, khái niệm được mở rộng hơn, ngoài đất sản xuất nông nghiệp còn có đất sử dụng vào mục đích lâm nghiệp, đất làm muối và cả loại đất nông nghiệp khác.

###### **2.1.1.2. Vai trò của đất nông nghiệp**

Trong sản xuất nông nghiệp, đất nông nghiệp là tư liệu sản xuất chủ yếu và đặc biệt không thể thay thế, đóng vai trò quan trọng; ngoài ra, đất đai nói chung, trong đó có đất nông nghiệp thể hiện ở những điểm sau: (i) Đất đai, trong đó có đất nông nghiệp là một trong những bộ phận hợp thành các yếu tố cấu thành quốc gia theo Điều 1 Công ước Montevideo 1933; (ii) Đất đai là nguồn lực quan trọng trong bất kỳ ngành sản xuất nào, nhất là trong sản xuất nông nghiệp; (iii) Đất nông nghiệp còn là tài sản quan trọng, là không gian sống, là yếu tố tinh thần không thể thiếu được trong đời sống văn hóa nông thôn.

##### **2.1.2. Đặc điểm của việc Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp**

###### **2.1.2.1. Những nét đặc thù của chế độ sở hữu đất đai ở Việt Nam**

Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Nhà nước trao QSDĐ cho NSDD theo quy định pháp luật. Về thuật ngữ QSDĐ đã được đề cập lần đầu với tên: QSDĐ đai trong LDD năm 1987. LDD năm 1993 quy định, QSDĐ được tham gia vào thị trường vốn. LDD năm 2003, LDD năm 2013 tiếp tục quy định QSDĐ được tham gia thị trường bất động sản, đáp ứng nhu cầu sản xuất, đầu tư, phát triển kinh tế của các chủ thể trong quan hệ pháp luật đất đai.

*2.1.2.2. Đất nông nghiệp và quyền sử dụng đất nông nghiệp là tài sản của người sử dụng đất*

- Quyền tài sản có thể chuyển giao được trong giao dịch dân sự.

Xét dưới giác độ pháp lý, QSDĐ đã thể hiện các yếu tố sau :

*(i) Quyền sử dụng đất được trị giá bằng tiền*

LDD năm 1993 đã thừa nhận đất đai có giá. Điểm mới của LDD năm 2003, LDD năm 2013 là chấp nhận yếu tố thị trường tham gia vào việc xác định giá QSDĐ. Giá này do Nhà nước quy định hoặc được hình thành trong giao dịch QSDĐ.

*(ii) Quyền sử dụng đất có thể được chuyển giao trong giao dịch dân sự*

QSDĐ đã được chuyển giao trong giao dịch dân sự qua các nội dung sau:

- *Quyền sử dụng đất được chuyển giao bằng cách xác lập hợp đồng*

- *Quyền sử dụng đất được chuyển giao bằng hành vi pháp lý đơn phương*

Hành vi pháp lý đơn phương trong giao dịch dân sự chuyển QSDĐ thể hiện ý chí của một bên - người có QSDĐ, và đây là cơ sở pháp lý làm phát sinh, thay đổi, chấm dứt quyền và nghĩa vụ dân sự.

Như vậy, ở nước ta, mặc dù đất đai thuộc sở hữu toàn dân; nhưng theo quy định pháp luật dân sự thì QSDĐ lại là quyền tài sản, hay nói cách khác, QSDĐ trong đó có QSDĐ nông nghiệp là tài sản của NSDD. Thu hồi đất nông nghiệp đối với NSDD chính là thu hồi tài sản của họ.

*2.1.2.3. Nội dung đảm bảo quyền sử dụng đất của tổ chức, cá nhân qua các bản hiến pháp*

Trong các bản Hiến pháp: 1946, 1959, 1980, 1992 đều ghi nhận việc bảo hộ quyền tài sản hợp pháp của công dân, tổ chức, cho dù cách diễn đạt trong từng giai đoạn lịch sử có khác nhau.

Tuy nhiên, việc Nhà nước “thu hồi đất” hoặc “thu hồi đất nông nghiệp” là nội dung chưa được các bản HP trước năm 1992 điều chỉnh, cho dù sử dụng vào mục đích gì. Trên cơ sở kế thừa và sửa đổi, bổ sung HP 1992 cho phù hợp với điều kiện của đất nước, QSDĐ và việc bảo hộ QSDĐ, cũng như thẩm quyền thu hồi đất, trong đó có đất nông nghiệp của Nhà nước trong trường hợp thật cần thiết vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng phải được luật định đã được ghi nhận tại Khoản 2 Điều 54 HP 2013.

Đây là những cơ sở hiến định nhằm đảm bảo quyền tài sản, trong đó có QSDĐ có tổ chức, cá nhân và ứng xử của Nhà nước khi thực hiện thẩm quyền của mình do pháp luật quy định.

### **2.1.3. Khái niệm thu hồi đất nông nghiệp**

QSDĐ là tài sản của NSDD; do vậy, kế thừa một số quan điểm, đồng thời cũng nhằm phù hợp về mặt ngữ nghĩa và cả về mặt pháp lý đang diễn ra, Luận án đưa ra khái niệm về thu hồi đất nông nghiệp như sau:

*Thu hồi đất nông nghiệp là việc Nhà nước ban hành quyết định hành chính để thu tài sản là quyền sử dụng đất nông nghiệp của người sử dụng đất hoặc thu lại đất nông nghiệp đã giao cho tổ chức, Ủy ban nhân dân cấp xã quản lý trong những trường hợp cụ thể và Nhà nước có trách nhiệm bồi thường giá trị thiệt hại, hỗ trợ nhằm đảm bảo cuộc sống của người sử dụng đất theo quy định của pháp luật.*

### **2.2. Lý luận pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp**

#### **2.2.1. Cơ sở xây dựng pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp**

Sự hiện hữu của pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp mang tính cấp thiết và cũng là yêu cầu khách quan, nhằm đảm bảo lợi ích của đất nước, của NSDD và cho cả người bỏ vốn đầu tư. Cả lý luận và thực tiễn đều cho thấy, đây là nội dung vừa mang tính hành chính; đồng thời mang tính thị trường. Bên cạnh việc điều chỉnh bằng các quy phạm pháp luật, còn cần xem xét áp dụng cả những quy phạm đạo đức, tập quán sinh hoạt văn hóa,...; trong đó quy phạm pháp luật là chủ yếu.

#### **2.2.2. Nội dung của pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp**

Luận án đã đưa ra các nội dung cần xem xét, hoàn thiện trong pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp như sau: (i) Quy định về quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất nông nghiệp - cơ sở pháp lý để thu hồi đất nông nghiệp; (ii) Quy định về nội dung, trình tự thủ tục thu hồi đất nông nghiệp; (iii) Quy định về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp; (iv) Quy định về khiếu nại khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.

### **2.3. Pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp giai đoạn từ năm 1945 đến trước ngày 01/7/2004**

#### **2.3.1. Giai đoạn từ năm 1945 đến năm 1980**

#### **2.3.2. Giai đoạn từ năm 1980 đến trước ngày 01/7/2004 (ngày Luật Đất đai năm 2003 có hiệu lực thi hành)**

### **2.4. Pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp của một số nước và những gợi mở đối với Việt Nam**

#### **2.4.1. Pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp của Cộng hòa Pháp**

#### **2.4.2. Pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp của Úc**

#### **2.4.3. Pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp của Cộng hòa nhân dân Trung Hoa**

#### **2.4.4. Một số gợi mở đối với Việt Nam trong quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp**

*Thứ nhất*, thu hồi đất trong đó có đất nông nghiệp được quy định trong Hiến pháp, hoặc trong văn bản Luật, vì bản chất thu hồi đất là thu hồi tài sản của NSDD, cho dù sử dụng vào mục đích gì theo nhu cầu của Nhà nước.

*Thứ hai*, quy định về trình tự thủ tục thu hồi đất, trong đó có đất nông nghiệp được pháp luật Cộng hòa Pháp, Úc quy định thật chặt chẽ trên cơ sở công khai, minh bạch. Thời gian để tiến hành xác định truat hữu vì mục đích công cộng tương đối dài, có khi đến một năm qua nhiều giai đoạn khác nhau. Người có đất bị thu hồi có quyền phản đối ( khiếu nại). Việc xử lý các bất đồng được tiến hành giải quyết trước khi thu hồi đất.

*Thứ ba*, việc bồi thường tài sản là đất đai và các tài sản khác trên đất đều do NSDD sau này đảm nhận, nghĩa là không sử dụng từ nguồn ngân sách nhà nước. Đây là quy định phù hợp, vì nếu kinh phí bồi thường từ nguồn chi ngân sách thì bản chất là đầu tư công, phải đối mặt với nhiều rủi ro, nhất là các dự án phát triển kinh tế.

*Thứ tư*, pháp luật các nước nêu trên đều tính giá bồi thường theo giá thị trường tại thời điểm thu hồi đất. Ngoài ra còn xem xét đến các khoản bồi thường phụ có liên quan đến việc thu hồi đất như: việc làm, di chuyển hoa màu,... Đặc biệt, pháp luật Trung Quốc quy định việc bồi thường và hỗ trợ đời sống đối với người có đất nông nghiệp bị thu hồi dựa vào giá trị sản lượng cây trồng trên đất bị thu hồi. Nội dung này đã từng được quy định trong nhiều văn bản pháp luật của Việt Nam từ năm 1959, tuy nhiên về sau không được kế thừa, phát triển. Đây là quy định phù hợp với kỳ vọng của NSDD nông nghiệp khi bỏ vốn đầu tư.

### Chương 3

## THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

### 3.1. Quy định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất - Cơ sở pháp lý ban đầu để Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp

#### 3.1.1. Quy định về vai trò của quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất

QH, KHSDD được xác định là cơ sở pháp lý quan trọng để các chủ thể khi tham gia quan hệ pháp luật đất đai tuân theo.

#### 3.1.2. Quy định về nguyên tắc lập, công bố quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất

*Thứ nhất*, QH, KHSDD được lập trên nguyên tắc từ tổng thể đến chi tiết; QH, KHSDD của cấp dưới phải phù hợp với QH, KHSDD của cấp trên; KHSDD phải phù hợp với QH đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quyết định, xét duyệt.

*Thứ hai*, vấn đề công khai thông tin được quy định với nội dung: thời điểm, thời hạn công bố công khai QH, KHSDD được thực hiện trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, phê duyệt.

#### 3.1.3. Quy định về thẩm quyền quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Quy định về thẩm quyền quyết định QH, KHSDD cho thấy, thiết chế dân

chủ đại diện đã được thể hiện rõ nét về vai trò của Quốc hội ở tầm quy hoạch cấp quốc gia; còn đối với quy hoạch ở địa phương, trong từng lĩnh vực cụ thể cần có sự tham gia của HĐND, pháp luật chưa quy định thẩm quyền của họ “ngang tầm” với quyền Hiến định.

### **3.2. Quy định về nội dung; trình tự, thủ tục thu hồi đất nông nghiệp**

#### **3.2.1.. Quy định về các trường hợp thu hồi đất nông nghiệp**

##### *3.2.1.1. Nội dung các trường hợp thu hồi đất*

*Thứ nhất*, kế thừa Điều 89 LDD năm 2003, Điều 61 LDD năm 2013 đã quy định các trường hợp thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh.

*Thứ hai*, thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng được quy định tại Điều 62 LDD năm 2013 trên cơ sở kế thừa, sửa đổi, bổ sung từ các Điều: 40, 90, 91, 92 LDD năm 2003 và luật hóa một số quy định rải rác trong Điều 36 NĐ 181/2004/NĐ-CP, Điều 34 NĐ 84/2007/NĐ-CP,... cụ thể bao gồm các loại dự án do Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư, Thủ tướng Chính phủ chấp thuận, quyết định đầu tư hoặc do HĐND cấp tỉnh chấp thuận mà phải thu hồi đất.

*Thứ ba*, thu hồi đất do hành vi vi phạm pháp luật về đất được quy định tại Điều 64 LDD năm 2013 trên cơ sở kế thừa một số quy định tại Khoản 3, 4, 5, 6, 9, 11, 12 Điều 38 LDD năm 2003.

*Thứ tư*, thu hồi đất do chấm dứt việc sử dụng đất theo pháp luật, tự nguyện được quy định tại Điều 65 LDD năm 2013 trên cơ sở kế thừa một số quy định tại Khoản 2, 7, 8 10 Điều 38 LDD năm 2003.

*Thứ năm*, các căn cứ pháp lý để Nhà nước tiến hành quyết định thu hồi đất đã được quy định trong LDD năm 2013 tùy theo từng trường hợp cụ thể.

Vấn đề đặt ra là, các căn cứ pháp lý khác được quy định rải rác trong nhiều điều luật, nên khi áp dụng pháp luật, cơ quan nhà nước có thẩm quyền có thể vì yếu tố chủ quan hay khách quan mà chưa viện dẫn đầy đủ, cần được tập hợp lại nhằm đảm bảo tính pháp chế trong quá trình triển khai thi hành LDD năm 2013.

##### *3.2.1.2. Về một số điểm tiến bộ, bất cập trong nội dung các trường hợp thu hồi đất*

Về nội dung các trường hợp thu hồi đất, trong đó có thu hồi đất nông nghiệp nói trên, theo tác giả, đã thể hiện một số điểm tiến bộ cũng như có một số nội dung bất cập cần tiếp tục đặt ra như sau:

*Thứ nhất, về các trường hợp Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh*

Các trường hợp thu hồi đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh được quy định cụ thể trong Luật và không ủy quyền cho Chính phủ tiếp tục quy định đất xây dựng các công trình quốc phòng, an ninh khác như Điểm 1 Khoản 1 Điều 89 LDD năm 2003 là phù hợp, nhằm khẳng định địa vị pháp lý của Quốc hội.

*Thứ hai, về các trường hợp Nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng*

(i) LDD năm 2013 đã quy định về vai trò của HOND cấp tỉnh trong việc chấp thuận các dự án xây dựng tại địa phương mà phải thu hồi đất.

(ii) Việc quy định không thu hồi đất đối với các dự án khoáng sản được cơ quan có thẩm quyền cấp phép, trong trường hợp khai thác khoáng sản làm vật liệu xây dựng thông thường, than bùn, khoáng sản tại các khu vực có khoáng sản phân tán, nhỏ lẻ và khai thác tận thu khoáng sản là phù hợp.

(iii) Dự án cải tạo chỉnh trang khu đô thị là dự án cải tạo, nâng cấp mặt ngoài hoặc kết cấu các công trình trong khu vực đô thị hiện hữu nhưng không làm thay đổi quá 10% các chỉ tiêu sử dụng đất của khu vực". Điều này cần đặt ra khi quy hoạch, triển khai dự án sao cho khách quan, hài hòa lợi ích của các cư dân trong khu vực.

*Thứ ba, về các trường hợp Nhà nước thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai*

(i) Về sử dụng đất không hiệu quả

Nhà nước không cần thiết phải sử dụng quyền lực công để QĐ thu hồi đất đối với trường hợp trên. Do vậy nội dung này đã bị bãi bỏ, không đưa vào LDD năm 2013 là phù hợp.

(ii) Về sử dụng đất không đúng mục đích

Nhà nước thu hồi đất trong trường hợp: ‘Sử dụng đất không đúng mục đích đã được Nhà nước giao, cho thuê, công nhận QSDĐ và đã bị xử phạt vi phạm hành chính về hành vi sử dụng đất không đúng mục đích mà tiếp tục vi phạm’ là phù hợp.

(iii) Về người sử dụng đất không thực hiện nghĩa vụ đối với Nhà nước

Điều 170 LDD năm 2013 đã kế thừa Điều 107 LDD năm 2003 quy định, NSDD có các nghĩa vụ chung. Theo đó, những nội dung nêu trên bị trùng lặp về hành vi vi phạm cần được xem xét, quy định lại, nhằm thuận tiện trong việc áp dụng cho cả NSDD và cơ quan quản lý hành chính nhà nước.

Bên cạnh đó, với quy định: “Người sử dụng đất không thực hiện nghĩa vụ đối với Nhà nước và đã bị xử phạt vi phạm hành chính mà không chấp hành” là điểm tiến bộ, tạo cho NSDD có điều kiện khắc phục hậu quả, thực hiện nghĩa vụ của mình.

(iv) Về người sử dụng đất cố ý hủy hoại đất

Pháp luật quy định thu hồi đất do hành vi làm ô nhiễm đất mà chưa dự liệu hết các nguyên nhân gây ra là chưa phù hợp.

(v) Về nội dung đất được giao không đúng đối tượng hoặc không đúng thẩm quyền

Pháp luật hiện hành không buộc việc gánh chịu hậu quả bất lợi trong trường hợp trên thuộc về NSDD, mà có sự chia sẻ trách nhiệm, tìm giải pháp phù hợp cho cả hai bên: Nhà nước và NSDD.

### ***3.2.2. Quy định về thẩm quyền thu hồi đất nông nghiệp***

Thẩm quyền thu hồi đất nông nghiệp được quy định tại Điều 66 LDD năm

2013 trên cơ sở kế thừa, bổ sung, sửa đổi Điều 44 LDD năm 2003.

Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện nhiệm vụ của mình trong điều hành kinh tế - xã hội, đã xảy ra việc áp dụng không đúng thẩm quyền được giao, thể hiện qua một số trường hợp đã diễn ra trong thực tế qua một số vụ việc.

### **3.2.3. Quy định về trình tự, thủ tục thu hồi đất nông nghiệp**

#### **3.2.3.1. Quy định về thông báo thu hồi đất nông nghiệp**

Việc bổ sung nội dung điều tra, khảo sát, đo đạc kiểm đếm trong thông báo thu hồi đất là phù hợp, nhằm khắc phục tình trạng một số trường hợp đã xảy ra người dân có đất bị thu hồi không hợp tác với Nhà nước.

#### **3.2.3.2. Quy định về kiểm đếm để lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư**

Điểm mới trong LDD năm 2013 là đưa quy định kiểm đếm bắt buộc và quy trình cưỡng chế kiểm đếm bắt buộc. Trong khi đó, nội dung này chưa được nêu trong LDD năm 2003, mà chỉ được đề cập đến trong Điểm a Khoản 1 Điều 56 Nghị định 84/2007/NĐ-CP, nhưng chỉ mang tính liệt kê, chưa đi sâu vào mô tả công việc.

#### **3.2.3.3. Quy định về các nguyên tắc tổ chức thực hiện cưỡng chế thi hành quyết định kiểm đếm bắt buộc**

#### **3.2.3.4. Quy định về các điều kiện tổ chức thực hiện cưỡng chế thi hành quyết định kiểm đếm bắt buộc**

Trong thực tế chính quyền các cấp đã áp dụng chưa đúng với các quy định pháp luật, đảm bảo quyền lợi của NSDD, thể hiện ở một số nội dung sau:

*Thứ nhất, chưa đảm bảo trình tự, thủ tục trước khi ban hành quyết định thu hồi đất nông nghiệp*

*Thứ hai, thu hồi đất không ban hành quyết định hành chính*

#### **3.2.3.5. Quy định về cưỡng chế thi hành quyết định thu hồi đất nông nghiệp**

Quy định nội dung này là phù hợp, đảm bảo trong việc thi hành công vụ và nghĩa vụ của NSDD.

### **3.3. Quy định về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp**

#### **3.3.1. Quy định về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp**

*Thứ nhất, về khái niệm “Bồi thường về đất”*

Theo Khoản 12 Điều 3 LDD năm 2013 thì *Bồi thường về đất* là việc Nhà nước trả lại giá trị QSDĐ đối với diện tích đất thu hồi cho người sử dụng đất. Tuy nhiên, chúng ta có thể thấy rằng, nội hàm của “bồi thường về đất” bị hạn hẹp hơn so với “bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất”, vì ngoài việc bồi thường về đất, Nhà nước còn phải bồi thường các loại tài sản hình thành hợp pháp trên đất nữa. Nếu theo cách hiểu trên, pháp luật còn phải tiếp tục giải thích: “bồi thường về tài sản trên đất” là gì, song nội dung này chưa thấy đề cập đến.

*Thứ hai, về nguyên tắc bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất*

Các nguyên tắc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất gồm có: (i) Phải hội đủ các điều kiện được bồi thường theo quy định pháp luật. (ii) Việc bồi thường được

thực hiện bằng việc giao đất có cùng mục đích sử dụng với loại đất thu hồi. (iii) Việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất phải bảo đảm dân chủ, khách quan, công bằng, công khai, kịp thời và đúng quy định của pháp luật.

*Thứ ba, về điều kiện được bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng*

Nội dung này được quy định tại Điều 75 LDD năm 2013 bao gồm các nội dung: (i) Đối với NSDD là hộ gia đình, cá nhân có GCN hoặc có đủ điều kiện để được cấp GCN; (ii) Cộng đồng dân cư, cơ sở tôn giáo, tín ngưỡng đang sử dụng đất mà không phải là đất do Nhà nước giao, cho thuê và có GCN hoặc có đủ điều kiện để được cấp GCN QSDĐ, quyền tài sản khác gắn liền với đất theo quy định pháp luật mà chưa được cấp; (iii) Tổ chức được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê; nhận thừa kế QSDĐ, nhận chuyển nhượng QSDĐ mà tiền sử dụng đất đã nộp, tiền nhận chuyển nhượng đã trả không có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước, có GCN hoặc có đủ điều kiện được cấp GCN, quyền tài sản khác gắn liền với đất theo quy định pháp luật mà chưa được cấp.

*Thứ tư, về bồi thường về đất*

Nội dung này được quy định tại Điều 77, Điều 78 LDD năm 2013 trên cơ sở kế thừa, sửa đổi, bổ sung luật hóa Điều 16 NĐ 69/2009/NĐ-CP và Điều 12 NĐ 197/2004/NĐ-CP bao gồm các vấn đề sau: (i) Một là, bồi thường về đất đối với người sử dụng đất là hộ gia đình, cá nhân; (ii) Bồi thường về đất đối với người sử dụng đất là tổ chức, cộng đồng dân cư, cơ sở tôn giáo.

*Thứ năm, về chi phí đầu tư vào đất còn lại*

Chi phí đầu tư vào đất còn lại giải thích tại Khoản 13 Điều 3 LDD năm 2013 và được quy định chi tiết tại Khoản 2 Điều 3 NĐ 47/2014/NĐ-CP. Theo đó, chi phí đầu tư vào đất còn lại là các chi phí thực tế người sử dụng đất đã đầu tư vào đất để sử dụng theo mục đích được phép sử dụng bao gồm: chi phí san lấp mặt bằng và một số chi phí khác liên quan trực tiếp có căn cứ chứng minh đã đầu tư vào đất, mà đến thời điểm Nhà nước thu hồi đất còn chưa thu hồi được. Tuy nhiên, cách tính toán theo quy định hiện hành vẫn chưa đầy đủ, đảm bảo quyền lợi của NSDD.

*Thứ sáu, về xác định giá trị để bồi thường tài sản là cây trồng trên đất, vật nuôi là thú sản*

Quy định về bồi thường đối với cây trồng, vật nuôi được quy định tại Điều 90 LDD năm 2013 trên cơ sở luật hóa Điều 24 NĐ 197/2004/NĐ-CP. Trong thực tế, việc xác định giá trị vườn cây đối với cây lâu năm đã thể hiện một số bất cập, chưa phù hợp với lý thuyết sinh học cây trồng, vật nuôi là thú sản.

*Thứ bảy, về chi trả tiền bồi thường, hỗ trợ, tái định cư*

Nội dung trên được quy định tại Khoản 1, 2, 3 Điều 93 LDD năm 2013. Theo tác giả, cần nhìn nhận khoản tiền bồi thường, hỗ trợ như nghĩa vụ thanh toán tài sản bị thiệt hại do hành vi thu hồi đất của Nhà nước gây ra, chứ không phải là



khoản nợ ngân sách. Do vậy, việc “được thanh toán thêm một khoản tiền bằng mức tiền chậm nộp theo quy định của Luật quản lý thuế tính trên số tiền chậm trả và thời gian chậm trả” là không phản ánh đúng bản chất của sự việc.

### **3.3.2. Quy định về hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp**

#### **3.3.2.1. Khái niệm hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất**

Theo Khoản 14 Điều 3 LĐĐ năm 2013, *Hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất* là việc Nhà nước trợ giúp cho người có đất thu hồi để ổn định đời sống, sản xuất và phát triển.

Đây là quy định “mở”, có lợi cho NSDD. Tuy nhiên, để đạt được các tiêu chí định tính như: “ổn định”, “phát triển” không phải là dễ đạt đến, cần phải có các phương thức hỗ trợ hữu hiệu từ phía Nhà nước.

#### **3.3.2.2. Quy định pháp luật về hỗ trợ ổn định đời sống khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp**

Nội dung trên được quy định tại Điều 19 NĐ 47/2014/NĐ-CP với các nội dung sau: (i) Đối tượng được hỗ trợ ổn định đời sống và sản xuất; (ii) Điều kiện để được hỗ trợ ổn định đời sống và sản xuất; (iii) Cách thức hỗ trợ ổn định đời sống cho các đối tượng có liên quan.

#### **3.3.2.3. Quy định pháp luật về hỗ trợ ổn định sản xuất khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp**

Nội dung này được quy định tại Điều a Khoản 4, Khoản 5 Điều 19 NĐ 47/2014/NĐ-CP của Chính phủ và hướng dẫn chi tiết của UBND cấp tỉnh.

#### **3.3.2.4. Quy định pháp luật về hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm**

Nội dung này được quy định tại Điều 20 NĐ 47/2014/NĐ-CP trên cơ sở kế thừa, bổ sung, sửa đổi Điều 22 NĐ 69/2009/NĐ-CP bao gồm các nội dung: (i) Đối tượng được hỗ trợ; (ii) Trách nhiệm của UBND cấp tỉnh trong việc lập phương án đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm; (iii) Trách nhiệm của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội trong việc tham mưu, đề xuất cơ chế, chính sách giải quyết việc làm và đào tạo nghề cho người thu hồi đất nông nghiệp.

### **3.4. Quy định về khiếu nại khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp**

Điều 204 LĐĐ năm 2013 đã quy định giải quyết khiếu nại khi Nhà nước thu hồi đất theo quy định pháp luật về khiếu nại. Qua khảo sát ý kiến của người bị thu hồi đất về khiếu nại khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp cho thấy: (i) Có 73.4% số người được khảo sát đã thực hiện quyền khiếu nại của mình với cơ quan nhà nước có thẩm quyền khi bị ảnh hưởng quyền lợi có liên quan đến việc thu hồi đất nông nghiệp; (ii) 71.9% chọn cơ quan UBND để giải quyết khiếu nại; (iii) Chỉ có 39,2% chọn cơ quan Tòa án để bảo vệ quyền lợi của mình khi bị thu hồi đất nông nghiệp.

Như vậy, đa số người dân đều thực hiện quyền khiếu nại của mình với cơ quan Nhà nước có thẩm quyền. Tuy nhiên, có lẽ do tâm lý “e ngại” khi đến Tòa án nên họ thường chọn cơ quan UBND để bảo vệ quyền lợi của mình.

**Chương 4**  
**PHƯƠNG HƯỚNG, GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ**  
**NÂNG CAO HIỆU QUẢ THỰC THI PHÁP LUẬT VỀ**  
**THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP Ở VIỆT NAM**

**4.1. Quan điểm và những yêu cầu đặt ra về hoàn thiện pháp luật thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam**

**4.1.1. Quan điểm hoàn thiện pháp luật thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam**

Trên cơ sở phân tích những mặt đạt được, cũng như bất cập các quy định pháp luật và thực tiễn áp dụng đòi hỏi phải hoàn thiện một cách đồng bộ pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam trên cơ sở những quan điểm sau:

*Thứ nhất, phù hợp với đường lối chính sách của Đảng về quản lý đất đai*

*Thứ hai, cần đảm bảo hài hòa lợi ích của Nhà nước, người có đất nông nghiệp bị thu hồi và nhà đầu tư*

*Thứ ba, đảm bảo sự tương thích, tránh sự xung đột pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp với các quy định có liên quan trong hệ thống pháp luật và ngược lại*

**4.1.2. Những yêu cầu đặt ra trong việc hoàn thiện pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp ở nước ta hiện nay**

*4.1.2.1. Về công tác lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất - Căn cứ pháp lý quan trọng để Nhà nước tiến hành thu hồi đất*

*4.1.2.2. Về nội dung, trình tự thủ tục thu hồi đất nông nghiệp*

*4.1.2.3. Về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp*

*4.1.2.4. Về khiếu nại khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp*

**4.2. Một số giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp**

**4.2.1. Hoàn thiện quy định pháp luật về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất**

Các nội dung về QH, KHSDD, đề nghị được sửa đổi, bổ sung theo hướng:

(i) UBND cấp có trách nhiệm tổ chức thực hiện việc lập QH, KHSDD trình *Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết nghị* QH, KHSDD sau khi xin ý kiến cơ quan có thẩm quyền chuyên môn quản lý về đất đai cấp trên.

Cơ quan có thẩm quyền chuyên môn quản lý về đất đai cấp trên có trách nhiệm kiểm tra các nội dung có liên quan như: sự phù hợp với QH, KHSDD cấp trên, ranh giới QH, KHSDD tính khả thi,... và cho ý kiến bằng văn bản. Ý kiến của cơ quan có thẩm quyền chuyên môn quản lý về đất đai cấp trên là một trong những căn cứ để HĐND xem xét, quyết nghị.

Nghị quyết của HĐND về QH, KHSDD có hiệu lực thi hành, không phải chờ thủ tục UBND cùng cấp ban hành văn bản.

(ii) Trước khi trình QH, KHSDD quốc phòng, an ninh cho Chính phủ phê duyệt, đơn vị lập QH, KHSDD gửi hồ sơ đến HĐND cấp tỉnh có liên quan để cho ý kiến. Ý kiến của HĐND cấp tỉnh là một trong căn cứ để Chính phủ xem xét, phê duyệt QH, KHSDD.

#### **4.2.2. Hoàn thiện quy định pháp luật về nội dung; trình tự, thủ tục thu hồi đất nông nghiệp**

*Thứ nhất, cần thiết phải định danh lại thuật ngữ pháp lý “thu hồi đất”*

Trên cơ sở phân tích về mặt ngữ nghĩa, cũng như mối liên hệ với các quy định pháp luật có liên quan, Luận án đã đề xuất việc Nhà nước thu QSDĐ của các tổ chức, cá nhân đang quản lý, sử dụng cần được nhìn nhận qua các trường hợp sau:

*Trường hợp thứ nhất*, đối với các tổ chức là cơ quan Nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp, đơn vị sự nghiệp,... sử dụng đất có nguồn gốc Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất, và đất Nhà nước giao cho UBND cấp xã, tổ chức phát triển quỹ đất quản lý thì vẫn sử dụng thuật ngữ “*thu hồi đất*” khi Nhà nước lấy lại QSDĐ để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng.

Lúc này, “*thu hồi đất*” được giải thích là việc Nhà nước ban hành QĐHC theo nội dung, trình tự, thủ tục do pháp luật quy định, để thu QSDĐ đã giao cho tổ chức sử dụng đất không phải nộp tiền sử dụng đất; thu lại đất đã giao cho tổ chức, UBND cấp xã quản lý theo quy định của Luật Đất đai.

*Trường hợp thứ hai*, đối với các tổ chức được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, thuê đất; hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước công nhận QSDĐ, giao đất có thu tiền hoặc không thu tiền sử dụng đất, thuê đất thì sử dụng thuật ngữ “*trung thu quyền sử dụng đất*” khi Nhà nước lấy QSDĐ của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, phát triển kinh tế tỏ ra phù hợp hơn, bởi lẽ về mặt ngữ nghĩa, trung thu là thu tài sản của tư nhân để dùng vào việc công.

Lúc này, “*trung thu đất*” được giải thích là việc Nhà nước ban hành QĐHC theo nội dung, trình tự, thủ tục do pháp luật quy định, để trung thu QSDĐ đã giao cho các tổ chức sử dụng đất phải nộp tiền sử dụng đất, thuê đất; của các hộ gia đình, cá nhân được công nhận; của NSDD vi phạm pháp luật hoặc một số trường hợp khác theo quy định pháp luật.

*Thứ hai, về thẩm quyền thu hồi đất nông nghiệp*

(i) Xác định thẩm quyền thu hồi đất là tập thể cơ quan quản lý hành chính nhà nước theo địa bàn hành chính, dựa trên tiêu chí về quy mô diện tích đất thu hồi và số hộ gia đình, số nhân khẩu bị tác động, không phân biệt NSDD có đất bị thu hồi là tổ chức hay hộ gia đình, cá nhân.

(ii) Giao cho cơ quan Thanh tra theo chức năng, nhiệm vụ do pháp luật quy định có thẩm quyền xem xét các QĐ thu hồi đất của UBND cấp dưới. HĐND cấp huyện, HĐND cấp tỉnh giám sát việc ban hành các QĐ thu hồi đất của UBND cùng cấp, Quốc hội giám sát các QĐ thu hồi đất của UBND cấp tỉnh, cấp huyện theo quy định pháp luật.

*Thứ ba, về các trường hợp thu hồi đất nông nghiệp*

*Một là*, đề nghị bãi bỏ Điều 6 Khoản 1 Điều 64 LĐĐ năm 2013: “Đất không được chuyển nhượng, tặng cho theo quy định của Luật này mà nhận chuyển nhượng,

nhận tặng cho;...” vì không có tính khả thi.

*Hai là*, về thu hồi đất nông nghiệp trồng cây hàng năm, cây lâu năm do không sử dụng

Nhằm phù hợp với khoa học sinh học cây trồng, tác giả đề nghị sửa đổi, bổ sung Điểm h Khoản 1 Điều 64 LĐĐ năm 2013 như sau:

**“Điều 64. Thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai**

1. Các trường hợp thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai bao gồm:

...h) Đất trồng cây hàng năm không được sử dụng trong thời hạn 12 tháng liên tục; đất trồng cây lâu năm không được sử dụng trong thời hạn 18 tháng liên tục ***mà không đăng ký với cơ quan nhà nước có thẩm quyền***; đất trồng rừng không được sử dụng trong thời hạn 24 tháng liên tục;...”.

*Ba là*, về quy định có liên quan đến việc thu hồi đất nông nghiệp do hết thời hạn sử dụng đất mà không được gia hạn

Trên cơ sở đã phân tích về những bất cập của quy định trên, tác giả đề nghị:

(i) Sửa đổi quy định về thời hạn sử dụng đất nông nghiệp đối với NSDD là hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp là *sử dụng đất ổn định lâu dài* thay vì thời hạn sử dụng đất là 50 năm như hiện nay. Theo đó, đề nghị bổ sung Khoản 2 Điều 125 LĐĐ năm 2013 và thay đổi các quy định pháp luật khác có liên quan:

**“Điều 125. Đất sử dụng ổn định lâu dài**

Người sử dụng đất được sử dụng đất ổn định lâu dài trong các trường hợp sau đây:

...2. Đất nông nghiệp do cộng đồng dân cư sử dụng quy định tại khoản 3 Điều 131 của Luật này; đất nông nghiệp do hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp trong hạn mức quy định;...”.

*Bốn là*, trong thời gian chưa kịp bổ sung Điều 125 LĐĐ năm 2013, cần thiết nên bãi bỏ quy định tại Điểm b Khoản 3 Điều 74 NĐ 43/2014/NĐ-CP: “Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất kiểm tra hồ sơ, xác nhận hộ gia đình, cá nhân đang trực tiếp sử dụng đất để sản xuất nông nghiệp mà chưa có QĐ thu hồi đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền và chuyển hồ sơ đến Văn phòng đăng ký đất đai” vì không cần thiết, nhằm tạo điều kiện cho NSDD trong việc gia hạn thời hạn sử dụng đất đối với đất trồng cây hàng năm sắp đến.

Đồng thời bổ sung vào Điểm d Khoản 1 Điều 65:

**“Điều 65. Thu hồi đất do chấm dứt việc sử dụng đất theo pháp luật, tự nguyện, có nguy cơ đe dọa tính mạng con người**

1. Các trường hợp thu hồi đất do chấm dứt việc sử dụng đất theo pháp luật, tự nguyện, có nguy cơ đe dọa tính mạng con người bao gồm:

...d) Đất được Nhà nước giao, cho thuê có thời hạn nhưng không được gia hạn; *trừ trường hợp giao, công nhận đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp;...*”

*Thứ tư, về thu hồi đất vì mục đích phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng*

Đề nghị bổ sung bên cạnh quy định về thu hồi đất vì mục đích phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng do Nhà nước chủ động thu hồi đất theo QH, KHSDĐ đã được phê duyệt, pháp luật cần ghi nhận sự thỏa thuận giữa NSDD và nhà đầu tư.

*Thứ năm, về trình tự, thủ tục thu hồi đất nông nghiệp*

*Một là, quy định về thời gian thông báo thu hồi đất nông nghiệp*

Đề nghị kéo dài thời gian thu hồi đất sau khi thông báo theo hướng gấp đôi thời gian quy định hiện hành (180 ngày đối với đất trồng cây hàng năm, nuôi trồng thủy sản, 360 ngày đối với đất trồng cây lâu năm, đất rừng) để NSDD có thời gian sắp xếp lại công việc sản xuất phù hợp sau khi bị thu hồi đất.

*Hai là, về việc lập phương án tổng thể về bồi thường*

Tác giả kiến nghị sửa đổi, bổ sung Khoản 1 Điều 67 LDD 2013 như sau:

**“Điều 67. Thông báo thu hồi đất và chấp hành quyết định thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng**

1. Trước khi có QĐ thu hồi đất, chậm nhất là 180 ngày đối với đất trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản, 360 ngày đối với đất trồng cây lâu năm, ... cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải thông báo thu hồi đất cho người có đất thu hồi biết. Nội dung thông báo thu hồi đất bao gồm: kế hoạch thu hồi đất, điều tra, khảo sát, đo đạc, kiểm đếm và phương án tổng thể về bồi thường, giải phóng mặt bằng, tái định cư.”

*Thứ sáu, về cưỡng chế thi hành quyết định thu hồi đất*

Trên cơ sở phân tích, tác giả đề nghị: (i) Sửa đổi, bổ sung Điều 71 LDD 2013 theo hướng bỏ Điểm a Khoản 5 Điều 71 và đổi cụm từ Ủy ban nhân dân thành Chủ tịch Ủy ban nhân dân tại Điểm b Khoản 5 vì trách nhiệm này thuộc về cá nhân, không phải là tập thể và đánh thứ tự lại cho phù hợp; (ii) Thay cụm từ: “khiếu kiện” bằng “khiếu nại” tại Điều 17 NĐ 43/2014/NĐ-CP như sau:

**“Điều 71. Cưỡng chế thực hiện quyết định thu hồi đất**

5.

a) Ban thực hiện cưỡng chế có trách nhiệm chủ trì lập phương án cưỡng chế và dự toán kinh phí cho hoạt động cưỡng chế trình *Chủ tịch* Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền phê duyệt; thực hiện cưỡng chế theo phương án đã được phê duyệt; bàn giao đất cho tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng;...”

**“Điều 17. Thông báo thu hồi đất, thành phần Ban thực hiện cưỡng chế thu hồi đất, kinh phí cưỡng chế thu hồi đất, giải quyết *khiếu nại* phát sinh từ việc cưỡng chế thu hồi đất**

Việc thông báo thu hồi đất, thành phần Ban thực hiện cưỡng chế thu hồi đất, kinh phí cưỡng chế thu hồi đất, giải quyết *khiếu nại* phát sinh từ việc cưỡng chế thu hồi đất quy định tại Điều 61 và Điều 62 của Luật Đất đai thực hiện theo quy định

sau đây:...”.

#### **4.2.3. Hoàn thiện quy định pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp**

*Thứ nhất, sự cần thiết phải định danh lại thuật ngữ pháp lý “bồi thường”*

Tác giả đề nghị nên quy định: “*đền bù* thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng” để phù hợp với ngữ nghĩa và tương thích với Luật Trách nhiệm Bồi thường của Nhà nước đã được Quốc hội khóa XII, kỳ họp thứ 5 thông qua ngày 18/6/2009 không điều chỉnh việc Nhà nước thu hồi đất đảm bảo theo quy định pháp luật gây thiệt hại cho NSDD.

*Thứ hai, về phương pháp xác định giá đất nông nghiệp theo quy định hiện hành*

Tác giả đề nghị sửa đổi, bổ sung các nội dung có liên quan đến việc định giá đất nông nghiệp như sau: (i) Việc xác định thu nhập được tính để định giá đất nông nghiệp căn cứ vào mức thu nhập của các hộ sản xuất tiên tiến trong khu vực nhất định; đồng thời mức lãi suất tiền gửi tiết kiệm bình quân một năm (tính đến thời điểm xác định giá đất) của loại tiền gửi VNĐ kỳ hạn 01 năm (12 tháng) được xem xét để tính theo công bố của Ngân hàng Nhà nước để thống nhất trong cách tính toán trên phạm vi cả nước; (ii) Chính phủ xem xét, ban hành tiêu chuẩn nghiệp vụ ngành công chức chuyên ngành Thẩm định giá, trong đó có thẩm định giá đất, nhằm nâng cao nghiệp vụ và chuyên môn hóa hoạt động này.

*Thứ ba, về cách tính bồi thường tài sản là cây trồng lâu năm trên đất trên cơ sở kế thừa quy định bồi thường, hỗ trợ và tái định cư các dự án thủy lợi, thủy điện*

Tác giả đề nghị sửa đổi, bổ sung Điểm a, Điểm b, Điểm c Khoản 1 Điều 90 LĐĐ 2013 như sau:

#### **“Điều 90. Bồi thường đối với cây trồng, vật nuôi**

1. Khi Nhà nước thu hồi đất mà gây thiệt hại đối với cây trồng thì việc bồi thường thực hiện theo quy định sau đây:

a) Đối với cây hàng năm, mức bồi thường được tính bằng giá trị sản lượng của vụ thu hoạch. Giá trị sản lượng của vụ thu hoạch được tính theo năng suất của vụ cao nhất trong 03 năm trước liền kề của cây trồng chính tại địa phương hoặc theo sự lựa chọn của người bị thu hồi đất và giá trung bình tại thời điểm thu hồi đất.

b) Bồi thường thiệt hại đối với cây lâu năm:

Đối với các loại cây lâu năm nhưng có thời gian kiến thiết cơ bản vườn cây và cho thu hoạch hàng năm trong nhiều năm sau (thời kỳ sản xuất kinh doanh) thì được bồi thường như sau:

- Vườn cây đang trong thời kỳ kiến thiết cơ bản: bồi thường chi phí đầu tư xây dựng cơ bản vườn cây theo giá trị đầu tư thực tế (bao gồm chi phí trồng và chăm sóc) tính đến thời điểm bồi thường.

- Vườn cây đang trong thời kỳ sản xuất kinh doanh: mức bồi thường được tính bằng thu nhập trung bình ba năm gần nhất của vườn cây trong thời kỳ sản xuất

kinh doanh nhân với số năm thời kỳ sản xuất kinh doanh còn lại của vườn cây theo quy định của Chính phủ.

Trong trường hợp vườn cây bước vào thời kỳ sản xuất kinh doanh từ năm thứ nhất đến năm thứ ba thì mức bồi thường được tính bằng thu nhập trung bình của loại cây trồng cùng loại theo số liệu do cơ quan Thống kê công bố của năm trước.

c) Đối với cây trồng chưa thu hoạch nhưng có thể di chuyển đến địa điểm khác thì được bồi thường chi phí di chuyển và thiệt hại thực tế do phải di chuyển, phải trồng lại theo sự thỏa thuận của người bị thu hồi đất và cơ quan nhà nước có thẩm quyền.”.

*Thứ tư, về xác định diện tích đất ở đối với trường hợp có vườn, ao*

Tác giả đề nghị sửa đổi Điều 103 LĐĐ 2013 theo hướng, thay đổi cụm từ: “đất vườn, ao” bằng cụm từ: “đất nông nghiệp”, để tiện trong việc áp dụng pháp luật khi Nhà nước thu hồi đất có liên quan đến đối tượng này như sau:

**“Điều 103. Xác định diện tích đất ở đối với trường hợp có đất nông nghiệp**

1. *Đất nông nghiệp* của hộ gia đình, cá nhân được xác định là đất ở phải trong cùng một thửa đất đang có nhà ở.”.

**4.2.4. Hoàn thiện quy định pháp luật về hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp**

*Thứ nhất, kiến nghị sửa đổi, bổ sung quy định về hỗ trợ ổn định đời sống*

Tác giả đề nghị sửa đổi Khoản 3 Điều 19 NĐ 47/2014/NĐ-CP như sau:

**“Điều 19. ...**

... 3. Việc hỗ trợ ổn định đời sống cho các đối tượng quy định tại các Điều a, b, c và d Khoản 1 Điều này thực hiện theo quy định sau:

Số tiền hỗ trợ cho hộ gia đình, cá nhân ổn định đời sống = (Diện tích đất bị thu hồi theo quyết định của cấp có thẩm quyền) x (Số lần giá đất nông nghiệp cùng loại trong bảng giá đất của địa phương đối với toàn bộ diện tích đất nông nghiệp thu hồi).

Diện tích được hỗ trợ không vượt quá hạn mức giao đất nông nghiệp tại địa phương.”.

*Thứ hai, kiến nghị sửa đổi, bổ sung quy định về hỗ trợ ổn định sản xuất*

Trên cơ sở như đã phân tích ở trên, tác giả đề nghị sửa đổi Điều a Khoản 4; Khoản 5 Điều 19 Nghị định 47/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 Quy định về Bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất để thống nhất áp dụng trên phạm vi cả nước như sau:

“...4. Việc hỗ trợ ổn định sản xuất thực hiện theo quy định sau:

a) **Hộ gia đình, cá nhân bị thu hồi đất nông nghiệp** thì được hỗ trợ ổn định sản xuất, bao gồm: Hỗ trợ giống cây trồng, giống vật nuôi cho sản xuất nông nghiệp, các dịch vụ khuyến nông, khuyến lâm, dịch vụ bảo vệ thực vật, thú y, kỹ thuật trồng trọt, chăn nuôi và kỹ thuật nghiệp vụ đối với sản xuất, kinh doanh dịch vụ công thương nghiệp **trên cơ sở diện tích đất nông nghiệp bị thu hồi, ...**

5. Đối với hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất do nhận giao khoán đất sử dụng vào mục đích nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản của các nông, lâm trường quốc doanh thuộc đối tượng quy định tại Điểm d Khoản 1 Điều này thì được hỗ trợ ổn định đời sống và sản xuất theo hình thức bằng tiền ***trên cơ sở diện tích đất nông nghiệp bị thu hồi...***

*Thứ ba, kiến nghị sửa đổi, bổ sung quy định về hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm*

(i) Đề nghị chỉ nên dựa vào diện tích đất nông nghiệp bị thu hồi, giá đất nông nghiệp cùng loại theo bảng giá đất, từ đó quy định chung về số lần giá đất nông nghiệp cùng loại theo bảng giá đất để hỗ trợ là phù hợp.

(ii) Biên độ chênh lệch trong việc đưa ra số lần giá đất nông nghiệp để hỗ trợ cho người đang sử dụng đất bị thu hồi giữa các địa phương rất lớn. Điều này ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của người dân, cần thiết phải có sự thống nhất chung do Chính phủ quy định.

(iii) Hỗ trợ chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm cho đối tượng là hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất do nhận giao khoán đất sử dụng vào mục đích nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản (không bao gồm đất rừng đặc dụng, rừng phòng hộ) của các nông, lâm trường quốc doanh.

#### **4.2.5. Hoàn thiện quy định pháp luật về khiếu nại khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp**

*Thứ nhất, về trách nhiệm giải quyết khiếu nại lần đầu*

*Thứ hai, về thủ tục rút gọn giải quyết khiếu nại trong trường hợp thu hồi đất nông nghiệp để xây dựng công trình thủy lợi, thủy điện*

#### **4.3. Một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp**

*Thứ nhất, cần tăng cường công tác tuyên truyền phổ biến giáo dục ý thức pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp*

*Thứ hai, phát huy vai trò giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên*

*Thứ ba, nâng cao trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp được sử dụng đất đối với người có đất bị thu hồi*

*Thứ tư, tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra việc thực hiện pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp*



## KẾT LUẬN

Việc Nhà nước thu hồi đất, trong đó có đất nông nghiệp để sử dụng vào các mục đích khác nhau là hiện tượng chính trị pháp lý bình thường trong bối cảnh xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, tạo điều kiện cho sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Tuy nhiên, do nhiều lý do khác nhau, các quy định pháp luật hiện hành vẫn chưa “tiệm tiến” với yêu cầu của người có đất bị thu hồi, gây ảnh hưởng đến sự ổn định xã hội, hay nói cách khác, chưa có sự hài hòa giữa quyền lợi Nhà nước, nhà đầu tư và quyền lợi của NSDD.

Luận án “Pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam” đã giải quyết những vấn đề lý luận và thực trạng pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp ở Việt Nam. Dưới giác độ lý luận, Luận án đã làm rõ những đặc trưng của việc Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp, và làm rõ QSDĐ là quyền tài sản và là tài sản của NSDD, cần được pháp luật bảo vệ phù hợp với quy định pháp luật quốc tế. Đồng thời, tác giả đã nêu bật sự cần thiết phải điều chỉnh bằng pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp, lý giải các nội dung điều chỉnh bằng pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp bao gồm: pháp luật về quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất nông nghiệp; về nội dung, trình tự thủ tục thu hồi đất nông nghiệp; về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp.

Dưới giác độ pháp lý, trên cơ sở lý luận và xây dựng các nội dung điều chỉnh bằng pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp; tác giả cũng đã đề ra những yêu cầu đặt ra trong việc xây dựng pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp ở nước ta hiện nay. Trên cơ sở phân tích các quy định pháp luật hiện hành kết hợp với thực tiễn áp dụng pháp luật ở các địa phương, cũng như định hướng của Đảng về quản lý nhà nước trên lĩnh vực đất đai, tác giả đã đưa ra một số kiến nghị một số nội dung cơ bản như sau:

*Thứ nhất*, đề xuất định danh lại thuật ngữ pháp lý “thu hồi đất”, bồi thường khi nhà nước thu hồi đất” bằng các thuật ngữ: “trung thu”, “đền bù” nhằm đảm bảo về mặt ngữ nghĩa, phản ánh đúng đắn mối quan hệ giữa Nhà nước và chủ thể sử dụng đất có liên quan và phù hợp với Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước theo từng trường hợp cụ thể đối với NSDD.

*Thứ hai*, cùng với việc phát huy quyền dân chủ trực tiếp của NSDD, luận án cũng đề xuất cần thiết phải tăng cường thiết chế dân chủ đại diện, cụ thể là HĐND cùng tham gia trong quá trình triển khai, thực hiện các nội dung có liên quan đến công tác thu hồi đất, trong đó có thu hồi đất nông nghiệp, nhất là việc phê duyệt QH, KHSDD, ban hành giá đất,... nhằm đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của người có đất bị thu hồi.

*Thứ ba*, suy cho cùng, cơ sở pháp lý trực tiếp làm phát sinh quyền của Nhà nước và nghĩa vụ chấp hành của NSDD trong việc thu hồi đất nông nghiệp chính là những quy định về các trường hợp thu hồi đất. Trên cơ sở đó, luận án đã đề xuất sửa đổi, bổ sung nội dung này sao cho phù hợp với thực tế canh tác đang diễn ra và đời sống sinh học của các loại cây trồng trên đất nông nghiệp bị thu hồi. Ngoài ra, để dự báo khả năng thực hiện của các dự án hay nói cách khác là, có cơ sở để đánh giá tác

động của việc thu hồi đất nông nghiệp, luận án cũng đề xuất sự cần thiết phải quy định Phương án Tổng thể về bồi thường, hỗ trợ tái định cư để có cơ sở lượng hóa, so sánh các mặt tích cực, hạn chế nhằm lựa chọn QĐ đầu tư.

*Thứ tư*, bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp là nội dung liên quan trực tiếp đến quyền lợi của NSDD và cả trong việc thực hiện nghĩa vụ của cơ quan hành chính nhà nước có liên quan, đặc biệt là chính quyền địa phương. Bằng cách lý giải, cần thiết phải “lượng hóa” lợi ích mà dự án mang lại cho dù được hình thành từ nguồn vốn nào, Nhà nước phải xác định khoản bù đắp mang tính chia sẻ lợi ích, cấp kinh phí bồi thường cho chính quyền địa phương nơi có công trình xây dựng, hỗ trợ cho người bị thu hồi đất, giữ lại nguồn thu cho ngân sách và khoản lợi nhuận hợp lý của nhà đầu tư. Bên cạnh đó, luận án cũng đề xuất phương pháp định giá đất căn cứ vào mức thu nhập của các hộ sản xuất tiên tiến trong khu vực nhất định và lãi suất tiền gửi tiết kiệm bình quân một năm (tính đến thời điểm xác định giá đất của loại tiền gửi VNĐ kỳ hạn 01 năm) được xem xét để tính theo công bố của Ngân hàng Nhà nước để thống nhất trong cách tính toán trên phạm vi cả nước; cũng như một số nội dung có liên quan đến nội dung bồi thường như: thời hạn sử dụng đất nông nghiệp, cách xác định diện tích đất ở đối với trường hợp có vườn, ao, cách tính bồi thường tài sản là cây trồng lâu năm trên đất trên cơ sở kế thừa quy định bồi thường, hỗ trợ và tái định cư các dự án thủy lợi, thủy điện.

*Thứ năm*, tác giả cũng đã làm rõ sự khác biệt giữa việc Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp với việc các chủ thể chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp; đó là chính sách hỗ trợ trên các lĩnh vực: ổn định đời sống, sản xuất, đào tạo nghề và tìm kiếm việc làm với kinh phí đầu tư có khi còn cao hơn giá trị quyền sử dụng đất nông nghiệp bị thu hồi. Đồng thời cũng kiến nghị cơ sở để dự tính kinh phí hỗ trợ là diện tích và giá trị quyền sử dụng đất nông nghiệp bị thu hồi.

*Thứ sáu*, luận án cũng đưa ra một số giải pháp nhằm nâng cao việc đảm bảo thực hiện pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp như tăng cường công tác tuyên truyền phổ biến giáo dục ý thức pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp đối với cả chủ thể quản lý và NSDD; phát huy vai trò giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên, coi đó là kênh thông tin quan trọng trong việc phản ánh những hạn chế của công tác quản lý và việc chấp hành pháp luật để cơ quan nhà nước có thẩm quyền kịp thời chấn chỉnh sao cho phù hợp; nâng cao trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp được sử dụng đất đối với người có đất nông nghiệp bị thu hồi; đồng thời tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra việc thực hiện pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp, đảm bảo quyền lợi của cả Nhà nước, của NSDD và các chủ thể có liên quan.

## NHỮNG CÔNG TRÌNH LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN ĐÃ ĐƯỢC CÔNG BỐ

1. Lê Ngọc Thanh (2009), Một số ý kiến về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, *Tạp chí Khoa học Pháp lý*, số 4 (53), tr. 26 - 29.

2. Lê Ngọc Thanh (2010), Xung quanh quy định thời hạn sử dụng đất theo pháp luật đất đai, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, số tháng 11 (224), tr. 34 - 38.

3. Lê Ngọc Thanh (2011), Cần công bằng hơn trong hỗ trợ phần thu nhập bị giảm cho người sử dụng lao động và người lao động khi Nhà nước thu hồi đất, *Tạp chí Lao động và Xã hội*, số 404 từ 1/4 đến 15/4, tr. 20 - 22.

4. Lê Ngọc Thanh (2011), Bồi thường, hỗ trợ và tái định cư các dự án thủy lợi, thủy điện theo Quyết định 34 của Thủ tướng Chính phủ, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, số 14 (199), tháng 7, tr. 53 - 58.

5. Lê Ngọc Thanh (2011), Pháp luật về thu hồi đất với việc đảm bảo quyền con người ở Việt Nam, *Kỷ yếu Hội thảo “Pháp luật về đất đai và nhà ở với vấn đề đảm bảo quyền con người ở Việt Nam”*, do Trung tâm nghiên cứu pháp luật về QCN&QCD, Khoa Luật Dân sự - Khoa Luật Thương mại (Trường Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh) đồng tổ chức, tháng 9, tr. 85 - 93.

6. Lê Ngọc Thanh (2012), Hành trình của giá đất và kiến nghị hoàn thiện công tác định giá đất nông nghiệp, *Tạp chí Khoa học Đào tạo Ngân hàng* (Học viện Ngân hàng), số 126, tháng 11, tr. 45 - 49.

7. Lê Ngọc Thanh (2013), Dự thảo Luật Đất đai năm 2003 với các quy định về thu hồi đất, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, số 04 (236), tháng 2, tr. 34 - 44.

8. Lê Ngọc Thanh (2013), Đảm bảo tài sản là quyền sử dụng đất của người có đất bị thu hồi - Nhìn từ quy định trong các bản Hiến pháp và pháp luật đất đai, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 3 (299), tr. 66 - 76.

9. Lê Ngọc Thanh (2013), Pháp luật về hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, số 4 (253) tháng 4, tr. 22 - 27.

10. Lê Ngọc Thanh (2013), Về thẩm quyền của Hội đồng nhân dân trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi), *Đặc san Tạp chí Khoa học Pháp lý*, số 01, tr. 25 - 30.