

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



NGUYỄN HUY ĐỨC

**QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT THEO PHÁP LUẬT
ĐẤT ĐAI Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

Chuyên ngành: Luật Kinh tế

Mã số : 8380107

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

Người hướng dẫn khoa học: TS. Trần Quang Huy

HÀ NỘI - 2018

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan Luận văn là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các kết quả nêu trong Luận văn chưa được công bố trong bất kỳ công trình nào khác. Các ví dụ và trích dẫn trong Luận văn đảm bảo tính chính xác, tin cậy và trung thực. Những kết luận khoa học của luận văn là kết quả quá trình tìm tòi nghiên cứu!

Người cam đoan

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
Chương 1: NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT.....	8
1.1. Khái niệm, đặc điểm của quy hoạch sử dụng đất	8
1.2. Vai trò, ý nghĩa của quy hoạch sử dụng đất	13
1.2. Vai trò, ý nghĩa của quy hoạch sử dụng đất	16
1.3. Mối quan hệ giữa quy hoạch sử dụng đất với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội.....	15
1.4. Nội dung quy định pháp luật về quy hoạch sử dụng đất	17
1.5. Quy hoạch sử dụng đất theo từng thời kỳ theo quy định của pháp luật về đất đai	22
1.6. Kinh nghiệm của một số nước trong công tác lập quy hoạch kế hoạch sử dụng đất và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam	26
Chương 2: THỰC TRẠNG QUY ĐỊNH VỀ QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT THEO PHÁP LUẬT ĐẤT ĐAI Ở VIỆT NAM HIỆN NAY	33
2.1. Thực trạng quy định pháp luật về quy hoạch sử dụng đất theo pháp luật đất đai	34
2.2. Nguyên nhân của những bất cập liên quan đến quy hoạch sử dụng đất	54
Chương 3: GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CÁC QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT Ở VIỆT NAM.....	55
3.1. Quan điểm và yêu cầu hoàn thiện pháp luật về quy hoạch sử dụng đất	55
3.2. Đề xuất một số giải pháp góp phần hoàn thiện pháp luật về quy hoạch sử dụng đất	57
KẾT LUẬN	76
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	78

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

Từ viết tắt	Ý nghĩa
LĐĐ	Luật Đất đai
QPPL	Quy phạm pháp luật
CHXHCN	Cộng hòa xã hội chủ nghĩa
FAO	Tổ chức Lương thực và Nông nghiệp của Liên Hợp Quốc

DANH MỤC CÁC BẢNG BIỂU, BẢN ĐỒ

Bản đồ 1: Quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 của thành phố Hồ Chí Minh được Chính phủ phê duyệt tại Nghị quyết số 02/NQ-CP ngày 06 tháng 01 năm 2014;

Bản đồ 2: Điều chỉnh Quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 của thành phố Hồ Chí Minh đang trình Chính phủ phê duyệt

Bảng 2.1: Chỉ tiêu quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia, trang

Bảng 2.2: Kết quả thực hiện kế hoạch sử dụng đất giai đoạn 2011 – 2015 cấp quốc gia, trang

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Đất đai có vai trò và vị trí to lớn trong nền kinh tế quốc dân: là tài sản, tài nguyên quý giá không gì thay thế được của quốc gia; là tư liệu sản xuất đặc biệt đối với nông nghiệp, lâm nghiệp; là thành phần quan trọng hàng đầu của môi trường sống; là địa bàn phân bố dân cư, xây dựng các cơ sở kinh tế, văn hoá, xã hội, quốc phòng an ninh... Để thực hiện vai trò thống nhất quản lý của mình, Nhà nước tiến hành lập quy hoạch sử dụng đất của cả nước và của các cấp, thông qua quy hoạch để ban hành các chính sách, bố trí sử dụng đất đai một cách hợp lý có hiệu quả. Quy hoạch sử dụng đất đã trở thành công cụ quản lý nhà nước về đất đai hiệu quả và là một trong những giải pháp lớn để sử dụng đất đai hợp lý, tiết kiệm và bảo vệ môi trường sinh thái. Quy hoạch sử dụng đất có vai trò phân bổ quỹ đất cho các ngành, lĩnh vực nhằm thực hiện các nhiệm vụ, mục tiêu, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng - an ninh của cả nước và các địa phương; là cơ sở để các ngành, lĩnh vực lập quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành, lĩnh vực; định hướng cho các nhà đầu tư trong và ngoài nước đầu tư có hiệu quả vào đất đai.

Tuy nhiên, quá trình toàn cầu, phát triển của khoa học và công nghệ, biến đổi khí hậu đang tạo ra những tác động nhiều mặt và làm biến đổi sâu sắc các lĩnh vực về đời sống xã hội. Đất đai bị suy thoái, hủy hoại do nhiều nguyên nhân với nhiều biểu hiện đa dạng như hoang mạc hóa, xói mòn, sạt lở, rửa trôi, chua hóa, mặn hóa, ô nhiễm, khủng hoảng hệ sinh thái đất đang diễn biến theo chiều hướng xấu, ngày càng nhanh hơn. Thoái hoá tài nguyên đất càng làm tăng áp lực lên tình trạng đói nghèo và an ninh lương thực. Trong khi, nguồn lực phục vụ cho công tác quản lý đất đai còn nhiều khó khăn, bất cập. Hạ tầng thông tin và hệ thống thông tin đất đai chưa được hoàn thiện; thiếu cán bộ có trình độ cao về chuyên môn, đòi hỏi ngày càng đổi mới, phát triển để đáp ứng yêu cầu công tác quản lý đất đai hiện đại. Một trong những nguyên nhân của tình trạng trên do hạn chế từ công tác quy hoạch sử dụng đất như tính ổn định chưa cao, chưa đồng bộ với các quy hoạch chuyên ngành, tính kết nối liên vùng, liên tỉnh và quản lý quy hoạch còn yếu,

thường xuyên điều chỉnh, dẫn đến thực tế sử dụng đất không như ý định, mong muốn ban đầu của nhà quản lý. Bên cạnh đó, Luật Quy hoạch đã được Quốc hội thông qua ngày 24 tháng 11 năm 2017, quy định những vấn đề chung mang tính nguyên tắc trong công tác lập, thẩm định, quyết định hoặc phê duyệt, công bố, thực hiện, đánh giá, điều chỉnh quy hoạch. Luật Quy hoạch được ban hành, đồng nghĩa nhiều Luật chuyên ngành có điều chỉnh vấn đề quy hoạch cần được rà soát, đánh giá và sửa đổi để đảm bảo phù hợp với Luật Quy hoạch, trong đó có Luật Đất đai năm 2013, liên quan đến quy hoạch sử dụng đất. Từ thực tế nêu trên và yêu cầu cấp bách phải hoàn thiện các quy hoạch để Nhà nước quản lý nền kinh tế, định hướng, điều tiết, thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội theo Cương lĩnh phát triển đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội, trong đó thể chế liên quan đến quy hoạch sử dụng đất cần phải được nghiên cứu để sửa đổi trước tiên, việc nghiên cứu đề tài "***Quy hoạch sử dụng đất theo pháp luật đất đai ở Việt Nam hiện nay***" là rất cần thiết.

2. Tình hình nghiên cứu đề tài

Vấn đề về quy hoạch sử dụng đất được nhiều nhà khoa học quan tâm nghiên cứu. Liên quan đến quy hoạch sử dụng đất có một số công trình nghiên cứu, tài liệu sau:

Đề tài khoa học cấp Bộ, cấp nhà nước:

- Đề tài: "Nghiên cứu thực trạng và đề xuất cơ chế quản lý, sử dụng đất hiệu quả đối với các công trình ngầm", Cơ quan chủ trì: Cục Quy hoạch đất đai, Chủ nhiệm đề tài: Th.s. Vũ Sỹ Kiên. Trong nghiên cứu này, tác giả đã đánh giá thực trạng việc quản lý, sử dụng đất các công trình ngầm từ đó đề xuất cơ chế quản lý, sử dụng đất đối với các công trình ngầm phục vụ bổ sung, sửa đổi và hoàn thiện các quy định của pháp luật đất đai. Việc khai thác sử dụng đất không gian ngầm để xây dựng công trình ngầm có ý nghĩa rất lớn đối với con người, phát triển kinh tế - xã hội, đặc biệt trong giai đoạn hiện nay, con người đang hướng tới mục tiêu sử dụng đất hợp lý, khoa học, hiệu quả và phát triển bền vững. Bên cạnh đó, ở đề tài này, nhóm tác giả đã phân tích những quy định pháp luật liên quan đến không gian ngầm, công trình ngầm ở một số nước trên thế giới làm kênh tham khảo cho các nhà quản lý trong quá trình hoạch định các chính sách có liên quan đến quản lý

không gian ngầm, công trình ngầm trong hệ thống pháp luật về dân sự, xây dựng, nhà ở, đất đai... Ở hầu hết các quốc gia, quyền sở hữu đất đai bao gồm cả phần trên và phần không gian ngầm của khu đất, tuy nhiên ở một số nước quyền sở hữu phần không gian ngầm là có giới hạn hoặc có điều kiện.

Pháp luật Việt Nam chưa có những quy định cụ thể về quản lý, sử dụng đất đối với không gian ngầm, công trình ngầm, tuy nhiên cũng có những quy định bước đầu về vấn đề này tại Bộ luật Dân sự năm 2015, Luật Nhà ở, Luật Xây dựng...

Đề tài đã nghiên cứu đề xuất được cơ chế chung nhất về quản lý, sử dụng đất đối với không gian ngầm, công trình ngầm, bước đầu giải quyết những vấn đề vướng mắc từ thực tiễn hiện nay ở nước ta, như: đo đạc lập bản đồ, xây dựng cơ sở dữ liệu phục vụ công tác quy hoạch, đầu tư xây dựng và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất không gian ngầm và quyền sở hữu công trình ngầm; xác định quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất không gian ngầm, công trình ngầm; thu tiền sử dụng đất và thu hồi đất, giải phóng mặt bằng xây dựng công trình ngầm.

Kết quả nghiên cứu của đề tài là cơ sở bước đầu phục vụ sửa đổi pháp luật đất đai và pháp luật có liên quan (dân sự, đầu tư, xây dựng).

- Đề tài: “Nghiên cứu đặc điểm và tính kế thừa của hệ thống chính sách, pháp luật đất đai từ năm 1945 đến nay nhằm góp phần hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật đất đai ở Việt Nam”, Cơ quan chủ trì: Viện Nghiên cứu Quản lý đất đai – Tổng cục quản lý đất đai, Bộ Tài nguyên và Môi trường; chủ nhiệm đề tài: ThS. Nguyễn Thị Song Hiền. Ở nghiên cứu này, tác giả trình bày vấn đề lý luận về đất đai và sở hữu đất đai, các chính sách pháp luật thuộc lĩnh vực liên quan đến chính sách, pháp luật đất đai của Việt Nam từ năm 1987 đến nay (tính đến thời điểm ban hành Luật Đất đai năm 2003), giới thiệu chính sách pháp luật đất đai của một số nước trên thế giới, đặc điểm và tính kế thừa của hệ thống chính sách, pháp luật đất đai Việt Nam từ năm 1945 đến nay, nghiên cứu và phân tích những thành quả cũng như hạn chế của nó, đề xuất phương án hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật đất đai ở Việt Nam (phục vụ cho việc xây dựng Luật Đất đai năm 2013).

Những nghiên cứu chuyên khảo dưới dạng các luận án, tác phẩm, tài liệu của các cơ quan quản lý nhà nước, nhà khoa học:

- Báo cáo chuyên đề: Nghiên cứu cơ sở khoa học của Quy hoạch sử dụng đất, Cục Quy hoạch đất đai – Tổng cục quản lý đất đai.

- Báo cáo tổng kết về công tác quy hoạch – Bộ Kế hoạch và Đầu tư .

- Bản tin Thông tin Khoa học Lập pháp số 01-2013, Hoàn thiện các quy định của pháp luật đất đai về quy hoạch sử dụng đất, Thạc sĩ ThS. Lê Văn Bình.

3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

3.1. Mục đích

- Rà soát các quy định pháp luật có liên quan đến quy hoạch sử dụng đất (trong Luật Đất đai năm 2013 và Luật Quy hoạch năm 2017), đánh giá việc thực hiện pháp luật về quy hoạch sử dụng đất ở Việt Nam trong thời gian qua;

- Đề xuất quan điểm và ý tưởng hoàn thiện hệ thống pháp luật về quy hoạch sử dụng đất trong thời gian tới.

Luận văn sẽ là luận chứng về mặt lý luận và thực tiễn để làm cơ sở cho quan điểm và giải pháp nhằm hoàn thiện hệ thống pháp luật về quy hoạch sử dụng đất ở Việt Nam trong thời gian tới; trong đó, tập trung sửa đổi, bổ sung các quy định liên quan đến quy hoạch sử dụng đất trong dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành luật ở trung ương cũng như để phục vụ cho việc đề xuất xây dựng, ban hành mới các văn bản còn thiếu để điều chỉnh hoạt động liên quan đến quy hoạch sử dụng đất.

3.2. Nhiệm vụ

Để thực hiện mục đích trên, luận văn có nhiệm vụ sau:

Tập hợp hệ thống văn bản pháp luật có liên quan đến quy hoạch sử dụng đất đang còn hiệu lực, đánh giá hiện trạng pháp luật về quy hoạch sử dụng đất của Việt Nam hiện nay bằng việc so sánh với những quy định mới được ban hành trong Luật Quy hoạch, phân tích kết quả đạt được và những tồn tại, hạn chế; tham khảo kinh nghiệm của một số nước trên thế giới có quy định về quy hoạch sử dụng đất là cơ sở đề xuất một số giải pháp góp phần hoàn thiện pháp luật về quy hoạch sử dụng đất ở Việt Nam trong thời gian tới.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

Các quy định pháp luật về quy hoạch sử dụng đất tại các văn bản quy phạm pháp luật nêu trên.

Phạm vi nghiên cứu

Luận văn tập trung nghiên cứu hệ thống văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến công tác quy hoạch sử dụng đất do các cơ quan trung ương ban hành (Quốc Hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ) (không bao gồm các văn bản quy phạm pháp luật do Ủy ban nhân dân, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện ban hành)

5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

5.1 Phương pháp lý luận

Luận văn tập trung nghiên cứu hệ thống văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến công tác quy hoạch sử dụng đất do các cơ quan trung ương ban hành (Quốc Hội, Ủy ban Thường Vụ quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ).

5.2. Phương pháp nghiên cứu

Để giải quyết những vấn đề đặt ra, luận văn đã sử dụng phương pháp duy vật biện chứng và duy vật lịch sử của chủ nghĩa Mác - Lênin, vận dụng trong môi trường thực tế, hiện đại và kết hợp với các phương pháp cụ thể như:

- Phương pháp tiếp cận hệ thống:

Việc nghiên cứu đề xuất hoàn thiện nội dung, phương pháp quy hoạch sử dụng đất được tiếp cận từ cơ sở lý luận đến thực tiễn; từ tổng thể đến chi tiết và từ nhiều góc độ kinh tế, pháp lý, hành chính.

- Phương pháp kế thừa:

Phương pháp kế thừa được sử dụng chủ yếu trong việc nghiên cứu tổng quan về kinh tế thị trường, lý luận về quy hoạch, các phân tích, đánh giá các kinh nghiệm rút ra trong quá trình nghiên cứu hoàn thiện quy hoạch sử dụng đất ở Việt Nam và kinh nghiệm của một số nước trên thế giới trong công tác lập, quản lý quy hoạch sử dụng đất nói chung và trong phương pháp lập quy hoạch sử dụng đất nói riêng. Trên cơ sở kế thừa các kết quả nghiên cứu, các tài liệu về công tác lập và thực hiện quy hoạch để phân tích, đánh giá, kế thừa những đánh giá, phân tích phù hợp với điều kiện hiện nay của Việt Nam để có đề xuất sát với yêu cầu đặt ra trong thực tiễn đối với công tác này.

- Phương pháp điều tra, thu thập thông tin:

Điều tra thu thập thông tin, tài liệu, số liệu tại các cơ quan trung ương có liên quan làm cơ sở cho các phân tích đề xuất nội dung liên quan đến quy hoạch sử dụng đất.

- Phương pháp chuyên gia:

Quy hoạch sử dụng đất thuộc loại quy hoạch có tính lịch sử - xã hội, tính không chế vĩ mô, tính chỉ đạo, tính tổng hợp trung và dài hạn, tính kinh tế, chính trị - xã hội là bộ phận hợp thành quan trọng của hệ thống kế hoạch phát triển xã hội và kinh tế quốc dân có liên quan đến các lĩnh vực khác. Vì vậy, phương pháp chuyên gia được sử dụng nhằm khai thác tốt nhất các tri thức khoa học trong các lĩnh vực trên. Các nội dung nghiên cứu cần có sự tham gia của các chuyên gia bằng cách trực tiếp nghiên cứu, tham gia ý kiến, hiệu đính kết quả nghiên cứu từng nội dung.

- Phương pháp phân tích tổng hợp:

Là phương pháp chủ yếu được sử dụng để nghiên cứu các nội dung, tạo ra các sản phẩm của đề tài. Trên cơ sở phân tích, tổng hợp các tư liệu, tài liệu có liên quan; về nội dung, phương pháp sử dụng trong quy hoạch sử dụng đất các cấp và thực trạng công tác quy hoạch sử dụng đất trên cơ sở đó xác định được những vấn đề còn bất cập, mâu thuẫn và nguyên nhân để đề xuất hoàn thiện. Phương pháp phân tích, tổng hợp được sử dụng để nghiên cứu: (1) tổng hợp, phân tích, đánh giá thực tiễn công tác lập và triển khai công tác quy hoạch sử dụng đất; (2) phân tích những định hướng đổi mới về công tác lập và quản lý quy hoạch sử dụng đất của Đảng và Nhà nước để đề xuất phù hợp với những định hướng đổi mới về công tác quy hoạch trong giai đoạn tới.

- Phương pháp so sánh:

Là phương pháp được sử dụng chủ yếu trong quá trình phân tích các văn bản quy phạm pháp luật là đối tượng nghiên cứu của đề tài và kinh nghiệm của các nước trong việc lập quy hoạch sử dụng đất nhằm đề xuất hoàn thiện quy định của pháp luật liên quan đến quy hoạch sử dụng đất phù hợp với điều kiện thực tiễn tại Việt Nam.

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

Kết quả nghiên cứu của luận văn giúp cho các cơ quan quản lý nhà nước có cái nhìn tổng quan về thực trạng pháp luật về quy hoạch sử dụng đất; góp phần đề

xuất với cơ quan có thẩm quyền các giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về đất đai nói chung và pháp luật về quy hoạch sử dụng đất nói riêng .

Kết quả nghiên cứu của luận văn còn làm tài liệu tham khảo cho quá trình xây dựng Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành.

7. Kết cấu của luận văn

Ngoài phần mở đầu, kết luận, mục lục, các bảng biểu, sơ đồ và danh mục tài liệu tham khảo, luận văn được kết cấu thành ba chương như sau:

- Chương 1: Những vấn đề lý luận về quy hoạch sử dụng đất;
- Chương 2: Thực trạng quy định về quy hoạch sử dụng đất theo pháp luật đất đai ở Việt Nam hiện nay.
- Chương 3: Giải pháp hoàn thiện các quy định pháp luật về quy hoạch sử dụng đất ở Việt Nam.

Chương 1

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT

1.1. Khái niệm, đặc điểm của quy hoạch sử dụng đất

1.1.1. Các khái niệm

Về mặt thuật ngữ khoa học, đất đai được hiểu theo nghĩa rộng như sau: “*Đất đai*” là một diện tích cụ thể của bề mặt trái đất, bao gồm tất cả các cấu thành của môi trường sinh thái ngay trên và dưới bề mặt đó bao gồm: khí hậu bề mặt, thổ nhưỡng, dạng địa hình, mặt nước (hồ, sông suối, đầm, lầy...) các lớp trầm tích sát bề mặt cùng với nước ngầm và khoáng sản trong lòng đất, tập đoàn thực vật và động vật, trạng thái định cư của con người, những kết quả của con người trong quá khứ và hiện tại để lại (san nền, hồ chứa...)[22].

Như vậy, *đất đai* là một khoảng không gian có giới hạn theo chiều thẳng đứng (gồm khí hậu của bầu khí quyển, lớp đất phủ bề mặt, thảm thực vật, động vật, diện tích mặt nước, tài nguyên nước ngầm và khoáng sản trong lòng đất); theo chiều nằm ngang trên mặt đất (là sự kết hợp giữa thổ nhưỡng, địa hình, thủy văn, thảm thực vật cùng với các thành phần khác) giữ vai trò quan trọng và có ý nghĩa to lớn đối với hoạt động sản xuất cũng như cuộc sống của xã hội loài người.

Đất đai là tư liệu sản xuất đặc biệt, không phụ thuộc vào hình thái kinh tế, xã hội, để thực hiện quá trình lao động cần phải hội tụ 3 yếu tố:

- Hoạt động hữu ích: chính là lao động hay con người có khả năng sản xuất, có kỹ năng lao động và biết sử dụng công cụ, phương tiện lao động để sản xuất ra của cải vật chất.

- Đối tượng lao động: Là đối tượng để lao động tác động lên quá trình lao động.

- Tư liệu lao động: là công cụ hay phương tiện lao động, được lao động sử dụng để tác động lên đối tượng lao động.

Như vậy: quá trình lao động chỉ có thể bắt đầu và hoàn thiện được khi có con người và điều kiện vật chất (bao gồm cả đối tượng lao động và công cụ hay phương tiện lao động).

Đất đai còn là điều kiện vật chất chung nhất đối với mọi ngành sản xuất và hoạt động của con người, vừa là đối tượng lao động (cho môi trường để tác động như: xây dựng nhà xưởng, bố trí máy móc, làm đất) vừa là phương tiện lao động (cho công nhân nơi đứng, dùng để gieo trồng, nuôi gia súc). Vì vậy, đất đai là “tư liệu sản xuất”. Các tư liệu sản xuất có thể được thay thế bằng tư liệu sản xuất khác hoàn thiện hơn, có hiệu quả kinh tế hơn. Đối với đất đai việc thay thế đất bằng tư liệu sản xuất khác là việc không thể làm được. Đây là đặc tính không thể thay thế của đất.

Đất đai xuất hiện, tồn tại ngoài ý chí và nhận thức của con người, là sản phẩm của tự nhiên, có trước lao động, là điều kiện tự nhiên của lao động. Chỉ khi tham gia vào hoạt động sản xuất của xã hội, dưới tác động của lao động đất đai mới trở thành tư liệu sản xuất. Trong khi đó các tư liệu sản xuất khác là kết quả của lao động có trước của con người (do con người tạo ra).

Đất đai còn mang một đặc tính cơ bản đó là tính cố định về vị trí: đất đai hoàn toàn cố định vị trí trong sử dụng (không thể di chuyển từ chỗ này sang chỗ khác). Các tư liệu sản xuất khác được sử dụng ở mọi nơi, mọi chỗ và có thể di chuyển trên các khoảng cách khác nhau tùy theo sự cần thiết.

Ngoài ra một đặc tính cơ bản của đất mà hầu như không một tư liệu sản xuất nào có được đó là tính vĩnh cửu của đất đai. Đất đai là tư liệu sản xuất vĩnh cửu (không lệ thuộc vào tác động phá hoại của thời gian). Nếu biết sử dụng hợp lý, đặc biệt là trong sản xuất nông, lâm nghiệp, đất sẽ không bị hư hỏng, ngược lại có thể tăng tính chất sản xuất (độ phì nhiêu) cũng như hiệu quả sử dụng đất. Khả năng tăng tính chất sản xuất của đất tùy thuộc vào phương thức sử dụng là tính chất có giá trị đặc biệt không tư liệu sản xuất nào có được. Các tư liệu sản xuất khác đều bị hư hỏng dần, hiệu ích sản xuất giảm và cuối cùng bị loại khỏi quá trình sản xuất.

Quy hoạch là một từ Hán Việt, được du nhập từ Trung Quốc khi Trung Quốc giúp đỡ Việt Nam xây dựng khu công nghiệp Việt Trì, khu gang thép Thái Nguyên vào những năm 1950-1960 và được phát triển theo yêu cầu kế hoạch hóa nền kinh tế. Đến nay, các chuyên gia kinh tế của Việt Nam tương đối thống nhất trong cách phân định quy hoạch và kế hoạch, đó là: “quy hoạch” được hiểu “là quản trị các hoạt động kinh tế - xã hội trên một không gian địa lý nhất định”, quy hoạch mang

tính định hướng cao hơn kế hoạch và phải bao gồm việc tổ chức, bố trí không gian các định hướng phát triển (là nội dung không thể hiện tại kế hoạch). Còn “kế hoạch” là cụ thể hóa của quy hoạch, trong đó thể hiện các định hướng, mục tiêu cho thời gian ngắn; thể hiện các cân đối chủ yếu (tích lũy - tiêu dùng, thu - chi ngân sách, cân cân thanh toán, cân đối vốn đầu tư phát triển, cân đối lao động - việc làm...) và xác định cụ thể các chương trình, dự án đầu tư.

Cụm từ “quy hoạch” và “kế hoạch” khi dịch sang tiếng Anh thường được dùng chung bằng từ “planning” (quy hoạch/kế hoạch). Theo đó, các nước xác định “planning” của là quy hoạch khi đáp ứng 2 tiêu chí chủ yếu: (1) nội dung “không gian”; (2) tính định hướng cao của “plan”.

Tất cả các mục tiêu phát triển quốc gia cả trước mắt và lâu dài đều phải căn cứ trước hết vào hai yếu tố nội lực quan trọng nhất là lao động và đất đai. Ngoài chức năng là một nguồn lực vật chất, đất đai còn là địa bàn, là vật mang các điều kiện sinh hoạt cơ bản của con người (đường sá, khu dân cư, khu nghỉ dưỡng, khu bảo vệ thiên nhiên và môi trường, an ninh quốc phòng, các công trình văn hoá...).

Vì vậy, cùng với quy hoạch, kế hoạch phát triển nguồn nhân lực, quy hoạch, kế hoạch phát triển đất đai quốc gia phải trở thành quy hoạch, kế hoạch phát triển cấp cao nhất của Việt Nam ... Đó cũng chính là một phần nội hàm của Điều 18 Hiến pháp năm 2013: “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...”.

Hiến pháp 2013 tiếp tục khẳng định: “Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước là đại diện chủ sở hữu”. Với thuộc tính ba quyền của sở hữu (quyền chiếm hữu, quyền sử dụng, quyền định đoạt), quy hoạch chỉ đề cập đến quyền sử dụng, trở thành quy hoạch sử dụng đất. Về kinh tế, quy hoạch sử dụng đất là quá trình “tối đa hoá” giá trị bất động sản; việc sử dụng đất được quyết định trên cơ sở các động lực của thị trường nên cũng có thể xem quy hoạch sử dụng đất là một sản phẩm của thị trường. Quy hoạch sử dụng đất phải làm cho tổng giá trị đất đai trong vùng đều tăng cao. Về chính trị - xã hội thì quy hoạch sử dụng đất là phương cách đảm bảo cân bằng nhu cầu đất đai cho các nhóm lợi ích, cân bằng giữa nhu cầu sản xuất và đời sống của các cộng đồng dân cư, thoả mãn nhu cầu đa dạng đối với đất đai của toàn xã hội; và đây cũng là đầu mối thực tế để thực hiện dân chủ hoá trong

sử dụng tài nguyên và tài sản xã hội. Quá trình lập, tổ chức thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cũng là quá trình hiện thực hoá việc công khai, minh bạch nội dung quản lý Nhà nước cấp cơ sở; đối tượng quan trọng của nhiệm vụ cải cách hành chính; và cũng là bước đi đầu tiên và bắt buộc của tiến trình xây dựng nông thôn mới và nâng cấp đô thị hiện nay.

Theo quan điểm đất đai là tài nguyên quốc gia, một yếu tố cơ bản của sản xuất xã hội, là nguồn lực quan trọng của sự phát triển kinh tế - xã hội thì quy hoạch sử dụng đất là một hệ thống đánh giá tiềm năng đất đai, những loại hình sử dụng đất và những dữ kiện kinh tế - xã hội nhằm lựa chọn các giải pháp sử dụng đất tối ưu, đáp ứng với nhu cầu của con người trên cơ sở bảo vệ các nguồn tài nguyên lâu dài.

Nhìn từ góc độ chức năng quản lý kinh tế của Nhà nước, đất đai là tài sản quốc gia được sử dụng trong sự điều khiển và kiểm soát của Nhà nước thì quy hoạch sử dụng đất là một hệ thống các biện pháp bố trí và sử dụng đất, thực hiện chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia theo địa bàn lãnh thổ các cấp và theo các ngành kinh tế - xã hội.

Từ những khái niệm nêu trên, có thể hiểu “Quy hoạch sử dụng đất là 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 nhất thông qua việc phân bổ quỹ đất đai và tổ chức sử dụng đất như tư liệu sản xuất, nhằm nâng cao hiệu quả sản xuất của xã hội, tạo điều kiện bảo vệ đất đai và môi trường. Như vậy, về thực chất quy hoạch sử dụng đất là quá trình hình thành các quyết định nhằm đưa đất đai vào sử dụng bền vững để mang lại lợi ích cao nhất, thực hiện đồng thời hai chức năng: điều chỉnh các mối quan hệ đất đai và tổ chức sử dụng.

Hiện tại, trong văn bản pháp quy, thuật ngữ quy hoạch sử dụng đất được điều chỉnh ở hai văn bản khác nhau. Khoản 2 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013 giải thích: “Quy hoạch sử dụng đất là việc phân bổ và khoanh vùng đất đai theo không gian sử dụng cho các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường và thích ứng biến đổi khí hậu trên cơ sở tiềm năng đất đai và nhu cầu sử dụng đất của các ngành, lĩnh vực đối với từng vùng kinh tế - xã hội và đơn vị hành chính trong một khoảng thời gian xác định” với kỳ quy hoạch sử dụng đất theo quy định tại Điều 37 Luật Đất đai năm 2013 xác định là 10 năm. Còn ở Luật

Quy hoạch năm 2017 định nghĩa “Quy hoạch sử dụng đất quốc gia là quy hoạch cấp quốc gia, cụ thể hóa quy hoạch tổng thể quốc gia về phân bổ và khoanh vùng đất đai cho các ngành, lĩnh vực và các địa phương trên cơ sở tiềm năng đất đai”. Về nguyên tắc áp dụng pháp luật, cùng một vấn đề và được quy định ở cùng cấp văn bản thì áp dụng văn bản ban hành sau. Như vậy, thuật ngữ quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế, xã hội cũng như những vấn đề chung liên quan đến lập, thẩm định, công bố, thực hiện, điều chỉnh quy hoạch thực hiện theo Luật quy hoạch. Song về bản chất, thuật ngữ quy hoạch sử dụng đất quy định ở hai luật nhưng có cùng nội hàm.

1.1.2. Đặc điểm của quy hoạch sử dụng đất

Quy hoạch sử dụng đất vừa có những thuộc tính riêng nhưng cũng lại chứa đựng đầy đủ tính chất chung của các loại hình quy hoạch nói chung. Đặc điểm của Quy hoạch sử dụng đất được thể hiện ở các mặt sau:

- Tính lịch sử - xã hội: Lịch sử phát triển của xã hội chính là lịch sử phát triển của quy hoạch sử dụng đất. Mỗi hình thái kinh tế - xã hội đều có một phương thức sản xuất của xã hội thể hiện theo 2 mặt: lực lượng sản xuất (quan hệ giữa người với sức hoặc vật tự nhiên trong quá trình sản xuất) và quan hệ sản xuất (quan hệ giữa người với người trong quá trình sản xuất). Trong quy hoạch sử dụng đất, luôn nảy sinh quan hệ giữa người với đất đai - là sức tự nhiên (như điều tra, đo đạc, khoanh định, thiết kế...), cũng như quan hệ giữa người với người (xác nhận bằng văn bản về sở hữu và quyền sử dụng đất giữa những người chủ đất). Quy hoạch sử dụng đất 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.

- Tính tổng hợp: Tính tổng hợp của quy hoạch sử dụng đất biểu hiện chủ yếu ở hai mặt: đối tượng của quy hoạch là khai thác, sử dụng, cải tạo, bảo vệ... toàn bộ tài nguyên đất đai cho nhu cầu của toàn bộ nền kinh tế quốc dân (trong quy hoạch sử dụng đất thường động chạm đến việc sử dụng đất của tất cả các loại đất); quy hoạch sử dụng đất 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, công nghiệp, môi trường sinh thái...

- Tính dài hạn: 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 nhân khẩu, tiến bộ kỹ thuật, đô thị hoá, công nghiệp hoá...), từ đó xác định quy hoạch trung và dài hạn về sử dụng đất, 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 hàng năm và ngắn hạn.

- Tính chiến lược và chỉ đạo vĩ mô: Quy hoạch sử dụng đất chỉ dự kiến trước được các xu thế thay đổi phương hướng, mục tiêu, cơ cấu và phân bố sử dụng đất (mang tính đại thể, không dự kiến được chi tiết của sự thay đổi), vì vậy nó mang tính chiến lược, các chỉ tiêu của quy hoạch mang tính chỉ đạo vĩ mô, phương hướng và khái lược về sử dụng đất của các ngành. Do khoảng thời gian dự báo tương đối dài, chịu ảnh hưởng của nhiều nhân tố kinh tế - xã hội khó xác định, nên chỉ tiêu quy hoạch càng khái lược hoá, quy hoạch sẽ càng ổn định.

- Tính chính sách: Quy hoạch sử dụng đất thể hiện rất mạnh đặc tính chính trị và chính sách xã hội. Khi xây dựng phương án phải quán triệt các chính sách và quy định có liên quan đến đất đai của Đảng và Nhà nước, đảm bảo thực hiện cụ thể trên mặt bằng đất đai các mục tiêu phát triển nền kinh tế quốc dân, phát triển ổn định kế hoạch kinh tế - xã hội; tuân thủ các quy định, các chỉ tiêu khống chế về dân số, đất đai và môi trường sinh thái.

- Tính khả biến: Dưới sự tác động của nhiều nhân tố khó dự đoán trước, theo nhiều phương diện khác nhau, quy hoạch sử dụng đất chỉ là một trong những giải pháp biến đổi hiện trạng sử dụng đất 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 không còn phù hợp. Việc chỉnh sửa, bổ sung, hoàn thiện quy hoạch và điều chỉnh biện pháp thực hiện là cần thiết. Điều này thể hiện tính khả biến của quy hoạch.

1.2. Vai trò, ý nghĩa của quy hoạch sử dụng đất

Vị trí, vai trò của công tác quy hoạch nói chung đã được khẳng định trong Cương lĩnh phát triển đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011) trong đó chỉ rõ: “các nguồn lực được phân bổ theo chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội; thực hiện chế độ

phân phối chủ yếu theo kết quả lao động, hiệu quả kinh tế, đồng thời theo mức đóng góp vốn cùng các nguồn lực khác và phân phối thông qua hệ thống an sinh xã hội, phúc lợi xã hội. Nhà nước quản lý nền kinh tế, định hướng, điều tiết, thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội bằng pháp luật, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chính sách và lực lượng vật chất”. Với quy hoạch sử dụng đất đai, đối tượng của quy hoạch là đất đai yếu tố đầu vào cho mọi hoạt động sản xuất và sinh hoạt. Do đó quy hoạch sử dụng đất giữ vai trò trung tâm trong hệ thống quy hoạch của Nhà nước. Căn cứ vào đặc điểm điều kiện tự nhiên, tiềm năng đất đai, phương hướng, nhiệm vụ và mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của mỗi vùng lãnh thổ, quy hoạch sử dụng đất được tiến hành nhằm phân bổ hợp lý quỹ đất cho các ngành, các lĩnh vực.

Về kinh tế, quy hoạch sử dụng đất đảm bảo ưu tiên đất đai cho phát triển sản xuất nông nghiệp để vừa đảm bảo an ninh lương thực quốc gia, vừa thỏa mãn nhu cầu nông sản phẩm cho toàn xã hội và đáp ứng nhu cầu về nguyên liệu cho công nghiệp; đồng thời phải cân đối quỹ đất thích hợp cho nhiệm vụ công nghiệp hóa hiện đại hóa đất nước.

Về mặt xã hội và môi trường, quy hoạch sử dụng đất phải đảm bảo độ che phủ thực vật của các hệ sinh thái bền vững, tăng độ phì tự nhiên và độ phì kinh tế của đất; phải đáp ứng được nhu cầu tăng lên về đất ở và chất lượng của môi trường sống, đặc biệt chú ý đến tác động môi trường của quá trình sử dụng đất để công nghiệp hóa và đô thị hóa.

Về mặt pháp lý, quy hoạch sử dụng đất là căn cứ, cơ sở để các ngành, lĩnh vực lập quy hoạch, kế hoạch phát triển các ngành, các lĩnh vực phù hợp với nhiệm vụ, mục tiêu, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng – an ninh của cả nước và các địa phương. Quy hoạch sử dụng đất là công cụ quản lý nhà nước về đất đai, điều tiết thị trường và là căn cứ để thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất; định hướng cho nhà đầu tư đầu tư có hiệu quả về đất đai.

1.3. Mối quan hệ giữa quy hoạch sử dụng đất với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội

1.3.1. 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 tài liệu mang tính khoa học, sau khi được phê duyệt sẽ mang tính chiến lược chỉ đạo sự phát triển kinh tế - xã hội, được luận chứng bằng nhiều phương án kinh tế - xã hội về phát triển và phân bố lực lượng sản xuất theo không gian (*lãnh thổ*) có tính đến chuyên môn hoá và phát triển tổng hợp sản xuất của các vùng và các đơn vị lãnh thổ cấp dưới.

Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội là một trong những tài liệu tiền kế hoạch cung cấp căn cứ khoa học cho việc xây dựng các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội. Trong đó, có đề cập đến dự kiến sử dụng đất ở mức độ phương hướng với một số nhiệm vụ chủ yếu. Còn đối tượng của quy hoạch sử dụng đất là tài nguyên đất. Nhiệm vụ chủ yếu của nó là căn cứ vào yêu cầu của phát triển kinh tế và các điều kiện, tự nhiên, kinh tế, xã hội điều chỉnh cơ cấu và phương hướng sử dụng đất; Xây dựng phương án quy hoạch phân phối sử dụng đất thống nhất và hợp lý. Như vậy, quy hoạch sử dụng đất 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.

Ở góc độ tài nguyên đất đai là điều kiện chung (*khoảng không gian lãnh thổ cần thiết*) là đầu vào đối với mọi quá trình sản xuất trong các ngành kinh tế quốc dân và hoạt động của con người. Thực tế cho thấy, trong quá trình phát triển xã hội loài người, sự hình thành và phát triển của mọi nền văn minh vật chất - văn minh tinh thần, các thành tựu kỹ thuật vật chất - văn hoá khoa học đều được xây dựng trên nền tảng cơ bản - sử dụng đất. Điều này có nghĩa, đất đai đã cung cấp cho con người tư liệu vật chất để sinh tồn và phát triển, cũng như cung cấp điều kiện cần thiết về hưởng thụ và đáp ứng nhu cầu cho cuộc sống của nhân loại. Từ đó cho thấy, các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội không thể tách rời các chỉ tiêu sử dụng đất và quy hoạch sử dụng đất không thể tách rời các chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước và từng địa phương.

Ở góc độ tài sản, đất đai, quyền sử dụng đất là một loại tài sản đặc biệt.

Cũng như các loại hàng hóa thông thường khác giá trị hàng hóa đất đai chịu sự chi phối chặt chẽ của quy luật cung – cầu. Quy hoạch sử dụng đất với vai trò là căn cứ giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất có vai trò quan trọng trong điều tiết thị trường bất động sản. Ngoài ra, thông qua quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất giá trị đất đai sẽ được nâng lên.

1.3.2. Quan hệ giữa quy hoạch sử dụng đất với quy hoạch các ngành

a) Quan hệ giữa quy hoạch sử dụng đất với quy hoạch phát triển nông nghiệp

Quy hoạch phát triển nông nghiệp xuất phát từ nhu cầu của phát triển kinh tế - xã hội đối với sản xuất nông nghiệp để xác định hướng đầu tư, biện pháp, bước đi về nhân tài, vật lực đảm bảo cho các ngành trong nông nghiệp phát triển đạt tới quy mô các chỉ tiêu về đất đai, lao động, sản phẩm hàng hoá, giá trị sản phẩm... trong một thời gian dài với tốc độ và tỷ lệ nhất định.

Quy hoạch phát triển nông nghiệp là một trong những căn cứ chủ yếu của quy hoạch sử dụng đất. Quy hoạch sử dụng đất tuy dựa trên quy hoạch và dự báo yêu cầu sử dụng đất của các ngành trong nông nghiệp, nhưng chỉ có tác dụng chỉ đạo vĩ mô, khống chế và điều hoà quy hoạch phát triển nông nghiệp. Hai loại quy hoạch này có mối quan hệ qua lại vô cùng mật thiết và không thể thay thế lẫn nhau.

b) Quan hệ giữa quy hoạch sử dụng đất với quy hoạch đô thị

Căn cứ vào yêu cầu của kế hoạch dài hạn phát triển kinh tế - xã hội và phát triển của đô thị, quy hoạch 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, bảo đảm cho sự phát triển đô thị được hài hoà và có trật tự, tạo ra những điều kiện có lợi cho cuộc sống và sản xuất. Tuy nhiên, trong quy hoạch đô thị cùng với việc bố trí cụ thể khoảnh đất dùng cho các dự án, sẽ giải quyết cả vấn đề tổ chức và sắp xếp 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 (*hệ thống đô thị*) trong khu vực quy hoạch đô thị.

Quy hoạch đô thị và quy hoạch sử dụng đất công nghiệp có mối quan hệ diện và điểm, cục bộ và toàn bộ. Sự bố cục, quy mô sử dụng đất, các chỉ tiêu chiếm đất xây dựng... trong quy hoạch đô thị sẽ được điều hoà với quy hoạch sử dụng đất. Quy hoạch sử dụng đất sẽ tạo những điều kiện tốt cho xây dựng

và phát triển đô thị.

c) Quan hệ giữa quy hoạch sử dụng đất với quy hoạch các ngành sử dụng đất chuyên dùng 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 bộ phận hợp thành của quy hoạch sử dụng đất, nhưng lại chịu sự chỉ đạo và khống chế của quy hoạch sử dụng đất. Quan hệ giữa chúng là quan hệ cá thể và tổng thể, cục bộ và toàn bộ, không có sự sai khác về quy hoạch theo không gian và thời gian ở cùng một khu vực cụ thể (*có cả quy hoạch ngắn hạn và dài hạn*). Tuy nhiên chúng có sự khác nhau rất rõ về tư tưởng chỉ đạo và nội dung: Một bên là sự sắp xếp chiến thuật, 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*).

1.4. Nội dung quy định pháp luật về quy hoạch sử dụng đất

Ở Luật đất đai, công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được “luật hóa” và bắt đầu được triển khai chính thức từ Luật Đất đai năm 1987. Trong hơn 30 năm qua, các quy định của pháp luật về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất không ngừng được bổ sung, hoàn thiện, tạo hành lang pháp lý ngày càng đầy đủ hơn để triển khai thực hiện. Trên cơ sở đó, công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã có những bước tiến rõ rệt và đạt được những kết quả tích cực. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã trở thành công cụ quản lý nhà nước về đất đai hiệu quả và là một trong những giải pháp lớn để sử dụng đất đai hợp lý, tiết kiệm, hiệu quả và bền vững.

Luật Quy hoạch năm 2017 quy định chi tiết hơn, cụ thể hơn so Luật Đất đai năm 2013 về các hoạt động quy hoạch áp dụng chung cho tất cả các ngành, lĩnh vực, song tựu chung lại, hoạt động quy hoạch sử dụng đất ở hai luật này đều bao gồm các nhiệm vụ, nội dung chính như:

- (1) Tổ chức lập quy hoạch;
- (2) Thẩm định, quyết định hoặc phê duyệt quy hoạch;
- (3) Công bố quy hoạch;
- (4) Tổ chức thực hiện quy hoạch;
- (5) Đánh giá và điều chỉnh quy hoạch.

Các quy định của Luật đất đai năm 2013 về quy hoạch sử dụng đất có thể chia

thành các nhóm quy định về: lập quy hoạch sử dụng đất; nội dung quy hoạch sử dụng đất; thẩm định, phê duyệt quy hoạch sử dụng đất; công bố quy hoạch sử dụng đất; thực hiện quy hoạch và điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất.

1.4.1. Lập quy hoạch sử dụng đất

Đối với nhóm quy định về lập quy hoạch sử dụng đất: trước hết quan tâm đến hệ thống cơ quan có thẩm quyền và các nguyên tắc cơ bản về xác lập quy hoạch. Trong quá trình tổ chức lập quy hoạch, Luật Đất đai năm 2013 quy định các nguyên tắc hướng tới phát triển bền vững. Dựa vào các nguyên tắc này, quy hoạch sử dụng đất được lập thành một hệ thống, bao gồm: Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp quốc gia, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc phòng; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất an ninh.

1.4.2. Nội dung quy hoạch sử dụng đất

Đối với nhóm quy định về nội dung quy hoạch sử dụng đất, các quy định hướng tới các yêu cầu, tiêu chí cụ thể, bao gồm 9 yêu cầu trong công tác lập quy hoạch sử dụng đất. Dựa trên các yêu cầu này, quy hoạch sử dụng đất phải đáp ứng 5 tiêu chí, như vậy mới có thể xem xét để thông qua quy hoạch.

Các loại quy hoạch càng xuống thấp càng thể hiện chi tiết, từ đó sẽ đảm bảo tính hiệu quả và khả thi của quy hoạch, tránh được sự chồng chéo, mâu thuẫn, trùng lặp giữa các quy hoạch, góp phần nâng cao chất lượng của quy hoạch.

Quy hoạch sử dụng đất được lập theo thứ bậc từ trên xuống dưới; quy hoạch sử dụng đất quốc gia là cơ sở để lập quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh, quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh là cơ sở để lập quy hoạch sử dụng đất cấp huyện, xã... Quy hoạch cấp dưới phải phù hợp quy hoạch cấp trên. Trong trường hợp quy hoạch cấp dưới được lập trước quy hoạch cấp trên thì quy hoạch cấp trên phải kế thừa những nội dung phù hợp của quy hoạch cấp dưới. Sau khi quy hoạch cấp trên được phê duyệt, quy hoạch cấp dưới phải được rà soát và điều chỉnh cho phù hợp với quy hoạch cấp trên.

1.4.3. Thẩm định, phê duyệt quy hoạch sử dụng đất

Đối với nhóm quy định về thẩm định, phê duyệt quy hoạch sử dụng đất, đó chính là các trình tự, thủ tục phê duyệt quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất.

Điều đó được thể hiện tại các Điều 44, Điều 45 Luật Đất đai năm 2013; Điều 9 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Đất đai. Theo đó, việc thẩm định quy hoạch sử dụng đất thông qua cơ chế hội đồng thẩm định do Thủ tướng Chính phủ thành lập (đối với quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia), Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường thành lập (đối với quy hoạch sử dụng đất quốc phòng, an ninh và quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh), Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thành lập (đối với quy hoạch sử dụng đất cấp huyện). Hội đồng thẩm định quy hoạch sử dụng đất các cấp có trách nhiệm thẩm định và gửi thông báo kết quả thẩm định quy hoạch sử dụng đất đến cơ quan, tổ chức lập quy hoạch; cơ quan tổ chức lập quy hoạch có trách nhiệm tiếp thu, giải trình theo nội dung thông báo kết quả thẩm định quy hoạch sử dụng đất.

Trong trường hợp cần thiết, Hội đồng thẩm định quy hoạch sử dụng đất tổ chức kiểm tra, khảo sát thực địa các khu vực dự kiến chuyển mục đích sử dụng đất, đặc biệt là việc chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng.

Nội dung thẩm định quy hoạch sử dụng đất bao gồm: (a) Cơ sở pháp lý, cơ sở khoa học của việc lập quy hoạch sử dụng đất; (b) Mức độ phù hợp của phương án quy hoạch sử dụng đất với chiến lược, quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của quốc gia và địa phương; quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực; (c) Hiệu quả kinh tế - xã hội, môi trường; (d) Tính khả thi của phương án quy hoạch sử dụng đất.

Thẩm quyền quyết định, phê duyệt quy hoạch sử dụng đất được quy định tại Điều 45 Luật Đất đai năm 2013, cụ thể như sau: Quốc hội quyết định quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia; Chính phủ phê duyệt quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh; quy hoạch sử dụng đất quốc phòng; quy hoạch sử dụng đất an ninh. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trình Hội đồng nhân dân cùng cấp thông qua quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh trước khi trình Chính phủ phê duyệt; Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phê duyệt quy hoạch sử dụng đất cấp huyện. Ủy ban nhân dân cấp huyện trình Hội đồng nhân dân cùng cấp thông qua quy hoạch sử dụng đất cấp huyện trước khi trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phê duyệt.

1.4.4. Công bố quy hoạch sử dụng đất

Đối với nhóm quy định về công bố quy hoạch sử dụng đất: Để bảo đảm tính dân chủ, minh bạch và bảo đảm quyền lợi của cá nhân, tổ chức sử dụng đất, Luật đất đai quy định về vấn đề công bố công khai các quy hoạch sử dụng đất các cấp tại Điều 48. Theo đó, quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia, cấp tỉnh, cấp huyện sau khi được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, phê duyệt phải được công bố công khai.

Bộ Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm công bố công khai quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia tại trụ sở cơ quan và trên cổng thông tin điện tử của Bộ Tài nguyên và Môi trường. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm công bố công khai quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh tại trụ sở cơ quan và trên cổng thông tin điện tử của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Ủy ban nhân dân cấp huyện có trách nhiệm công bố công khai quy hoạch sử dụng đất cấp huyện tại trụ sở cơ quan, trên cổng thông tin điện tử của Ủy ban nhân dân cấp huyện và công bố công khai nội dung quy hoạch sử dụng đất cấp huyện có liên quan đến xã, phường, thị trấn tại trụ sở Ủy ban nhân dân cấp xã.

Việc công bố công khai được thực hiện trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, phê duyệt và trong suốt kỳ quy hoạch sử dụng đất.

1.4.5. Thực hiện quy hoạch sử dụng đất

Một là, Chính phủ tổ chức, chỉ đạo việc thực hiện quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia; Thủ tướng Chính phủ phân bổ chỉ tiêu sử dụng đất cho các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, Bộ Quốc phòng, Bộ Công an trên cơ sở các chỉ tiêu sử dụng đất cấp quốc gia đã được Quốc hội quyết định; Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện có trách nhiệm thực hiện quy hoạch sử dụng đất của địa phương; Ủy ban nhân dân cấp xã có trách nhiệm thực hiện quy hoạch sử dụng đất trên địa bàn cấp xã; Bộ Quốc phòng, Bộ Công an có trách nhiệm thực hiện quy hoạch sử dụng đất quốc phòng, an ninh.

Người sử dụng đất thực hiện quy hoạch sử dụng đất đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ban hành. Trường hợp quy hoạch sử dụng đất đã được công bố mà chưa có kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện thì người sử dụng đất được

tiếp tục sử dụng và được thực hiện các quyền của người sử dụng đất. Ví dụ: trường hợp đã có kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện thì người sử dụng đất trong khu vực phải chuyển mục đích sử dụng đất và thu hồi đất theo kế hoạch được tiếp tục thực hiện các quyền của người sử dụng đất nhưng không được xây dựng mới nhà ở, công trình, trồng cây lâu năm; nếu người sử dụng đất có nhu cầu cải tạo, sửa chữa nhà ở, công trình hiện có thì phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép.

Diện tích đất ghi trong kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện đã được công bố phải thu hồi để thực hiện dự án hoặc phải chuyển mục đích sử dụng đất mà sau 03 năm chưa có quyết định thu hồi đất hoặc chưa được phép chuyển mục đích sử dụng đất thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt kế hoạch sử dụng đất phải điều chỉnh, hủy bỏ và phải công bố việc điều chỉnh, hủy bỏ việc thu hồi hoặc chuyển mục đích đối với phần diện tích đất ghi trong kế hoạch sử dụng đất. Khi kết thúc kỳ quy hoạch sử dụng đất mà các chỉ tiêu quy hoạch sử dụng đất chưa thực hiện hết thì vẫn được tiếp tục thực hiện đến khi quy hoạch sử dụng đất kỳ tiếp theo được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, phê duyệt.

Hai là, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và cấp huyện có trách nhiệm rà soát quy hoạch của ngành, lĩnh vực, địa phương có sử dụng đất bảo đảm phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, phê duyệt.

Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chỉ đạo, kiểm tra Ủy ban nhân dân cấp huyện, cấp xã xác định cụ thể diện tích, ranh giới đất trồng lúa, đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ ngoài thực địa.

Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chịu trách nhiệm trước Thủ tướng Chính phủ về việc bảo vệ đất trồng lúa, đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ đã được xác định trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Bộ Tài nguyên và Môi trường chịu trách nhiệm trước Chính phủ về việc kiểm tra thực hiện các chỉ tiêu sử dụng đất trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp quốc gia, cấp tỉnh và giám sát các địa phương, các Bộ, ngành trong việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

1.4.6. Điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất

Do diện tích đất đai có hạn, trong khi nhu cầu sử dụng đất ngày càng cao, để

phục vụ cho sự phát triển hài hòa giữa các ngành như nông nghiệp, giao thông, công nghiệp trong từng giai đoạn thì cần phải có sự điều chỉnh quỹ đất đai. Do đó, nhiệm vụ của quy hoạch sử dụng đất là phải điều chỉnh một cách hợp lý mối quan hệ đất đai đó. Khoản 1 Điều 46 Luật đất đai 2013 quy định các trường hợp được điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất: (1) Có sự điều chỉnh chiến lược phát triển kinh tế – xã hội, quốc phòng, an ninh của quốc gia; quy hoạch tổng thể phát triển các vùng kinh tế – xã hội mà sự điều chỉnh đó làm thay đổi cơ cấu sử dụng đất; (2) Do tác động của thiên tai, chiến tranh làm thay đổi mục đích, cơ cấu, vị trí, diện tích sử dụng đất; (3) Có sự điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất của cấp trên trực tiếp làm ảnh hưởng tới quy hoạch sử dụng đất; (4) Có sự điều chỉnh địa giới hành chính của địa phương. Nội dung điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất là một phần của quy hoạch sử dụng đất đã được quyết định, phê duyệt. Cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, phê duyệt quy hoạch sử dụng đất của cấp nào thì có thẩm quyền quyết định, phê duyệt điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất của cấp đó. Như vậy, thẩm quyền quyết định điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất sử dụng đất thuộc về: Quốc hội đối với quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia; Chính phủ đối với quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh; quy hoạch sử dụng đất quốc phòng, an ninh; Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đối với quy hoạch sử dụng đất cấp huyện.

Như vậy, quan hệ pháp luật về quy hoạch sử dụng đất theo pháp luật về đất đai năm 2013 tập trung điều chỉnh các nội dung liên quan đến lập quy hoạch, yêu cầu về quy hoạch sử dụng đất, thẩm định, phê duyệt hoặc quyết định quy hoạch sử dụng đất, công bố, thực hiện và điều chỉnh quy hoạch. Đây cũng là nội dung để tập trung đánh giá về hiện trạng các nhóm quan hệ pháp luật này cũng như những đề xuất khác có liên quan xuyên suốt luận văn.

1.5. Quy hoạch sử dụng đất theo từng thời kỳ theo quy định của pháp luật về đất đai

1.5.1. Giai đoạn từ Luật Đất đai năm 1987 đến Luật Đất đai năm 1993

Lần đầu tiên quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được luật hóa tại Luật Đất đai năm 1987. Tuy nhiên, thời kỳ này, các quy định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất còn mang tính sơ khai và chưa cụ thể được các nội dung về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Có 3 nội dung về công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

được quy định trong Luật Đất đai năm 1987, gồm:

(1) “Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai” là một trong 7 nội dung quản lý nhà nước về đất đai (Điều 9);

(2) Trách nhiệm của các cấp, các ngành trong việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất (Khoản 1 Điều 11);

(3) Thẩm quyền phê chuẩn và xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất (Khoản 2 Điều 11).

Ngày 23 tháng 3 năm 1989 Hội đồng Bộ trưởng ban hành Nghị định số 30/HĐBT về việc thi hành Luật Đất đai đã quy định cụ thể về Quy hoạch và kế hoạch hoá việc sử dụng đất đai (tại Điều 7) như sau::

“1. Đối với các cấp:

a) Phân bố các loại đất nông nghiệp, lâm nghiệp, khu dân cư chuyên dùng và đất chưa sử dụng trên toàn bộ lãnh thổ của từng cấp, bảo đảm cân đối với quy hoạch sử dụng đất của các ngành.

b) Dự kiến biến động của từng loại đất nói trên để có biện pháp điều chỉnh cho phù hợp với từng giai đoạn phát triển kinh tế xã hội của từng địa phương và của cả nước.

2. Đối với các Bộ, Ủy ban Nhà nước, cơ quan khác thuộc Hội đồng Bộ trưởng:

a) Bố trí sử dụng từng loại đất có liên quan đến hoạt động chuyên ngành trên địa bàn lãnh thổ và trên vùng kinh tế cho cân đối với quy hoạch của từng cấp.

b) Dự kiến biến động của từng loại đất có liên quan đến hoạt động chuyên ngành phù hợp với sự biến động trong quy hoạch ở mỗi cấp”

Nhằm đưa các quy định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được thể hiện trong pháp luật đất đai vào cuộc sống, Tổng cục Quản lý ruộng đất đã ban hành Thông tư số 106/TT-QLĐĐ ngày 15 tháng 4 năm 1991 hướng dẫn lập quy hoạch phân bổ đất đai, đã quy định mục đích, yêu cầu và nội dung của quy hoạch đất đai. Thông tư số 106/TT-QLĐĐ đã quy định 7 nội dung về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, gồm:

(1) Xác định ranh giới hành chính của các đơn vị quản lý Nhà nước cấp làm quy hoạch, xác định ranh giới sử dụng đất của từng tổ chức, cá nhân;

(2) Xây dựng các dự án điều chỉnh ranh giới sử dụng đất để loại trừ những

bất tiện trong việc quản lý sử dụng đất đai;

(3) Xác lập các căn cứ cho việc phân định và xác lập ranh giới lãnh thổ với những chế độ đặc biệt để bảo vệ thiên nhiên, bảo tồn, giải trí (rừng đầu nguồn, rừng phòng hộ, vườn quốc gia, di tích lịch sử, danh lam thắng cảnh...);

(4) Xây dựng các dự án chu chuyển 5 loại đất một cách cân đối để có biện pháp điều chỉnh cho phù hợp với từng giai đoạn phát triển kinh tế - xã hội của các cấp;

(5) Xây dựng các dự báo, các chương trình mở rộng diện tích đất sản xuất;

(6) Xác lập những cơ sở pháp lý và kỹ thuật cho việc giao đất, thu hồi đất, cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cũng như việc thanh tra giải quyết tranh chấp đất đai, xây dựng các chính sách đất đai;

(7) Kế hoạch hóa việc sử dụng đất đai.

1.5.2. Giai đoạn từ Luật Đất đai năm 1993 đến Luật Đất đai năm 2003

Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được quy định tại Điều 17 Luật Đất đai 1993.

Theo quy định tại Điều 17 Luật Đất đai 1993, nội dung quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất như sau:

“1- Nội dung quy hoạch sử dụng đất đai bao gồm:

a) Khoanh định các loại đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp, đất khu dân cư nông thôn, đất đô thị, đất chuyên dùng, đất chưa sử dụng của từng địa phương và cả nước;

b) Điều chỉnh việc khoanh định nói trên cho phù hợp với từng giai đoạn phát triển kinh tế - xã hội của từng địa phương và trong phạm vi cả nước.

Thực hiện Đất đai 1993, Tổng cục Địa chính (nay là Bộ Tài nguyên và Môi trường) đã ban hành một số văn bản về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, như: Quyết định số 657/QĐ-ĐC ngày 28 tháng 10 năm 1995 quy định về định mức lao động và giá điều tra quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, trong đó quy định trình tự nội dung lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; Công văn số 1814/CV-TCĐC ngày 12 tháng 10 năm 1998 hướng dẫn chi tiết việc triển khai thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai theo lãnh thổ hành chính các cấp.

Ngày 01 tháng 10 năm 2001 Chính phủ đã ban hành Nghị định số

68/2001/NĐ-CP về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy định về lập, xét duyệt và quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Trên cơ sở đó, ngày 01 tháng 11 năm 2001, Tổng cục Địa chính ban hành Thông tư số 1842/2001/TT-TCĐC, Quyết định số 424a/2001/QĐ-TCĐC và Quyết định số 424b/2001/QĐ-TCĐC quy định về nội dung và hệ thống biểu mẫu lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

1.5.3. Giai đoạn từ Luật Đất đai năm 2003 đến Luật Đất đai năm 2013

Luật Đất đai năm 2003 được Quốc hội thông qua ngày 26 tháng 11 năm 2003, trên cơ sở đó Chính phủ và Bộ Tài nguyên và Môi trường đã ban hành các văn bản hướng dẫn thi hành Luật Đất đai có liên quan đến quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, như: Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29 tháng 10 năm 2004 của Chính phủ về thi hành Luật Đất đai; Thông tư số 30/2004/TT-BTNMT ngày 01 tháng 11 năm 2004 để hướng dẫn lập, điều chỉnh và thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; Quyết định số 04/2005/QĐ-BTNMT ngày 30 tháng 6 năm 2005 quy định về quy trình lập và điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; Quyết định số 10/2005/QĐ-BTNMT ngày 25 tháng 10 năm 2005 quy định về định mức kinh tế - kỹ thuật lập và điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất;

Nhằm hoàn thiện hơn các quy định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, nâng cao chất lượng của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, phù hợp với yêu cầu phát triển KT - XH trong tình hình mới, ngày 13 tháng 8 năm 2009 Chính phủ đã ban hành Nghị định số 69/2009/NĐ-CP, trong đó quy định bổ sung về quy hoạch sử dụng đất. Trên cơ sở đó, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã ban hành Thông tư số 19/2009/TT-BTNMT quy định chi tiết việc lập, điều chỉnh và thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; Thông tư số 06/2010/TT-BTNMT quy định định mức kinh tế - kỹ thuật lập và điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; và Thông tư số 13/2011/TT-BTNMT quy định về ký hiệu bản đồ hiện trạng sử dụng đất và bản đồ quy hoạch sử dụng đất.

Luật Đất đai năm 2003 đã dành toàn bộ Mục 2 của Chương II, với 10 điều quy định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, gồm: Nguyên tắc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; Căn cứ để lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; Nội dung quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; Kỳ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; Lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; Thẩm quyền quyết định, xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử

dụng đất; Điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; Công bố quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; Thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất vào mục đích quốc phòng, an ninh.

Về nội dung quy hoạch Khoản 1 Điều 23 Luật Đất đai năm 2003 quy định như sau:

“1. Nội dung quy hoạch sử dụng đất bao gồm:

- a) Điều tra, nghiên cứu, phân tích, tổng hợp điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội và hiện trạng sử dụng đất; đánh giá tiềm năng đất đai;
- b) Xác định phương hướng, mục tiêu sử dụng đất trong kỳ quy hoạch;
- c) Xác định diện tích các loại đất phân bổ cho nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh;
- d) Xác định diện tích đất phải thu hồi để thực hiện các công trình, dự án;
- đ) Xác định các biện pháp sử dụng, bảo vệ, cải tạo đất và bảo vệ môi trường;
- e) Giải pháp tổ chức thực hiện quy hoạch sử dụng đất.

1.6. Kinh nghiệm của một số nước trong công tác lập quy hoạch kế hoạch sử dụng đất và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

1.6.1. Ở Anh

Để quản lý tài nguyên đất và bất động sản, quy hoạch sử dụng đất trong Luật Đất đai của Anh được thực hiện ở 03 cấp: Toàn quốc, cấp tỉnh và cấp chính quyền địa phương (hệ thống hành chính 03 cấp). Về thời hạn quy hoạch phân bổ sử dụng đất là 20 năm - tầm nhìn 50. Điểm khác biệt so với quy hoạch sử dụng đất của Việt Nam là quy hoạch phân bổ sử dụng đất của Anh phải gắn liền với không gian xây dựng và các quy hoạch ngành trên nền tảng của quy hoạch phân bổ sử dụng đất. Trong đó quy hoạch sử dụng đất làm nền tảng cho mọi quy hoạch khác.

Về phương pháp quy hoạch: sử dụng phương pháp từ tổng thể tới chi tiết và lấy quy hoạch chi tiết để điều chỉnh quy hoạch tổng thể. Việc phê duyệt quy hoạch cũng tuân thủ theo nguyên tắc cấp trên phê duyệt quy hoạch cấp dưới trực tiếp. Điểm khác nữa là tất các quy hoạch được lồng ghép trên một cơ sở dữ liệu thống nhất (quy hoạch phân bổ sử dụng đất) và được công bố công khai trên mọi phương tiện [6].

1.6.2. Ở Hoa Kỳ

Để thành lập quy hoạch sử dụng đất bền vững, ngoài việc xây dựng phương

án để thu được hiệu quả kinh tế - xã hội cao nhất thì nội dung quy hoạch còn phải đề cập đến quy trình bảo vệ môi trường, giữ vững cân bằng sinh thái (mục tiêu sử dụng có hiệu quả về tài nguyên đất gắn chặt với vấn đề bảo vệ môi trường). Vì thế, trong nội dung, quy trình lập quy hoạch sử dụng đất của Mỹ đã thành lập có một phần nói về môi trường và quản lý môi trường như:

- Mô tả khu vực chú trọng tới các yếu tố (như vị trí địa lý, địa hình).
- Thống kê nồng độ chất ô nhiễm đất và nước.
- Phân loại nồng độ chất ô nhiễm đất và nước.
- So sánh nồng độ chất ô nhiễm với tiêu chuẩn cho phép.
- Thống kê tác động của ô nhiễm đất và nước.
- Phân tích nguyên nhân.
- Giá thành của quá trình kiểm soát.
- Phân tích lợi nhuận mang lại do kiểm tra, kiểm soát môi trường.
- Thực thi kế hoạch, quy hoạch.
- Phân công trách nhiệm.
- Dự đoán cho tương lai nhằm giải quyết ô nhiễm.

Như vậy, quy hoạch sử dụng đất của Mỹ không chỉ chú trọng đến hiệu quả cao về các mặt kinh tế, xã hội mà còn gắn kết chặt chẽ với môi trường sinh thái. Chính vì vậy, quy hoạch của Mỹ có thể đạt được quy hoạch sử dụng đất bền vững [6].

1.6.3. Hà Lan

Quy hoạch sử dụng đất ở Hà Lan chủ yếu là phân định ranh giới giữa đô thị và nông thôn, tập trung các khu công nghiệp khỏi ảnh hưởng tới các khu dân sinh, bảo tồn cảnh quan thiên nhiên, .v.v. Phương án quy hoạch phải căn cứ các khả năng về đất đai và môi trường (Chất lượng đất, đặc điểm địa hình, hiện trạng sử dụng, các khả năng cải thiện với bên ngoài, ...); tiềm năng phát triển kinh tế dựa trên hiện trạng cơ sở các ngành kinh tế, các động lực thúc đẩy phát triển mới, ...) và phải đảm bảo tăng cường văn hoá vùng và quốc gia, gìn giữ các công trình văn hoá, nghệ thuật, bảo tồn các truyền thống văn hoá ...) và các tác động đến môi trường. Trước khi lập quy hoạch, nhất thiết phải tiến hành khảo sát đánh giá các tham số trên[20].

1.6.4. Ở Hàn Quốc

Để quản lý tài nguyên đất, Hàn Quốc quy định việc lập quy hoạch sử dụng đất theo 03 cấp: quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia; quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh, quy hoạch sử dụng đất vùng thủ đô; quy hoạch sử dụng đất cấp huyện, quy hoạch sử dụng đất vùng đô thị cơ bản. Kỳ quy hoạch đối 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 và thị trường. Quy hoạch sử dụng đất là nền tảng, căn cứ cho các quy hoạch khác như quy hoạch giao thông, xây dựng đô thị,... Quy hoạch sử dụng đất chỉ khoanh định các khu vực chức năng: Đất đô thị, đất để phát triển đô thị, đất nông nghiệp, đất bảo tồn thiên nhiên. Trên cơ sở các khu chức năng sẽ lập quy hoạch sử dụng đất chi tiết để triển khai thực hiện.

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. 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 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.

Quá trình lập quy hoạch sẽ lấy ý kiến của nhân dân theo hình thức nghị viện nhân dân. Sau khi quy hoạch được duyệt sẽ công khai và phổ biến đến nhân dân. Trách nhiệm thực hiện quy hoạch giao cho chính quyền. Chính quyền cấp nào chịu trách nhiệm lập quy hoạch cấp đó và trong đó có chỉ rõ trách nhiệm cá nhân trước pháp luật về quy hoạch. Nhà nước có chính sách đảm bảo tính khả thi của quy hoạch, ví dụ: hỗ trợ đối với các khu vực bảo tồn, các khu vực cần bảo vệ như miễn thuế, không phải thực hiện nghĩa vụ quân sự, được hỗ trợ đời sống... [6]

1.6.5. Trung Quốc

Quy hoạch sử dụng đất tại Trung Quốc là một hệ thống khá hoàn chỉnh, được xây dựng trong mối quan hệ chặt chẽ, đồng bộ với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế, xã hội của cả nước và nhu cầu sử dụng đất của các ngành và địa phương; đã góp phần đặc biệt quan trọng trong việc bảo vệ đất canh tác, bảo vệ

rừng và tạo ra mô hình phát triển các đô thị, các khu công nghiệp, khu thương mại và hệ thống công trình hạ tầng khá hợp lý. Điểm nổi bật trong công tác quy hoạch sử dụng đất tại Trung Quốc thể hiện ở các mặt sau:

(1) Quy hoạch sử dụng đất các cấp được xây dựng dựa trên các nguyên tắc sau: (a) Phải bảo vệ nghiêm ngặt 120 triệu ha đất canh tác; (b) Sử dụng đất phải tiết kiệm, đem lại hiệu quả sử dụng cao nhất; (c) 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; (d) 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; (đ) Tăng cường kiểm soát vĩ mô của Nhà nước đối với việc sử dụng đất.

(2). Nội dung quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia phải xác định được 16 chỉ tiêu thuộc 2 nhóm sau: (a) Nhóm các chỉ tiêu phải bảo đảm thực hiện nghiêm ngặt: gồm 06 chỉ tiêu: đất canh tác, đất lúa nước phải bảo vệ vĩnh cửu, đất phát triển đô thị, đất xây dựng, đất bổ sung cho đất canh tác bị chuyển mục đích sang đất xây dựng, đất khai thác mỏ. Các chỉ tiêu nêu trên được xác định trong quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia và được phân bổ cho từng tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh phân bổ tiếp đến từng huyện, quận và quy hoạch của cấp huyện phân bổ tiếp đến từng xã. Để đảm bảo tính chặt chẽ trong việc tuân thủ các chỉ tiêu trong quy hoạch, pháp luật đất đai còn quy định: chỉ tiêu diện tích các loại đất canh tác trong quy hoạch là diện tích tối thiểu phải bảo đảm. Chỉ tiêu diện tích đất canh tác chuyển mục đích sang xây dựng trong kỳ quy hoạch là diện tích không chế tối đa được phép thực hiện. (b) Nhóm các chỉ tiêu được thực hiện linh hoạt (có thể thay đổi giữa các loại chỉ tiêu cùng nhóm trong quá trình thực hiện): thuộc nhóm này gồm 9 chỉ tiêu sau: Đất trồng cây ăn quả, đất rừng, đất trồng cỏ, đất xây dựng, đất hầm mỏ, đất công nghiệp, đất xây dựng công trình kết cấu hạ tầng, diện tích đất tăng thêm cho xây dựng, đất thương mại - dịch vụ. Hàng năm, căn cứ vào quy hoạch sử dụng đất được duyệt, Chính phủ giao chỉ tiêu chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp sang mục đích khác cho từng tỉnh. Trên cơ sở đó, các tỉnh giao chỉ tiêu này cho từng huyện, xã để thực hiện [20].

1.6.6. FAO

Trong quy hoạch sử dụng đất, FAO khuyến cáo quy trình 10 bước thực hiện để trả lời các câu hỏi: Tình hình hiện nay thế nào? Có đòi hỏi phải thay đổi không? Nếu phải thay đổi thì thay đổi thế nào? Lựa chọn tốt nhất cho thay đổi là gì? Bao lâu thì quy hoạch sẽ tạo được thay đổi? Mỗi bước đại diện cho một hoạt động chuyên biệt hay cho những hoạt động trong một hệ thống và những thông tin đạt được của từng bước sẽ là nguồn cung liên tiếp cho các bước kế tiếp tạo thành một chuỗi thực hiện liên hoàn[19]. Những bước bao gồm:

Bước 1: Thiết lập mục tiêu và các tư liệu có liên quan

Bước 2: Tổ chức công việc

Bước 3: Phân tích vấn đề

Bước 4: Xác định các cơ hội cho sự thay đổi

Bước 5: Đánh giá thích nghi đất đai

Bước 6: Đánh giá những sự chọn lựa khả năng: phân tích môi trường, kinh tế và xã hội.

Bước 7: Lọc ra những chọn lựa tốt nhất.

Bước 8: Chuẩn bị quy hoạch sử dụng đất.

Bước 9: Thực hiện quy hoạch.

Bước 10: Theo dõi và xem xét chỉnh sửa quy hoạch.

1.6.7. Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam trong công tác quy hoạch sử dụng đất

- Để đảm bảo tính đồng bộ giữa các quy hoạch với quy hoạch sử dụng đất các nước phát triển thực hiện lồng ghép các quy hoạch thành một quy hoạch chung trên mặt bằng đất đai (quy hoạch hợp nhất) trong đó đề cập khá toàn diện đến mọi mặt của đời sống xã hội: kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội, dân cư, môi trường; rất quan tâm đến các yếu tố phục vụ đời sống của con người, nhất là về kiến trúc cảnh quan và không gian công cộng. Ở các nước đang phát triển quy hoạch sử dụng đất ngoài việc xác định các chỉ tiêu sử dụng đất còn xác định các khu vực theo chức năng trên cơ sở đó triển khai các quy hoạch chi tiết như: quy hoạch xây dựng, quy hoạch phân vùng sản xuất...do đó đảm bảo tính thống nhất, tính đồng bộ giữa các quy hoạch.

- Quy hoạch sử dụng đất cấp định hướng (quốc gia, tỉnh) chỉ xác định các chỉ tiêu cần bảo đảm đồng thời đặc biệt chú trọng quy hoạch tổng thể không gian (định hướng phát triển tổng thể - Master Plan), trên cơ sở quy hoạch không gian để tiến hành phân vùng sử dụng đất, sau đó tiến hành quy hoạch chi tiết cho từng khu vực. Quy hoạch chi tiết không nhất thiết phải bó hẹp trong phạm vi địa giới hành chính mà chủ yếu theo phạm vi chức năng.

- Việc xác định các mục tiêu của phương án quy hoạch, chỉ tiêu sử dụng đất trên cơ sở định hướng phát triển của nhà nước, dự báo nhu cầu của thị trường thông qua việc phân tích các quy luật thị trường, chính sách của Chính phủ và mong muốn của người dân.

- Tính không gian trong các quy hoạch được chú trọng do đó bản đồ thể hiện được các khu vực quy hoạch để xác định trên thực địa.

- Việc lựa chọn các phương án quy hoạch sử dụng đất được đánh giá trên cơ sở các mặt kinh tế, xã hội và môi trường. Phương án quy hoạch cần được đánh giá tác động môi trường chiến lược.

- Người dân và doanh nghiệp được tham vấn ngay từ khi xác định mục tiêu của phương án quy hoạch để đảm bảo hài hòa lợi ích của nhà nước, người dân và doanh nghiệp.

- Yếu tố tổ chức lập quy hoạch cũng là vấn đề rất quan trọng; trong đó có sự phân cấp cụ thể, rõ ràng; đồng thời có sự tham gia không chỉ của các cơ quan công quyền mà còn có sự tham gia đặc lực của các tổ chức, các thành phần kinh tế và của người dân.

Kết luận Chương 1

Bằng việc phân tích các khái niệm, đặc điểm liên quan đến đất đai, quy hoạch, kế hoạch, quy hoạch sử dụng đất và so sánh về thuật ngữ này tại hai luật là Luật Đất đai năm 2013 và Luật Quy hoạch năm 2017 nhằm thống nhất được cách hiểu về thuật ngữ này. Ở chương này, tác giả cũng tập trung phân tích vai trò của quy hoạch sử dụng đất, mối quan hệ giữa quy hoạch sử dụng đất với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, giữa quy hoạch sử dụng đất với quy hoạch có tính chất kỹ thuật, chuyên ngành khác; tìm hiểu, tóm lược quy định của một số nước trên thế giới có quy định về công tác lập quy hoạch sử dụng đất, từ đó đề xuất một số bài học kinh nghiệm cho Việt Nam trong quá trình lập, xây dựng quy hoạch sử dụng đất. Bên cạnh đó, tác giả cũng tập trung phân tích nội dung pháp luật về quy hoạch sử dụng đất theo pháp luật đất đai năm 2013, bao gồm các nhóm quan hệ pháp luật về lập quy hoạch, thẩm định, phê duyệt, quyết định, công bố, thực hiện và điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất. Trên cơ sở phân tích các nhóm quan hệ pháp luật này, là cơ sở để đánh giá hiện trạng quy hoạch sử dụng đất tại Việt Nam (cả trên góc độ quy định pháp luật và thực tiễn triển khai thi hành) trong thời gian qua.

Chương 2

THỰC TRẠNG QUY ĐỊNH VỀ QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT THEO PHÁP LUẬT ĐẤT ĐAI Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 31 tháng 10 năm 2012 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 đã chỉ đạo: “Đổi mới, nâng cao tính liên kết, đồng bộ giữa quy hoạch, kế 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 hiệu quả đất đai cho các ngành, lĩnh vực, vùng lãnh thổ và đơn vị hành chính. Quy hoạch xây dựng và quy hoạch ngành, lĩnh vực có sử dụng đất phải phù hợp với các chỉ tiêu, tiến độ sử dụng đất được phân bổ trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất” và “Đổi mới kế hoạch sử dụng đất hằng năm theo hướng phải thể hiện được nhu cầu sử dụng đất của các dự án đầu tư, của các ngành, lĩnh vực, làm căn cứ để Nhà nước thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất và xây dựng chính sách tài chính về đất đai”. Theo tinh thần đó, các quy định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trong Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành đã được nghiên cứu thể hiện đầy đủ nhất, hoàn thiện nhất từ trước tới nay.

Luật Đất đai năm 2013 đã dành toàn bộ Chương IV với 17 điều (từ Điều 35 đến Điều 51) quy định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; tiếp theo, Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 5 năm 2014 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Đất đai đã dành toàn bộ Chương III với 06 điều, quy định chi tiết một số nội dung về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Ngày 02 tháng 6 năm 2014 Bộ Tài nguyên và Môi trường đã ban hành Thông tư số 29/2014/TT-BTNMT quy định chi tiết việc lập, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Có 12 nội dung về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được quy định trong pháp luật đất đai 2013, gồm:

- (1) Nguyên tắc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất;
- (2) Hệ thống quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất;

- (3) Kỳ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất;
- (4) Căn cứ, nội dung Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp quốc gia, cấp tỉnh, cấp huyện và Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc phòng, an ninh;
- (5) Chỉ tiêu sử dụng đất trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất các cấp;
- (6) Trách nhiệm tổ chức lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất;
- (7) Việc Lấy ý kiến về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất;
- (8) Thẩm định và thẩm quyền quyết định, phê duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất;
- (9) Điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất;
- (10) Tư vấn lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất;
- (11) Công bố công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất;
- (12) Thực hiện và việc báo cáo thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

2.1. Thực trạng quy định pháp luật về quy hoạch sử dụng đất theo pháp luật đất đai

2.1.1. Những điểm mới về quy hoạch sử dụng đất trong Luật Đất đai năm 2013

Một là, về nguyên tắc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất: để việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được hợp lý, hiệu quả, tránh chồng chéo Luật đất đai năm 2013 bổ sung một số quy định quan trọng trong nguyên tắc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, cụ thể là: (1) Bổ sung thêm vào Khoản 2 Điều 35 quy định: “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”; (2) Bổ sung mới 2 nguyên tắc: “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” (Khoản 7 Điều 35); “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” (Khoản 8 Điều 35).

Hai là, về kỳ kế hoạch sử dụng đất: kế thừa Luật đất đai năm 2003, Luật đất đai năm 2013 vẫn quy định kỳ kế hoạch sử dụng đất cấp quốc gia, cấp tỉnh và kế hoạch sử dụng đất quốc phòng, an ninh là 5 năm. Tuy nhiên, đối với kế hoạch sử dụng đất cấp huyện, nhằm đảm bảo tính khả thi của kế hoạch sử dụng đất, Luật đất đai năm 2013

quy định “Kế hoạch sử dụng đất cấp huyện được lập hàng năm” (Khoản 2 Điều 37).

Ba là, về căn cứ và nội dung lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất: nhằm khắc phục được những khó khăn khi lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, Luật đất đai năm 2013 quy định đầy đủ, rõ ràng căn cứ và nội dung lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của từng cấp.

Điểm mới có tính đột phá trong nội dung lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trong Luật đất đai năm 2013 là quy định kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện làm cơ sở thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất gắn với nhu cầu sử dụng đất trong năm của các ngành, lĩnh vực, của các cấp, phù hợp với khả năng đầu tư và huy động nguồn lực, khắc phục lãng phí trong việc giao đất cho thuê đất để thực hiện dự án đầu tư.

Về nội dung kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện cũng có bổ sung một số quy định như: “Xác định vị trí, diện tích đất phải thu hồi để thực hiện công trình, dự án sử dụng đất vào mục đích quy định tại Điều 61 và Điều 62 của Luật này trong năm kế hoạch đến từng đơn vị hành chính cấp xã. Đối với dự án hạ tầng kỹ thuật, xây dựng, chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn thì phải đồng thời xác định vị trí, diện tích đất thu hồi trong vùng phụ cận để đấu giá quyền sử dụng đất thực hiện dự án nhà ở, thương mại, dịch vụ, sản xuất, kinh doanh” (Điểm c Khoản 4 Điều 40) và “Lập bản đồ kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện” (Điểm đ Khoản 4 Điều 40).

Để tránh chồng chéo trong quy hoạch, Luật Đất đai năm 2013 đã quy định mối liên kết giữa quy hoạch sử dụng đất với quy hoạch đô thị trên địa bàn quận tại Khoản 5 Điều 40, cụ thể là: “Đối với quận đã có quy hoạch đô thị được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt thì không lập quy hoạch sử dụng đất nhưng phải lập kế hoạch sử dụng đất hàng năm; trường hợp quy hoạch đô thị của quận không phù hợp với diện tích đã được phân bổ trong quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh thì phải điều chỉnh quy hoạch đô thị cho phù hợp với quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh”

Bốn là, lấy ý kiến về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất: Đây là nội dung được bổ sung mới trong Luật đất đai năm 2013 và được quy định tại Điều 43. Cụ thể là: Cơ quan có trách nhiệm tổ chức lấy ý kiến đóng góp của nhân dân về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là cơ quan tổ chức lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng; việc lấy ý kiến được

tiến hành theo hình thức, nội dung và thời gian lấy ý kiến nhân dân cụ thể; việc xây dựng báo cáo tổng hợp, tiếp thu, giải trình ý kiến của nhân dân và hoàn thiện phương án quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trước khi trình Hội đồng thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cơ quan tổ chức lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng thực hiện. Quy định này góp phần tăng cường hơn nữa tính công khai, dân chủ trong quản lý, sử dụng đất.

Năm là, thẩm quyền phê duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất: để đảm bảo quản lý chặt chẽ và sử dụng tiết kiệm, hiệu quả nguồn tài nguyên đất đai, Luật đất đai năm 2013 bổ sung quy định “Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trình Hội đồng nhân dân cấp tỉnh thông qua danh mục dự án cần thu hồi đất quy định tại Khoản 3 Điều 62 của Luật này trước khi phê duyệt kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện” (Khoản 3 Điều 45).

Sáu là, tư vấn lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất: Nhằm chuyên môn hóa các tổ chức, cá nhân hoạt động tư vấn quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, góp phần nâng cao chất lượng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, Luật đất đai năm 2013 bổ sung thêm vấn đề “Tư vấn lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất” (Điều 47), cụ thể là: Trong quá trình lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, cơ quan chịu trách nhiệm chủ trì việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được thuê tư vấn lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Bảy là, thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất: để đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất trong vùng quy hoạch đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt không bị ảnh hưởng, ngoài những nội dung kế thừa Luật đất đai năm 2003, Luật đất đai năm 2013 bổ sung điểm mới quy định rõ quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất, cụ thể: “Trường hợp quy hoạch sử dụng đất đã được công bố mà chưa có kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện thì người sử dụng đất được tiếp tục sử dụng và được thực hiện các quyền của người sử dụng đất theo quy định của pháp luật. Trường hợp đã có kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện thì người sử dụng đất trong khu vực phải chuyển mục đích sử dụng đất và thu hồi đất theo kế hoạch được tiếp tục thực hiện các quyền của người sử dụng đất nhưng không được xây dựng mới nhà ở, công trình, trồng cây lâu năm; nếu người sử dụng đất có nhu cầu cải tạo, sửa chữa nhà ở, công trình hiện có thì phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền

cho phép theo quy định của pháp luật” (Khoản 2 Điều 49). Ngoài ra, để khắc phục những khó khăn, bất cập trong việc giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất tại thời điểm kết thúc kỳ quy hoạch sử dụng đất mà quy hoạch sử dụng đất kỳ mới chưa được phê duyệt, Khoản 4 Điều 49 Luật đất đai năm 2013 có quy định: “Khi kết thúc kỳ quy hoạch sử dụng đất mà các chỉ tiêu quy hoạch sử dụng đất chưa thực hiện hết thì vẫn được tiếp tục thực hiện đến khi quy hoạch sử dụng đất kỳ tiếp theo được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, phê duyệt”.

2.1.2. Những mặt được, tồn tại, hạn chế liên quan đến quy định pháp luật về quy hoạch sử dụng đất

Sau hơn 3 năm thực hiện Luật đất đai năm 2013, công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được triển khai đồng bộ ở các cấp góp phần quan trọng trong việc phân bổ quỹ đất đáp ứng cho các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh. Quỹ đất nông nghiệp đã đáp ứng yêu cầu đảm bảo an ninh lương thực quốc gia, bảo vệ và phát triển rừng. Quỹ đất dành cho công nghiệp, dịch vụ, xây dựng kết cấu hạ tầng, phát triển đô thị được mở rộng, từng bước đáp ứng yêu cầu đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước và nhu cầu đô thị hóa. Diện tích đất chưa sử dụng cơ bản đã được đưa vào sử dụng.

Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đóng vai trò là công cụ hữu ích và chủ đạo trong việc thực hiện chiến lược sử dụng tài nguyên đất một cách hiệu quả, thích ứng và giảm nhẹ tác động tiêu cực của biến đổi khí hậu. Tuy vậy, hiện nay việc thực hiện các quy định của pháp luật về quy hoạch sử dụng đất cũng bộc lộ nhiều hạn chế; tiến độ lập, thẩm định điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 các cấp còn chậm, thậm chí có nơi rất chậm, nhất là ở cấp huyện; chất lượng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất còn thấp. Quy hoạch sử dụng đất ở một số địa phương còn có nội dung chưa phù hợp với thực tiễn, tính khả thi thấp, độ chênh lệch giữa dự báo trong quy hoạch, kế hoạch và thực hiện trong thực tế còn lớn. Hiệu lực của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất còn thấp, ý thức chấp hành quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chưa tốt. Công tác quản lý, triển khai, xử lý vi phạm về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất còn nhiều bất cập. Mối quan hệ giữa các loại quy hoạch chưa được xử lý triệt để, sự chồng lấn, xung đột nhiều loại quy hoạch như quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch sử dụng đất, quy

hoạch đô thị, quy hoạch các ngành, lĩnh vực... làm giảm hiệu lực, hiệu quả của quy hoạch sử dụng đất. Cụ thể:

a) Về nhóm quy định liên quan đến lập quy hoạch sử dụng đất

Để bảo đảm hiệu lực pháp lý của quy hoạch, Luật đất đai 2013 quy định nguyên tắc quy hoạch sử dụng đất của cấp trên phải định hướng, quy định cho quy hoạch sử dụng đất của cấp dưới; quy hoạch sử dụng đất của cấp dưới phải phù hợp với quy hoạch sử dụng đất của cấp trên. Việc lập quy hoạch sử dụng đất của mỗi cấp phải bảo đảm cân đối nhu cầu sử dụng đất, phân bổ quỹ đất để phát triển các ngành, lĩnh vực và phải thể hiện nhu cầu sử dụng đất của cấp mình.

Cơ quan chủ trì lập quy hoạch được quy định khá thống nhất và rõ ràng trong các văn bản pháp quy hiện hành. Trong đó có quy định các ngành, địa phương chủ động xác định nhu cầu sử dụng đất và đăng ký nhu cầu sử dụng đất với cơ quan chủ trì lập quy hoạch sử dụng đất để tổng hợp, cân đối và đáp ứng nhu cầu sử dụng đất cho các ngành, lĩnh vực và địa phương. Điều này tạo chủ động cho các cơ quan chính quyền trong việc xác định định hướng phát triển ngành, lãnh thổ thuộc thẩm quyền quản lý của họ. Tuy nhiên sự phân cấp và phân quyền rành mạch này chính là nguyên nhân của sự chia cắt trong điều hành công tác quy hoạch. Bên cạnh đó, công tác lập quy hoạch sử dụng đất còn bộc lộ những hạn chế, bất cập, chưa đồng bộ, thống nhất với Luật Quy hoạch năm 2017. Cụ thể

Thứ nhất, một số căn cứ để lập quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh, sử dụng đất cấp huyện còn thiếu, chưa phù hợp với hệ thống quy hoạch mới trong Luật quy hoạch. Chẳng hạn như quy hoạch sử dụng đất cấp huyện theo Luật đất đai phải căn cứ vào quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh. Nhưng hiện nay, hệ thống quy hoạch theo Luật quy hoạch không còn quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh mà chỉ có quy hoạch tỉnh. Ngoài ra, việc thiếu quy hoạch vùng, quy hoạch không gian cũng gây khó khăn trong việc đánh giá đúng hiện trạng sử dụng đất hiện nay ở các địa phương và nhiều yếu tố khác cũng làm cho quy hoạch, kế hoạch sử dụng thường được xây dựng chậm về thời gian và thiếu nhiều căn cứ cần thiết.

Theo Phụ lục I Luật Quy hoạch thì Quy hoạch sử dụng đất quốc phòng, an ninh là quy hoạch ngành quốc gia. Và khoản 2 Điều 6 Luật Quy hoạch quy định quy hoạch ngành quốc gia phải phù hợp với quy hoạch tổng thể quốc gia, quy

hoạch sử dụng đất quốc gia, quy hoạch không gian biển quốc gia. Trong khi căn cứ lập quy hoạch sử dụng đất quốc phòng, an ninh tại Điều 41 Luật Đất đai chưa quy định những căn cứ này.

Thứ hai, về nguyên tắc lập quy hoạch, khoản 1 Điều 35 Luật Đất đai quy định, một trong các nguyên tắc khi lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất phải phù hợp với chiến lược, quy hoạch tổng thể, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh. Hiện nay, các loại quy hoạch này không còn trong hệ thống quy hoạch khi Luật Quy hoạch năm 2017 có hiệu lực, thay vào đó là quy hoạch tổng thể quốc gia (là quy hoạch cấp quốc gia, mang tính chiến lược theo hướng phân vùng và liên kết vùng của lãnh thổ bao gồm đất liền, các đảo, quần đảo, vùng biển và vùng trời; hệ thống đô thị và nông thôn; kết cấu hạ tầng; sử dụng tài nguyên và bảo vệ môi trường; phòng, chống thiên tai, ứng phó với biến đổi khí hậu, bảo đảm quốc phòng, an ninh và hội nhập quốc tế). Theo đó, cần xem xét bỏ nguyên tắc này trong công tác lập quy hoạch để đảm bảo phù hợp với quy định mới của Luật Quy hoạch.

Thứ ba, quy định nguyên tắc lập quy hoạch tại khoản 8 Điều 35 Luật đất đai “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” còn chung chung, cần được quy định cụ thể, chi tiết hơn nhằm làm rõ mối quan hệ giữa quy hoạch sử dụng đất với các quy hoạch khác có sử dụng đất cũng như đảm bảo thống nhất với hệ thống quy hoạch trong Luật Quy hoạch.

b) Về nội dung quy hoạch sử dụng đất

Một là, do quy định hiện hành về chỉ tiêu sử dụng đất còn một số bất cập, chưa phù hợp với tình hình thực tế hiện nay. Quy hoạch sử dụng đất phải khoanh định được những khu vực đất, những vùng đất phải bảo vệ nghiêm ngặt (bao gồm vùng đất chuyên trồng lúa nước, vùng đất rừng phòng hộ, rừng đặc dụng, khu bảo tồn), bảo đảm lợi ích trước mắt và lâu dài, bảo vệ môi trường sinh thái, thích ứng với biến đổi khí hậu, bảo đảm an ninh lương thực quốc gia, đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững, phòng chống thiên tai.

Hai là, cũng một vấn đề liên quan đến nội dung quy hoạch sử dụng đất cấp

quốc gia nhưng lại được điều chỉnh ở cả Luật Đất đai năm 2013 (Điều 38) và Luật Quy hoạch năm 2017 (Điều 25). Theo đó, cần thống nhất lại quy định này theo hướng pháp luật đất đai hoặc sẽ dẫn chiếu đến quy định của Luật Quy hoạch hoặc quy định tương tự Luật quy hoạch.

c) Về thẩm định, phê duyệt quy hoạch sử dụng đất

** Về việc lấy ý kiến về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất*

Đây là nội dung được bổ sung mới trong Luật Đất đai 2013 và được quy định tại Điều 43, trong đó quy định: Cơ quan có trách nhiệm tổ chức lấy ý kiến đóng góp của nhân dân về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là cơ quan tổ chức lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng; hình thức, nội dung và thời gian lấy ý kiến nhân dân đối với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của từng cấp; việc xây dựng báo cáo tổng hợp, tiếp thu, giải trình ý kiến của nhân dân và hoàn thiện phương án quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trước khi trình Hội đồng thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cơ quan tổ chức lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng thực hiện. Tuy nhiên, Luật chưa quy định về sự tham gia của các tổ chức kinh tế, xã hội trong xây dựng quy hoạch sử dụng đất. Quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia phải được lấy ý kiến các tổ chức, cá nhân trong cả nước. Các ý kiến đóng góp phải được tiếp thu, giải trình đầy đủ để làm cơ sở cho Quốc hội xem xét, quyết định. Đối với quy hoạch sử dụng đất của tỉnh, huyện phải lấy ý kiến của các tổ chức, cá nhân trong phạm vi địa phương chịu tác động trực tiếp của quy hoạch sử dụng đất trước khi trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt, các ý kiến đóng góp đối với quy hoạch sử dụng đất phải được cơ quan tổ chức lập quy hoạch giải trình, tiếp thu đầy đủ để làm cơ sở cho việc xét duyệt quy hoạch.

d) Về công bố quy hoạch sử dụng đất

Trong hoạt động quy hoạch, việc lập, thẩm định, phê duyệt quy hoạch nhằm tạo ra sản phẩm là quy hoạch, nhưng để quy hoạch thực sự đi vào cuộc sống với tính năng và ứng dụng cao thì công tác tổ chức công bố quy hoạch cũng vô cùng quan trọng.

(Bản đồ quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 của thành phố Hồ Chí Minh)

Tuy nhiên, thời điểm, thời hạn công bố công khai quy hoạch sử dụng đất cũng có sự khác nhau giữa Luật Đất đai và Luật Quy hoạch. Cụ thể việc công bố công khai được thực hiện trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, phê duyệt (Luật Đất đai), trong khi ở Luật Quy hoạch quy định là 15 ngày. Để giải quyết vấn đề này cần thiết phải sửa đổi quy định về thời điểm công bố, công khai quy hoạch để khắc phục tình trạng chênh lệch giữa hai luật.

e) Về điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất

Căn cứ quy định tại Khoản 2 Điều 58 Luật Quy hoạch, việc điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 cấp quốc gia đã được Quốc hội quyết định; điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 của các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đã được Bộ Tài nguyên và Môi trường thẩm định và phát hành thông báo Kết quả thẩm định sẽ không phải thực hiện theo quy định tại Khoản 2 Điều 58 Luật Quy hoạch.

Về điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất quốc phòng, đất an ninh: Theo quy định của pháp luật đất đai hiện hành thì Bộ Quốc phòng và Bộ Công an lập điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất quốc phòng, đất an ninh trình Chính phủ phê duyệt. Tuy nhiên, hiện nay Bộ Quốc phòng và Bộ Công an đang tổ chức lập điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất quốc phòng, đất an ninh, chưa nộp hồ sơ về Bộ Tài nguyên và Môi trường để tổ chức thẩm định trình Chính phủ phê duyệt.

Qua nghiên cứu, tác giả nhận thấy:

(1) Pháp luật đất đai chưa quy định cụ thể trong từng trường hợp được điều chỉnh nội dung cụ thể gì trong quy hoạch sử dụng đất. Việc điều chỉnh quy hoạch cần phải quy định chặt chẽ để tránh sự tùy tiện. Chỉ cho phép điều chỉnh trong các trường hợp như: có sự điều chỉnh mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, xét duyệt mà sự điều chỉnh đó làm thay đổi cơ cấu sử dụng đất; do tác động của thiên tai, chiến tranh làm thay đổi mục đích, cơ cấu, vị trí, diện tích sử dụng đất; có sự điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất của cấp trên trực tiếp làm ảnh hưởng tới quy hoạch sử dụng đất của cấp mình; có sự điều chỉnh địa giới hành chính của địa phương.

(2) Cần quy định về trách nhiệm điều chỉnh quy hoạch của cơ quan tổ chức lập quy hoạch khi có các yêu cầu cần điều chỉnh. Thực tế cho thấy nhiều trường hợp cơ quan tổ chức lập quy hoạch không điều chỉnh quy hoạch hoặc rất chậm điều chỉnh quy hoạch, đến khi quy hoạch được điều chỉnh thì cơ bản là hợp thức hóa cho hành vi vi phạm quy hoạch trước đó.

2.1.3. Những tồn tại, hạn chế trong quá trình tổ chức triển khai thi hành pháp luật về quy hoạch sử dụng đất

a) Về nội dung quy hoạch sử dụng đất

Quy hoạch sử dụng đất trên thực tế thiếu tính liên kết giữa các quy hoạch trên cùng một lãnh thổ, trong đó quy hoạch sử dụng đất thiếu tính gắn kết với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch ngành và quy hoạch xây dựng vùng. Chính vì vậy, trên cùng một mặt bằng lãnh thổ, 4 quy hoạch này không đồng bộ, ăn khớp với nhau.

b) Về thẩm định, phê duyệt quy hoạch sử dụng đất

Kết quả lấy ý kiến nhân dân, cơ quan, tổ chức về quy hoạch sử dụng đất, việc tổng hợp, tiếp thu, giải trình còn mang nặng tính hình thức. Vấn đề này cần phải được quy định cụ thể hơn về trách nhiệm, hình thức, nội dung xin ý kiến phải đăng công khai, trình bày khoa học, dễ hiểu để người dân và các tổ chức có cơ sở nghiên cứu, góp ý. Việc tiếp thu ý kiến, chỉnh sửa nội dung trước khi trình cơ quan có thẩm quyền phê duyệt cần thực hiện nghiêm túc hơn.

c) Về thẩm định quy hoạch sử dụng đất

Như đã phân tích phần trên, hệ thống quy hoạch quốc gia hiện nay không có quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh, do đó, quy định về thẩm định quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh trong Luật Đất đai năm 2013 hiện không còn phù hợp với quy định của Luật Quy hoạch và cần phải được xem xét để lược bỏ nội dung này trong dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai năm 2013.

Mặt khác, mặc dù quy trình và thẩm quyền thẩm định các loại quy hoạch sử dụng đất đã được quy định khá rõ ràng, chặt chẽ trong các văn bản pháp quy song việc thẩm định quy hoạch trên thực tế vẫn chưa có sự thống nhất, phối hợp giữa các Bộ, ngành, địa phương.

d) Về công bố quy hoạch

Trong công tác này còn bộc lộ một số bất cập như: nội dung tổ chức công bố thông tin về quy hoạch còn lạc hậu. Việc công bố còn mang nặng tính hình thức, khiến các doanh nghiệp, nhà đầu tư và người dân gặp khó khăn trong việc tiếp cận các nguồn thông tin về quy hoạch. Hay việc áp dụng khoa học và công nghệ trong thông tin quy hoạch chậm được đổi mới, chưa cập nhật những cơ sở dữ liệu hiện đại và thiếu bộ máy tổ chức, thực hiện một cách chuyên nghiệp.

e) Về thực hiện quy hoạch sử dụng đất

Thực hiện Nghị quyết số 17/2011/QH13 ngày 22 tháng 11 năm 2011 của Quốc hội về Quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất 5 năm (2011 - 2015) cấp quốc gia (Nghị quyết số 17/2011/QH13), Chính phủ đã tổ chức xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của 63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, đồng thời chỉ đạo các Bộ, ngành và Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương tổ chức triển khai thực hiện các chỉ tiêu kế hoạch sử dụng đất giai đoạn 2011 – 2015. Chỉ tiêu quy hoạch sử dụng đất được thể hiện ở Bảng 2.1 như sau:

Bảng 2.1: Chỉ tiêu quy hoạch sử dụng đất

Chỉ tiêu	Diện tích theo Quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020	Diện tích theo Kế hoạch sử dụng đất 5 năm (2011 - 2015)
	<i>Đơn vị tính: 1000 ha</i>	
1. Đất nông nghiệp	26.732	26.550
- Đất trồng lúa	3.812	3.951

<i>Trong đó:</i> Đất chuyên trồng lúa nước (2 vụ trở lên)	3.222	3.258
- Đất rừng phòng hộ	5.842	5.826
- Đất rừng đặc dụng	2.271	2.220
- Đất rừng sản xuất	8.132	7.917
- Đất làm muối	15	15
- Đất nuôi trồng thủy sản	790	750
2. Đất phi nông nghiệp	4.880	4.448
- Đất quốc phòng	388	372
- Đất an ninh	82	78
- Đất khu công nghiệp	200	130
- Đất phát triển hạ tầng	1.578	1.430
<i>Trong đó:</i>		
+ Đất cơ sở văn hóa	20	17
+ Đất cơ sở y tế	10	8
+ Đất cơ sở giáo dục - đào tạo	82	65
+ Đất cơ sở thể dục - thể thao	45	27
- Đất di tích, danh thắng	28	24
- Đất bãi thải, xử lý chất thải (trong đó có đất để xử lý, chôn lấp chất thải nguy hại)	21	16
- Đất ở tại đô thị	202	179
3. Đất chưa sử dụng		
- Đất chưa sử dụng còn lại	1.483	2.097
- Diện tích đưa vào sử dụng	1.681	1.067

(Nguồn: Nghị quyết số 17/2011/QH13 của Quốc hội)

Sau 5 năm tổ chức thực hiện Nghị quyết số 17/2011/QH13 đã đạt được những kết quả tích cực. Công tác quản lý nhà nước về đất đai được tăng cường, tài nguyên đất về cơ bản được sử dụng đúng mục đích, tiết kiệm và có hiệu quả, bước đầu đáp ứng nhu cầu đất đai cho phát triển kinh tế - xã hội, xây dựng đồng bộ kết cấu hạ tầng, quốc phòng, an ninh; diện tích đất trồng lúa được bảo vệ, bảo đảm an ninh lương thực quốc gia, xuất khẩu gạo bình quân 6,5 triệu tấn/năm; bảo vệ và phát triển rừng góp phần bảo vệ môi trường sinh thái. Kết quả thực hiện kế hoạch sử dụng đất đạt bình quân khoảng 95% so với các chỉ tiêu tại Nghị quyết số 17/2011/QH13, trong đó nhóm đất nông nghiệp vượt 0,91%, thể hiện ở Bảng 2.2.

Bảng 2.2 - Kết quả thực hiện kế hoạch sử dụng đất giai đoạn 2011 – 2015

STT	Chỉ tiêu	Diện tích (nghìn ha)			Tỷ lệ thực hiện (%)
		Năm 2010	NQ Quốc hội duyệt đến năm 2015	Năm 2015	
I	Đất nông nghiệp	26.226	26.550	26.792	101
1	Đất trồng lúa	4.120	3.951	4.031	98
-	Trong đó: Đất chuyên trồng lúa nước (2 vụ trở lên)	3.297	3.258	3.275	99
2	Đất rừng phòng hộ ¹	5.795	5.826	5.649	
3	Đất rừng đặc dụng	2.139	2.220	2.210	100
4	Đất rừng sản xuất	7.432	7.917	7.841	99
5	Đất làm muối	18	15	17	89
6	Đất nuôi trồng thủy sản	690	750	749	100
II	Đất phi nông nghiệp	3.705	4.448	4.049	91

¹ Chỉ tiêu Quốc hội duyệt cho phép đất rừng phòng hộ tăng nhưng thực tế thực hiện giảm, nên không tính tỷ lệ thực hiện chỉ tiêu này

STT	Chỉ tiêu	Diện tích (nghìn ha)			Tỷ lệ thực hiện (%)
		Năm 2010	NQ Quốc hội duyệt đến năm 2015	Năm 2015	
1	Đất khu công nghiệp	72	130	103	79
2	Đất phát triển hạ tầng	1.181	1.430	1.338	94
3	Đất có di tích, danh thắng		1.067	876	82
4	Đất bãi thải, xử lý chất thải	72	130	103	79
5	Đất ở tại đô thị	1.181	1.430	1.338	94
III	Đất chưa sử dụng	17	24	27	111
1	Đất chưa sử dụng còn lại	8	16	12	77
2	Diện tích đưa vào sử dụng	134	179	174	97

(Nguồn: Báo cáo kết quả thực hiện quy hoạch kế hoạch sử dụng đất 5 năm kỳ đầu (2011 – 2015) và phương án điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020, kế hoạch sử dụng đất 5 năm kỳ cuối (2016 -2020) cấp quốc gia)

Những kết quả đạt được nhìn từ Bảng 2. 2 cho thấy, hành lang pháp lý liên quan đến quy hoạch sử dụng đất khá đầy đủ, rõ ràng, minh bạch, chi tiết nên đảm bảo được tính khả thi trong thực tiễn. Mặc dù vậy, tình trạng quy hoạch treo vẫn còn khá phổ biến. Theo báo cáo của Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh, qua rà soát đến hết năm 2017, toàn thành phố có 1.269 dự án đã được chấp thuận địa điểm đầu tư và có quyết định thu hồi, giao đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất. Đối với các dự án được giao đất, chấp thuận địa điểm đầu tư nhưng chậm triển khai, gây ra tình trạng quy hoạch treo kéo dài, Ủy ban nhân dân thành phố đã hủy

bỏ quyết định giao, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng của 577 dự án với diện tích gần 6.000ha, và điều chỉnh, cắt giảm quy mô diện tích 33,84ha của 10 dự án. Đây là các dự án đã kéo dài thời gian không chỉ ảnh hưởng đến quyền lợi của người dân, mà còn gây lãng phí nguồn lực tài nguyên đất đai.

Bên cạnh đó, pháp luật về đất đai quy định về trách nhiệm của các cấp, các ngành, trách nhiệm cá nhân người đứng đầu các cơ quan quản lý còn chưa rõ ràng, chưa có chế tài đủ mạnh để xử lý nên việc quản lý, thực hiện quy hoạch sử dụng đất sau khi được xét duyệt còn bị buông lỏng; còn thiếu các quy định cụ thể về trách nhiệm phối hợp nên trong tổ chức triển khai thực hiện quy hoạch còn thiếu đồng bộ giữa các ngành, các cấp; còn tình trạng chồng chéo, cản trở lẫn nhau trong quản lý và thực hiện quy hoạch sử dụng đất ở các địa phương. Mặc dù quy hoạch sử dụng đất có tính pháp lý cao, song hiệu lực của quy hoạch sử dụng đất còn thấp, ý thức chấp hành quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất còn chưa tốt, công tác quản lý, triển khai, xử lý vi phạm về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất còn nhiều bất cập. Do đó, cần quy định rõ trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong thực hiện quy hoạch sử dụng đất. Quy định trách nhiệm của Ủy ban nhân dân các cấp, tổ chức kinh tế, doanh nghiệp có dự án đầu tư sử dụng đất, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất trong việc tuân thủ quy hoạch sử dụng đất. Đồng thời, cần có quy định về xử lý các trường hợp vi phạm quy hoạch sử dụng đất. Ngoài những biện pháp xử lý hành chính, thì cần có các biện pháp xử lý hậu quả cụ thể do hành vi vi phạm quy hoạch từ phía cơ quan quản lý nhà nước, người ký quyết định vi phạm quy hoạch, người sử dụng đất không đúng quy hoạch.

g) Điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất

Việc điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 cấp quốc gia đã được Quốc hội quyết định tại Nghị quyết số 134/2016/QH13 ngày 09 tháng 4 năm 2016 và được Thủ tướng Chính phủ phân bổ chỉ tiêu sử dụng đất cấp quốc gia cho 63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương tại Công văn số 1927/TTg-KTN ngày 02 tháng 11 năm 2016. Trên cơ sở Nghị quyết của Quốc hội và văn bản phân bổ chỉ tiêu sử dụng đất cấp quốc gia của Thủ tướng Chính phủ, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã chủ trì cùng với các Bộ, ngành thẩm định điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 cho 63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Đến nay, Chính

phủ đã có Nghị quyết phê duyệt điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 của 04 tỉnh (Đồng Nai, Nam Định, Vĩnh Long và Ninh Bình); 48 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đã có Tờ trình của Bộ Tài nguyên và Môi trường và của Ủy ban nhân dân tỉnh trình Chính phủ phê duyệt; 05 tỉnh, thành phố đã nộp hồ sơ về Bộ Tài nguyên và Môi trường, Tổng cục Quản lý đất đai đang rà soát hoàn thiện Tờ trình của Bộ trình Chính phủ phê duyệt; 06 tỉnh còn lại chưa hoàn thành hồ sơ sau thẩm định, chưa gửi về Bộ Tài nguyên và Môi trường[1].

(Ví dụ, xem bản đồ điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 của thành phố Hồ Chí Minh)

Ngoài ra, công tác quy hoạch sử dụng đất còn tồn tại một số bất cập khác như:

Một là, báo cáo, đánh giá về công tác quy hoạch chưa đầy đủ, còn hình thức:

Quy định về việc báo cáo kết quả thực hiện quy hoạch sử dụng đất hàng năm của địa phương đã được quy định cụ thể tại Điều 50 Luật Đất đai năm 2013. Tuy nhiên, các địa phương hầu như không báo cáo hoặc nếu có báo cáo thì nội dung rất sơ sài, không đáp ứng được yêu cầu về nội dung theo yêu cầu gây khó khăn cho Bộ Tài nguyên và Môi trường trong việc tổng hợp kết quả thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cả nước để báo cáo Chính phủ trình Quốc hội.

Hai là, việc hợp tác quốc tế trong hoạt động quy hoạch sử dụng đất chưa đi vào chiều sâu, mà mới chỉ dừng lại ở mức độ học tập kinh nghiệm nước ngoài trong việc lập quy hoạch sử dụng đất. Trước xu thế toàn cầu hóa đang diễn ra mạnh mẽ, cùng với sự xuất hiện những phương pháp và nội dung quy hoạch mới (quy hoạch chiến lược, quy hoạch tích hợp hay quy hoạch tổng thể), nhưng các tổ chức tư vấn quy hoạch ở Việt Nam vẫn tiếp cận theo phương pháp truyền thống, thiên về các chỉ tiêu số học. Vì vậy, các sản phẩm quy hoạch sử dụng đất nhanh chóng bị lạc hậu trước những thay đổi liên tục của thực tiễn.

Trong khi đó, hiện nay ở Việt Nam đang tồn tại nhiều tổ chức tư vấn hành nghề quy hoạch của nước ngoài, nhưng chưa có cơ quan đầu mối được giao nhiệm vụ hướng dẫn và quản lý. Các hoạt động tư vấn quy hoạch của các tổ chức nước ngoài khi tham gia hoạt động quy hoạch ở Việt Nam lại được thực hiện với đơn giá rất cao (gấp 15-20 lần so với đơn giá do tư vấn trong nước lập), song hiệu quả của

các bản quy hoạch này vẫn chưa được đánh giá, nhất là đối với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế-xã hội.

Ba là, chất lượng quy hoạch sử dụng đất còn thấp chưa thật sự sát với nhu cầu sử dụng đất cũng như nguồn lực thực hiện quy hoạch, dẫn đến quy hoạch kém hiệu quả, không khả thi, kết quả thực hiện quy hoạch sử dụng đất còn thấp. Nhiều công trình, dự án được đưa vào quy hoạch nhưng không được thực hiện trong khi lại phát sinh nhiều công trình, dự án mới cần phải cập nhật, bổ sung trong kỳ quy hoạch sử dụng đất. Trong quá trình lập quy hoạch nói chung, dự báo có vai trò đặc biệt quan trọng, dự báo càng chính xác thì quy hoạch càng hiệu quả và có tính khả thi càng cao. Tuy nhiên, đây cũng là khâu yếu kém nhất hiện nay ở Việt Nam trong quá trình nghiên cứu lập quy hoạch, dẫn đến tình trạng quy hoạch xa rời thực tế và thường xuyên phải điều chỉnh một cách bị động. Việc dự báo trong phạm vi 5 - 10 năm đã khó khăn, dự báo dài hạn tới 20 năm lại càng khó khăn hơn.

Có thể thấy, quy hoạch sử dụng đất là một trong những nội dung được điều chỉnh tại Luật đất đai năm 2013. Trong hơn 03 năm tổ chức thi hành Luật đất đai 2013, công tác quản lý đất đai đã đạt được những kết quả quan trọng. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã tạo ra cơ sở pháp lý quan trọng trong thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất; đã bước đầu khắc phục tình trạng giao đất, cho thuê đất tràn lan, không đưa vào sử dụng, lãng phí. Chính sách thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đã bảo đảm tốt hơn quyền lợi cho người có đất thu hồi. Các địa phương cơ bản đã lập được hệ thống hồ sơ địa chính dạng số đồng bộ giữa bản đồ địa chính với thông tin đăng ký, cấp Giấy chứng nhận; một số địa phương đã vận hành cơ sở dữ liệu địa chính, tạo nền tảng quan trọng để xây dựng cơ sở dữ liệu đất đai thống nhất, phục vụ đa mục tiêu. Quy định về các quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất đã hình thành khung pháp lý để thị trường bất động sản vận hành, đáp ứng được yêu cầu của người dân và doanh nghiệp khi có nhu cầu về đất nông nghiệp, đất ở, đất sản xuất kinh doanh. Các giao dịch chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, giao dịch thế chấp bằng quyền sử dụng đất không ngừng tăng lên sau 03 năm thi hành Luật đất đai. Chính sách tài chính về đất đai được hoàn thiện đã góp phần tạo nguồn thu đáng kể cho ngân sách, những quy định đổi mới về giá đất

đã tạo sự chuyển biến tích cực trong quản lý nhà nước về đất đai bằng biện pháp kinh tế. Công tác cải cách thủ tục hành chính trong lĩnh vực đất đai đã được coi trọng, đã giảm tối đa các thủ tục hành chính trong lĩnh vực đất đai. Việc thành lập Văn phòng đăng ký đất đai một cấp đã tạo điều kiện thuận lợi hơn cho người dân trong việc nộp hồ sơ thực hiện thủ tục hành chính, rút ngắn thời gian giải quyết hồ sơ công việc và sẽ giúp đẩy nhanh tiến độ công tác bồi thường giải phóng mặt bằng.

Mặc dù đã đạt những kết quả tích cực nêu trên, tuy nhiên thực tiễn triển khai thi hành Luật đất đai, ngoài những bất cập liên quan đến quy hoạch sử dụng đất đã được tác giả phân tích chi tiết nêu trên, các quy định khác của Luật đất đai đã bộc lộ những tồn tại, bất cập như:

Nguồn lực về đất đai vẫn chưa thực sự được khai thác, phát huy đầy đủ và bền vững để trở thành nguồn nội lực quan trọng phục vụ phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; việc sử dụng đất ở nhiều nơi còn lãng phí, hiệu quả thấp; tình trạng tham nhũng, trục lợi và thất thoát nguồn thu ngân sách liên quan đến đất đai vẫn còn diễn ra.

Khó khăn trong tiếp cận đất đai vẫn là một trong những rào cản để cải thiện môi trường đầu tư kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia, hỗ trợ phát triển doanh nghiệp .

Quá trình tích tụ, tập trung đất nông nghiệp diễn ra còn chậm, chưa theo kịp nhu cầu tái cơ cấu ngành nông nghiệp nói chung, cho phát triển nông nghiệp hàng hóa quy mô lớn, công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp nông thôn nói riêng; đất đai manh mún đang là yếu tố cản trở người dân và doanh nghiệp đầu tư dài hạn vào nông nghiệp.

Tình trạng vi phạm chính sách, pháp luật về đất đai diễn ra khá phổ biến. Nhiều địa phương, đơn vị do lãnh đạo thiếu trách nhiệm, buông lỏng quản lý đã để xảy ra tình trạng lấn chiếm đất đai, sử dụng đất không đúng mục đích, tự ý chuyển mục đích sử dụng, không đăng ký biến động với cơ quan nhà nước có thẩm quyền, không thực hiện nghiêm các nghĩa vụ tài chính theo quy định.

Khiếu nại, tố cáo liên quan đến đất đai vẫn chiếm tỷ trọng lớn (70%), là nguy cơ gây ra những bất ổn trong xã hội.

2.2. Nguyên nhân của những bất cập liên quan đến quy hoạch sử dụng đất

2.2.1. Nguyên nhân chủ quan

a) Ban hành quá nhiều văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh về công tác quy hoạch nhưng không đồng bộ, thiếu thống nhất

Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về quy hoạch sử dụng đất được ban hành quá nhiều, bên cạnh hệ thống Luật đất đai việc lập quy hoạch sử dụng đất còn phải tham khảo đến pháp luật có liên quan như pháp luật về nông nghiệp (để quy hoạch đất nông nghiệp), pháp luật về hàng hải, pháp luật về du lịch, pháp luật về quốc phòng – an ninh... Song các văn bản này được ban hành ở những thời kỳ khác nhau, do các cơ quan khác nhau đề xuất ban hành một cách độc lập nên không đồng bộ và thiếu thống nhất, nhất quán với nhau. Bên cạnh đó việc phân cấp thẩm định và thẩm quyền phê duyệt không hợp lý, phức tạp với nhiều cấp quản lý thực hiện khác nhau; việc phối hợp giữa các Bộ, ngành, địa phương trong tổ chức điều hành, thực hiện quy hoạch còn rất hạn chế; biện pháp, chế tài xử lý vi phạm pháp luật về quy hoạch còn thiếu và chưa đủ mạnh để ngăn chặn các hành vi vi phạm pháp luật về quy hoạch là những nguyên nhân chính dẫn đến những tồn tại, bất cập của công tác quy hoạch như đã nêu trên.

b) Phương pháp lập quy hoạch chưa được đổi mới phù hợp với cơ chế kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế

Trước xu hướng toàn cầu hóa đang diễn ra một cách mạnh mẽ, cùng với sự xuất hiện ngày càng nhiều ngành, lĩnh vực mới đã dẫn đến sự xung đột ngày càng lớn về nhu cầu sử dụng không gian giữa các ngành trong một quốc gia và giữa các quốc gia với nhau đòi hỏi phải đổi mới phương pháp lập quy hoạch để quy hoạch có khả năng dung hòa các lợi ích, phối hợp một cách hiệu quả trong việc phát triển không gian cho các ngành, các quốc gia và liên kết giữa các quốc gia. Đa số các nước hiện nay đã chuyển sang lập quy hoạch chiến lược, quy hoạch tích hợp đa ngành là chủ yếu. Trong khi đó, phương pháp và nội dung lập quy hoạch của Việt Nam vẫn được lập riêng rẽ, khép kín trong ngành (quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế-xã hội, quy hoạch xây dựng, quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực, sản phẩm chủ yếu đều đang được lập ra một cách độc lập với

nhau) nên không phát huy hiệu quả, mà ngược lại làm giảm đáng kể năng lực cạnh tranh quốc gia của Việt Nam.

Thêm vào đó, năng lực, kinh nghiệm của đội ngũ cán bộ, chuyên gia tư vấn về quy hoạch chưa đáp ứng được yêu cầu đổi mới về phương pháp lập quy hoạch trong điều kiện kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế. Cách thức tổ chức lập quy hoạch còn mang nặng cách làm quy hoạch truyền thống, thiếu tính tổng hợp, đa ngành; chậm ứng dụng những tiến bộ khoa học, kỹ thuật tiên tiến cũng như các công cụ hiện đại vào quy trình xây dựng quy hoạch.

c) Tư duy và nhận thức của các cấp, các ngành về quy hoạch còn nhiều bất cập

Do ảnh hưởng của cơ chế kế hoạch hóa tập trung quá dài, nên các cấp, các ngành chưa có sự nhận thức đầy đủ về vị trí, vai trò của quy hoạch trong nền kinh tế thị trường, còn mang nặng tư tưởng cục bộ khi xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật và những chính sách liên quan đến công tác quy hoạch.

Tư tưởng chủ nghĩa bình quân, căn bệnh thành tích và sự phối hợp kém hiệu quả của các cấp, các ngành, cũng như tư duy nhiệm kỳ của một số lãnh đạo địa phương đã ảnh hưởng mạnh mẽ đến nội dung quy hoạch, làm cho quy hoạch thiếu khách quan, không khả thi và điều chỉnh tùy tiện.

d) Việc tuyên truyền đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước trong công tác quy hoạch chưa đáp ứng yêu cầu

Công tác tuyên truyền đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước về công tác quy hoạch đến các doanh nghiệp, nhân dân nhằm tạo sự đồng thuận chưa đạt và chưa đáp ứng được yêu cầu, do vậy việc chấp hành thực hiện quy hoạch chưa nghiêm túc, còn xảy ra nhiều trường hợp vi phạm quy hoạch.

2.2.2. Nguyên nhân khách quan

a) Bộ máy quản lý nhà nước về quy hoạch nói chung, quy hoạch sử dụng đất nói riêng vừa thiếu, vừa yếu

Hệ thống tổ chức và bộ máy làm công tác quy hoạch từ Trung ương đến địa phương tuy đã được kiện toàn, nhưng chưa đầy đủ, năng lực còn nhiều hạn chế. Hầu hết các cán bộ được giao nhiệm vụ theo dõi về công tác quy hoạch đều kiêm nhiệm và đa phần được đào tạo từ nhiều chuyên ngành khác nhau. Số cán bộ

chuyên trách làm công tác quy hoạch ít nhưng lại không được đào tạo lại và cập nhật kiến thức mới một cách thường xuyên, kịp thời, do vậy việc tham mưu, tổng hợp về công tác quy hoạch còn nhiều hạn chế, thiếu tính chuyên nghiệp. Trước xu thế hội nhập kinh tế thế giới, nhiều cam kết phải được thực thi, trong khi những kiến thức trang bị cho đội ngũ làm công tác quy hoạch còn rất hạn chế, nên quy hoạch chưa thật sự đáp ứng được yêu cầu đặt ra từ thực tế.

b) Hệ thống thông tin cơ sở dữ liệu quy hoạch chưa đầy đủ

Hệ thống thông tin cơ sở dữ liệu phục vụ công tác quy hoạch còn thiếu; chưa có hệ thống cơ sở dữ liệu quy hoạch kết nối toàn quốc một cách khoa học, nên hầu hết các quy hoạch không được cập nhật thông tin, hoặc nếu được cập nhật thì cũng không đảm bảo tính liên tục và thiếu chuẩn xác, đặc biệt là các thông tin điều tra cơ bản, thông tin về thị trường và công nghệ, làm ảnh hưởng đến kết quả dự báo và định hướng của quy hoạch. Trên thực tế, thông tin về quy hoạch tổng thể, thông tin về quy hoạch phát triển các ngành, lĩnh vực và sản phẩm chủ yếu đều do các cơ quan chủ quản lưu giữ, nhưng chưa được đưa lên hệ thống cơ sở dữ liệu quy hoạch phục vụ việc tra cứu và sử dụng. Những thông tin được công bố sau khi quy hoạch được phê duyệt rất tóm lược (chủ yếu là nội dung quyết định phê duyệt) và không đi kèm hệ thống bản đồ quy hoạch, nên không phục vụ được nhiều cho việc tra cứu nắm bắt thông tin quy hoạch.

c) Việc bố trí nguồn kinh phí cho công tác quy hoạch chưa phù hợp

Kinh phí lập quy hoạch và quản lý nhà nước về công tác quy hoạch do nhiều cơ quan quản lý khác nhau, dẫn đến tình trạng không cân đối nguồn lực đúng với yêu cầu (vốn lập quy hoạch sử dụng từ nguồn sự nghiệp kinh tế do Bộ Tài chính quản lý, trong khi xác định nhu cầu và tính cấp thiết của quy hoạch lại do Bộ Kế hoạch và Đầu tư tổng hợp). Nguồn vốn thực hiện quy hoạch chưa được đáp ứng kịp thời, kể cả các dự án quan trọng quốc gia nằm trong quy hoạch nhưng chưa được cân đối đủ nguồn vốn để thực hiện.

Kết luận Chương 2

Công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trong thời gian qua đã được triển khai đồng bộ ở các cấp góp phần quan trọng trong việc phân bổ quỹ đất đáp ứng cho các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh. Quỹ đất nông nghiệp đã đáp ứng yêu cầu đảm bảo an ninh lương thực quốc gia, bảo vệ và phát triển rừng. Quỹ đất dành cho công nghiệp, dịch vụ, xây dựng kết cấu hạ tầng, phát triển đô thị được mở rộng, từng bước đáp ứng yêu cầu đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước và nhu cầu đô thị hóa. Diện tích đất chưa sử dụng cơ bản đã được đưa vào sử dụng. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đóng vai trò là công cụ hữu ích và chủ đạo trong việc thực hiện chiến lược sử dụng tài nguyên đất một cách hiệu quả, thích ứng và giảm nhẹ tác động tiêu cực của biến đổi khí hậu. Tuy vậy, hiện nay việc thực hiện các quy định của pháp luật về quy hoạch sử dụng đất cũng bộc lộ nhiều hạn chế; các quy định pháp luật liên quan đến quy hoạch sử dụng đất cũng bộc lộ những mâu thuẫn, chưa đồng bộ, thống nhất so với Luật quy hoạch vừa được Quốc hội thông qua. Những điểm mới, thành tựu, mâu thuẫn, chưa thống nhất, đồng bộ này được phân tích chi tiết theo nhóm quan hệ pháp luật về lập quy hoạch sử dụng đất, nội dung quy hoạch, thẩm định, phê duyệt quy hoạch, công bố quy hoạch, thực hiện quy hoạch và điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất trên hai góc độ; ở góc độ quy định pháp luật và ở góc độ thực tiễn triển khai thi hành các quy định này. Bên cạnh đó, tác giả cũng phân tích các nguyên nhân của những bất cập, hạn chế bao gồm nguyên nhân chủ quan và nguyên nhân khách quan, từ đó, làm cơ sở, căn cứ để đề xuất giải pháp hoàn thiện pháp luật về quy hoạch sử dụng đất.

Chương 3

GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CÁC QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT Ở VIỆT NAM

3.1. Quan điểm và yêu cầu hoàn thiện pháp luật về quy hoạch sử dụng đất

3.1.1. Hoàn thiện pháp luật về quy hoạch sử dụng đất phải dựa trên các quan điểm có tính nguyên tắc của Đảng Cộng sản Việt Nam về xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân.

Đảng cộng sản Việt Nam là lực lượng duy nhất lãnh đạo Nhà nước và xã hội Việt Nam. Thông qua hoạt động xây dựng pháp luật, đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng được thể chế hóa thành pháp luật, được đưa vào cuộc sống một cách thống nhất. Bản chất của pháp luật là thể hiện ý chí của giai cấp thống trị, ý chí của Nhà nước. Trong đó, Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước của nhân dân, do nhân dân vì nhân dân. Do đó, khi xây dựng, hay hoàn thiện bất kỳ hệ thống pháp luật nào ở Việt Nam đều phải dựa trên quan điểm, nguyên tắc hoạt động của Đảng Cộng sản Việt Nam và Nhà nước xã hội chủ Việt Nam của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân.

Ban Chấp hành Trung ương Đảng Khóa XII đang sơ kết 05 năm Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 31 tháng 10 năm 2012 Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương 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.

Nghị quyết Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Khóa XII về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa cũng đã đặt ra nhiệm vụ hoàn thiện pháp luật về đất đai để huy động, phân bổ và sử dụng hiệu quả đất đai, khắc phục tình trạng tranh chấp, khiếu kiện, tham nhũng, lãng phí trong lĩnh vực này; công khai, minh bạch việc quản lý, sử dụng đất công; tăng cường giám sát, quản lý chặt chẽ, nâng cao hiệu quả sử dụng đất giao cho các cộng đồng và doanh nghiệp nhà nước; tạo thuận lợi cho việc chuyển nhượng hoặc cho thuê quyền sử dụng đất, góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất; hỗ trợ tích tụ, tập trung ruộng đất để phát triển công nghiệp, dịch vụ ở nông thôn và nông nghiệp hàng hoá

quy mô lớn, công nghệ cao, gắn với bảo đảm việc làm và thu nhập bền vững của nông dân, giữ vững ổn định chính trị - xã hội ở nông thôn.

3.1.2. Hoàn thiện pháp luật về quy hoạch sử dụng đất phải đảm bảo phân định rõ vai trò và trách nhiệm quản lý của các cơ quan quản lý về đất đai từ Trung ương xuống địa phương với các cơ quan nhà nước có liên quan.

Để đảm bảo hiệu quả quản lý nhà nước đối với các ngành, lĩnh vực nhất thiết phải quán triệt nguyên tắc một cơ quan có thể được giao nhiều nhiệm vụ và một nhiệm vụ không giao cho nhiều cơ quan chủ trì thực hiện. Nguyên tắc này tránh việc đùn đẩy trách nhiệm giữa các cơ quan nhà nước với nhau, tránh sự chồng chéo trong triển khai thực hiện nhiệm vụ. Do đó, hoàn thiện pháp luật nói chung và pháp luật về quy hoạch sử dụng đất nói riêng phải đảm bảo đúng quan điểm và yêu cầu này.

3.1.3. Hoàn thiện pháp luật về quy hoạch sử dụng đất trên cơ sở kế thừa, phát huy ưu điểm, khắc phục hạn chế, bất cập của hệ thống pháp luật về đất đai

Từ thực tiễn thực thi pháp luật về đất đai nói chung, pháp luật về quy hoạch sử dụng đất nói riêng trong thời gian qua cho thấy, ngành quản lý đất đai đã có những bước phát triển và đạt được những kết quả đáng ghi nhận. Trong đó, công tác quy hoạch cũng đã được triển khai và đạt được những kết quả quan trọng. Điều đó thể hiện ưu điểm, tính phù hợp của hệ thống văn bản về đất đai. Tuy nhiên, quá trình vận dụng vào thực tế, một số quy định đã bộc lộ những hạn chế, bất cập: Một số quy định không còn phù hợp với thực tiễn phát triển ngành; Quy định chậm được sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện. Do đó, việc hoàn thiện hệ thống pháp luật về quy hoạch sử dụng đất phải được tiến hành trên cơ sở kế thừa các quy định đã được triển khai thực hiện có hiệu quả. Đồng thời, kịp thời khắc phục những quy định còn hạn chế, bất cập, bổ sung những quy định mới khác phù hợp với điều kiện phát triển của ngành, đảm bảo tính khả thi thúc đẩy công tác quy hoạch đạt hiệu quả.

3.1.4. Hoàn thiện pháp luật về quy hoạch sử dụng đất phải bảo đảm yêu cầu về hội nhập quốc tế

Hiện nay, Việt Nam ngày càng hội nhập sâu vào kinh tế thế giới nên pháp luật của Việt Nam phải đảm bảo tính tương thích với pháp luật quốc tế. Do đó, các quy định pháp luật trong nước phải đảm bảo phù hợp với thông lệ quốc tế. Pháp

luật về quy hoạch sử dụng đất cũng không phải là ngoại lệ. Vì vậy hoàn thiện pháp luật về quy hoạch sử dụng đất phải đảm bảo yêu cầu về hội nhập quốc tế.

3.2. Đề xuất một số giải pháp góp phần hoàn thiện pháp luật về quy hoạch sử dụng đất

3.2.1. Những đề xuất, kiến nghị sửa đổi quy định về quy hoạch sử dụng đất khi xây dựng Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai năm 2013.

Luật Quy hoạch đã được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XIV, kỳ họp thứ 4 thông qua ngày 24 tháng 11 năm 2017 và có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 01 năm 2019; trong đó, tại khoản 2 Điều 58 Luật Quy hoạch quy định: “Các quy định của Luật này về lập, thẩm định quy hoạch cấp quốc gia, quy hoạch vùng, quy hoạch tỉnh có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 3 năm 2018”. Như vậy, từ ngày 01 tháng 3 năm 2018 thì việc lập, thẩm định các quy hoạch nêu trên thực hiện theo Luật Quy hoạch. Để triển khai thực hiện Luật Quy hoạch, Chính phủ phải rà soát, trình Quốc hội sửa đổi, bổ sung các quy định liên quan đến quy hoạch trong các bộ luật, luật thuộc danh mục quy định tại Phụ lục 3 của Luật này và các văn bản quy phạm pháp luật khác bảo đảm phù hợp với Luật Quy hoạch và có hiệu lực thi hành chậm nhất là ngày 01 tháng 01 năm 2019. Theo đó, qua rà soát, có 12 điều trong Luật Đất đai năm 2013 cần sửa đổi, bổ sung, gồm: Điều 35, khoản 1 và khoản 2 Điều 38, khoản 1 Điều 39, khoản 1 Điều 40, Điều 41, Điều 42, Điều 43, Điều 44, Điều 45, Điều 46, Điều 48, khoản 1 Điều 151. Như vậy, tổng hợp lại có những vấn đề cơ bản về công tác quy hoạch sử dụng đất cần phải sửa đổi, bổ sung như sau:

- Nguyên tắc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất;
- Căn cứ, nội dung quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp quốc gia; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc phòng, đất an ninh;
- Căn cứ lập quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh, cấp huyện;
- Trách nhiệm tổ chức lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất;
- Lấy ý kiến về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất;
- Thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất;
- Thẩm quyền quyết định, phê duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất;
- Điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất;

- Công bố công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Dựa trên kết quả phân tích thực trạng, những tồn tại, hạn chế của công tác quy hoạch sử dụng đất ở chương 2, tác giả đề xuất một số nội dung cần được sửa đổi, bổ sung như:

Thứ nhất, về căn cứ lập quy hoạch, nội dung quy hoạch sử dụng đất .

+ Ở cấp quốc gia: vì hệ thống quy hoạch trong Luật Quy hoạch không có quy hoạch tổng thể phát triển các vùng kinh tế - xã hội, quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực; do vậy sửa điểm a khoản 1 và điểm a, điểm b khoản 2 Điều 38 theo hướng bỏ các quy hoạch này và bổ sung ”quy hoạch tổng thể quốc gia” để đảm bảo phù hợp với Điều 6 (Mối quan hệ giữa các loại quy hoạch quốc gia) và Điều 20 (Căn cứ lập quy hoạch) Luật Quy hoạch năm 2017. Nội dung sửa đổi, bổ sung cụ thể như sau:

“Điều 38. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp quốc gia

1. Căn cứ lập quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia bao gồm:

a) Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của quốc gia; chiến lược phát triển ngành, lĩnh vực trong cùng giai đoạn phát triển;

b) Điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội;

c) Hiện trạng sử dụng đất, tiềm năng đất đai và kết quả thực hiện quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia kỳ trước;

d) Nhu cầu sử dụng đất của các ngành, lĩnh vực;

đ) Tiến bộ khoa học và công nghệ có liên quan đến việc sử dụng đất.

2. Nội dung quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia bao gồm:

a) Theo quy định tại Điều 24 Luật Quy hoạch;

b) Xác định các chỉ tiêu sử dụng đất, bao gồm:

Nhóm đất nông nghiệp cấp quốc gia gồm: đất trồng lúa, đất chuyên trồng lúa nước, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng, đất rừng sản xuất là rừng tự nhiên, đất rừng sản xuất là rừng trồng, đất khu bảo tồn thiên nhiên và đa dạng sinh học, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối.

Nhóm đất phi nông nghiệp cấp quốc gia gồm: đất quốc phòng, đất an ninh, đất khu công nghiệp, đất khu chế xuất, đất khu công nghệ cao, đất phát triển hạ tầng, đất có di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh và đất bãi thải, xử lý chất thải; đất khu kinh tế, đất khu đô thị và đất khu du lịch.

Nhóm đất chưa sử dụng.

c) Xác định diện tích các loại đất quy định tại điểm b khoản này của kỳ quy hoạch đến từng đơn vị hành chính cấp tỉnh và vùng kinh tế - xã hội;

d) Lập bản đồ quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia và các vùng kinh tế - xã hội;

đ) Giải pháp thực hiện quy hoạch sử dụng đất”.

+ Ở cấp huyện: vì hệ thống quy hoạch trong Luật Quy hoạch không có Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của cấp tỉnh, cấp huyện; quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh (thay vào đó chỉ có quy hoạch tỉnh), do đó, khoản 1 Điều 40 cần nghiên cứu bổ sung vào điểm a theo hướng bổ sung quy hoạch tỉnh và sửa điểm b, cụ thể như sau:

“Điều 40. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện

1. Căn cứ lập quy hoạch sử dụng đất cấp huyện bao gồm:

a) *Quy hoạch tỉnh;*

b) *Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của cấp tỉnh, cấp huyện;*

c) Điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội của huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh;

d) Hiện trạng sử dụng đất, tiềm năng đất đai và kết quả thực hiện quy hoạch sử dụng đất cấp huyện kỳ trước;

đ) Nhu cầu sử dụng đất của các ngành, lĩnh vực, của cấp huyện, của cấp xã;

e) Định mức sử dụng đất;

g) Tiến bộ khoa học và công nghệ có liên quan đến việc sử dụng đất.”

+ Đối với quy hoạch sử dụng đất quốc phòng – an ninh (Điều 41 Luật Đất đai năm 2013): cần sửa điểm a Khoản 1 vì theo quy định tại khoản 2 Điều 6 Luật Quy hoạch thì quy hoạch ngành quốc gia phải phù hợp với quy hoạch tổng thể quốc gia, quy hoạch sử dụng đất quốc gia, quy hoạch không gian biển quốc gia. Trong khi đó, quy hoạch sử dụng đất quốc phòng, an ninh theo Phụ lục I Luật Quy hoạch là quy hoạch ngành quốc gia.

Sửa điểm b khoản 2 theo hướng bổ sung nội dung “xác định vị trí, diện tích đất phục vụ trực tiếp cho mục đích quốc phòng, an ninh; vị trí, diện tích đất quốc phòng, đất an ninh kết hợp làm kinh tế” nhằm làm rõ các nội dung quy hoạch sử

dụng đất quốc phòng, an ninh. Đồng thời, rà soát bỏ quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội (vì không còn loại quy hoạch này) để thay bằng: Quy hoạch tổng thể quốc gia, Quy hoạch sử dụng đất quốc gia, Quy hoạch không gian biển quốc gia cho thống nhất quy định tại Điều 6 và Điều 20 Luật Quy hoạch. Sau khi sửa đổi, bổ sung, Điều 41 được hoàn thiện như sau:

“Điều 41. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc phòng, an ninh

1. Căn cứ lập quy hoạch sử dụng đất quốc phòng, an ninh bao gồm:
 - a) *Quy hoạch sử dụng đất quốc gia, Quy hoạch không gian biển quốc gia;*
 - b) Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của quốc gia và quy hoạch tổng thể phát triển các vùng kinh tế - xã hội;
 - c) Điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội;
 - d) Hiện trạng sử dụng đất, tiềm năng đất đai và kết quả thực hiện quy hoạch sử dụng đất quốc phòng, an ninh kỳ trước;
 - đ) Nhu cầu sử dụng đất quốc phòng, an ninh;
 - e) Định mức sử dụng đất;
 - g) Tiến bộ khoa học và công nghệ có liên quan đến việc sử dụng đất.
2. Nội dung quy hoạch sử dụng đất quốc phòng, an ninh bao gồm:
 - a) Định hướng sử dụng đất quốc phòng, an ninh;
 - b) *Xác định nhu cầu sử dụng đất quốc phòng, an ninh trong kỳ quy hoạch sử dụng đất phù hợp với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia. Trong đó, xác định vị trí, diện tích đất phục vụ trực tiếp cho mục đích quốc phòng, an ninh; vị trí, diện tích đất quốc phòng, đất an ninh kết hợp làm kinh tế.*
 - c) Xác định vị trí, diện tích đất quốc phòng, an ninh để giao lại cho địa phương quản lý, sử dụng vào mục đích phát triển kinh tế - xã hội;
 - d) Giải pháp thực hiện quy hoạch sử dụng đất quốc phòng, an ninh.
3. Căn cứ lập kế hoạch sử dụng đất quốc phòng, an ninh bao gồm:
 - a) Kế hoạch sử dụng đất 05 năm cấp quốc gia, quy hoạch sử dụng đất quốc phòng, an ninh;
 - b) Nhu cầu sử dụng đất 05 năm quốc phòng, an ninh;
 - c) Kết quả thực hiện kế hoạch sử dụng đất quốc phòng, an ninh kỳ trước;

d) Khả năng đầu tư, huy động nguồn lực để thực hiện kế hoạch sử dụng đất quốc phòng, an ninh.

4. Nội dung kế hoạch sử dụng đất quốc phòng, an ninh bao gồm:

a) Phân tích, đánh giá kết quả thực hiện kế hoạch sử dụng đất quốc phòng, an ninh kỳ trước;

b) Xác định khu vực, diện tích đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh trong kỳ kế hoạch 05 năm và cụ thể đến từng năm;

c) Xác định cụ thể vị trí, diện tích đất quốc phòng, an ninh bàn giao lại cho địa phương quản lý trong kỳ kế hoạch 05 năm;

d) Giải pháp thực hiện kế hoạch sử dụng đất quốc phòng, an ninh”.

Thứ hai, về nguyên tắc lập quy hoạch tại Điều 35 Luật Đất đai năm 2013. Khoản 8 Điều này nên được sửa đổi theo hướng thay cụm từ “Quy hoạch, kế hoạch của ngành, lĩnh vực, địa phương” bằng cụm từ “ quy hoạch ngành quốc gia phải phù hợp với quy hoạch sử dụng đất quốc gia; quy hoạch đô thị, quy hoạch nông thôn, các quy hoạch có tính chất kỹ thuật, chuyên ngành” nhằm làm rõ mối quan hệ giữa quy hoạch sử dụng đất với các quy hoạch khác có sử dụng đất đảm bảo thống nhất với hệ thống quy hoạch trong Luật Quy hoạch. Cụ thể, khoản 8 Điều 35 cần được quy định lại như sau:

“Điều 35. Nguyên tắc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

8. Các quy hoạch ngành quốc gia phải phù hợp với quy hoạch sử dụng đất quốc gia đã được Quốc hội quyết định; quy hoạch đô thị, quy hoạch nông thôn, các quy hoạch có tính chất kỹ thuật, chuyên ngành mà có sử dụng đất phải bảo đảm phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt.”

Thứ ba, về việc lấy ý kiến trong quá trình thẩm định, phê duyệt quy hoạch (Điều 43 Luật Đất đai năm 2013):

Điều 43 cần được rà soát sửa đổi để đảm bảo phù hợp với Điều 19 (Lấy ý kiến về quy hoạch) của Luật Quy hoạch, cụ thể như sau: điểm a, điểm b khoản 2 thay cụm từ “lấy ý kiến đóng góp của nhân dân” bằng cụm từ: “lấy ý kiến đóng góp của các cơ quan, tổ chức, cá nhân”. Ngoài ra, điểm b khoản 2 nên bổ sung cụm từ “chỉ tiêu sử dụng đất theo loại đất và khu chức năng, các chỉ tiêu chuyển mục đích

sử dụng đất” để cụ thể hóa nội dung lấy ý kiến đối với quy hoạch sử dụng đất.

Cơ quan có trách nhiệm lấy ý kiến về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quy định tại khoản 1 Điều này có trách nhiệm công bố, công khai ý kiến đóng góp và việc tiếp thu giải trình ý kiến đóng góp; hoàn thiện phương án quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trước khi trình Hội đồng thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Khoản 3 thay cụm từ “xây dựng báo cáo tổng hợp, tiếp thu, giải trình ý kiến của nhân dân” bằng cụm từ ”có trách nhiệm công bố, công khai ý kiến đóng góp và việc tiếp thu giải trình ý kiến đóng góp” để đảm bảo phù hợp với Khoản 4 Điều 19 Luật Quy hoạch. Như vậy, sau khi sửa, Điều 43 sẽ được quy định như sau:

“Điều 43. Lấy ý kiến về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Cơ quan tổ chức lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều 42 của Luật này có trách nhiệm tổ chức *lấy ý kiến đóng góp của các cơ quan, tổ chức, cá nhân* về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

2. Hình thức, nội dung và thời gian lấy ý kiến nhân dân về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được thực hiện theo quy định sau đây:

a) Việc lấy ý kiến đóng góp của nhân dân về quy hoạch, kế 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, kế 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 các cơ quan, tổ chức, cá nhân* về quy hoạch, kế 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, kế hoạch sử dụng đất trên trang thông tin điện tử của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và Ủy ban nhân dân cấp huyện;

b) *Nội dung lấy ý kiến đóng góp của các cơ quan, tổ chức, cá nhân về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất gồm các chỉ tiêu sử dụng đất theo loại đất và khu chức năng, các chỉ tiêu chuyển mục đích sử dụng đất, các dự án công trình thực hiện trong kỳ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất;*

c) Thời gian lấy ý kiến về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là 30 ngày kể từ ngày cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định tổ chức lấy ý kiến.

3. *Cơ quan có trách nhiệm lấy ý kiến về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quy định tại khoản 1 Điều này có trách nhiệm công bố, công khai ý kiến đóng góp*

và việc tiếp thu giải trình ý kiến đóng góp; hoàn thiện phương án quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trước khi trình Hội đồng thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

4. Đối với quy hoạch, kế 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, kế hoạch sử dụng đất.

5. Chính phủ quy định chi tiết Điều này”.

Thứ tư, về thẩm định quy hoạch: đề nghị bỏ điểm b khoản 1 Điều 44 vì hệ thống quy hoạch quốc gia quy định tại Điều 5 Luật Quy hoạch không có quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh. Theo đó, khoản 1 Điều 44 cần được sửa đổi như sau:

“1. Thẩm quyền thành lập Hội đồng thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất:

a) Thủ tướng Chính phủ thành lập Hội đồng thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp quốc gia.

Bộ Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm giúp Hội đồng thẩm định trong quá trình thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất;

b) *Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thành lập Hội đồng thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện.*

Cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh có trách nhiệm giúp Hội đồng thẩm định trong quá trình thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất”.

Thứ năm, về thẩm quyền quyết định, phê duyệt kế hoạch sử dụng đất.

Sửa đổi, bổ sung Điều 45 theo hướng quy định cụ thể thời hạn phân bổ chỉ tiêu sử dụng đất cấp quốc gia; thời hạn Ủy ban nhân dân cấp tỉnh hoàn thiện nội dung quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh và phân bổ đến từng đơn vị hành chính cấp huyện; thời hạn Bộ Quốc phòng, Bộ Công an phải hoàn thiện quy hoạch sử dụng đất quốc phòng, đất an ninh trình Thủ Tướng Chính phủ phê duyệt. Cụ thể:

“Điều 45. Thẩm quyền quyết định, phê duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

1. Quốc hội quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp quốc gia.

Trong thời hạn 45 ngày kể từ ngày Quốc hội quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp quốc gia, Thủ tướng Chính phủ phân bổ chỉ tiêu sử dụng đất cấp

quốc gia cho các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và cho mục đích quốc phòng, an ninh;

Trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày kể từ ngày được Thủ tướng Chính phủ phân bổ chỉ tiêu sử dụng đất cấp quốc gia, các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương phải hoàn thiện nội dung quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh và phân bổ đến từng đơn vị hành chính cấp huyện;

Trong thời hạn 45 ngày kể từ ngày kể từ ngày được Thủ tướng Chính phủ phân bổ chỉ tiêu sử dụng đất cấp quốc gia, Bộ Quốc phòng, Bộ Công an phải hoàn thiện quy hoạch sử dụng đất quốc phòng, đất an ninh trình Thủ Tướng Chính phủ phê duyệt.

2. Thủ Tướng Chính phủ phê duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc phòng; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất an ninh.

Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trình Hội đồng nhân dân cùng cấp thông qua kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh trước khi trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt.

3. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phê duyệt quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện.

Ủy ban nhân dân cấp huyện trình Hội đồng nhân dân cùng cấp thông qua quy hoạch sử dụng đất cấp huyện trước khi trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phê duyệt”.

Thứ sáu, về việc công bố quy hoạch sử dụng đất (Điều 48): Đề nghị sửa điểm a Khoản 3 để phù hợp với thời gian công bố công khai quy định tại Khoản 1 Điều 38 Luật Quy hoạch như: Việc công bố công khai được thực hiện trong thời hạn 15 ngày kể từ ngày được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, phê duyệt.

Thứ bảy, về việc điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất.

Việc điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất theo đúng quy trình cũng tốn rất nhiều thời gian. Trong khi đó, có trường hợp chỉ điều chỉnh quy hoạch khi phát sinh dự án mới hoặc thay đổi địa điểm, quy mô dự án nhưng không làm thay đổi chỉ tiêu sử dụng đất cấp trên phân bổ, nếu thực hiện điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất theo đúng quy trình sẽ mất cơ hội đầu tư, ảnh hưởng đến phát triển kinh tế xã hội. Chính vì vậy, cần quy định rõ trong Luật 2 cấp độ điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất như sau:

- Điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất theo đúng quy trình đối với các trường hợp được điều chỉnh theo quy định hiện hành, gồm: (a) Có sự điều chỉnh chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của quốc gia; quy hoạch tổng thể phát triển các vùng kinh tế - xã hội mà sự điều chỉnh đó làm thay đổi cơ cấu sử dụng đất; (b) Do tác động của thiên tai, chiến tranh làm thay đổi mục đích, cơ cấu, vị trí, diện tích sử dụng đất; (c) Có sự điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất của cấp trên trực tiếp làm ảnh hưởng tới quy hoạch sử dụng đất; (d) Có sự điều chỉnh địa giới hành chính của địa phương.

- Điều chỉnh cục bộ quy hoạch sử dụng đất trong trường hợp chỉ thay đổi chỉ tiêu sử dụng đất do cấp đó được phép xác định theo thẩm quyền hoặc thay đổi về quy mô, địa điểm và số lượng dự án, công trình trong cùng một loại đất nhưng không làm thay đổi về chỉ tiêu và khu vực sử dụng đất theo chức năng sử dụng. Quy trình và hồ sơ điều chỉnh cục bộ quy hoạch sử dụng đất được quy định đơn giản, rút gọn.

*** Những kiến nghị khác có liên quan đến sửa đổi các quy định của Luật Đất đai năm 2013.**

Một là, về phân loại đất. Theo quy định tại Điều 10 của Luật đất đai thì theo mục đích sử dụng, đất đai phân thành 03 loại nhóm đất là nhóm đất nông nghiệp, nhóm đất phi nông nghiệp và nhóm đất chưa sử dụng. Trong 02 nhóm đất nông nghiệp và phi nông nghiệp lại quy định cụ thể các loại đất trong nhóm đất đó. Tuy nhiên, việc phân loại một số loại đất hiện hành chưa hợp lý, có trường hợp chế độ quản lý còn lỏng lẻo và chưa phù hợp. Ví dụ, theo quy định tại Điều 10 thì đất xây dựng chuồng trại chăn nuôi gia súc, gia cầm và các loại động vật khác là đất nông nghiệp khác; tuy nhiên, theo quy định tại Khoản 1 Điều 57 của Luật đất đai thì việc chuyển mục đích đất trồng lúa, đất trồng cây hàng năm sang đất xây dựng chuồng trại chăn nuôi gia súc, gia cầm và các loại động vật khác lại không phải xin phép cơ quan có thẩm quyền. Điều này đã làm ảnh hưởng đến yêu cầu quản lý chặt chẽ đất trồng lúa. được phân những loại đất lại chưa được liệt kê trong Luật. Theo đó, để khắc phục những vướng mắc, khó khăn trong quản lý, sử dụng đất, đặc biệt là quản lý việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất trên thực tiễn phù hợp với nhu cầu của thị trường cần thiết phải rà soát, quy định cụ thể về việc

phân loại đất đất nông nghiệp khác, đất phi nông nghiệp khác vào Điều 10 của Luật đất đai để làm cơ sở quy định chế độ quản lý, sử dụng phù hợp.

Hai là, quy định về người sử dụng đất. Điều 5 của Luật đất đai quy định các đối tượng được quyền sử dụng đất trên lãnh thổ Việt Nam bao gồm tổ chức trong nước, hộ gia đình, cá nhân trong nước, cộng đồng dân cư, cơ sở tôn giáo, tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Các đối tượng sử dụng đất quy định tại Điều 5 Luật đất đai chưa thực sự có sự thống nhất và tương thích với Bộ Luật Dân sự (hộ gia đình), Luật Tôn giáo, tín ngưỡng (cơ sở tôn giáo), Luật Nhà ở (cá nhân nước ngoài thuộc trường hợp được sở hữu nhà ở tại Việt Nam và chứng nhận quyền sở hữu nhà ở theo quy định), Luật đầu tư (doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài). Như vậy, cần sửa đổi, bổ sung quy định về người sử dụng đất vào trong Luật Đất đai để phù hợp với quy định pháp luật về dân sự, nhà ở, tôn giáo, các quy định của các pháp luật khác và phù hợp với nhu cầu thực tiễn cuộc sống. Đảm bảo được lợi ích chính đáng của người có quyền sử dụng đất đã được các pháp luật khác của Việt Nam thừa nhận hoặc các Điều ước mà Việt Nam đã tham gia, ký kết.

Ba là, về việc thu hồi đất. Điều 61 và Điều 62 của Luật đất đai quy định cụ thể các trường hợp Nhà nước vì mục đích quốc phòng, an ninh và để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng theo hướng thu hẹp các trường hợp Nhà nước thu hồi đất so với trước đây. Tuy nhiên, quy định thu hồi đất như hiện hành đang nảy sinh các bất cập trong việc tiếp cận đất đai để thực hiện các dự án có vốn đầu tư nước ngoài do doanh nghiệp có yếu tố nước ngoài thì chưa được tiếp cận đất đai thông qua nhận chuyển nhượng, thuê, nhận góp vốn trực tiếp từ hộ gia đình, cá nhân. Điều này cũng đã làm ảnh hưởng đến việc thu hút đầu tư trực tiếp của nước ngoài vào các dự án nông nghiệp, dự án thương mại, dịch vụ. Mặt khác, trên thực tế, cơ chế thu hồi, tạo quỹ đất sạch để đấu giá, tăng nguồn thu cho ngân sách nhà nước thông qua hoạt động của Tổ chức phát triển quỹ đất chưa được tổ chức thực hiện tốt. Một mặt là do các địa phương chưa thực sự quan tâm, mặt khác quy định của Luật về cơ chế này chưa đủ rõ, khó thực hiện vì các trường hợp thu hồi đất tại Điều 62 hầu hết là dự án lớn, trong khi những quỹ đất nhỏ lẻ,

xen kẹt trong đô thị, các khu vực lợi thế thương mại lại không thuộc diện Nhà nước thu hồi đất theo quy định để có thể khai thác được. Cơ chế nhà đầu tư tự thỏa thuận nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất thực hiện còn khó khăn do chưa có cơ chế để xử lý đối với các trường hợp chưa thỏa thuận được. Do đó, cần hoàn thiện cơ chế để đẩy mạnh việc khai thác nguồn lực đất đai cho phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; tháo gỡ khó khăn vướng mắc đối với các trường hợp nhà đầu tư không thỏa thuận nhận chuyển nhượng được hết diện tích đất để thực hiện dự án. Cụ thể nên bổ sung vào Điều 62 quy định cụ thể về thu hồi đất theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất để tạo quỹ đất; trong đó quy định cụ thể về: Các trường hợp thu hồi đất theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất để khai thác quỹ đất (trong đó bao gồm cả các trường hợp: (i) thu hồi đất của cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp và doanh nghiệp nhà nước trong trường hợp rà soát, sắp xếp đất đai, đặc biệt là tại các vị trí có lợi thế và khả năng sinh lợi cao; (ii) thu hồi đất theo phương án di dời các cơ sở sản xuất, kinh doanh, các trụ sở cơ quan ra khỏi đô thị; ... Cơ chế, chế tài để đảm bảo khai thác hiệu quả quỹ đất phục vụ các công trình kết cấu hạ tầng theo quy hoạch.

Đối với các trường hợp thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng mà thực hiện giao đất, cho thuê đất không thông qua hình thức đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng, nếu có nhu cầu thì được thực hiện theo cơ chế tự thỏa thuận với người sử dụng đất. Đồng thời sửa đổi, bổ sung vào Điều 73 quy định về cơ chế xử lý đối với trường hợp nhà đầu tư không thỏa thuận được với chủ sử dụng đất để nhận chuyển nhượng, thuê, nhận góp vốn quyền sử dụng đất để thực hiện dự án sản xuất, kinh doanh.

Bốn là, về giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất. Theo quy định tại Điều 57 và Điều 58 của Luật đất đai thì chuyển mục đích đất trồng lúa, đất có rừng sang mục đích khác, chuyển đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp là những trường hợp phải xin phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền và phải quản lý chặt chẽ. Mặc dù đã phù hợp với quy hoạch sử dụng đất được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt, tuy nhiên khi quyết định chuyển đổi thì tùy theo quy mô diện tích phải được sự chấp thuận chủ trương của Quốc hội hoặc Thủ tướng Chính phủ hoặc được Hội đồng nhân cấp tỉnh thông qua. Theo đó, việc

thực hiện các thủ tục xin chấp thuận chủ trương cho chuyển mục đích đất lúa, đất rừng đặc dụng, đất rừng thường kéo dài, ảnh hưởng đến tiến độ thực hiện dự án. Bên cạnh đó, ngoài đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ, theo quy định của Luật Lâm nghiệp vừa mới được Quốc hội thông qua thì rừng sản xuất cũng được đưa vào quản lý chặt chẽ việc chuyển đổi mục đích.

Bên cạnh đó, Điều 118 Luật đất đai đã quy định về các trường hợp giao đất, cho thuê đất theo hình thức đấu giá quyền sử dụng đất và không đấu giá quyền sử dụng đất; Luật đấu thầu quy định về đấu thầu dự án đầu tư có sử dụng đất; Luật đầu tư quy định về việc chấp thuận chủ trương đầu tư các dự án. Tuy nhiên, Luật đất đai, Luật đấu thầu và Luật đầu tư lại chưa quy định phân biệt trường hợp nào thì đấu thầu, trường hợp nào thì đấu giá và trường hợp nào thì chỉ định gây khó khăn và lúng túng trong tổ chức thực hiện.

Để bảo đảm quản lý chặt chẽ việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất trồng lúa, đất có rừng; khắc phục các vướng mắc do quy định không thống nhất giữa pháp luật về đất đai, pháp luật về đầu tư và pháp luật về đấu thầu, nên bổ sung quy định chấp thuận chủ trương chuyển đổi đất rừng sản xuất vào Điều 58; quy định cụ thể về đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất và không đấu giá, đấu thầu quyền sử dụng đất tại Điều 118 của Luật Đất đai.

Năm là, về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất. Khoản 2 Điều 74 Luật đất đai quy định trường hợp có quỹ đất để bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất thì việc bồi thường được thực hiện bằng việc giao đất có cùng mục đích với loại đất thu hồi. Việc quy định như trên đã làm hạn chế phương thức thực hiện bồi thường bằng đất trong trường hợp địa phương không có quỹ đất có cùng mục đích với loại đất thu hồi nhưng lại có quỹ đất có mục đích khác, trong khi nhu cầu của người có đất thu hồi lại mong muốn được nhận bồi thường bằng đất, không nhận bồi thường bằng tiền. Để giải quyết vấn đề bất cập nêu trên đề nghị nghiên cứu sửa đổi, bổ sung khoản 2 Điều 74 theo hướng bồi thường bằng việc giao đất có cùng mục đích hoặc khác mục đích đất thu hồi nhưng ngang bằng về giá trị bồi thường đất đảm bảo quyền lợi cho người có đất thu hồi, giúp đẩy nhanh tiến độ giải phóng mặt bằng.

Sáu là, về quản lý, sử dụng đất nông nghiệp nhằm khuyến khích tích tụ, tập

trung đất đai để sản xuất nông nghiệp tập trung, quy mô lớn.

Luật đất đai năm 2013 đã quy định nâng thời hạn sử dụng đất lên 50 năm đối với các loại đất nông nghiệp, mở rộng hạn mức nhận chuyển nhượng, tặng cho đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân để tạo điều kiện cho người nông dân tích tụ, tập trung đất đai và yên tâm đầu vào nông nghiệp. Tuy nhiên, thực tế việc tích tụ, tập trung đất đai diễn ra còn chậm. Có một số trường hợp, hộ nông dân có nhu cầu tích tụ nhiều diện tích đất trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản và đất làm muối để tổ chức sản xuất nhưng lại vướng hạn mức nhận chuyển quyền theo quy định của Luật đất đai; có trường hợp phải nhờ người khác đứng tên trên Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; phần diện tích vượt hạn mức bị từ chối khi thế chấp vay vốn ngân hàng. Hộ gia đình, cá nhân không trực tiếp sản xuất nông nghiệp, doanh nghiệp, mặc dù có vốn, công nghệ, thị trường nhưng lại không được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp cũng đang là một quy định gây cản trở đầu tư vào nông nghiệp.

Đối với đất trồng cây lâu năm, đất rừng phòng hộ và đất rừng sản xuất thì hạn mức cho phép hiện nay là không quá 100 - 300 ha, hạn mức này là tương đối lớn so với năng lực tổ chức sản xuất của các nông hộ. Ngoài ra, theo quy định của pháp luật về doanh nghiệp thì trường hợp hộ gia đình tổ chức sản xuất nông nghiệp mà sử dụng từ 10 lao động trở lên thì pháp luật yêu cầu phải thành lập doanh nghiệp để thực hiện. Đối với trường hợp thành lập doanh nghiệp để sử dụng đất thì Luật đất đai không quy định hạn mức sử dụng đất.

Thực tế hiện nay, việc Luật đất đai không cho phép tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân không trực tiếp sản xuất nông nghiệp được nhận chuyển nhượng đất trồng lúa đã hạn chế việc tham gia đầu tư vào lĩnh vực sản xuất lúa gạo, đặc biệt là sản xuất lúa gạo tập trung, có chất lượng để xuất khẩu. Việc quy định mở rộng đối tượng được nhận chuyển nhượng đất trồng lúa sẽ mở ra cơ hội cho những nhà đầu tư có tiềm lực về vốn, khoa học công nghệ đầu tư vào lĩnh vực này. Mặt khác, việc quy định các điều kiện cụ thể để được nhận chuyển nhượng đất trồng lúa cũng sẽ khắc phục được tình trạng nhận chuyển nhượng vì mục đích đầu cơ, chờ cơ hội để chuyển đổi mục đích sử dụng đất; hạn chế được các tác động tiêu cực do người nông dân bị không có đất, thiếu đất để sản xuất. Do đó, cần quy định nói

rộng hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy, đất làm muối của hộ gia đình, cá nhân so với Luật đất đai năm 2013; mở rộng đối tượng được nhận chuyển nhượng đất trồng lúa, đồng thời quy định các điều kiện cụ thể để được nhận chuyển nhượng đất trồng lúa.

Bây là, về chính sách quản lý, sử dụng để chỉnh trang, phát triển đô thị và khu dân cư nông thôn.

Ở Việt Nam, trong mọi giai đoạn từ sau đổi mới, chính sách đất đai cho quá trình đô thị hóa luôn dựa trên nguyên tắc Nhà nước thu hồi đất để giao cho nhà đầu tư thực hiện dự án đầu tư khu đô thị mới hoặc chỉnh trang các đô thị hiện hữu (chủ yếu là mở rộng các tuyến phố). Theo cơ chế này, nhà đầu tư chỉ quan tâm đến các dự án phát triển, chỉnh trang đô thị mà có thể mang lại lợi ích cho nhà đầu tư và Nhà nước cũng chỉ có thể bảo đảm kinh phí để thực hiện một số dự án quan trọng. Như vậy, còn khá nhiều nhu cầu chỉnh trang các khu đô thị nghèo hiện hữu không được các nhà đầu tư quan tâm và cũng ngoài khả năng lo liệu được bằng ngân sách của Nhà nước. Ở một số địa phương, cộng đồng dân cư tại một số khu phố nghèo đã cùng nhau bàn bạc, đưa ra phương án góp đất để nâng cấp hạ tầng và góp tiền để xây dựng hạ tầng. Trong một số trường hợp, chính quyền địa phương có trợ giúp thêm ngân sách để xây dựng hạ tầng. Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 06 tháng 11 năm 2017 của Chính phủ đã bổ sung quy định để điều chỉnh nội dung này. Tuy nhiên, việc quy định ở Chính phủ vẫn chưa đảm bảo được tính pháp lý cao để thực hiện và cũng chưa xử lý hết được các thực tiễn phát sinh. Kinh nghiệm tại nhiều nước đã có Luật riêng để quy định.

Nhằm góp phần khai thác chính nguồn lực đất đai cho phát triển, cải thiện được điều kiện sống cho cư dân đô thị và nông thôn cần thiết phải bổ sung cơ chế cụ thể vào Điều 146 của Luật đất đai để điều chỉnh đất đai (góp quyền sử dụng, hợp lô thửa đất, tạo quỹ đất,...) để chỉnh trang, phát triển đô thị và khu dân cư nông thôn. Việc quy định nội dung này phù hợp với tinh thần của Đảng và Nhà nước và Quốc hội đó là phát huy nguồn lực nội tại từ trong dân (người sử dụng đất) để chỉnh trang, xây dựng phát triển lại các khu đô thị đã bị xuống cấp, không còn phù hợp mà Nhà nước do điều kiện về tài chính chưa thể đầu tư được hoặc không kêu gọi được các Nhà đầu tư vào đầu tư thực hiện dự án.

Mặt khác, việc quy định cơ chế về điều chỉnh đất đai khi thực hiện dự án để chỉnh trang đô thị và khu dân cư nông thôn mà không cần Nhà nước đứng ra để thu hồi đất giúp giảm khiếu nại, khiếu kiện của người có đất bị thu hồi. Khi dự án được thực hiện tính khả thi trong việc hoàn thành dự án đạt tỷ lệ thành công cao vì trước khi thực hiện đã có sự đồng thuận, nguồn lực tài chính: rộng hơn vì động viên được sự đóng góp của nhân dân; chi phí đầu tư: chi phí đầu tư giảm do động viên được đóng góp của dân; bảo đảm lợi ích của các bên tham gia vào dự án, bao gồm cả người sử dụng đất.

Tám là, về giải quyết tranh chấp đất đai. Theo quy định tại Điều 203 của Luật đất đai thì thẩm quyền của giải quyết tranh chấp đối với hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư là của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện; nếu không đồng ý với giải quyết của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện thì có thể khởi kiện ra Tòa án nhân dân hoặc đề nghị Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh giải quyết; đối với tổ chức, cơ sở tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài thì thẩm quyền giải quyết là Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, nếu không đồng ý thì có thể khởi kiện ra Tòa án nhân dân hoặc đề nghị Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường giải quyết. Trong thực tế việc quy định thẩm quyền giải quyết như hiện hành thì sẽ rất mất thời gian và việc kiện tụng, tranh chấp thường kéo dài. Nhằm xử lý được việc giải quyết tranh chấp đất đai cho người sử dụng đất nhanh chóng, hiệu quả; khắc phục tình trạng tranh chấp, khiếu nại kéo dài, nên quy định mọi trường hợp tranh chấp đất đai đều do Tòa án nhân dân giải quyết.

3.2.2. Những kiến nghị, đề xuất liên quan đến quá trình triển khai thực hiện công tác quy hoạch sử dụng đất

Một là, hoàn thiện thể chế về quy hoạch. Rà soát và thống nhất các văn bản quy phạm pháp luật về quy hoạch, khắc phục sự chồng chéo, mâu thuẫn trong hệ thống pháp luật của Việt Nam liên quan đến hoạt động quy hoạch. Trên cơ sở đó, những nội dung liên quan đến quy hoạch sử dụng đất phải đảm bảo phù hợp với Luật Quy hoạch.

Hai là, đổi mới phương pháp và nội dung quy hoạch

Tiếp tục hoàn thiện một bước công tác lý luận quy hoạch trong cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; xoá bỏ những yếu tố kế hoạch hoá tập trung trong quy hoạch. Đổi mới tư duy về quy hoạch theo phương pháp tiếp cận tổng hợp, đa ngành và phù hợp cơ chế thị trường cũng như hội nhập quốc tế để quy hoạch thực sự là động lực thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội bền vững, gắn với cải cách thủ tục hành chính trong đầu tư, kinh doanh.

Ứng dụng các phương pháp tiếp cận mới vào quá trình lập quy hoạch. Nghiên cứu ứng dụng mô hình dự báo tăng trưởng, mô hình xử lý liên vùng, liên ngành và các mô hình tối ưu khác vào lập quy hoạch (Mô hình SWOT và PETS...). Sử dụng công cụ để xác định các chương trình, dự án ưu tiên (từ hiệu quả tổng hợp của dự án), giảm sự phụ thuộc vào ý chí của những người tham gia vào quá trình lập và phê duyệt quy hoạch. Sử dụng rộng rãi các loại sơ đồ, bản đồ thể hiện bố trí các đối tượng quy hoạch trên lãnh thổ.

Rà soát, điều chỉnh, xây dựng mới các tiêu chuẩn, định mức kinh tế-kỹ thuật đối với các loại quy hoạch trên cơ sở tham khảo và hội nhập quy chuẩn quốc tế.

Nghiên cứu đổi mới nội dung quy hoạch tổng thể theo hướng tích hợp quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch xây dựng vùng, quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực cũng như đổi mới nội dung quy hoạch ngành theo hướng ngày càng phù hợp với thể chế nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế. Chỉ khi đó mới có khả năng cân đối và phân bổ hợp lý, hiệu quả các nguồn lực (vốn đầu tư, đất đai, nhân lực...) cho các dự án đầu tư để đạt mục tiêu đề ra trong quy hoạch.

Nâng cao chất lượng dự báo trong quy hoạch. Cần đánh giá đầy đủ, nhất là về mặt kinh tế, các yếu tố, điều kiện phát triển. Tăng cường đầu tư cho công tác điều tra cơ bản, chuẩn bị đầy đủ cơ sở dữ liệu để giúp cho việc đánh giá chính xác các nguồn lực phát triển của đối tượng quy hoạch. Đổi mới công tác thống kê phục vụ quy hoạch cả về phương pháp, biểu mẫu, chỉ tiêu thống kê. Tổ chức các cuộc điều tra khảo sát độc lập, công bố rộng rãi các kết quả điều tra, khảo sát làm cơ sở dữ liệu cho quá trình lập quy hoạch.

Tăng cường, đổi mới công tác tham vấn, lấy ý kiến cộng đồng. Thực hiện nghiêm túc việc lấy ý kiến của các chủ thể tham gia vào thực hiện quy hoạch, nhất

là khu vực doanh nghiệp, nhân dân. Trong quá trình thu thập thông tin phục vụ quy hoạch, dành nhiều thời gian và nguồn lực cho việc điều tra, khảo sát, tham khảo ý kiến cộng đồng dân cư, điều tra xã hội học về hiện trạng. Các mục tiêu đề ra trong quy hoạch cần phải gắn với cộng đồng, doanh nghiệp, hướng đến các nhà đầu tư tiềm năng; đồng thời cần có sự tham gia ý kiến rộng rãi của các cơ quan nghiên cứu quy hoạch.

Ba là, tăng cường công tác quản lý nhà nước về quy hoạch.

Giao nhiệm vụ và phân công trách nhiệm rõ ràng cho các Bộ, ngành và địa phương trong quá trình triển khai công tác quy hoạch và quản lý nhà nước đối với quy hoạch.

Kiểm soát chặt chẽ các khâu trong quá trình lập quy hoạch, kể từ khi lựa chọn đơn vị tư vấn lập quy hoạch, tham vấn xin ý kiến chuyên gia và cộng đồng cho đến khi thẩm định và trình phê duyệt quy hoạch. Tăng cường công tác kiểm tra, giám sát thực hiện quy hoạch của các Bộ, ngành và địa phương.

Vận động tích cực các cơ quan đoàn thể tham gia vào công tác phản biện, đóng góp ý kiến đối với công tác quy hoạch tại các địa phương, từng vùng và trên phạm vi cả nước. Đồng thời tham gia tích cực vào việc giám sát, đề xuất kiến nghị các giải pháp nhằm thực hiện có hiệu quả các chủ trương, chính sách của Đảng, Nhà nước đối với công tác quy hoạch.

Bốn là, củng cố và kiện toàn bộ máy quản lý nhà nước về quy hoạch.

Để đảm bảo cho sự chỉ đạo điều hành của Chính phủ thống nhất từ Trung ương đến địa phương, tránh chồng chéo giữa các Bộ, ngành và địa phương, cần củng cố và kiện toàn bộ máy làm công tác quy hoạch theo hướng giao cho một cơ quan làm đầu mối chịu trách nhiệm trước Chính phủ trong việc quản lý nhà nước về quy hoạch trên phạm vi cả nước; các Bộ, cơ quan ngang bộ chịu trách nhiệm thực hiện quản lý nhà nước về quy hoạch theo phân công của Chính phủ (đối với quy hoạch sử dụng đất đầu mối phải là Bộ Tài nguyên và Môi trường); Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thực hiện quản lý nhà nước về quy hoạch theo phân cấp.

Năm là, đào tạo, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ làm công tác quy hoạch.

Từng bước chuẩn hóa đội ngũ cán bộ công chức, viên chức tại các cơ quan quản lý nhà nước về quy hoạch ở các cấp, các ngành nhằm nâng cao năng lực quản lý nhà nước về quy hoạch, nâng cao chất lượng các dự án quy hoạch.

Xây dựng kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng lực lượng cán bộ chuyên trách có kiến thức về kinh tế thị trường, đũa năng lực về phân tích và tổng hợp các vấn đề mang tính chiến lược, dài hạn ở tất cả các cấp, các ngành. Hình thành hệ thống cơ sở đào tạo đội ngũ cán bộ chuyên ngành về quy hoạch phục vụ nhu cầu dài hạn. Trước mắt cần thu hút, bổ sung cán bộ có kinh nghiệm cho lĩnh vực tư vấn quy hoạch và quản lý quy hoạch.

Tăng đầu tư nghiên cứu và hợp tác, trao đổi thông tin, kinh nghiệm với các tổ chức có kinh nghiệm của nước ngoài về công tác quy hoạch và quản lý quy hoạch; khuyến khích việc nghiên cứu, áp dụng các phương pháp tiếp cận mới về quy hoạch để triển khai xây dựng các quy hoạch phù hợp với điều kiện và từng giai đoạn phát triển của đất nước.

Sáu là, xây dựng cơ sở dữ liệu, cung cấp thông tin quy hoạch một cách rõ ràng, công khai, minh bạch, để phục vụ hiệu quả công tác quản lý và kêu gọi đầu tư theo quy hoạch.

Nghiên cứu xây dựng Hệ thống cơ sở dữ liệu, thông tin quy hoạch thống nhất trên phạm vi toàn quốc để giúp Chính phủ, các Bộ, ngành và các địa phương trong việc cập nhật, khai thác, cung cấp và quản lý thông tin về quy hoạch; đồng thời sẽ là kênh cung cấp thông tin quy hoạch chính thống và tin cậy để giúp cho các doanh nghiệp, các tổ chức, cá nhân và cộng đồng xã hội trong việc ra quyết định đầu tư và sản xuất kinh doanh đạt hiệu quả cao.

Hệ thống cơ sở dữ liệu, thông tin quy hoạch này sẽ là bộ công cụ hữu hiệu để trợ giúp các cơ quan quản lý nhà nước dễ dàng trong việc quản lý và chủ động giải quyết các công việc điều hành phát triển kinh tế - xã hội, kêu gọi đầu tư. Còn đối với các tổ chức, cá nhân, doanh nghiệp và cộng đồng xã hội sẽ được chia sẻ và cung cấp thông tin quy hoạch một cách rõ ràng, minh bạch, công khai để phục vụ cho các mục đích như: Giám sát, phản biện các hoạt động quy hoạch; chủ động nghiên cứu và đề ra chiến lược phát triển sản xuất kinh doanh; tạo lập môi trường

cạnh tranh, lành mạnh bình đẳng trong đầu tư; giảm thiểu gánh nặng chi phí khi tìm hiểu thông tin quy hoạch để triển khai quyết định đầu tư.

Bây là, cân đối đủ nguồn kinh phí thực hiện quy hoạch.

Giao nhiệm vụ cho các Bộ, ngành và địa phương cân đối đủ nguồn vốn trong kế hoạch hàng năm cho công tác lập, thẩm định quy hoạch theo hướng tập trung, đáp ứng tiến độ và nâng cao chất lượng các dự án quy hoạch.

Giao cho một cơ quan đầu mối ở trung ương theo dõi công tác quy hoạch chung trên phạm vi cả nước trên cơ sở gắn nhiệm vụ theo dõi danh mục dự án quy hoạch với việc quản lý và giao kế hoạch vốn thực hiện, nhằm đáp ứng tiến độ triển khai các dự án quy hoạch. Cân đối các nguồn lực và giao kế hoạch vốn thực hiện các chương trình, dự án ưu tiên đầu tư ngay sau khi quy hoạch được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

Kết luận Chương 3

Tại chương này, xuất phát từ những bất cập, hạn chế, nguyên nhân được phân tích cụ thể tại Chương 2, dựa trên những quan điểm, nguyên tắc hoàn thiện hệ thống pháp luật, tác giả đề xuất một số nội dung góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật về đất đai nói chung, pháp luật về quy hoạch sử dụng đất nói riêng. Những kiến nghị, đề xuất tập trung vào hai nhóm vấn đề chính, liên quan đến các quy định của pháp luật về quy hoạch sử dụng đất và những đề xuất liên quan đến quá trình triển khai thi hành các quy định này, với mong muốn rằng Luật Đất đai sửa đổi thực sự sẽ đi vào cuộc sống, đảm bảo được tính khả thi, thuận tiện cho người dân và là công cụ để 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 theo tinh thần của Hiến pháp năm 2013.

KẾT LUẬN

Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là một trong những công cụ quản lý quan trọng, đã được quy định trong Luật kể từ ngày có Luật đất đai đầu tiên. Trong thời gian qua, quy hoạch sử dụng đất đã không ngừng được củng cố, hoàn thiện và dần đi vào nề nếp. Quy hoạch sử dụng đất là biện pháp nhằm phân bổ đất đai vào các mục đích nhằm sử dụng bền vững, mang lại lợi ích cao nhất, thực hiện đồng thời hai chức năng điều chỉnh các mối quan hệ đất đai và tổ chức sử dụng đất như tư liệu sản xuất đặc biệt với mục đích nâng cao hiệu quả sản xuất của xã hội kết hợp bảo vệ đất và môi trường. Tuy nhiên, hiện nay mối quan hệ phối hợp giữa quy hoạch sử dụng đất với quy hoạch sử dụng đất của các ngành, lĩnh vực khác; giữa quy hoạch sử dụng đất của các cấp hành chính với quy hoạch đất quốc phòng, an ninh và thực tiễn triển khai các quy định của Luật Đất đai năm 2013 về quy hoạch sử dụng đất và nội tại những quy định này vẫn còn nhiều bất cập và chưa đồng bộ, thống nhất với một số Luật mới được ban hành. Mặt khác, Quốc hội đã thông qua Luật Quy hoạch và Luật này sẽ có hiệu lực kể từ ngày 01 tháng 01 năm 2019. Các nội dung liên quan đến quy hoạch sử dụng đất đã được quy định trong Luật Quy hoạch. Theo đó, cần sớm rà soát lại các quy định liên quan đến quy hoạch sử dụng đất nói riêng, pháp luật về đất đai nói chung, kiến nghị sửa đổi, bổ sung các quy định của Luật đất đai để đảm bảo sự đồng bộ, thống nhất với Luật Quy hoạch và các luật khác có liên quan. Những kiến nghị, đề xuất tập trung vào hai nhóm vấn đề chính, liên quan đến các quy định của pháp luật về quy hoạch sử dụng đất và những đề xuất liên quan đến quá trình triển khai thi hành các quy định này, với mong muốn rằng Luật Đất đai sửa đổi thực sự sẽ đi vào cuộc sống, đảm bảo được tính khả thi, thuận tiện cho người dân và là công cụ để 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 theo tinh thần của Hiến pháp năm 2013.

Có thể nói, nội dung công tác quản lý quy hoạch liên quan rất nhiều đến các yếu tố kỹ thuật, phức tạp, liên quan đến chức năng quản lý nhà nước của các Bộ,

ngành khác, trong khi bản thân có những hạn chế nhất định về lý luận và kinh nghiệm thực tiễn, lại phải xử lý một lượng thông tin lớn có liên quan đến nội dung nghiên cứu, do đó khó tránh khỏi những thiếu sót. Vì vậy, kính mong nhận được sự góp ý của các thầy, cô và các bạn học viên để tôi nâng cao nhận thức, tiếp tục nghiên cứu, thảo luận hoàn thiện khóa luận này./.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tiếng Việt

1. Tiếp tục đổi mới công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất – CGCC Tôn Gia Huyền.
2. Kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam, Nhà xuất bản Chính trị.
3. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII, Nxb. Sự thật, Hà Nội.
4. Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội được Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII của Đảng thông qua ngày 27-06-1991.
5. Báo cáo thuyết minh về Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi năm 2013, xem tại: <http://duthaoonline.quochoi>.
6. GS, TS. Chu Văn Cấp: “Định hướng xã hội chủ nghĩa nền kinh tế thị trường của nước ta”, Tạp chí Cộng sản, số 721 (11-2004).
7. Mai Thị Thanh Xuân (2010), “Biện pháp giải quyết mối quan hệ giữa phát triển kinh tế thị trường và giữ vững định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam”, Tạp chí Khoa học Đại học quốc gia Hà Nội, số 26.
8. Võ Tử Can, Phương pháp luận cơ bản về quy hoạch sử dụng đất đai.
9. Đoàn Công Quỳ (2006), *Quy hoạch sử dụng đất nông nghiệp*, Trường Đại học Nông nghiệp, Hà Nội.
10. Chu Văn Thịnh, Tôn Gia Huyền, Đào Trung Chính, Nguyễn Đức Minh, Phùng Văn Nghệ, Nguyễn Kim Sơn, Nguyễn Khải, Mai Xuân Yên, Vũ Bích Vân (2000), *Cơ sở khoa học cho việc hoạch định các chính sách và sử dụng hợp lý quỹ đất đai*, Báo cáo tổng kết nghiên cứu khoa học và công nghệ đề tài độc lập cấp Nhà nước, Viện Nghiên cứu Địa chính, Hà Nội.
11. Võ Tử Can (2004), *Nghiên cứu cơ sở khoa học và thực tiễn xây dựng dự báo chiến lược sử dụng tài nguyên đất đai, thử nghiệm kết quả nghiên cứu ở vùng Tây Nguyên*, Báo cáo tổng kết nghiên cứu khoa học và công nghệ, Trung tâm Điều tra quy hoạch đất đai, Hà Nội.
12. Nguyễn Đức Minh (1994), *Quy hoạch đất đai - Cơ sở khoa học để Nhà nước thống nhất quản lý đất đai*, Báo cáo tổng kết nghiên cứu khoa học và công

nghệ, Viện Điều tra Quy hoạch đất đai, Hà Nội.

13. Nguyễn Dũng Tiến (2005), “Quy hoạch sử dụng đất đai - Nhận thức về khái niệm, nguồn gốc, bản chất quy hoạch sử dụng đất đai”, *Tạp chí Địa chính* (2).

14. Nguyễn Mười, Trần Văn Chính, Đỗ Nguyên Hải, Hoàng Văn Mùa, Phạm Thanh Nga, Đào Châu Thu (2000), *Giáo trình Thổ nhưỡng học*, Nxb Nông nghiệp, Hà Nội.

15. Nguyễn Tiến Cường - *Nghiên cứu đề xuất phương pháp dự báo diện tích một số loại đất phi nông nghiệp phục vụ quy hoạch sử dụng đất cả nước và các vùng trong mối quan hệ với các chỉ tiêu kinh tế - xã hội*.

16. Quy hoạch sử dụng đất đai theo hệ thống của FAO (1993).

17. Báo cáo của các đoàn khảo sát kinh nghiệm quản lý, sử dụng đất đai tại Anh, Mỹ, Hàn Quốc, Maylayxia.

18. Tài liệu kinh nghiệm quốc tế về quản lý, sử dụng đất đai trình kèm hồ sơ Dự án Luật đất đai (sửa đổi) – Vụ Hợp tác Quốc tế và Khoa học, Công nghệ.

19. Báo cáo kết quả thực hiện kiểm tra tình hình sử dụng đất theo Chỉ thị số 391/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ - Bộ Tài nguyên và Môi trường.

20. Báo cáo quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất 5 năm (2011-2015) – Bộ Tài nguyên và Môi trường.

21. GS.TSKH Đặng Hùng Võ – *Đổi mới hệ thống quy hoạch sử dụng đất*.

22. TS.KTS Đào Ngọc Nghiêm, Hội quy hoạch đô thị Việt Nam - *Quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch xây dựng đô thị thực trạng – yêu cầu đổi mới*.

23. TS. Trần Kim Chung, Viện nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương- *Mối quan hệ giữa quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội: Những vấn đề sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai và pháp luật về đầu tư*.

24. Tiến sỹ Nguyễn Văn Chinh, Viện trưởng Viện Quy hoạch và Thiết kế nông nghiệp, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn – *Mối quan hệ giữa quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch nông nghiệp – những vấn đề đặt ra*.

25. Báo cáo tổng kết thi hành Luật đất đai năm 2013 – Trình kèm hồ sơ dự án Luật đất đai (sửa đổi).

26. Báo cáo tổng kết công tác xây dựng quy hoạch – Trình kèm hồ sơ dự án Luật quy hoạch năm 2017.

Tiếng Anh

27. Julian Conrad Juergens, Thomas E. Robert, 2007, Land use planning and development regulation law, Thomson West.

28. Janne Silberstein, Chris Maser, 2000, Land use planning for sustainable development.

Phụ lục

DANH MỤC VĂN BẢN QPPL LIÊN QUAN ĐẾN QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI

STT	Loại văn bản	Số hiệu	Tiêu đề	Ngày có hiệu lực
1	Luật	45/2013/QH13	Luật Đất đai năm 2013	01/7/2014
2	Nghị định	135/2016/NĐ-CP	Sửa đổi Nghị định quy định về thu tiền sử dụng đất, thu tiền thuê đất, thuê mặt nước	15/11/2016
3	Nghị định	35/2015/NĐ-CP	Quản lý, sử dụng đất trồng lúa	01/7/2015
4	Nghị định	104/2014/NĐ-CP	Quy định về khung giá đất	29/12/2014
5	Nghị định	102/2014/NĐ-CP	Xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai	25/12/2014
6	Nghị định	47/2014/NĐ-CP	Bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất	01/7/2014
7	Nghị định	46/2014/NĐ-CP	Thu tiền thuê đất, thuê mặt nước	01/7/2014
8	Nghị định	45/2014/NĐ-CP	Thu tiền sử dụng đất	01/7/2014
9	Nghị định	44/2014/NĐ-CP	Quy định về giá đất	01/7/2014
10	Nghị định	43/2014/NĐ-CP	Hướng dẫn thi hành Luật Đất đai	01/7/2014
11	Thông tư liên tịch	87/2016/TTLT-BTC-BTNMT	Hướng dẫn việc thẩm định dự thảo bảng giá đất của Hội đồng thẩm định bảng giá đất, thẩm định phương án giá đất của Hội đồng thẩm định giá đất	08/8/2016
12	Thông tư liên tịch	12/2016/TTLT-BTNMT-BTC	Quy định việc quản lý, cấp phát, tạm ứng và hoàn trả chi	08/8/2016

			phí đo đạc xác định diện tích đất vi phạm	
13	Thông tư liên tịch	15/2015/TTLT-BTNMT-BNV-BTC	Hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức và cơ chế hoạt động của Văn phòng đăng ký đất đai trực thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường	19/5/2015
14	Thông tư liên tịch	14/2015/TTLT-BTNMT-BTP	Quy định việc tổ chức thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất để giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc cho thuê đất	20/5/2015
15	Thông tư	77/2014/TT-BTC	Hướng dẫn Nghị định 46/2014/NĐ-CP về thu tiền thuê đất, thuê mặt nước	01/8/2014
16	Thông tư	76/2014/TT-BTC	Hướng dẫn Nghị định 45/2014/NĐ-CP về thu tiền sử dụng đất	01/8/2014
17	Thông tư	24/2014/TT-BTNMT	Hồ sơ địa chính	05/7/2014
18	Thông tư	02/2015/TT-BTNMT	Hướng dẫn Nghị định 43/2014/NĐ-CP và Nghị định 44/2014/NĐ-CP	13/3/2015
19	Thông tư	28/2014/TT-BTNMT	Thống kê, kiểm kê đất đai và lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất	17/7/2014
20	Thông tư	29/2014/TT-BTNMT	Quy định chi tiết việc lập, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất	17/7/2014
21	Thông tư	09/2015/TT-	Định mức kinh tế - kỹ thuật	07/5/2015

		BTNMT	lập, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất	
22	Thông tư	30/2014/TT-BTNMT	Quy định về hồ sơ giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất	17/7/2014
23	Thông tư	36/2014/TT-BTNMT	Quy định chi tiết phương pháp định giá đất; xây dựng, điều chỉnh bảng giá đất; định giá đất cụ thể và tư vấn xác định giá đất	13/8/2014
24	Thông tư	61/2015/TT-BTNMT	Quy định về cấp và quản lý Chứng chỉ định giá đất	01/3/2016
25	Thông tư	37/2014/TT-BTNMT	Quy định chi tiết về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất	13/8/2014
26	Thông tư	25/2014/TT-BTNMT	Bản đồ địa chính	05/7/2014
27	Thông tư	23/2014/TT-BTNMT	Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất	05/7/2014
28	Thông tư	34/2014/TT-BTNMT	Quy định về xây dựng, quản lý, khai thác hệ thống thông tin đất đai	13/8/2014
29	Thông tư	35/2014/TT-BTNMT	Điều tra, đánh giá đất đai	13/8/2014
30	Thông tư	42/2014/TT-BTNMT	Định mức kinh tế - kỹ thuật thống kê, kiểm kê đất đai và lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất	11/9/2014

31	Thông tư	18/2016/TT-BTC	Hướng dẫn thực hiện Nghị định 35/2015/NĐ-CP về quản lý, sử dụng đất trồng lúa	07/3/2016
32	Thông tư	19/2016/TT-BNNPTNT	Hướng dẫn chi tiết Điều 4 Nghị định 35/2015/NĐ-CP về quản lý sử dụng đất trồng lúa	10/8/2016
33	Thông tư	60/2015/TT-BTNMT	Quy định về kỹ thuật điều tra, đánh giá đất đai	01/02/2016
34	Quyết định	1989/QĐ-BTC	Đính chính Thông tư 76/2014/TT-BTC hướng dẫn Nghị định 45/2014/NĐ-CP quy định về thu tiền sử dụng đất	14/8/2014
35	Quyết định	1351/QĐ-BTNMT	Đính chính Thông tư 36/2014/TT-BTNMT quy định chi tiết phương pháp định giá đất; xây dựng, điều chỉnh bảng giá đất; định giá đất cụ thể và tư vấn xác định giá đất	04/6/2015
36	Quyết định	63/2015/QĐ-TTg	Chính sách hỗ trợ đào tạo nghề và giải quyết việc làm cho người lao động bị thu hồi đất	01/02/2016
Tổng số:		36		