



TRAO ĐỔI THÊM VỀ “THU HỒI ĐẤT ĐỂ PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI VÌ LỢI ÍCH QUỐC GIA, CÔNG CỘNG”

NGUYỄN ĐÌNH LUẬN

Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) được lấy ý kiến rộng rãi toàn dân, dự kiến sẽ được thông qua tại kỳ họp thứ 6, Quốc hội khóa XV. Việc thông qua Luật Đất đai (sửa đổi) là yêu cầu cấp thiết từ thực tiễn, đồng thời nhằm thể chế hóa Nghị quyết Trung ương 5 khóa XIII về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách pháp luật về đất đai, bảo đảm quản lý, sử dụng, khai thác hiệu quả nguồn lực đất đai phục vụ yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Bài viết này tập trung trao đổi, góp ý về vấn đề thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng được đề cập tại Dự thảo Luật.

Từ khóa: Luật Đất đai, pháp luật đất đai, thu hồi đất, lợi ích

FURTHER DISCUSSION ON “LAND ACQUISITION FOR SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT FOR THE NATIONAL AND PUBLIC INTERESTS”

Nguyen Dinh Luan

The draft Land Law (amended) is widely consulted by society and expected to be adopted at the 6th session of the 15th National Assembly. The amendment and adoption of the Land Law (amended) is an imperative requirement from practice to institutionalize the 5th Central Resolution of the 18th National Assembly on reforming and improving institutions and policies on land to ensure effective management and use of land for the national socio-economic development. This article focuses on discussing the issue of land acquisition for socio-economic development for national and public interests specified in the Draft Law.

Keywords: Land Law, laws and regulations on land use, land acquisition, benefit

Ngày nhận bài: 6/4/2023

Ngày hoàn thiện biên tập: 14/4/2023

Ngày duyệt đăng: 20/4/2023

Quy định hiện hành về thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng

Theo Điều 62 Luật Đất đai 2013, Nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng trong các trường hợp sau:

- Thực hiện các dự án quan trọng quốc gia do Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư mà phải thu hồi đất;

- Thực hiện các dự án do Thủ tướng Chính phủ

chấp thuận, quyết định đầu tư mà phải thu hồi đất, bao gồm: (1) Dự án xây dựng khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế; khu đô thị mới, dự án đầu tư bằng nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA); (2) Dự án xây dựng trụ sở cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội ở trung ương; trụ sở của tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao; công trình di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh được xếp hạng, công viên, quảng trường, tượng đài, bia tưởng niệm, công trình sự nghiệp công cấp quốc gia; Dự án xây dựng kết cấu hạ tầng kỹ thuật cấp quốc gia gồm giao thông, thủy lợi, cấp nước, thoát nước, điện lực, thông tin liên lạc; hệ thống dẫn, chứa xăng dầu, khí đốt; kho dự trữ quốc gia; công trình thu gom, xử lý chất thải;

- Thực hiện các dự án do Hội đồng nhân dân cấp tỉnh chấp thuận mà phải thu hồi đất bao gồm: (1) Dự án xây dựng trụ sở cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội; công trình di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh được xếp hạng, công viên, quảng trường, tượng đài, bia tưởng niệm, công trình sự nghiệp công cấp địa phương; (2) Dự án xây dựng kết cấu hạ tầng kỹ thuật của địa phương gồm giao thông, thủy lợi, cấp nước, thoát nước, điện lực, thông tin liên lạc, chiếu sáng đô thị; công trình thu gom, xử lý chất thải; (3) Dự án xây dựng công trình phục vụ sinh hoạt chung của cộng đồng dân cư; dự án tái định cư, nhà ở cho sinh viên, nhà ở xã hội, nhà ở công vụ; xây dựng công trình của cơ sở tôn giáo; khu văn hóa, thể thao, vui chơi giải trí phục vụ công cộng; chợ; nghĩa trang, nghĩa địa, nhà tang lễ, nhà hỏa táng; (4) Dự án xây dựng khu đô thị mới, khu dân cư nông thôn mới; chỉnh trang đô thị, khu



dân cư nông thôn; cụm công nghiệp; khu sản xuất, chế biến nông sản, lâm sản, thủy sản, hải sản tập trung; dự án phát triển rừng phòng hộ, rừng đặc dụng; (5) Dự án khai thác khoáng sản được cơ quan có thẩm quyền cấp phép, trừ trường hợp khai thác khoáng sản làm vật liệu xây dựng thông thường, than bùn, khoáng sản tại các khu vực có khoáng sản phân tán, nhỏ lẻ và khai thác tận thu khoáng sản.

Một số bất cập phát sinh

Mặc dù có nhiều điểm tiến bộ so với Luật Đất đai năm 2003 về thu hồi đất vì mục đích phát triển kinh tế, nhưng quy định về thu hồi đất để sử dụng cho mục đích phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng trong Luật Đất đai năm 2013 còn bộc lộ một số vấn đề sau:

Một là, chưa có văn bản hướng dẫn, giải thích rõ thế nào là mục đích công cộng hay lợi ích công cộng, quốc gia (Điều 62). Với cách xác định dự án phát triển kinh tế - xã hội vì mục đích quốc gia, công cộng như hiện nay thông qua cách liệt kê tên dự án sẽ giúp ngăn chặn việc lạm dụng chế định này để thu hồi đất cho các dự án thuần kinh tế, chỉ phục vụ cho mục tiêu lợi nhuận của nhà đầu tư. Tuy nhiên, một số thuật ngữ như “khu đô thị mới, khu dân cư nông thôn mới; chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn” (điểm d Khoản 3 Điều 62 Luật Đất đai). Ngoài ra, Luật có quy định về “thu hồi đất vùng phụ cận” nhưng chưa có văn bản xác định rõ mục đích, vị trí, diện tích thu hồi đất vùng phụ cận nên có thể dẫn đến sự khó khăn trong cách hiểu và áp dụng hoặc tạo kẽ hở chính sách.

Hai là, khoản 3 Điều 62 Luật Đất đai năm 2013 cũng chưa xác định rõ quy mô dự án (về diện tích và vốn đầu tư) nào thì thuộc diện Nhà nước thu hồi. Luật Đầu tư năm 2014 và Luật Đầu tư công năm 2014 đã có quy định về những dự án thuộc thẩm quyền chấp thuận đầu tư của Quốc hội và Thủ tướng chính phủ, nhưng việc thực hiện các dự án do Hội đồng nhân dân cấp tỉnh chấp thuận thì chưa có quy định cụ thể.

Ba là, chưa xác định rõ ranh giới giữa trường hợp Nhà nước thu hồi đất để tạo quỹ đất sạch để đấu giá quyền sử dụng đất phục vụ sản xuất, kinh doanh, thương mại, dịch vụ tại Khoản 4 Điều 40 và Điều 62 Luật Đất đai năm 2013 với trường hợp nhà đầu tư phải tự thỏa thuận nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất để sử dụng vào mục đích sản xuất, kinh doanh theo quy định tại Điều 73 Luật Đất đai năm 2013. Ngoài ra, quy định hiện hành chưa xác định rõ ranh giới giữa kêu gọi xã hội hóa thực hiện một số dự án của Nhà nước với việc thu hồi đất để chủ đầu tư làm dự án.

Bốn là, Luật Đất đai hiện hành chưa xác định tiêu chí cụ thể để thực hiện cơ chế “Nhà nước thu hồi đất theo quy hoạch” và “Nhà nước thu hồi đất theo dự án” nhằm bảo đảm tổ chức thực hiện đúng để mang lại hiệu quả cao.

Năm là, chưa xây dựng được cơ chế thu hồi giá trị tăng thêm của đất gắn với phát triển hạ tầng đô thị và chia sẻ lợi ích từ giá trị tăng thêm này giữa nhà đầu tư hạ tầng (có thể là Nhà nước hay nhà đầu tư tư nhân) và những người đang sử dụng đất, trong đó có phương thức quy hoạch lại hai bên hạ tầng và giải quyết tái định cư tại chỗ.

Sáu là, khi áp dụng cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện theo Điều 73 Luật Đất đai năm 2013 thì chưa có giải pháp xử lý trong trường hợp chủ đầu tư đã thỏa thuận được với phần lớn người sử dụng đất, nhưng một bộ phận nhỏ còn lại đưa ra yêu cầu bất hợp lý về giá đất.

Sửa đổi, bổ sung quy định về thu hồi đất đáp ứng yêu cầu thực tiễn

Để khắc phục những bất cập, tồn tại trên, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) đã bổ sung điều khoản diễn giải về các dự án cần thực hiện “thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng”. Cụ thể, dự thảo quy định, Nhà nước thu hồi đất do tổ chức, cá nhân đang sử dụng trong trường hợp thật cần thiết do luật định vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Việc thu hồi đất phải công khai, minh bạch và được bồi thường theo quy định của pháp luật”. Tuy nhiên, việc bổ sung này mới chỉ mang tính mô tả khái quát chung, chưa cụ thể, chi tiết và có thể định lượng...

Để Luật Đất đai (sửa đổi) mang tính thực tiễn hơn, cần hoàn thiện quy định diễn giải về dự án cần thực hiện thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng theo hướng rõ ràng, cụ thể và chi tiết hơn nữa. Cụ thể, Dự thảo Luật đang gộp hết tiêu chí trong một câu định nghĩa, không phân tách rõ tiêu chí xác định của loại dự án này, dễ dẫn tới tình trạng không rõ dự án có phải đáp ứng đủ tất cả các tiêu chí được nêu ra trong định nghĩa này hay chỉ cần một vài tiêu chí. Do vậy, cần định nghĩa về “dự án phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng” theo hướng liệt kê các định nghĩa, khái niệm, tiêu chí rõ ràng hơn, tránh hiểu lầm.

Bên cạnh đó, Dự thảo cần nêu rõ tiêu chí xác định các loại dự án thuộc diện thu hồi được liệt kê trong Luật. Cụ thể, tại khoản 1, 2, 3 Điều 78 của Dự thảo quy định:

(1) Dự án công trình đầu tư công hoặc dự án đầu tư theo phương thức đối tác công tư; dự án do Quốc hội



chấp thuận chủ trương đầu tư; dự án công trình công cộng không nhằm mục đích kinh doanh; dự án tạo quỹ đất do Nhà nước đầu tư; dự án xây dựng trụ sở làm việc của tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao...

(2) Dự án công trình để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng không thuộc trường hợp quy định tại khoản 1 và khoản 3 Điều này bao gồm: (a) Dự án tái định cư; dự án xây dựng ký túc xá cho sinh viên; dự án xây dựng nhà ở xã hội; dự án xây dựng nhà ở công vụ; dự án xây dựng nhà ở tập trung cho người lao động làm việc trong khu công nghiệp; (b) Dự án xây dựng công trình thu gom, xử lý chất thải; (c) Dự án xây dựng công trình phục vụ sinh hoạt chung của cộng đồng dân cư; (d) Dự án xây dựng cơ sở tôn giáo; (đ) Dự án xây dựng chợ tại các xã vùng nông thôn; (e) Dự án xây dựng nghĩa trang, nghĩa địa, nhà tang lễ, cơ sở hỏa táng; (g) Dự án khu công nghiệp; khu chế xuất; khu công nghệ cao; cụm công nghiệp; khu sản xuất, chế biến nông sản, lâm sản, thủy sản, hải sản tập trung; (h) Dự án đô thị sử dụng các loại đất không phải là đất ở; (i) Dự án khu dân cư nông thôn sử dụng các loại đất không phải là đất ở; (k) Dự án lấn biển.

(3) Dự án, công trình phải đáp ứng tiêu chí, điều kiện quy định tại khoản 4 Điều này bao gồm: (a) Dự án nhà ở thương mại sử dụng các loại đất không phải là đất ở; (b) Dự án khai thác khoáng sản; (c) Dự án chỉnh trang đô thị, chỉnh trang khu dân cư nông thôn.

Những quy định trên mới chỉ mang tính liệt kê tên dự án mà chưa có điều kiện, tiêu chí cụ thể. Các dự án liệt kê nêu một số tiêu chí, điều kiện nhưng vẫn theo hướng nêu tên dự án và tiêu chí, điều kiện bổ sung mà chưa thể hiện tiêu chí để xác định một dự án có đúng là thuộc trường hợp được nêu tên hay không.

Trên thực tế, hai dự án cùng tên gọi nhưng có thể có những phạm vi, mục tiêu khác nhau, trong nhiều trường hợp có phạm vi, mục tiêu “phức hợp”, đa mục đích. Điều này sẽ dẫn tới cơ quan nhà nước có thẩm quyền gặp khó khăn để phân biệt và “định lượng” một dự án chỉ cần có tên dự án bao gồm một trong các loại dự án được thu hồi đất theo quy định đã thỏa mãn điều kiện thuộc trường hợp thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng hay chưa. Do đó, cần bổ sung một quy định về việc một dự án được nêu tên (tại khoản 2 và 3 Điều 78) cần đáp ứng tiêu chí có ít nhất 70-80% diện tích sử dụng đất của dự án hoặc ít nhất 70-80% các công trình của dự án theo đúng loại hình dự án được nêu tên thì sẽ được áp dụng Nhà nước thu hồi đất.

Cùng với đó, cần bổ sung trong dự thảo một số trường hợp được Nhà nước thu hồi đất đã được quy

định tại Luật Đất đai năm 2013. Cụ thể, theo quy định hiện tại, các dự án không phân biệt nguồn vốn thuộc trường hợp xây dựng kết cấu hạ tầng kỹ thuật... Nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Tuy nhiên, đối với nhóm các dự án hạ tầng kỹ thuật này, Dự thảo hiện mới chỉ quy định việc Nhà nước thu hồi đất để thực hiện các loại dự án liên quan như: Dự án công trình đầu tư công hoặc dự án đầu tư theo phương thức đối tác công tư; dự án do Quốc hội chấp thuận chủ trương đầu tư; dự án công trình công cộng không nhằm mục đích kinh; dự án xây dựng công trình thu gom, xử lý chất thải, mà chưa bao gồm các loại dự án xây dựng kết cấu hạ tầng kỹ thuật như giao thông, thủy lợi, cấp nước, thoát nước, điện lực, năng lượng, thông tin liên lạc, chiếu sáng đô thị, hệ thống dẫn, chứa xăng dầu, khí đốt, kho dự trữ quốc gia thuộc trường hợp sử dụng hoàn toàn vốn tư nhân và/hoặc có mục đích kinh doanh.

Quy định trên là thu hẹp các trường hợp Nhà nước thu hồi đất đối với các dự án phát triển hạ tầng quan trọng cần huy động nguồn vốn tư nhân có mục đích kinh doanh mang lại lợi. Mặc dù đối với các dự án này, nếu không qua cơ chế Nhà nước thu hồi đất thì các nhà phát triển dự án tư nhân vẫn có thể thông qua cơ chế thỏa thuận nhận quyền sử dụng đất để thực hiện. Tuy nhiên, các dự án hạ tầng này thường có quy mô sử dụng đất lớn, đã được cân nhắc kỹ và nằm trong các quy hoạch ngành với định hướng phát triển ngành có liên quan. Nếu các loại dự án này do các nhà phát triển dự án tư nhân thực hiện buộc phải qua cơ chế thỏa thuận mà không thuộc trường hợp được Nhà nước thu hồi đất thì có thể dẫn đến việc phát triển hạ tầng chung đất nước bị chậm trễ, kéo dài chỉ vì một nhóm nhỏ chủ thể không đồng thuận phương án thỏa thuận sử dụng đất của nhà đầu tư... Do đó, cần nghiên cứu xem xét áp dụng cơ chế Nhà nước thu hồi đất bao gồm các dự án do các nhà đầu tư tư nhân thực hiện. 

Tài liệu tham khảo:

1. Quốc hội, Luật Đất đai năm 2013;
2. Chính phủ, Tờ trình số 473/TTr-CP về việc lấy ý kiến Nhân dân đối với dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi);
3. Ủy ban Thường vụ Quốc, Phiên họp thứ V Hội đồng khoa học của Ủy ban Thường vụ Quốc hội góp ý về dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi);
4. Hiệp hội Bất động sản Việt Nam, Hội nghị Góp ý sửa đổi Luật Đất đai.

Thông tin tác giả:

PGS., TS. Nguyễn Đình Luận

Trường Đại học Công nghệ TP. Hồ Chí Minh (HUTECH)

Email: nd.luan@hutech.edu.vn