

QUY HOẠCH, KẾ HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT THEO PHÁP LUẬT ĐẤT ĐAI VIỆT NAM: THỰC TRẠNG VÀ KIẾN NGHỊ

PHẠM HỮU NGHỊ*

1. CÁC QUY ĐỊNH HIỆN HÀNH VỀ QUY HOẠCH, KẾ HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT

Hoạt động lập, quyết định, xét duyệt, điều chỉnh, công bố, thực hiện và quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ở Việt Nam đang được điều chỉnh bởi những văn bản pháp luật chủ yếu sau đây:

- Hiến pháp năm 1992 quy định: Nhà nước thống nhất quản lý đất đai theo quy hoạch và pháp luật, bảo đảm sử dụng đúng mục đích và có hiệu quả (Điều 18). Như vậy, quản lý đất đai theo quy hoạch là một *nguyên tắc hiến định*.
- Luật Đất đai ngày 26/11/2003: Mục II Chương II từ Điều 21 đến Điều 30.
- Nghị định 181/2003/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ về thi hành Luật Đất đai: Chương III từ Điều 12 đến Điều 29.
- Thông tư số 30/2004/TT-BTNMT ngày 01/11/2004 của Bộ Tài nguyên và Môi trường Hướng dẫn lập, điều chỉnh và thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.
- Thông tư số 04/2006/TT-BTNMT ngày 22/5/2006 của Bộ Tài nguyên và Môi trường Hướng dẫn phương pháp tính đơn giá dự toán, xây dựng dự toán kinh phí thực hiện lập và điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

* PGS. TS. Viện Nhà nước và Pháp luật.

- Quyết định số 04/2005/QĐ-BTNMT ngày 30/6/2005 của Bộ Tài nguyên và Môi trường Ban hành Quy trình lập và điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Trong mục này tôi đề cập những nội dung chủ yếu của các quy định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và đưa ra các bình luận, đánh giá của mình về các quy định đó.

1.1. Các quy định về nguyên tắc, căn cứ lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; kỳ quy hoạch

1.1.1. Các quy định về nguyên tắc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Theo quy định của Luật Đất đai năm 2003, việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất phải bảo đảm các nguyên tắc sau đây: 1. Phù hợp với chiến lược, quy hoạch tổng thể, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh; 2. Được lập từ tổng thể đến chi tiết; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cấp dưới phải phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cấp trên; kế hoạch sử dụng đất phải phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, xét duyệt; 3. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cấp trên phải thể hiện nhu cầu sử dụng đất của cấp dưới; 4. Sử dụng đất tiết kiệm và có hiệu quả; 5. Khai thác hợp lý tài nguyên thiên nhiên và bảo vệ môi trường; 6. Bảo vệ, tôn tạo di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh; 7. Dân chủ và công khai; 8. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của mỗi kỳ phải được quyết định, xét duyệt trong năm cuối của kỳ trước đó.

Việc quy định về các nguyên tắc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất như nêu ở trên đặt ra một số vấn đề sau đây:

Một là, phải chăng việc lập kế hoạch sử dụng đất cũng cùng có các nguyên tắc như lập quy hoạch sử dụng đất?

Hai là, theo quy định hiện hành mới chỉ thấy nhấn mạnh yêu cầu quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cấp trên phải thể hiện nhu cầu sử dụng đất của cấp dưới mà chưa nói được vai trò của quy hoạch sử dụng đất của cấp trên đối với quy hoạch sử dụng đất của cấp dưới, cũng chưa đưa ra yêu cầu đối với quy hoạch sử dụng đất của mỗi cấp.

Ba là, chưa thể hiện được yêu cầu về bảo đảm tính minh bạch và tính bền vững (bền vững về môi trường, bền vững về kinh tế - xã hội như bảo đảm an ninh lương thực quốc gia).

1.1.2. Các quy định về căn cứ lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Căn cứ để lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất theo quy định hiện hành bao gồm: a) Chiến lược, quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của cả nước; quy hoạch phát triển của các ngành và các địa phương; b) Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của Nhà nước; c) Điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội và nhu cầu của thị trường; d) Hiện trạng sử dụng đất và nhu cầu sử dụng đất; đ) Định mức sử dụng đất; e) Tiến bộ khoa học và

công nghệ có liên quan đến việc sử dụng đất; g) Kết quả thực hiện quy hoạch sử dụng đất kỳ trước.

Còn để lập kế hoạch sử dụng đất cần căn cứ vào: a) Quy hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, xét duyệt; b) Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm năm và hàng năm của Nhà nước; c) Nhu cầu sử dụng đất của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư; d) Kết quả thực hiện kế hoạch sử dụng đất kỳ trước; đ) Khả năng đầu tư thực hiện các dự án, công trình có sử dụng đất.

Có thể nhận thấy, các quy định hiện hành đã “đánh đồng” căn cứ lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của tất cả các cấp: cả nước, cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã mà không cụ thể hóa căn cứ lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của từng cấp.

1.1.3. Các quy định về kỳ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Theo Luật Đất đai năm 2003, kỳ quy hoạch sử dụng đất của cả nước, tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, xã, phường, thị trấn là *mười năm*. Kỳ kế hoạch sử dụng đất của cả nước, tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, xã, phường, thị trấn là *năm năm*.

Quy định kỳ quy hoạch sử dụng đất của tất cả các cấp là mười năm là hợp lý để bảo đảm tính ổn định của quy hoạch sử dụng đất. Tuy nhiên, nếu chỉ quy định kỳ quy hoạch sử dụng đất gói gọn trong mười năm là chưa có tầm nhìn xa, tầm nhìn chiến lược. Quy hoạch sử dụng đất cần có tầm nhìn xa hơn, thể hiện được tính dự báo chiến lược về sử dụng đất.

1.2. Các quy định về nội dung quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

1.2.1. Các quy định về nội dung quy hoạch sử dụng đất

Nội dung quy hoạch sử dụng đất được quy định tại Điều 23 Luật Đất đai năm 2003 và được cụ thể hóa trong Điều 12 Nghị định 181/2003/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ về thi hành Luật Đất đai. Theo đó, quy hoạch sử dụng đất có các nội dung sau đây:

Thứ nhất, điều tra, nghiên cứu, phân tích, tổng hợp điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội trên địa bàn thực hiện quy hoạch.

Thứ hai, đánh giá hiện trạng và biến động sử dụng đất trong kỳ quy hoạch trước theo các mục đích sử dụng đất.

Thứ ba, đánh giá tiềm năng đất đai và sự phù hợp của hiện trạng sử dụng đất so với tiềm năng đất đai, so với xu hướng phát triển kinh tế - xã hội, khoa học - công nghệ.

Thứ tư, đánh giá kết quả thực hiện các chỉ tiêu quy hoạch sử dụng đất đã được quyết định, xét duyệt của kỳ quy hoạch trước.

Thứ năm, xác định phương hướng, mục tiêu sử dụng đất trong kỳ quy hoạch và định hướng cho kỳ tiếp theo phù hợp với chiến lược, quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của cả nước, của các ngành và các địa phương.

Thứ sáu, xây dựng các phương án phân bổ diện tích các loại đất cho nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh trong kỳ quy hoạch.

Thứ bảy, phân tích hiệu quả kinh tế, xã hội, môi trường của từng phương án phân bổ quỹ đất.

Thứ tám, lựa chọn phương án phân bổ quỹ đất hợp lý căn cứ vào kết quả phân tích hiệu quả kinh tế, xã hội, môi trường thực hiện ở khoản 7 Điều này.

Thứ chín, thể hiện phương án quy hoạch sử dụng đất được lựa chọn trên bản đồ quy hoạch sử dụng đất.

Thứ mười, xác định các biện pháp sử dụng, bảo vệ, cải tạo đất và bảo vệ môi trường cần phải áp dụng đối với từng loại đất, phù hợp với địa bàn quy hoạch.

Thứ mười một, xác định giải pháp tổ chức thực hiện quy hoạch sử dụng đất phù hợp với đặc điểm của địa bàn quy hoạch.

1.2.1. Các quy định về nội dung kế hoạch sử dụng đất

Nội dung quy hoạch sử dụng đất được quy định tại Điều 23 Luật Đất đai năm 2003 và được cụ thể hóa trong Điều 13 Nghị định 181/2003/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ về thi hành Luật Đất đai. Theo đó, kế hoạch sử dụng đất có các nội dung sau đây:

- Đánh giá, phân tích kết quả thực hiện kế hoạch sử dụng đất kỳ trước.
- Lập kế hoạch thu hồi diện tích các loại đất để phân bổ cho nhu cầu xây dựng kết cấu hạ tầng; phát triển công nghiệp, dịch vụ; phát triển đô thị, khu dân cư nông thôn; quốc phòng, an ninh; đối với các công trình, dự án đã có chủ đầu tư thì lập danh mục kèm theo quy mô sử dụng đất, địa điểm, dự kiến tiến độ thực hiện và tiến độ thu hồi đất.
- Lập kế hoạch chuyển diện tích đất chuyên trồng lúa nước và đất có rừng sang sử dụng vào mục đích khác, xác định khu vực được chuyển đổi cơ cấu sử dụng đất trong đất nông nghiệp.
- Lập kế hoạch đưa đất chưa sử dụng vào sử dụng cho các mục đích bao gồm việc xác định địa điểm, diện tích và tiến độ khai hoang đưa đất chưa sử dụng vào sử dụng cho mục đích nông nghiệp, phi nông nghiệp.
- Cụ thể hoá việc phân bổ diện tích các loại đất trong kế hoạch sử dụng đất đến từng năm.
- Dự kiến các nguồn thu từ giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, các loại thuế có liên quan đến đất đai và chi phí cho việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.
- Xác định giải pháp tổ chức thực hiện kế hoạch sử dụng đất bảo đảm thực hiện đúng tiến độ kế hoạch.

Tìm hiểu các quy định về nội dung quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, tôi có nhận xét:

Do không đưa ra những yêu cầu riêng trong nguyên tắc lập quy hoạch sử dụng đất đối với từng cấp, cũng như không có quy định cụ thể về các căn cứ lập quy hoạch sử dụng đất của mỗi cấp nên khi đưa ra các quy định về nội dung quy hoạch sử dụng đất Luật Đất đai năm 2003 và Nghị định 181/2003/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ về thi hành Luật Đất đai chỉ đưa ra nội dung quy hoạch sử dụng đất áp dụng chung cho quy hoạch sử dụng đất của cả nước, của cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã mà không tính đến những nội dung cụ thể cần phải có trong quy hoạch sử dụng đất của mỗi cấp. Nguyên tắc bảo đảm phát triển bền vững về kinh tế - xã hội và môi trường chưa được phản ánh trong nội dung quy hoạch sử dụng đất.

1.3. Các quy định về trách nhiệm lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Trách nhiệm lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được quy định tại Điều 25 Luật Đất đai năm 2003 và được cụ thể hóa trong Điều 15, Điều 16, Điều 17 Nghị định 181/2003/ NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ về thi hành Luật Đất đai. Cụ thể là:

Thứ nhất, Chính phủ tổ chức thực hiện việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cả nước.

Bộ Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm giúp Chính phủ tổ chức thực hiện việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cả nước.

Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có trách nhiệm phối hợp với Bộ Tài nguyên và Môi trường trong việc xác định nhu cầu sử dụng đất của Bộ, ngành, địa phương.

Thứ hai, Bộ Quốc phòng tổ chức thực hiện việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất vào mục đích quốc phòng.

Thứ ba, Bộ Công an tổ chức thực hiện việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất vào mục đích an ninh.

Thứ tư, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương tổ chức thực hiện việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Sở Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm giúp Ủy ban nhân dân cùng cấp thực hiện nhiệm vụ lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Thứ năm, Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh tổ chức thực hiện việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương, quy hoạch sử dụng đất chi tiết, kế hoạch sử dụng đất chi tiết của phường, thị trấn và xã thuộc khu vực quy hoạch phát triển đô thị. Phòng Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm giúp Ủy ban nhân dân cùng cấp thực hiện nhiệm vụ lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Thứ sáu, Ủy ban nhân dân xã nơi không thuộc khu vực quy hoạch phát triển đô thị có trách nhiệm tổ chức lập quy hoạch sử dụng đất chi tiết, kế hoạch sử dụng đất chi tiết của xã.

Thứ bảy, Ban quản lý khu công nghệ cao có trách nhiệm tổ chức lập quy hoạch sử dụng đất chi tiết, kế hoạch sử dụng đất chi tiết cho toàn khu công nghệ cao.

Thứ tám, Ban Quản lý khu kinh tế có trách nhiệm tổ chức lập quy hoạch sử dụng đất chi tiết, kế hoạch sử dụng đất chi tiết đối với phần diện tích đất giao cho Ban quản lý khu kinh tế được xác định trong quy hoạch sử dụng đất của tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đối với phần diện tích đất còn lại được thể hiện trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh và quy hoạch sử dụng đất chi tiết, kế hoạch sử dụng đất chi tiết của xã, phường, thị trấn.

Các quy định hiện hành xác định Bộ Tài nguyên và Môi trường có vai trò của cơ quan giúp Chính phủ tổ chức thực hiện việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cả nước là chưa đúng với vai trò của Bộ này với tư cách là một Bộ chuyên trách về quản lý đất đai. Cần khẳng định trách nhiệm của Bộ Tài nguyên và Môi trường: 1. Chịu trách nhiệm trước Chính phủ về tổ chức thực hiện việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cả nước; 2. Hướng dẫn việc lập quy hoạch sử dụng đất của tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, của huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh. Trách nhiệm của các cơ quan tổ chức thực hiện việc lập quy hoạch sử dụng đất phải lấy ý kiến đóng góp của nhân dân trong quá trình lập quy hoạch sử dụng đất chưa được quy định rõ.

1.4. Các quy định về thẩm quyền quyết định, xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Các quy định về thẩm quyền quyết định, xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được thể hiện tại Điều 26 Luật Đất đai năm 2003 và được cụ thể hóa trong các điều từ Điều 19 đến Điều 25 Nghị định 181/2003/ NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ về thi hành Luật Đất đai. Ở đây chúng tôi chỉ nêu một số ý chính:

- Quốc hội quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cả nước do Chính phủ trình.
- Chính phủ xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.
- Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của đơn vị hành chính cấp dưới trực tiếp.
- Ủy ban nhân dân huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của xã quy định tại khoản 4 Điều 25 của Luật Đất đai năm 2003.

Các quy định về thẩm quyền quyết định, xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã phù hợp với các quy định tương ứng trong Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Luật Đất đai năm 2003 đã đề cao vai trò của Chính phủ - vai trò của tập thể Chính phủ chứ không phải vai trò của người đứng đầu Chính phủ trong việc xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của đơn vị hành chính cấp dưới trực tiếp.

Do chưa có quy định về quy hoạch sử dụng đất của vùng nên trong Luật Đất đai năm 2003 cũng chưa đưa ra quy định về thẩm quyền xét duyệt quy hoạch sử dụng đất của vùng.

1.5. Các quy định về điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và thẩm quyền quyết định, xét duyệt điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Các quy định điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và thẩm quyền quyết định, xét duyệt điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được thể hiện tại Điều 27 Luật Đất đai năm 2003 và được hướng dẫn cụ thể hóa trong Điều 16, Điều 17, Điều 26 Nghị định 181/2003/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ về thi hành Luật Đất đai.

- *Các trường hợp được điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất:*

- 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.

- *Việc điều chỉnh kế hoạch sử dụng đất chỉ được thực hiện khi có sự điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất hoặc có sự thay đổi về khả năng thực hiện kế hoạch sử dụng đất.*

- *Nội dung điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất là một phần của nội dung quy hoạch sử dụng đất. Nội dung điều chỉnh kế hoạch sử dụng đất là một phần của nội dung kế hoạch sử dụng đất.*

- *Cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cấp nào thì có thẩm quyền quyết định, xét duyệt điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cấp đó.*

Trong quá trình thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất việc điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là cần thiết. Tuy nhiên, nếu có sự điều chỉnh

liên tục và điều chỉnh quá lớn thì chúng lại phá vỡ sự bền vững, ổn định của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Do vậy, cần nâng cao chất lượng của việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Về thẩm quyền quyết định, xét duyệt điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, Luật Đất đai năm 2003 quy định: cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cấp nào thì có thẩm quyền quyết định, xét duyệt điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cấp đó là phù hợp.

1.6. Các quy định về công bố quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Công bố quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được quy định tại Điều 28 Luật Đất đai năm 2003:

- Trong thời hạn không quá ba mươi ngày làm việc, kể từ ngày được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định hoặc xét duyệt, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất phải được công bố công khai theo quy định sau đây:

+ Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn có trách nhiệm công bố công khai quy hoạch sử dụng đất chi tiết, kế hoạch sử dụng đất chi tiết của địa phương tại trụ sở Ủy ban nhân dân;

+ Cơ quan quản lý đất đai các cấp có trách nhiệm công bố công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương tại trụ sở cơ quan và trên các phương tiện thông tin đại chúng;

- Việc công bố công khai tại trụ sở Ủy ban nhân dân và cơ quan quản lý đất đai được thực hiện trong suốt thời gian của kỳ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất có hiệu lực.

Các quy định về công bố quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là những quy định mới rất tiến bộ của Luật Đất đai năm 2003. Nếu các quy định này được thực hiện nghiêm chỉnh thì đây chính là một trong những yếu tố bảo đảm tính công khai, dân chủ và minh bạch của hoạt động quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

1.7. Các quy định về thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Các quy định về thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được thể hiện tại Điều 29 Luật Đất đai năm 2003 và được hướng dẫn cụ thể trong Điều 28, Điều 29 Nghị định 181/2003/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ về thi hành Luật Đất đai.

Điều 29 Luật Đất đai năm 2003 có quy định: Chính phủ tổ chức, chỉ đạo việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cả nước; kiểm tra việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh tổ chức, chỉ đạo việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương; kiểm tra việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của

địa phương cấp dưới trực tiếp. Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn tổ chức, chỉ đạo thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương; phát hiện, ngăn chặn các hành vi sử dụng đất trái với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được công bố.

Trường hợp quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được công bố có diện tích đất phải thu hồi mà Nhà nước chưa thực hiện việc thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng thì người sử dụng đất được tiếp tục sử dụng theo mục đích đã xác định trước khi công bố quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; nếu người sử dụng đất không còn nhu cầu sử dụng thì Nhà nước thu hồi đất và bồi thường hoặc hỗ trợ theo quy định của pháp luật.

Nhà nước nghiêm cấm mọi hoạt động tự ý xây dựng, đầu tư bất động sản trong khu vực đất phải thu hồi để thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Trường hợp có nhu cầu cải tạo, sửa chữa nhà ở, công trình gắn liền với đất phải thu hồi mà làm thay đổi quy mô, cấp công trình hiện có thì phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép.

Riêng đối với diện tích đất ghi trong kế hoạch sử dụng đất đã được công bố phải thu hồi để thực hiện dự án, công trình hoặc phải chuyển mục đích sử dụng đất mà sau ba năm không được thực hiện theo kế hoạch thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt kế hoạch sử dụng đất phải điều chỉnh hoặc huỷ bỏ và công bố.

Luật Đất đai năm 2003 và Nghị định 181 đã có không ít các quy định về thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Tuy nhiên, các quy định này chưa “đủ sức” để quản lý quy hoạch sau khi đã được xét duyệt.

Luật Đất đai năm 2003 chưa giao trách nhiệm trực tiếp cho các Bộ và cho Ủy ban nhân dân trong việc thực hiện quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất.

Hiện nay trong các văn bản pháp luật cũng chưa có các chế tài để áp dụng đối với các chủ thể cố tình vi phạm các quy định pháp luật về quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất.

2. ĐÁNH GIÁ CÁC QUY ĐỊNH HIỆN HÀNH VỀ QUY HOẠCH, KẾ HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT

Trong các tiểu mục của mục 1. khi trình bày về từng nội dung của pháp luật về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, tôi đã có một số bình luận, đánh giá theo quan điểm của mình. Trong Mục 2 này, tôi đưa ra đánh giá chung về pháp luật quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và trong chừng mực nhất định, có nêu một số ý kiến nhận xét về việc tổ chức thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng trong thời vừa qua.

Thứ nhất, khi xây dựng các quy định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai trong khuôn khổ của pháp luật đất đai chúng ta chưa thật chú ý đến các quy

hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch xây dựng, quy hoạch đô thị, quy hoạch giao thông đường bộ, đường sắt, đường sông, quy hoạch phát triển ngành nông nghiệp, quy hoạch phát triển ngành lâm nghiệp..., chưa chú ý đến các quy định về quy hoạch đã có trong một số đạo luật như: Luật Xây dựng, Luật Bảo vệ và phát triển rừng, Luật Bảo vệ môi trường, Luật Giao thông đường bộ... nên giữa các loại quy hoạch còn vùng chồng lấn, vùng trống. Trong chính sách pháp luật ở nước ta, chúng ta chưa xác định được vai trò của quy hoạch đất đai trong hệ thống thống nhất các quy hoạch của cả nước. Phải chăng chúng ta đang thiếu một đạo luật chung về quy hoạch.

Thứ hai, khi trình bày quy định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất Luật Đất đai năm 2003 nhà làm luật thường viết chung trong một điều về cả quy hoạch và kế hoạch (thí dụ: nguyên tắc và các căn cứ lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất), trong lúc đó rất cần có quy định về quy hoạch sử dụng đất riêng và quy định về kế hoạch sử dụng đất riêng.

- *Thứ ba*, các quy định pháp luật và thực tiễn quy hoạch sử dụng đất chưa tập trung giải quyết những vấn đề có ý nghĩa chiến lược đối với phát triển kinh tế - xã hội của mỗi cấp; nội dung quy hoạch sử dụng đất còn bất cập, chưa phân biệt được sự khác nhau cơ bản giữa nội dung quy hoạch sử dụng đất của cả nước, nội dung quy hoạch sử dụng đất của các cấp tỉnh, huyện, xã.

- *Thứ tư*, các quy định pháp luật và thực tiễn quy hoạch sử dụng đất chưa đảm bảo được tính bền vững và tính minh bạch. Chất lượng quy hoạch sử dụng đất còn thấp. Quy hoạch sử dụng đất chưa trở thành căn cứ vững chắc cho việc giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất. Ở nhiều địa phương việc giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất vẫn không được thực hiện theo quy hoạch sử dụng đất.

Các quy hoạch sử dụng đất có tính khả thi thấp. Phương án quy hoạch sử dụng đất chưa dự báo sát tình hình, thể hiện tính chủ quan duy ý chí, áp đặt, nhiều trường hợp quy hoạch còn mang nặng tính phong trào, gây lãng phí lớn về nguồn lực con người và nguồn tài chính.

- *Thứ năm*, các phương án quy hoạch sử dụng đất chưa dự báo sát tình hình, còn mang tính chủ quan duy ý chí, áp đặt, nhiều trường hợp quy hoạch theo phong trào gây ra lãng phí lớn về nguồn nhân lực và nguồn lực tài chính.

- *Thứ sáu*, việc quản lý quy hoạch sau khi được xét duyệt còn lỏng lẻo, kèm hiệu quả do chưa xác định rõ trách nhiệm thực hiện và quản lý quy hoạch của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Vì lợi ích riêng, lợi ích cục bộ có một số người đã cố tình vi phạm quy hoạch, cố tình "lờ" quy hoạch hoặc cố tình "phá vỡ" quy hoạch, rồi sau đó xin điều chỉnh quy hoạch. Mặt khác, có một tình trạng khá phổ biến là nhân dân tự lấn chiếm đất, tự chuyển mục đích sử dụng đất trái phép không bị xử lý kịp thời nên khi triển khai thực hiện quy hoạch gặp nhiều khó khăn, chi phí bồi thường vượt quá dự kiến ban đầu.

- *Thứ bảy*, trên thực tế trong thời gian vừa qua có nhiều dự án, công trình được giao đất, cho thuê đất hoặc tự thỏa thuận nhận chuyển nhượng đất nông nghiệp để thực hiện dự án nằm ngoài phạm vi quy hoạch đã được xét duyệt. Tình trạng chuyển mục đích sử dụng đất, nhất là đất trồng hai vụ lúa nước có năng suất cao vẫn còn xảy ra.

3. MỘT SỐ KIẾN NGHỊ VỀ ĐỊNH HƯỚNG ĐỔI MỚI CÁC QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ QUY HOẠCH, KẾ HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT

Trên cơ sở của những nhận xét về thực trạng các quy định pháp luật về quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất, tôi xin nêu các kiến nghị về định hướng đổi mới các quy định pháp luật về quy hoạch sử dụng đất và kế hoạch sử dụng đất như sau:

Thứ nhất, xem xét quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch xây dựng, quy hoạch đô thị, quy hoạch giao thông đường bộ, đường sắt, đường sông, quy hoạch phát triển ngành nông nghiệp, quy hoạch phát triển ngành lâm nghiệp..., xem xét các quy định về quy hoạch trong các văn bản hiện hành và trong các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật để bảo đảm tính thống nhất, tính đồng bộ giữa quy hoạch đất đai với các quy hoạch khác. Quy hoạch đất đai chỉ đề cập các vấn đề về đất đai và một số vấn đề liên quan mật thiết với đất đai mà chưa thể hiện ở các quy hoạch khác. Cũng rất nên học tập kinh nghiệm quy hoạch sử dụng đất của một số nước trên thế giới.

Thứ hai, xác định rõ hơn, chính xác hơn các nguyên tắc lập quy hoạch sử dụng đất theo hướng bảo đảm tính minh bạch và tính bền vững (bền vững về kinh tế - xã hội, bền vững về môi trường), thể hiện được vai trò của quy hoạch sử dụng đất của cấp trên đối với quy hoạch sử dụng đất của cấp dưới và đưa ra yêu cầu đối với quy hoạch sử dụng đất của mỗi cấp.

Thứ ba, cần tách riêng căn cứ lập quy hoạch sử dụng đất của cả nước, vùng kinh tế - xã hội, vùng trọng điểm và vùng khác có quy mô liên tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương quy định và căn cứ lập quy hoạch sử dụng đất của tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh cho rõ ràng, cụ thể trên nguyên tắc quy hoạch sử dụng đất cấp dưới phải căn cứ vào quy hoạch sử dụng đất cấp trên và phải phù hợp với điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội, quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực của đơn vị lập quy hoạch.

Thứ tư, khắc phục thiếu sót trong quy định hiện hành về nội dung của quy hoạch sử dụng đất bằng các quy định cụ thể về nội dung quy hoạch sử dụng đất của cả nước, về nội dung quy hoạch sử dụng đất của cấp tỉnh và về nội dung quy hoạch sử dụng đất của cấp huyện thành từng điều riêng. Cần xác định cụ thể và phân bổ đến từng đơn vị hành chính cấp dưới các chỉ tiêu khống chế về diện tích đối với đất chuyên trồng lúa nước, đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ mà quy hoạch sử dụng đất của cả nước đã phân bổ.

Thứ năm, sửa đổi quy định về kỳ quy hoạch theo hướng khi lập quy hoạch sử dụng đất cho giai đoạn 10 năm thì cần định hướng cho giai đoạn 10 năm

tiếp theo để bảo đảm tính liên tục và tầm nhìn chiến lược của quy hoạch sử dụng đất.

Thứ sáu, sửa đổi quy định về trách nhiệm lập quy hoạch sử dụng đất, trong đó xác định rõ trách nhiệm của các bộ, ngành trong việc đề xuất nhu cầu sử dụng đất của từng ngành.

Đồng thời cần xác định rõ trách nhiệm của Bộ Tài nguyên và Môi trường trong hoạt động lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất: thứ nhất, chịu trách nhiệm trước Chính phủ về tổ chức thực hiện việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cả nước; thứ hai, hướng dẫn việc lập quy hoạch sử dụng đất của tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, của huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh.

Trách nhiệm của các cơ quan tổ chức thực hiện việc lập quy hoạch sử dụng phải lấy ý kiến đóng góp của nhân dân trong quá trình lập quy hoạch sử dụng đất cũng cần được quy định rõ.

Thứ bảy, sửa đổi quy định về thực hiện, quản lý quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất theo hướng giao trực tiếp trách nhiệm cho các Bộ và Ủy ban nhân dân trong việc thực hiện quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất.

Cũng cần nghiên cứu xây dựng các chế tài đối với các chủ thể cố tình vi phạm pháp luật về quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất để bảo đảm tính pháp chế của quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất(**).

Chú thích

** Bài đã đăng trên Tạp chí *Nhà nước và Pháp luật*, số 10/2008.