

# Chuyển dịch đất đai ở Việt Nam và những đề xuất cụ thể hoàn thiện pháp Luật Đất đai

Võ Phan Lê Nguyễn \*

## TÓM TẮT

Pháp luật đất đai hiện nay quy định có hai cơ chế chuyển dịch đất đai là chuyển dịch đất đai tự nguyện và chuyển dịch đất đai bắt buộc. Chuyển dịch đất đai tự nguyện áp dụng đối với trường hợp các cá nhân, tổ chức tự thỏa thuận để thực hiện các giao dịch về quyền sử dụng đất. Chuyển dịch đất đai bắt buộc được thực hiện thông qua cơ chế nhà nước thu hồi đất và thực hiện bồi thường, hỗ trợ tái định cư. Bài viết phân tích các quy định pháp luật và thực tiễn về chuyển dịch đất đai ở Việt Nam. Đối với cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện vẫn còn một số bất cập liên quan đến chuyển nhượng đất nông nghiệp; vấn đề tích tụ đất đai để sản xuất nông nghiệp theo chủ trương và quy mô cánh đồng mẫu lớn; cũng như vấn đề triển khai thực hiện các dự án thương mại theo cơ chế thỏa thuận tự nguyện. Đối với cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc thông qua thu hồi đất cũng có những bất cập như khái niệm thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích của các quốc gia, lợi ích cộng đồng chưa rõ ràng, chưa đưa ra các tiêu chí để xác định thế nào là dự án phục vụ cho lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng; giá bồi thường khi thu hồi đất quá thấp so với giá thị trường. Trong khi đó, vấn đề bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước thu hồi đất còn nhiều vướng mắc, chưa bảo đảm quyền lợi chính đáng cho người có đất bị thu hồi. Cuối cùng, bài viết đề xuất một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật đất đai về vấn đề chuyển dịch đất đai.

**Từ khóa:** Chuyển dịch đất đai, chuyển dịch đất đai tự nguyện, chuyển dịch đất đai bắt buộc, Luật Đất đai

## TỔNG QUAN VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Trong từ điển pháp lý Việt Nam cũng như trong pháp luật đất đai Việt Nam không có khái niệm pháp lý về chuyển dịch đất đai nhưng có quy định việc chuyển nhượng đất đai.

Theo từ điển Tiếng Việt thì “chuyển dịch là thay đổi hoặc làm thay đổi vị trí trong một thời gian ngắn” và đưa ra khái niệm “chuyển nhượng” giống như chuyển dịch<sup>1</sup>. Tuy nhiên, theo tác giả, về ngữ nghĩa ngữ pháp thì chuyển dịch có nội hàm rộng hơn chuyển nhượng. Theo đó, chuyển dịch đất đai mà tác giả đề xuất trong bài viết này là sự thay đổi chủ sử dụng đất từ người này sang người khác theo cơ chế tự nguyện hoặc tác động bởi công cụ, quyết định pháp lý của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền theo quy định.

Tiếp cận vấn đề theo quan điểm trên, tác giả nhận thấy trong thực tiễn và pháp luật Việt Nam, quá trình chuyển dịch đất đai còn nhiều điểm nghẽn cần phải được tháo gỡ để thúc đẩy nền kinh tế phát triển bền vững. Và sau đây là thực trạng, một số vấn đề đặt ra và đề xuất hoàn thiện pháp luật về đất đai.

Tác giả sử dụng phương pháp nghiên cứu luật học để phân tích các quy định về chuyển dịch đất đai ở Việt

Nam. Sau đó tác giả áp dụng phương pháp so sánh để so sánh các quy định pháp luật về chuyển dịch đất đai ở Việt Nam qua các thời kỳ để thấy được những thay đổi của pháp luật đất đai về vấn đề này, đồng thời so sánh với các quy định pháp luật của Úc, Mỹ về vấn đề chuyển dịch đất đai để đánh giá các tác động của chính sách, pháp luật đến hoạt động chuyển dịch đất đai trong thực tiễn. Tác giả cũng đồng thời áp dụng phương pháp nghiên cứu thực tiễn áp dụng pháp luật về chuyển dịch đất đai tại huyện Nhà Bè, Thành phố Hồ Chí Minh. Và sau cùng, áp dụng phương pháp phân tích – tổng hợp dựa vào lý thuyết pháp lý và pháp luật thực định của Việt Nam để đưa ra kết luận và kiến nghị hoàn thiện pháp luật Việt Nam về vấn đề chuyển dịch đất đai.

## KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU

### Cơ sở pháp lý về chuyển dịch đất đai

Theo quy định của pháp luật đất đai Việt Nam, đất đai thuộc sở hữu toàn dân, do nhà nước quản lý. Người dân được giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất từ phía nhà nước thông qua những công cụ pháp lý đã được định sẵn. Khi người dân được giao cho, thuê hoặc công nhận quyền sử dụng đất thì được

Ủy ban nhân dân Huyện Nhà Bè, Thành phố Hồ Chí Minh, Việt Nam

### Liên hệ

Võ Phan Lê Nguyễn, Ủy ban nhân dân Huyện Nhà Bè, Thành phố Hồ Chí Minh, Việt Nam

Email: vplnguyen.nhabe@tphcm.gov.vn

### Lịch sử

- Ngày nhận: 29-5-2023
- Ngày chấp nhận: 23-7-2023
- Ngày đăng: 31-12-2023

### DOI:

<https://doi.org/10.32508/stdjelm.v7iS1.1257>



### Bản quyền

© ĐHQG Tp.HCM. Đây là bài báo công bố mở được phát hành theo các điều khoản của the Creative Commons Attribution 4.0 International license.



**Trích dẫn bài báo này:** Nguyễn V P L. Chuyển dịch đất đai ở Việt Nam và những đề xuất cụ thể hoàn thiện pháp Luật Đất đai. *Sci. Tech. Dev. J. - Eco. Law Manag.* 2023; 7(S1):S150-S160.

quyền thực hiện các quyền năng như cho tặng, chuyển nhượng, cho thuê... quyền sử dụng đất đã được nhà nước cấp giấy chứng nhận theo quy định. Tiếp cận từ khái niệm quyền sử dụng đất, các nhà khoa học cho rằng có hai loại thị trường quyền sử dụng đất là thị trường sơ cấp (người dân được nhà nước giao, cho thuê, công nhận quyền sử dụng đất) và thị trường thứ cấp (người dân tự nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất trên cơ sở quyền đã được nhà nước công nhận)<sup>2</sup>. Như vậy, dù tiếp cận góc độ nào, chúng ta vẫn nhận ra rằng, có sự chuyển dịch đất đai trong thực tiễn được pháp luật công nhận.

Ngược thời gian, quay về với lịch sử đất đai Việt Nam, có thể nhận thấy, để hình thành sự chuyển dịch đất đai, nhà nước cũng đã cân nhắc và quy định nó phù hợp với từng giai đoạn lịch sử của đất nước. Nếu như Luật Đất đai năm 1987 được xây dựng và ban hành dựa hoàn toàn vào thể chế nhà nước bao cấp về đất đai, thì Luật này chưa có khái niệm chuyển dịch đất đai tự nguyện, bởi đất đai vẫn được quản lý một cách tuyệt đối trong tay nhà nước, người dân không được tự mua bán chuyển nhượng phần đất được giao. Nghĩa là trong giai đoạn này, không có thị trường quyền sử dụng đất thứ cấp. Đến Luật Đất đai năm 1993, sau đổi mới, đất đai khi đã được được trao quyền sử dụng hợp pháp cho người dân, nhà nước đã trao luôn cho họ quyền năng dân sự là được phép chuyển nhượng (thị trường quyền sử dụng đất thứ cấp xuất hiện). Tuy nhiên, sự cho phép của Luật này cũng mới dừng ở mức độ hộ gia đình, cá nhân, còn tổ chức thì phải tự chuyển nhượng và sau đó nhà nước cho thuê lại<sup>3</sup>. Đến Luật Đất đai 2003, chuyển dịch tự nguyện cho cả tổ chức được chính thức công nhận và tiếp tục hoàn thiện trong giai đoạn Luật Đất đai năm 2013.

Như vậy, theo quy định của pháp luật đất đai hiện hành, chuyển dịch đất đai được nhận diện qua hai loại là: Chuyển dịch đất đai tự nguyện và chuyển dịch đất đai bắt buộc thông qua cơ chế nhà nước thu hồi đất và thực hiện bồi thường, hỗ trợ tái định cư.

### Thực trạng chuyển dịch đất đai tự nguyện

Bản chất của chuyển dịch đất đai tự nguyện là chủ sử dụng đất chuyển nhượng cho người khác thừa đất hoặc khu đất mình đang quản lý sử dụng để nhận về một giá trị vật chất trên tinh thần tự nguyện theo quan hệ dân sự - hành chính. Để thực hiện được loại chuyển dịch này, người sử dụng đất phải được nhà nước giao đất hoặc công nhận quyền sử dụng đất theo quy định pháp luật mà hình thức thể hiện là người sử dụng đất được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo quy trình

pháp luật nhất định<sup>4</sup>. Chuyển dịch đai tự nguyện là quy luật tất yếu, mang lại sự phát triển nhanh chóng về cả hiệu quả sử dụng đất cũng như tạo nguồn thu ngân sách của nhà nước. Tuy nhiên, bản thân nó cũng tồn tại nhiều vướng mắc:

*Thứ nhất, vướng mắc trong chuyển nhượng đất nông nghiệp.*

Nhằm đảm bảo vấn đề an ninh lương thực, Nhà nước quy định chặt chẽ về quản lý, sử dụng đất trồng lúa trong Luật Đất đai năm 2013 và cụ thể hóa tại Nghị định số 35/2015/NĐ-CP ngày 13/4/2015 của Chính phủ về quản lý, sử dụng đất trồng lúa và Nghị định số 62/2019/NĐ-CP ngày 11/7/2019 của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung một số điều Nghị định số 35/2015/NĐ-CP ngày 13/4/2015 của Chính phủ về quản lý, sử dụng đất trồng lúa. Tuy nhiên, trong quá trình triển khai thực hiện, hiện nay vẫn tồn tại nhiều vướng mắc phải tháo gỡ mà cụ thể là vấn đề chuyển dịch đất lúa và bồi thường, hỗ trợ đối với loại đất này. Theo đó, khoản 3 Điều 191 Luật Đất đai năm 2013 quy định: “*Hộ gia đình, cá nhân không trực tiếp sản xuất nông nghiệp, không được nhận chuyển nhượng, tặng cho quyền sử dụng đất lúa*”. Cùng với quy định không cho hộ gia đình, cá nhân không trực tiếp sản xuất nông nghiệp được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất trồng lúa, các văn bản hướng dẫn thi hành Luật Đất đai năm 2013 đã phát sinh thêm một thủ tục hành chính tại Ủy ban nhân dân cấp xã nơi người nhận chuyển nhượng đất trồng lúa thường trú - đó là thủ tục xác nhận người nhận chuyển nhượng có trực tiếp sản xuất nông nghiệp tại địa phương. Để xác định hộ gia đình hoặc cá nhân nhận chuyển nhượng có trực tiếp sản xuất nông nghiệp hay không, hiện nay, khoản 2, khoản 3 Điều 3 Thông tư số 33/2017/TT-BTNMT ngày 29/9/2017 hướng dẫn, đối với cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp, phải đang sử dụng đất nông nghiệp; không thuộc đối tượng được hưởng lương thường xuyên; đối tượng đã nghỉ hưu, nghỉ mất sức lao động, thôi việc được hưởng trợ cấp xã hội; có nguồn thu nhập thường xuyên từ sản xuất nông nghiệp trên diện tích đất đang sử dụng quy định tại Điểm a Khoản này, kể cả trường hợp không có thu nhập thường xuyên vì lý do thiên tai, thảm họa môi trường, hỏa hoạn, dịch bệnh. Việc xác nhận hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp theo các điều kiện như trên hoàn toàn phụ thuộc vào cảm tính của Ủy ban nhân dân cấp xã, nhất là với xác nhận liên quan đến “thu nhập thường xuyên từ việc sản xuất

<sup>2</sup>Trên cơ sở chuyển nhượng được hình thành từ cơ sở tự nguyện của các bên thông qua hình thức hợp đồng dân sự, cơ quan nhà nước tiếp tục thực hiện thủ tục hành chính là kiểm tra, cập nhật và đăng bộ (*Cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người được chuyển nhượng*).

trên đất nông nghiệp”, do đó phát sinh tình trạng “nơi thì xác nhận, nơi thì chối”, dẫn đến nhiều trường hợp dở khóc dở cười. Thực chất, chỉ từ xác nhận của Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất về việc sử dụng đất nông nghiệp thì Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có hộ khẩu khó nắm bắt được hết. Càng không thể có đủ căn cứ để xác nhận hộ gia đình, cá nhân có thu nhập ổn định từ sản xuất nông nghiệp hay không. Có thể thấy, quy định này là một thủ tục bắt buộc, nhưng lại mang tính tùy nghi, không rõ ràng về căn cứ xác nhận. Để thấy nhất là không khách quan trong quản lý, gây nhiều phiền toái khi thực hiện thủ tục về đất đai không cần thiết. Quy định này cũng dẫn đến tùy nghi trong áp dụng pháp luật, để phát sinh nhiều tiêu cực, những nhiều người dân. Mặt khác, theo quy định của Luật Đất đai hiện hành, ngoài việc thừa kế đất lúa có thể áp dụng cho mọi đối tượng, thì đất lúa không được cho phép tặng cho, chuyển nhượng cho nhiều đối tượng mà không được xác nhận trực tiếp sản xuất nông nghiệp như viên chức, cán bộ hưu trí, cán bộ quân đội giải ngũ... Điều này đã thực sự gây khó khăn, bức xúc cho nhiều đối tượng, nhất là những người về hưu, quân nhân có hưởng lương từ ngân sách,... Bởi bản thân những người thuộc đối tượng này mà gia đình có truyền thống sản xuất nông nghiệp đã không có cơ hội để sản xuất ngay trên chính mảnh đất truyền thống của quê hương, gia đình mình. Hệ lụy này dẫn đến tranh chấp đất đai trong nội bộ gia đình. Theo tác giả, bản chất của việc bảo vệ vùng sản xuất nông nghiệp lúa nước và đảm bảo an ninh lương thực không phải là ai sử dụng, quản lý khu đất lúa đó, **mà sử dụng vùng, thửa khu đất lúa đó như thế nào.** Nói cách khác, nhà nước cần có những công cụ hữu hiệu quản lý việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất lúa, chứ không phải siết chặt một cách cực đoan đối tượng sử dụng đất lúa. Điều này không những làm cản trở việc chuyển dịch đất đai tự nguyện một cách tự nhiên mà còn gây nên nhiều bất ổn trong nội bộ nông dân, gia đình có truyền thống làm nông nghiệp, gây mất an ninh nông thôn.

Một vấn đề khác thực sự gây bức xúc là bồi thường và hỗ trợ khi nhà nước thu hồi đất nông nghiệp. Luật Đất đai năm 2013 quy định hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp, khi nhà nước thu hồi đất nông nghiệp mà không có đất nông nghiệp để bồi thường thì ngoài việc bồi thường nếu còn được hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề, tìm kiếm việc làm. Khoản 30 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013 giải thích “*hộ gia đình, cá nhân được nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp, nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp và có nguồn thu nhập ổn định từ sản xuất nông nghiệp trên đất đó*”. Nghị định số 47/2014/NĐ-CP quy định, hộ gia đình, cá

nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp mới được hỗ trợ đào tạo nghề và giải quyết việc làm không quá 5 lần giá đất nông nghiệp cùng loại trong bảng giá đất của địa phương đối với toàn bộ diện tích đất nông nghiệp đã được thu hồi. Khoản 2 Điều 6 Thông tư 37/2014/TT-BTNMT ngày 30/06/2014 của Bộ TNMT tiếp tục hướng dẫn “*Hộ gia đình, cá nhân vừa có nhân khẩu là cán bộ, công chức, viên chức (đang làm việc hoặc đã nghỉ hưu, nghỉ mất sức lao động, thôi việc đã hưởng trợ cấp) vừa có nhân khẩu không phải là cán bộ công chức, viên chức nhưng sử dụng đất nông nghiệp vào mục đích sản xuất nông nghiệp, khi nhà nước thu hồi đất của hộ gia đình đó thì nhân khẩu không phải là cán bộ công chức viên chức được hỗ trợ ổn định đời sống và sản xuất; được hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm*”. Muốn được xác nhận trực tiếp sản xuất nông nghiệp để nhận hỗ trợ, Nghị định 01/2017/NĐ-CP hướng dẫn “*Ủy ban nhân dân cấp xã nơi đăng ký hộ khẩu thường trú xác nhận hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp có nguồn thu nhập ổn định từ sản xuất nông nghiệp*”. Nếu rơi vào trường hợp hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất không cùng nơi đăng ký hộ khẩu, Ủy ban nhân dân cấp xã nơi đăng ký hộ khẩu xác nhận hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp sau khi có văn bản xác nhận về sử dụng đất nông nghiệp của Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất xác nhận.

Quy định về hỗ trợ khi nhà nước thu hồi đất nông nghiệp nông nghiệp như một ma trận nêu trên đang đẩy người sử dụng đất hợp pháp bị thu hồi đất đến tình trạng bức xúc, khiếu nại. Vẫn biết, khi quy định người sử dụng đất nông nghiệp trực tiếp sản xuất được hỗ trợ, nhà làm luật muốn phòng ngừa các trường hợp đầu cơ để được nhận tiền hỗ trợ, tuy nhiên, trên thực tế, quy định này không phù hợp hoặc giả chỉ phù hợp với khu vực nông thôn, đối với khu vực đô thị thì quá bất cập. Đồng thời, với quy định tại khoản 2 Điều 6 Thông tư 37 đã tước đi quyền hỗ trợ đối với nhân khẩu là cán bộ công chức, viên chức, người nghỉ hưu tranh thủ hoặc trở về sau khi công hiến cho nhà nước sản xuất trên chính mảnh đất của mình. Rõ ràng, Thông tư, Nghị định hướng dẫn Luật đã có tình giảm đối tượng hỗ trợ nhằm giảm bớt gánh nặng cho ngân sách nhà nước. Quy định này tác động tiêu cực đến quyền và lợi ích hợp pháp mà lẽ ra người sử dụng đất được hưởng. Quy định về việc xác nhận trực tiếp sản xuất và thu nhập từ nông nghiệp cũng đang đẩy cái khó về những người bị thu hồi đất. Sự việc khó hơn khi người sử dụng đất không ở cùng địa phương với nơi đất mình bị thu hồi, phải có thêm xác nhận của Ủy ban nhân dân xã của người có đất bị thu hồi đăng ký hộ khẩu. Quy định này không những gây khó khăn cho người có đất bị thu hồi phải “chạy” xác

nhận mà còn dễ phát sinh tiêu cực bởi việc xác nhận không lệ thuộc quá nhiều vào ý chí chủ quan của Ủy ban nhân dân cấp xã. Đây là biểu hiện mang nặng dấu hiệu tư duy theo kiểu “xin - cho” trong quản lý nhà nước về đất đai<sup>b</sup>.

*Thứ hai, vướng mắc trong vấn đề tích tụ đất đai để sản xuất nông nghiệp theo chủ trương và quy mô cánh đồng mẫu lớn.*

Nếu như nhìn rộng ra thế giới như: Úc, Mỹ (nông trại quy mô hàng trăm ha), thì sản xuất nông nghiệp ở Việt Nam vẫn mang tính nông nghiệp, nhỏ lẻ, manh mún, chưa thể tổ chức được một cách hiệu quả việc sản xuất quy mô lớn, hiện đại... mà nguyên nhân của nó cũng bị ảnh hưởng một phần từ chính sách chuyển dịch đất đai. Nhận diện được vấn đề này, các nội dung về tích tụ đất đai, tập trung ruộng đất, cánh đồng mẫu lớn đã được các nhà khoa học thảo luận để tìm ra những giải pháp hợp lý cho nền sản xuất nông nghiệp Việt Nam. Hiện nay, khái niệm tích tụ đất đai còn có nhiều quan niệm khác nhau. Theo tác giả, dưới góc nhìn thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp, thì tích tụ đất đai bao gồm: nhà nước giao đất cho nông dân; cho thuê đất đối với doanh nghiệp và người được giao đất chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Dưới góc nhìn này, quan sát thực tiễn cho thấy một số vướng mắc sau đây:

Một là, vướng mắc về thời hạn sử dụng đất: Theo quy định của Điều 126 Luật Đất đai năm 2013, hầu hết các trường hợp giao đất, cho thuê đất đối với hộ gia đình, cá nhân và tổ chức đều có thời hạn không quá 50 năm; cho thuê đất thuộc quỹ đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích của xã, phường, thị trấn không quá 05 năm. Nghiên cứu tác động của quy định này đối với đầu tư của các doanh nghiệp vào phát triển nông nghiệp, hầu hết cho rằng việc giao đất, cho thuê đất nông nghiệp không quá 50 năm khiến cho nhà đầu tư không yên tâm và đầu tư lâu dài, dễ nảy sinh tâm lý bất ổn khi gần hết thời hạn giao đất, cho thuê đất<sup>4</sup>. Mặc dù Luật Đất đai hiện hành có điều khoản quy định gia hạn thời hạn sử dụng đất nông nghiệp nhưng các điều kiện gia hạn cũng như thủ tục hành chính phiền hà làm người sử dụng đất ngán ngại<sup>c</sup>.

<sup>b</sup>Đơn cử, tại huyện Nhà Bè, Thành phố Hồ Chí Minh, khi thực hiện công tác thu hồi đất cho Dự án mở rộng Bệnh viện huyện Nhà Bè, Ủy ban nhân dân xã Phước Kiển không xác nhận các hộ dân có sản xuất nông nghiệp, không xác nhận có nguồn thu nhập ổn định từ sản xuất nông nghiệp, dẫn đến việc hộ dân không được các khoản hỗ trợ từ sản xuất nông nghiệp. Gần 20 tỷ đồng dự trữ sẵn cho khoản này phải trả lại ngân sách nhà nước, người dân chịu thiệt thòi, khiếu nại...nhưng Hội đồng bồi thường của Dự án đành bó tay vì sự mù mờ của pháp luật và tính ngán ngại trách nhiệm của chính quyền cơ sở được trao quyền.

<sup>c</sup>Về thủ tục gia hạn thời gian sử dụng đất, theo quy định tại khoản 1 Điều 126 Luật Đất đai năm 2013 và khoản 2 Điều 74 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP khi hết thời hạn sử dụng đất nếu có nhu cầu thì

Hai là, vấn đề hạn điền – hạn mức giao đất, nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp: Có thể nói hạn điền là một trong những vấn đề lớn cần bàn thảo nhằm có giải pháp hữu hiệu nhất cho tích tụ đất đai để sản xuất nông nghiệp quy mô lớn, hiện đại. Theo quy định của Luật Đất đai năm 2013 tại Điều 129, Điều 130 và Hướng dẫn tại Điều 44 Nghị định 44/2014/NĐ-CP của Chính phủ, thì hạn mức giao đất trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối cho mỗi hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp là không quá 03 héc ta cho mỗi loại đất đối với tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thuộc khu vực Đông Nam Bộ và khu vực đồng bằng sông Cửu Long và không quá 02 héc ta cho mỗi loại đất đối với tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương khác; Hạn mức giao đất trồng cây lâu năm cho mỗi hộ gia đình, cá nhân không quá 10 héc ta đối với xã, phường, thị trấn ở đồng bằng; không quá 30 héc ta đối với xã, phường, thị trấn ở trung du, miền núi; Hạn mức giao đất cho mỗi hộ gia đình, cá nhân không quá 30 héc ta đối với mỗi loại đất như đất rừng phòng hộ, đất rừng sản xuất...*Hạn mức nhận chuyển nhượng sử dụng đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân không quá 10 lần hạn mức giao đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân đối với mỗi loại đất ...* Thủ xem xét cụ thể quy định tại Điều 129, Điều 130 Luật Đất đai năm 2013 thì tổng đất trồng cây hàng năm (cả được giao đất và nhận chuyển nhượng) của mỗi hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp chỉ được dưới 22 đến 33ha. Đứng trên quan điểm phát triển nông nghiệp hiện đại, quy mô lớn, nhiều người cho rằng quy định hạn điền như hiện nay là cản trở sự tích tụ đất đai để phát triển nông nghiệp quy mô lớn, là không phù hợp nhiều số hộ làm nông nghiệp ngày càng có xu hướng giảm. Trên thực tế, Đồng bằng sông Cửu Long có nhiều hộ gia đình đã phát triển quy mô của hạn điền<sup>4</sup>. Điều này cho thấy

được tiếp tục sử dụng đất theo thời hạn quy định mà không phải làm thủ tục điều chỉnh thời hạn sử dụng đất. Tuy nhiên, theo quy định tại điểm d khoản 1 Điều 188 Luật Đất đai năm 2013 thì một trong những điều kiện để người sử dụng đất được thực hiện các quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho, thế chấp quyền sử dụng đất; góp vốn bằng quyền sử dụng đất là phải “Trong thời hạn sử dụng đất”. Thực chất, quyền sử dụng đất trong trường hợp này vẫn đang “trong thời hạn sử dụng đất” được công nhận theo quy định quy định tại khoản 1 Điều 126 Luật Đất đai năm 2013 và khoản 2 Điều 74 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP nhưng không được thể hiện rõ trên Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Do đó, có thể nhận định rằng, quy định tại khoản 1 Điều 126 Luật Đất đai năm 2013 và khoản 2 Điều 74 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP chỉ áp dụng trong trường hợp “Hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp đang sử dụng đất nông nghiệp được Nhà nước giao, công nhận, nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất”. Điều này có nghĩa, nếu người sử dụng đất vẫn tiếp tục sử dụng đất, không thực hiện các quyền nêu trên thì không cần làm thủ tục điều chỉnh thời hạn sử dụng đất; nhưng nếu thực hiện các giao dịch thì có nghĩa là người sử dụng đất này đã và sẽ “không trực tiếp sản xuất nông nghiệp” trên đất đang sử dụng nên cần thực hiện thủ tục xác nhận lại thời hạn sử dụng đất trên Giấy chứng nhận theo quy định tại khoản 3 Điều 74 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP.

“chiếc áo” hạn điển sử dụng đất nông nghiệp hiện nay đã quá chật đối với thực tế và càng bức bối hơn khi người nông dân, doanh nghiệp muốn sản xuất quy mô lớn, hiện đại theo chủ trương cánh đồng mẫu lớn mà lực bất tòng tâm. Chưa kể đến hạn chế về điều kiện trong chuyển nhượng đất lúa như đã nêu trên.

*Thứ ba, vướng mắc trong triển khai thực hiện các dự án thương mại theo cơ chế thỏa thuận tự nguyện*

Luật Đất đai năm 2013 kế thừa và phát triển cơ chế tự thỏa thuận hay cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện từ Luật Đất đai năm 2003. Theo đó, Điều 73 Luật Đất đai năm 2013 quy định về sử dụng đất thông qua hình thức nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất để sản xuất kinh doanh. Như vậy, bên cạnh các dự án phải thu hồi đất theo Điều 61, Điều 62 Luật Đất đai năm 2013 (chuyển dịch bắt buộc), Luật Đất đai năm 2013 cho phép doanh nghiệp nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất để thực hiện các dự án nhà ở thương mại theo cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện trên cơ sở thỏa thuận giữa chủ đầu tư dự án và người sử dụng đất thuộc phạm vi dự án. Tất nhiên, để được chuyển nhượng quyền sử dụng đất để thực hiện dự án, chủ đầu tư phải chấp hành một số điều kiện như: phải được cơ quan có thẩm quyền chấp thuận cho nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất; phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; năng lực của chủ đầu tư; không còn quỹ đất để thực hiện dự án đầu tư phù hợp.v.v.

Có thể nói, qua thực hiện Luật Đất đai năm 2013, cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện để triển khai các dự án thương mại đã phát huy tác dụng tích cực như: nhà nước đã giảm bớt can thiệp thu hồi đất hoặc can thiệp bất hợp lý trong thu hồi đất làm lợi cho doanh nghiệp, giảm bức xúc, khiếu nại của người dân; các doanh nghiệp chủ động thỏa thuận với người sử dụng đất theo giá phù hợp với giá thị trường trên cơ sở tự nguyện hoàn toàn...Do đó, định hướng sửa đổi Luật Đất đai lần này, Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 cũng đã khẳng định “*Tiếp tục thực hiện cơ chế tự thỏa thuận giữa người dân và doanh nghiệp trong chuyển quyền sử dụng đất để thực hiện các dự án nhà ở đô thị, nhà ở thương mại*”.

Tuy nhiên, cơ chế này cũng đã bộc lộ nhiều hạn chế khi nhà nước hoàn toàn không can thiệp gì vào quá trình thỏa thuận. Hiện nay, xuất hiện tình trạng chủ đầu tư dự án và người sử dụng đất đã thỏa thuận trên 90% diện tích của dự án nhưng diện tích còn lại không thể thỏa thuận được do người sử dụng đất đưa ra đòi hỏi quá vô lý hoặc cố tình không chuyển dịch đất. Đơn cử như Dự án Khu dân cư Bắc Phước Kiến, Nhà Bè, TP.HCM có quy mô 91,69ha, chủ đầu tư đã thỏa thuận bồi thường với người dân được 93,2%. Diện

tích còn lại không thể thực hiện được do do người sử dụng đất trong khu vực dự án đưa ra đòi hỏi quá cao so với giá thị trường, có trường hợp cố tình không chuyển dịch đất với bất cứ điều kiện nào. Dự án không thể triển khai, không những gây lãng phí xã hội, làm nản lòng nhà đầu tư, mà còn ảnh hưởng tiêu cực đến tốc độ, chất lượng phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương mà nguyên nhân cốt lõi là do pháp luật bỏ ngỏ cơ chế giải quyết đối với trường hợp này<sup>5</sup>. Vấn đề này, GS Đặng Hùng Võ đánh giá “*Có thể thấy chuyển dịch đất đai tự nguyện có nhược điểm là gần như không thể chuyển dịch được 100% diện tích đất đai cần thiết vì luôn có một tỷ lệ % nhất định người đang sử dụng đất đặt ra các yêu cầu bất hợp lý tới mức phá vỡ khả năng đồng thuận*”. Nhược điểm này “*gây tác động làm phát triển kinh tế chậm lại*”<sup>3</sup>.

## THỰC TRẠNG CHUYỂN DỊCH ĐẤT ĐAI BẮT BUỘC

Chuyển nhượng đất đai bắt buộc dựa trên quyết định của chính quyền theo quy định của pháp luật. Chuyển nhượng đất đai bắt buộc thực chất là nhà nước thu hồi đất và thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho chủ sử dụng có đất bị thu hồi theo quy định pháp luật. Cơ sở lý luận của chuyển dịch đất đai bắt buộc là quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân, nhà nước đại diện chủ sở hữu – nhà nước có quyền thu hồi đất đai theo quy định pháp luật. Về góc độ pháp lý, nhà nước thu hồi đất thuộc các trường hợp này theo quy định tại Điều 62, 62 của Luật Đất đai 2013. Qua thực tiễn, đây là một vấn đề thu hồi đất và bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước thu hồi đất còn nhiều hạn chế, phức tạp, gây bức xúc khiếu nại trong nhân dân. Cụ thể:

*Thứ nhất, về vấn đề thu hồi đất và giá bồi thường*

So với Luật Đất đai 2003, Luật Đất đai hiện hành đã có nhiều quy định tiến bộ về thu hồi đất. Tuy nhiên, vấn đề thu hồi đất nhằm mục đích phát triển kinh tế là một vấn đề phức tạp, còn nhiều ý kiến trái chiều, thậm chí gặp phải sự phản đối từ phía các nhà khoa học, nhân dân khi tổ chức lấy ý kiến Dự thảo Luật Đất đai năm 2013. Qua hơn 8 năm tổ chức thực hiện Luật Đất đai, đến nay các quan điểm trái chiều vẫn còn tồn tại: có quan điểm cho rằng, đất thuộc quyền sở hữu toàn dân, Nhà nước giao có quyền thu hồi và bồi thường, hỗ trợ, tái định cư để phục vụ cho các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng là phù hợp; quan điểm khác cho rằng, nhà nước cần hạn chế hoặc bỏ hẳn quy định thu hồi đất cho mục đích phát triển kinh tế - xã hội, vì quy định như vậy sẽ làm lợi cho các doanh nghiệp và có biểu hiện cán bộ Nhà nước bắt tay với doanh nghiệp

để thu hồi đất để đền bù vài triệu/m<sup>2</sup> để doanh nghiệp bán ra với giá gấp vài chục lần, gây bức xúc, khiếu nại trong nhân dân. Quan điểm nào cũng có lý lẽ thuyết phục của nó.

Qua quan sát thực tiễn thực hiện Luật Đất đai về vấn đề này, tác giả cho rằng quy định thu hồi đất hiện nay vướng các hạn chế nhất định:

Một là, khái niệm thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích của các quốc gia, lợi ích công cộng còn mập mờ, chưa rõ ràng, chưa đưa ra các tiêu chí để xác định thế nào là dự án phục vụ cho lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng. Từ sự mập mờ trên dẫn đến việc hiểu và vận dụng trên thực tế luôn theo hướng thuận lợi cho thu hồi đất. Nguy hiểm hơn, cụm từ “ vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng” lại che đậy bản chất bên trong của nó là sử dụng quyền lực công để thu hồi đất của người sử dụng đất với giá thấp, giao cho các doanh nghiệp thực hiện dự án thu lời (tất nhiên ở một mức độ nào đó, khi đầu tư phải thu lợi từ đầu tư dự án sau khi khấu trừ các chi phí bỏ ra và đảm bảo được sự phát triển chung), trong khi đó chưa có một cơ chế đảm bảo cho quyền và lợi ích hợp pháp, nên gây ra bức xúc, khiếu nại<sup>5</sup>.

Hai là, một điểm đáng nói nữa là giá bồi thường quá thấp so với giá thị trường. Từ trước giờ ta hay tập trung bàn khái niệm thu hồi đất rộng hay hẹp, tại sao sử dụng quyền lực Nhà nước thu hồi đất cho doanh nghiệp làm dự án kiếm lời..... mà chưa đi sâu vào nhận diện bản chất bức xúc, khiếu nại của người dân có đất bị thu hồi đất. Thực tiễn cho thấy, vấn đề ở đây, không phải là Nhà nước thu hồi đất để làm gì? cho ai?... mà bản chất của nó là khi nhà nước thu hồi đất sẽ đền bù cho người bị thu hồi đất như thế nào, có đảm bảo tái tạo lại được nơi ở mới, cuộc sống mới tốt hơn không và Nhà nước sẽ giao cho ai sử dụng đất này để làm gì, có minh bạch, rõ ràng không?. Những câu hỏi này gần như không được giải quyết một cách thấu đáo trên thực tiễn. Có thể nói Luật Đất đai 2013 kế thừa và phát huy nhiều điểm mới trong Luật bằng những điều luật cụ thể mang tính bảo vệ cao cho quyền và lợi ích hợp pháp của người bị thu hồi đất như: vấn đề tái định cư phải đảm bảo tốt hơn với nơi ở mới, vấn đề đào tạo giải quyết việc làm cho người có đất bị thu hồi, vấn đề đền bù đất bằng đất .v.v. Nhưng nhiều quy định vẫn mang tính tuyên ngôn mà không có cơ sở thực tiễn như vấn đề tạo các khu tái định cư trước khi thu hồi đất vẫn là bài toán khó, tình trạng tạm cư vẫn còn, vấn đề bồi thường cùng loại đất gần như không thực hiện được vì Nhà nước không có quỹ đất để bồi thường cùng loại đất, mà vẫn quy ra giá trị tiền theo hướng tiệm cận với giá thị trường... mà vấn đề giá bồi thường hiện nay là một nút thắt quá khó, chưa tháo gỡ được.

Với quan điểm, đất đai do Nhà nước đại diện chủ sở hữu, thì đại diện chủ sở hữu có quyền lấy lại. Để “lấy lại” đất, Nhà nước tiến hành thu hồi đất. Tuy nhiên, điều đáng nói ở đây là giá bồi thường cho Nhà nước độc quyền quyết định, giá bồi thường này đang thấp hơn so với giá trị của đất và thấp hơn rất nhiều so với giá thị trường. Do đó, việc thu hồi đất và Bồi thường, hỗ trợ, tái định cư luôn vấp phải sự phản kháng quyết liệt của người sử dụng đất qua hoạt động khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh<sup>5</sup>.

Ba là, một vấn đề khác gây băn khoăn, quan ngại, bức xúc từ người dân, nhà khoa học là việc thu hồi đất và bồi thường cho người dân giá thấp, nhưng giao đất để doanh nghiệp thực hiện dự án, bán với giá rất cao, gấp đến vài chục và cả trăm lần. Nút thắt này nằm ở sự công khai, minh bạch khi giao đất, cách thức thẩm định giá đất để giao và vấn đề kiểm soát thị trường bất động sản.

*Thứ hai, vấn đề bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước thu hồi đất*

Như đã nói trên, vấn đề bồi thường như nhà nước thu hồi đất đã bộc lộ hạn chế chết người đó là giá bồi thường không đủ để người dân tái tạo nơi ở mới. Điểm nghẽn này xuất phát từ cơ chế xác định giá đất. Tuy nhiên, ngoài vấn đề giá bồi thường quá bất cập như đã nêu trên thì quy định bồi thường về đất và tài sản trên đất khi nhà nước thu hồi đất trong pháp luật hiện hành vẫn còn rất nhiều điểm chưa hợp lý:

Một là, bồi thường về đất:

Đối với hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp sau ngày 01/7/2004 không có Giấy chứng nhận cũng không đủ điều kiện cấp Giấy chứng nhận, thì không được bồi thường về đất là bất hợp lý, phương hại đến quyền của người sử dụng đất. Trên thực tế, có rất nhiều trường hợp, người sử dụng đất đang quản lý, sử dụng đất ổn định, không vi phạm pháp luật, không tranh chấp, nhưng do sự khắt khe của pháp luật nên họ không được cấp Giấy chứng nhận. Hơn nữa, công tác quản lý hồ sơ, dữ liệu đất đai ở nước ta còn nhiều hạn chế, trong khi đó, xác định điều kiện để được cấp Giấy chứng nhận lệ thuộc vào địa phương (cấp xã, cấp huyện), nên có trường hợp cán bộ, công chức gây khó khăn cho người sử dụng đất không được cấp Giấy chứng nhận. Như vậy, trường hợp này việc không được cấp Giấy chứng nhận hay không đủ điều kiện cấp Giấy chứng nhận không phải do lỗi chủ quan của người sử dụng đất mà do những bất cập trong quản lý nhà nước về đất đai. Do đó, trong những trường hợp này, người sử dụng đất không được bồi thường về đất là không công bằng.

Quy định về xác định loại đất và diện tích bồi thường cũng còn nhiều bất ổn trên thực tế. Theo cách xác định giá trị giá đất để bồi thường của pháp luật hiện

hành, thì các loại đất khác nhau, mức giá bồi thường khác nhau với độ chênh lệch rất cao, nhất là sự chênh lệch giá bồi thường đối với đất ở và đất nông nghiệp. Tuy nhiên, việc xác định loại đất để tính bồi thường hiện nay là một trong những vấn đề tiềm ẩn nguy cơ khiếu nại rất cao, bởi độ vênh giữa quy định pháp luật và triển khai trên thực tế

Đơn cử như, việc xác định diện tích đất ở có nhà ở nhưng pháp lý ghi trên Giấy chứng nhận là đất nông nghiệp: Theo quy định Điều 143, 144 Luật Đất đai năm 2013, ngoài điều kiện có giấy tờ hợp pháp hoặc đủ điều kiện cấp Giấy chứng nhận thì trường hợp được sử dụng đất trước 01/7/2004 mà trên đất đó có nhà và phù hợp với quy hoạch thì được công nhận đất ở theo hạn mức do địa phương quy định. Nếu trên đất có nhà sau thời điểm này (do người dân tự ý chuyển mục đích xây dựng nhà) mà không phù hợp quy hoạch đất ở, thì không được bồi thường đất ở. Quy định trên đã hạn chế quyền của người sử dụng đất khi Nhà nước thu hồi đất mà họ đang có nhà ở trên đất đó nhưng lại không được bồi thường đất ở.

Hai là, về bồi thường tài sản gắn liền với đất:

Theo quy định của pháp luật dân sự, tài sản trên đất như nhà cửa, cây cối, công trình, vật kiến trúc,...thuộc quyền sở hữu của người sử dụng đất. Tuy nhiên, khi Nhà nước thu hồi đất thì cũng đồng thời buộc người sử dụng đất phải xử lý tài sản của mình và nhận tiền bồi thường theo giá Nhà nước ấn định. Ngay bản thân quy định bồi thường đối với tài sản gắn liền trên đất đã thể hiện sự thiếu tôn trọng đối với quyền sở hữu của chủ sở hữu tài sản trên đất. Quyền sở hữu tài sản là quyền được Hiến pháp và pháp luật cam kết bảo hộ một cách nghiêm ngặt và chặt chẽ. Do đó, quyền sở hữu hợp pháp phải được pháp luật bảo vệ và sự chuyển giao quyền sở hữu chỉ có thể thực hiện bằng con đường thỏa thuận.

Điều 54 Hiến pháp năm 2013 quy định Nhà nước thu hồi đất để phục vụ cho mục tiêu 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. Như vậy, mặc dù chưa thực sự thuyết phục, nhưng về mặt lý luận và pháp lý, do đất đai thuộc sở hữu toàn dân nên nhà nước đại diện chủ sở hữu thực hiện việc thu hồi đất bắt buộc để phục vụ cho các mục đích chung là sự phù hợp trong điều kiện Việt Nam hiện nay. Tuy nhiên, tài sản gắn liền với đất thuộc quyền sở hữu của người dân, Nhà nước phải tôn trọng và bảo vệ như đã cam kết trong Hiến pháp và pháp luật. Do đó, theo lẽ công bằng, Nhà nước không thể đương nhiên thu hồi tài sản của người dân và ấn định giá bồi thường mà phải thỏa thuận theo quy định của pháp luật dân sự hoặc phải trưng mua sản gắn liền với đất của người sử dụng đất khi Nhà nước thu hồi

đất có tài sản đó. Lâu nay, khi thu hồi đất, Nhà nước cũng định giá bồi thường như một hệ quả tất yếu phải thực hiện khi Nhà nước sử dụng quyền năng đại diện chủ sở hữu đất. Việc pháp luật chỉ chú trọng đến tính pháp lý của đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho đất ở mà không chú trọng đến yếu tố tài sản người có nhà ở và tài sản gắn liền với đất, cộng với việc thực thi pháp luật thiếu trách nhiệm muốn xong việc mà chưa thực sự chú trọng đến tài sản người có nhà đất bị thu hồi đã xâm phạm đến quyền sở hữu, một quyền về mặt pháp lý được đảm bảo tuyệt đối trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa gây ra khiếu nại, khiếu kiện.

Về bồi thường nhà ở: Điều 22, Hiến pháp năm 2013 quy định công dân có quyền có nơi ở hợp pháp. Tuy nhiên, quyền về nơi ở hợp pháp đang được pháp luật đất đai vận dụng chưa hợp lý, cụ thể đối với trường hợp nhà ở hộ gia đình, cá nhân xây dựng trên đất nông nghiệp, nhiều trường hợp mặc dù gia đình đang sống ổn định, khi nhà nước thu hồi lại không công nhận đất ở, dẫn đến không được bồi thường về đất ở và đồng nghĩa với việc không được tái định cư. Quy định này, gây bức xúc và khiếu nại, rất khó khăn cho công tác vận động bàn giao mặt bằng khi thu hồi đất, người dân gặp nhiều khó khăn.

Ba là, vấn đề tái định cư:

Tái định cư gắn với việc Nhà nước thu hồi đất ở thực chất là tái định cư không tự nguyện. Luật Đất đai năm 2013 đưa ra quy định có tính nguyên tắc là việc thu hồi đất chỉ được thực hiện sau khi hoàn thành xây dựng nhà ở hoặc cơ sở hạ tầng của khu tái định cư. Khu tái định cư tập trung phải đảm bảo cơ sở hạ tầng đồng bộ, bảo đảm tiêu chuẩn, quy chuẩn xây dựng, phù hợp với phong tục tập quán của vùng miền (Điều 85). Nhìn chung, các quy định về tái định cư vẫn còn nhiều vướng mắc: *i*. Quy định về điều kiện tái định cư chỉ áp dụng đối với các trường hợp có Giấy chứng nhận hoặc đủ điều kiện cấp Giấy chứng nhận về nhà ở, đất ở mà chưa xem xét đến các trường hợp đã ở trên thực tế, nhưng không có Giấy chứng nhận hoặc không đủ điều kiện công nhận đất ở dẫn đến không được bồi thường đất ở là chưa phản ánh chủ trương đảm bảo nơi ở ổn định cho Nhân dân của Đảng, Nhà nước ta; *ii*. Do hạn hẹp về quỹ nhà, đất tái định cư, nên trên thực tế nhiều địa phương chỉ cho phép người có đất bị thu hồi nhận 01 suất tái định cư mà chưa tính tới nhu cầu nhà ở, đất ở cần trong tương lai của các thành viên trong gia đình (con, cháu trong một gia đình). Đây là một sự bất hợp lý vì có thể dẫn đến sự chia cắt trong cư trú của các thế hệ trong một gia đình; *iii*. Đối với các trường hợp chênh lệch diện tích giữa diện tích buộc người dân phải đóng tiền phần chênh lệch tăng là chưa linh động, gây khó khăn cho người tái

định cư không có điều kiện lẫn cơ quan thực hiện tái định cư. Trường hợp người có đất bị thu hồi nhỏ hơn diện tích 01 nền trong khu tái định cư (do khi thực hiện khu tái định cư thường theo chuẩn lô nền theo quy hoạch) thì việc mua phần diện tích chênh lệch để đóng tiền Nhà nước là vấn đề không đơn giản, rất khó khăn; *iv*. Nhiều địa phương thực hiện không nghiêm quy định của pháp luật về việc phải hoàn thành nhà ở, hạ tầng khu tái định cư trước mới thu hồi đất, dẫn đến tình trạng người có nhà trên đất bị thu hồi phải thuê nhà trọ bằng tiền tạm cư của Nhà nước<sup>d</sup>, gây khó khăn về về điều kiện ở. Các bất cập về tái định cư đều có nguyên nhân chung là các địa phương không chấp hành nghiêm chính sách, pháp luật về tái định cư; năng lực tổ chức thực hiện công tác này còn yếu kém; thủ tục đầu tư xây dựng các khu tái định cư còn phức tạp, chưa theo kịp nhu cầu cấp bách của công tác thu hồi đất thực hiện dự án.

## THẢO LUẬN

Có thể ví chuyển dịch đất đai như mạch máu trong cơ thể nền kinh tế đất nước. Nếu chuyển dịch đất đai lưu thông tốt sẽ làm cho nền kinh tế vận hành trơn tru, thúc đẩy đất nước phát triển nhanh và bền vững. Lịch sử đất đai Việt Nam từ khi hai hình thức chuyển dịch đất đai được công nhận đã gặt hái được nhiều thành quả trên thực tế, cùng với nó là sự hoàn thiện pháp luật để mạch máu chuyển dịch đất đai ngày càng thông suốt, hiệu quả hơn. Tuy nhiên, như đã phân tích, trên thực tiễn, cả hai loại hình chuyển dịch đất đai là chuyển dịch đất đai tự nguyện và chuyển dịch đất đai bắt buộc vẫn còn những vướng mắc nhất định, cần phải được nghiên cứu, tháo gỡ bằng chính sự hoàn thiện pháp luật đất đai.

Hiện nay, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 671/NQ-UBTVQH15 ngày 23/12/2022 về việc tổ chức lấy ý kiến Nhân dân đối với Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi), trong đó, những vấn đề đặt ra trên đây đều thuộc nhóm vấn đề trọng tâm lấy ý kiến của người dân để hoàn thiện pháp luật đất đai. Các nội dung được phân tích, bình luận trong bài viết này sẽ góp phần nhỏ vào việc nhận diện những điểm nghẽn của pháp luật đất đai hiện hành và đề xuất hoàn chỉnh pháp luật đất đai trong thời gian tới, trong đó có nội dung chuyển dịch đất đai.

<sup>d</sup>Rà soát các dự án trên địa bàn huyện Nhà Bè, mặc dù một số dự án đã hoàn thành công tác thu hồi đất, bàn giao mặt bằng 100% cho chủ đầu tư thi công, tuy nhiên chính quyền địa phương cũng gặp khó khăn trong việc thực hiện tái định cư, vẫn còn tình trạng nợ nền tái định cư (như dự án Đầu tư xây dựng Cảng Sài Gòn – Hiệp Phước còn nợ 21 hộ/31 nền; dự án Tạo quỹ đất xây dựng Khu Đô thị mới xã Phước Kiến, xã Nhơn Đức, huyện Nhà Bè còn nợ tái định cư 12 hộ; dự án Khu Công nghiệp Hiệp Phước giai đoạn 2 đã bàn giao 75 hộ nhưng chưa hoàn chỉnh pháp lý để cấp Giấy chứng nhận Quyền sử dụng đất,...) với nhiều nguyên nhân khác nhau (nhưng cơ bản thuộc về các cơ quan chuyên môn), người dân phải thuê nhà trọ bằng tiền tạm cư,... dẫn đến bức xúc và phát sinh khiếu nại.

## KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

*Các kiến nghị hoàn thiện pháp luật đất đai về chuyển dịch đất đai tự nguyện:*

*Thứ nhất*, đối với chuyển nhượng đất nông nghiệp: tác giả cho rằng, Luật Đất đai sửa đổi lần này: *i*. cần nói rộng hơn điều kiện chuyển nhượng đất lúa và cần quy định rõ hơn về cơ chế chuyển đổi mục đích sử dụng đất lúa theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; đưa ra những chế tài nghiêm khắc đối với các trường hợp quản lý, sử dụng đất lúa trong vùng quy hoạch không đúng mục đích, không hiệu quả, nhằm đảm bảo vấn đề an ninh lương thực cho đất nước và đảm bảo vấn đề an ninh nông thôn; *ii*. pháp luật đất đai cần thiết phải điều chỉnh khái niệm hỗ trợ quy định tại Khoản 14 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013 theo hướng “*hỗ trợ khi nhà nước thu hồi đất là trách nhiệm của nhà nước, chủ đầu tư trong việc trợ giúp người có đất bị thu hồi để ổn định cuộc sống, sản xuất và phát triển một cách bền vững*”. Quy định như vậy sẽ xác định hỗ trợ đến với người sử dụng đất đúng pháp luật mà bị thu hồi đất là quyền của người sử dụng đất được pháp luật bảo vệ và là trách nhiệm, nghĩa vụ của Nhà nước, nhà đầu tư chứ không phải là một hoạt động nhân đạo tùy thích theo cơ chế “xin – cho”<sup>5</sup>; *iii*. theo tác giả, pháp luật đất đai lần này nên bỏ quy định về điều kiện hỗ trợ là “đang trực tiếp sản xuất nông nghiệp trên đất đó” và “thu nhập từ sản xuất nông nghiệp”, bởi theo quy định này đang gây khó khăn bức xúc cho người có nhu cầu chính đáng nhận chuyển nhượng đất nông nghiệp (đất lúa) và người bị thu hồi đất nông nghiệp; đồng thời cũng gây lúng túng cho cơ quan tổ chức liên quan đến công tác bồi thường, hỗ trợ và tái định cư, để phát sinh tham nhũng tiêu cực.

*Thứ hai*, đối với vấn đề tích tụ đất đai để sản xuất nông nghiệp theo chủ trương và quy mô cánh đồng mẫu lớn: Luật Đất đai sửa đổi lần này cần quy định nói rộng thời hạn sử dụng đất mà thời gian hợp lý là 90 năm để hộ gia đình, cá nhân, người dân và doanh nghiệp có chiến lược lâu dài và mạnh dạn đầu tư sản xuất nông nghiệp theo hướng cánh đồng mẫu lớn, hiện đại, hiệu quả - tất nhiên Nhà nước cần đồng bộ các chính sách hỗ trợ, hành lang pháp lý rõ ràng hơn để khuyến khích nông nghiệp phát triển hiệu quả nhất. Đồng thời, Luật Đất đai lần này cần thay “chiếc áo” hạn điển cho phù hợp hơn theo hướng bãi bỏ hạn điển hoặc mở rộng hạn mức sử dụng đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân và doanh nghiệp đến 100ha ở một số địa phương và nói lỏng điều kiện chuyển nhượng đất lúa, đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân và tổ chức trong nước để mở rộng và phát triển nông nghiệp theo định hướng quy mô và hiện đại.

*Thứ ba*, đối với việc triển khai thực hiện các dự án thương mại theo cơ chế thỏa thuận tự nguyện: tác giả



cho rằng cần định hướng và điều chỉnh, bổ sung Luật Đất đai theo hướng: *i.* đối với các dự án đã có sự đồng thuận đạt 80%, thì 20% còn lại để xuất pháp luật đất đai cho phép thu hồi đất. Bởi vì bản chất của khiếu nại, khiếu kiện hiện nay không phải là thu hồi đất mà là giá bồi thường chưa tương thích, thỏa đáng khi thu hồi đất, bồi thường về đất, mà người bị thu hồi đất không đủ khả năng để mua lại nhà và đất tương tự khi nhận tiền bồi thường. Đồng thời, pháp luật đất đai cũng nghiên cứu và mạnh dạn quy định các điều khoản cho phép sử dụng cơ chế Tòa án để giải quyết sự thỏa thuận, nhằm giải phóng mặt bằng sớm để thực hiện dự án. Theo đó, pháp luật đất đai cho phép giao Ủy ban nhân dân các cấp có thẩm quyền lập hồ sơ để trình tòa án xem xét, quyết định cho phép thu hồi đất và quyết định giá bồi thường trên cơ sở bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp giữa 3 bên là nhà nước, nhà đầu tư và chủ sử dụng đất; *ii.* có hướng dẫn rõ ràng và cụ thể cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện; *iii.* tập trung hoàn chỉnh cơ sở dữ liệu đất đai và thực hiện quyết liệt, đồng bộ việc chuyển nhượng đất đai qua sàn giao dịch và kiểm soát tốt giá chuyển nhượng cũng như phát huy vai trò thị trường quyền sử dụng đất.

*Các kiến nghị hoàn thiện pháp luật đất đai về chuyển dịch đất đai bắt buộc:*

*Thứ nhất,* về vấn đề thu hồi đất và giá bồi thường, tác giả đề xuất sửa đổi Luật đất đai tới đây theo hướng: *i.* Pháp luật cần xác định rõ hơn nội hàm quy định hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng. Trong đó, đưa ra các tiêu chí thế nào là dự án phục vụ cho lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng. Cần bỏ hẳn các quy định thu hồi đất để phát triển các dự án có yếu tố kinh doanh, lợi nhuận. Nên chăng, Nhà nước quy định loại dự án có tính chất thương mại kết hợp phục vụ cho phát triển kinh tế - xã hội theo quy hoạch thì đưa ra các khuyến khích cho cơ chế thu hồi đất tự nguyện giữa người sử dụng đất và nhà đầu tư, với những ưu đãi từ phía nhà nước mà không ảnh hưởng tới người có đất bị thu hồi. Đối với loại dự án này, bên cạnh khuyến khích nhà đầu tư, đảm bảo quyền và lợi ích chính đáng của người sử dụng đất và đảm bảo phát triển, loại bỏ các trường hợp cố tình không thỏa thuận với bất kỳ điều kiện gì, cần có cơ chế thu hồi đất bắt buộc khi đã có sự đồng thuận từ 80% diện tích của Dự án trở lên như đã đề xuất trên đây (chuyển dịch đất đai tự nguyện có sự can thiệp của nhà nước ở giai đoạn cần thiết); *ii.* Trên cơ sở quy định rõ các dự án Nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội, để đảm bảo nguồn lực phát triển, giảm chi phí đầu tư công mà đảm bảo sự phát triển theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, nhà nước cần quy định chặt chẽ các hoạt động về đầu giá thực hiện dự án, vấn đề thẩm định giá và vấn đề công khai, minh bạch và

quy định hẳn những việc nhà đầu tư thực hiện trách nhiệm xã hội đối với các trường hợp có đất bị thu hồi, người dân hy sinh một phần lợi ích để phục vụ phát triển kinh tế - xã hội; *iii.* Thay đổi toàn diện và căn cơ cách định giá đất, đảm bảo người bị thu hồi đất có đủ sức tái tạo một nơi ở mới, một cuộc sống mới tốt hơn nơi ở cũ trước khi bị giải tỏa.

*Thứ hai,* về vấn đề bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước thu hồi đất:

Một là, đối với bồi thường về đất, pháp luật cần nới lỏng hơn các điều kiện bồi thường về đất nhằm đảm bảo quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất đang trực tiếp quản lý, sử dụng thửa đất bị Nhà nước thu hồi đất, cụ thể: *i.* Khi Nhà nước chưa công bố hoàn thành việc cấp Giấy chứng nhận - nghĩa là chưa phân định chính xác tất cả các thửa đất do ai đang quản lý sử dụng thì cần có quy định cụ thể xem xét, bồi thường cho các trường hợp chưa có Giấy chứng nhận, nhưng người dân đang quản lý sử dụng đất mà không có bằng chứng về việc lấn chiếm, vi phạm pháp luật; *ii.* Pháp luật quy định cụ thể vấn đề xác định loại đất bồi thường theo hướng mở rộng điều kiện bồi thường đối với đất ở đối với đất mà trên giấy tờ pháp lý là đất nông nghiệp, nhưng người dân đã xây dựng nhà ở ổn định và không bị cơ quan có thẩm quyền xử lý theo quy định nhằm đảm bảo cho người bị thu hồi đất nhận lại được đúng phần giá trị mà mình đã bị thu hồi để tái tạo chỗ ở. Đây không chỉ là quy định giải quyết được nút thắt khiếu nại mà còn là sự thể hiện cam kết của Nhà nước đối chỗ ở hợp pháp của công dân.

Hai là, đối với bồi thường tài sản gắn liền với đất, tác giả đề xuất: *i.* Pháp luật đất đai cần xác định lại thuật ngữ bồi thường thiệt hại về tài sản (khoản 1 Điều 88 Luật Đất đai năm 2013) theo hướng tôn trọng quyền sở hữu của người dân. Khi thu hồi đất, Nhà nước không thể đương nhiên thu hồi tài sản của người sử dụng đất và ấn định giá bồi thường, mà phải thỏa thuận hoặc trưng mua theo quy định pháp luật; *ii.* Quy định bổ sung về bồi thường đất ở và tái định cư cho các trường hợp có nhà ở ổn định trên loại đất không phù hợp mà không đủ điều kiện chuyển sang mục đích đất ở do vướng các quy định của Nhà nước, nhằm đảm bảo quyền được có nhà ở của người bị thu hồi đất.

Ba là, đối với vấn đề tái định cư, trong thời gian tới, cần có quy định ràng buộc trách nhiệm và chế tài cụ thể đối với cơ quan nhà nước có thẩm quyền, nhà đầu tư trong việc tạo quỹ đất, xây dựng các khu tái định cư phục vụ cho các dự án trên địa bàn. Kiên quyết xử lý đối với các địa phương để xảy ra tình trạng chưa có nhà, đất tái định cư mà đã tổ chức thu hồi đất của người dân. Đồng thời, pháp luật cũng cần có những

quy định linh động hơn về thủ tục đầu tư, xây dựng các khu tái định cư trong điều kiện dự án cấp bách phải thu hồi để thực hiện các dự án công cộng mà không phải tuân theo quy trình, thủ tục chặt chẽ về thu hồi đất, giao đất, đầu tư xây dựng cơ bản như một dự án bình thường. Ngoài ra, cần quy định linh hoạt hơn về bố trí diện tích lô, nền theo điều kiện thực tế của người có đất bị thu hồi và các địa phương hỗ trợ tài chính, tạo điều kiện thuận lợi nhất cho người có nhà, đất bị thu hồi được nhận nền, nhà tái định cư để ổn định cuộc sống.

Bên cạnh đó, pháp luật cũng cần quy định nói rộng các điều kiện bồi thường bằng nhà, đất và chú trọng đến nhu cầu nhà ở, đất ở trong tương lai của các thành viên trong gia đình người có đất bị thu hồi bằng việc xây dựng khung pháp lý cụ thể để giải quyết tái định cư cho các trường hợp này. Xây dựng và ban hành các khung chính sách, các quy trình, quy chuẩn kỹ thuật, điều kiện xã hội hợp lý làm cơ sở cho việc xây dựng, vận hành và quản lý các dự án tái định cư.

Đồng thời, Nhà nước cũng cần củng cố, nâng cao năng lực chuyên môn, trách nhiệm của cán bộ, công chức và cơ quan được giao nhiệm vụ tổ chức thực hiện dự án tái định cư. Trong đó, khi xây dựng dự án tái định cư không những cần chú trọng đến nhà ở (housing) mà còn phải chú ý đến chỗ ở thích hợp (adequate shelter). Ngoài nhà ở an toàn, phù hợp lối sống quen thuộc, còn phải có các dịch vụ cơ bản, dễ đi lại, mưu sinh và các yêu cầu khác của việc tái định cư bền vững về kinh tế, xã hội và môi trường, an ninh, hòa thuận, ứng phó thiên tai để đảm bảo cuộc sống của

người dân<sup>6</sup>. Để thực hiện được điều này, Chính phủ cần nghiên cứu, xây dựng một khung chính sách tái định cư cấp quốc gia mang tính chuẩn mực chung để hướng dẫn cho các địa phương khi thực hiện thu hồi đất và tái định cư cho người có đất bị thu hồi. Đồng thời, cần có khung chính sách khuyến khích, thu hút các nguồn lực xã hội đầu tư xây dựng các khu tái định cư trên cơ sở quy hoạch sử dụng đất và dự báo, kế hoạch thu hồi đất thực hiện các dự án phục vụ cho mục đích công cộng./.

## TUYÊN BỐ XUNG ĐỘT

Tác giả xin cam đoan rằng không có bất kì xung đột lợi ích nào trong công bố bài báo.

## ĐÓNG GÓP CỦA TÁC GIẢ

Toàn bộ nội dung bài viết chỉ do tác giả thực hiện.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Từ điển Tiếng Việt: Khoa học xã hội – Trung tâm Từ điển học; 1994;.
2. Lưu Quốc Thái. Những vấn đề pháp lý về thị trường quyền sử dụng đất ở Việt Nam: Hồng Đức; 2016;.
3. Đặng Hùng Võ. Chuyển dịch đất đai, vướng mắc và giải pháp. Tạp chí Cộng sản. 2021(979): 54-61;.
4. Bùi Hải Thềm, Vũ Văn Huân. Chính sách chuyển dịch đất đai theo hướng tích tụ, tập trung và tác động. Tạp chí Nghiên cứu lập pháp. 2019 (22): 45-51;.
5. Võ Phan Lê Nguyễn. Khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai ở Việt Nam - Thực trạng và giải pháp: Chính trị Quốc gia sự thật; 2020;.
6. Phạm Sỹ Liêm. Cần đổi mới chính sách tái định cư, Báo Xây dựng điện tử, Bộ Xây dựng. [Online]. 2023 [cited 2017 November 15];Available from: <http://www.baovaydung.com.vn/new/vn/quy-hoach-kien-truc/can-doi-mi-chinh-sach-tai-dinh-cu.html>.

# Land transfer in Vietnam and makes specifically proposals for improvement of the Land law

Vo Phan Le Nguyen\*

## ABSTRACT

The current land law stipulates that there are two mechanisms for land transfer: voluntary land transfer and compulsory land transfer. Voluntary land transfer applies to cases where individuals and organizations reach their own agreement to perform transactions on land use rights. Compulsory land transfer is carried out through the state mechanisms of land acquisition, compensation, and resettlement support. The article analyzes the legal provisions and practices of land transfer in Vietnam. Regarding the voluntary land transfer mechanism, there are still some shortcomings related to the transfer of agricultural land, the problem of land accumulation for agricultural production according to the policy, and large sample field size, as well as the implementation of commercial projects under the voluntary agreement mechanism. For the mechanism of compulsory land transfer through land acquisition, there are also shortcomings, such as the concept of land acquisition for socio-economic development for the benefit of countries or the public interest being unclear, criteria to determine what a project is for the national interest or the public interest has not been established, compensation prices when land recovery is too low compared to market price. Meanwhile, the issue of compensation, support, and resettlement when the State recovers land is still a problem and has not yet ensured the legitimate interests of people whose land is recovered. Finally, the article proposes some recommendations to improve the land law on land transfer.

**Key words:** Land tranfer, voluntary land transfer, compulsory land transfer, Land law

---

People's Committee of Nha Be District,  
Ho Chi Minh City, Vietnam

## Correspondence

**Vo Phan Le Nguyen**, People's Committee  
of Nha Be District, Ho Chi Minh City,  
Vietnam

Email: [vpnguyen.nhabe@tphcm.gov.vn](mailto:vpnguyen.nhabe@tphcm.gov.vn)

## History

- Received: 29-5-2023
- Accepted: 23-7-2023
- Published Online: 31-12-2023

DOI : <https://doi.org/10.32508/stdjelm.v7iS1.1257>



## Copyright

© VNUHCM Press. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International license.



**Cite this article :** Nguyen V P L. **Land transfer in Vietnam and makes specifically proposals for im-provement of the Land law.** *Sci. Tech. Dev. J. - Eco. Law Manag.* 2023, 7(S1):S150-S160.